

Rafforzamento degli strumenti nazionali per la migliore regolamentazione

In linea con gli obiettivi e le priorità stabilite a livello europeo, le politiche di qualità della regolazione, di semplificazione normativa, di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, di innovazione amministrativa e tecnologica rientrano tra le finalità di politica generale del Governo, per favorire l'innovazione e la competitività e aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione e la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese. A tale riguardo, le seguenti misure sono state incluse nel Programma Nazionale di Riforma per il triennio 2006-2008:

- ✓ la creazione di una cd. "cabina di regia" sulla semplificazione amministrativa e sulla qualità della regolazione, quale centro di responsabilità e di iniziativa politica, coordinata dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro delle riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni (il comitato interministeriale di cui all'art. 1 del d.l. n. 4 del 2006). La cabina di regia è chiamata a coordinare i diversi strumenti finalizzati alla migliore regolamentazione (AIR, codificazione, semplificazione), al fine di delineare una strategia coerente e unitaria;
- ✓ l'iniziativa politica è accompagnata da supporti tecnici adeguati, quali ad esempio l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (art. 1, comma 22-bis, d.l. n. 181 del 2006), costituita con il d.P.C.M. del 12 settembre 2006, come modificato dal d.P.C.M. 5 dicembre 2006, e il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, costituito con il d.P.C.M. 12 settembre 2006;
- ✓ la riconduzione delle azioni di Governo in materia di semplificazione amministrativa e Governo elettronico sotto la responsabilità politica di un unico Ministro per le riforme e innovazioni nella Pubblica Amministrazione (d.l. n. 181 del 2006);
- ✓ la predisposizione di un nuovo disegno di legge in materia di efficienza delle amministrazioni pubbliche e di riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese, presentato in Parlamento a settembre 2006. Il provvedimento fissa un termine perentorio di trenta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici, salvo diversa ed espressa previsione da parte delle Amministrazioni e introduce nell'ordinamento italiano una disciplina per l'indennizzo del cittadino e dell'impresa in caso di inosservanza del termine (AC 2161 presentato il 24 gennaio 2007 – ddl. Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese).

Alle misure di rafforzamento degli strumenti per la migliore regolamentazione si affiancano ulteriori obiettivi di programma e linee di azione operative già fissate con provvedimenti normativi, quali:

- ✓ la previsione di un Piano di Azione annuale per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione, che il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione predispone entro il 31 marzo di ogni anno (art. 4, d.P.C.M. 12 settembre 2006);
- ✓ l'avvio di un Piano sistematico e pluriennale di misurazione dei costi amministrativi e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, a fronte dei risultati di una prima sperimentazione del metodo Standard Cost Model, importante anche per poter dare attuazione, a livello di regolazione nazionale, all'obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi che il Consiglio europeo di primavera fisserà per la legislazione europea;
- ✓ la piena attuazione e il rafforzamento degli strumenti di qualità della regolazione esistenti, quali l'analisi di impatto della regolazione, gli sportelli unici per le imprese e il cittadino (art. 5, come modificato dall'art. 1, co. 10, della l. 12 luglio 2006, n. 228, e art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246);
- ✓ la istituzione di un Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede stabile di consultazione con le parti sociali, al fine di una migliore conoscenza del punto di vista dei destinatari delle politiche di semplificazione e per l'acquisizione di utili elementi conoscitivi di supporto per l'attività di semplificazione (art. 5, d.P.C.M. 12 settembre 2006);
- ✓ la promozione di forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo (art. 3, d.P.C.M. 12 settembre 2006);
- ✓ la promozione di forme di raccordo e la partecipazione alle iniziative in materia di better regulation da parte degli organi costituzionali, delle autorità indipendenti, delle regioni e degli enti locali; il confronto con le Regioni sarà particolarmente importante, perché la maggior parte degli adempimenti amministrativi è fissato a livello regionale (art. 3, d.P.C.M. 12 settembre 2006);
- ✓ il contributo attivo al processo di better regulation in ambito europeo e alle iniziative in materia intraprese dall'OCSE e da altri organismi internazionali;
- ✓ la previsione di un generale riordino normativo, finalizzato ad individuare le disposizioni legislative statali vigenti e ad evidenziare le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi (art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246);
- ✓ la previsione di una strategia di riduzione del numero delle leggi con un meccanismo (c.d. taglia-leggi) finalizzato ad individuare le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi,

delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246);

- ✓ la previsione di una strategia di inquadramento delle singole misure di semplificazione nell'ambito di politiche a lungo termine e di ampio respiro;
- ✓ l'incentivazione di specifiche misure di semplificazione volte a favorire l'attività delle imprese e, quindi, la competitività del sistema produttivo (d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese).

2.2 Il rispetto della legislazione comunitaria: lo Scoreboard del Mercato Interno e le infrazioni

Il mercato interno ha un ruolo fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo dell'Unione Europea di creare crescita e occupazione, ma può realizzare appieno il proprio potenziale solo se la legislazione concordata a livello europeo è effettivamente e correttamente applicata da tutti gli Stati membri.

Se gli Stati membri non recepiscono in tempo le direttive si apre una lacuna nel quadro giuridico comunitario e invece di un mercato interno che comprende tutti gli Stati membri, si ottiene un mercato interno molto più piccolo e frammentato (indice di frammentazione), incapace di sfruttare lo sviluppo economico dell'UE e di creare ricchezza. L'incertezza giuridica per imprese e cittadini, e le mancate opportunità che ne derivano, sono notevoli.

Tenendo conto di tali elementi, anche il Consiglio europeo si è regolarmente espresso sulla necessità di una effettiva applicazione nella legislazione comunitaria in quanto: "il tempestivo recepimento e l'effettiva applicazione delle norme comunitarie in tutti gli Stati membri forniranno la base della fiducia reciproca su cui deve basarsi un mercato interno allargato" (Consiglio europeo di Bruxelles 16 - 17 ottobre 2003).

A partire dal 1997 la Commissione europea, per monitorare il grado di recepimento della legislazione comunitaria negli Stati membri rilevante ai fini della realizzazione del mercato interno, compila periodicamente un "Quadro di valutazione" sul recepimento delle direttive, sulle procedure di infrazione pendenti e sui progressi nella realizzazione del Piano d'azione per il mercato unico: lo Scoreboard, pubblicato due volte l'anno, nei mesi di luglio e dicembre, sulla base dei dati rilevati, rispettivamente, al 30 aprile e al 31 ottobre. Si tratta di uno strumento a disposizione di cittadini, operatori economici, Stati membri e Istituzioni UE, una "pagella" sul rispetto della legislazione comunitaria del mercato interno, che si è rivelata uno strumento di particolare efficacia e ha contribuito, negli anni, tramite la semplice misurazione e pubblicazione del grado di implementazione, ad una forte riduzione del deficit di recepimento.

In più occasioni, da ultimo nelle riunioni del 25 - 26 marzo 2004 e del 22 - 23 marzo 2005, il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri a rinnovare gli sforzi per realizzare un ambizioso obiettivo per il recepimento delle norme relative al mercato interno: il raggiungimento dell'indice di recepimento al 98,5 per cento (stabilito dal Consiglio europeo di

Stoccolma del 23 - 24 marzo 2001 e ribadito dal Consiglio europeo di Barcellona del 15 - 16 marzo 2002). Tutti gli Stati membri, quindi, si sono impegnati attivamente per ridurre il deficit al di sotto dell'1,5 per cento.

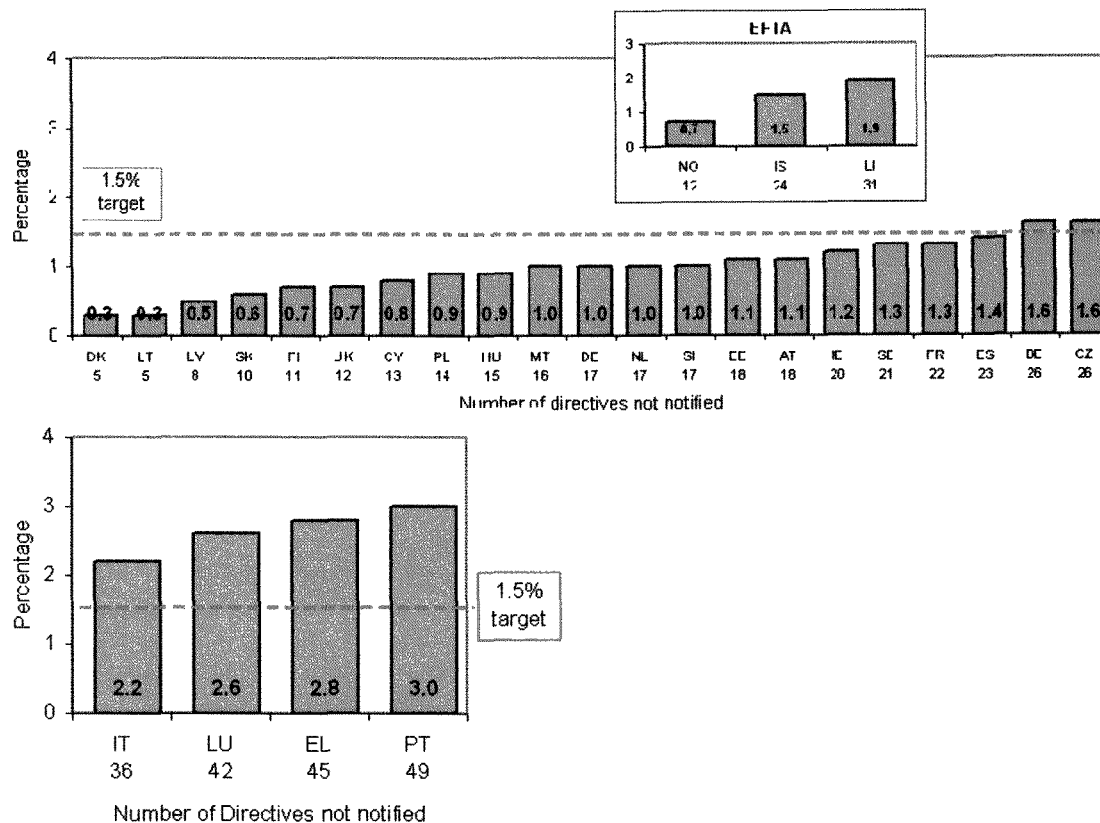
In generale, il numero di casi di non trasposizione è oggi influenzato anche da fattori esterni agli Stati, quali l'aumento progressivo del numero delle Direttive da trasporre e la riduzione dei tempi concessi agli Stati per provvedervi.

Nell'edizione dell'Internal Market Scoreboard di dicembre 2006, il n. 15 bis, si rileva che tutti gli Stati membri hanno raggiunto eccellenti risultati riducendo il numero di direttive non recepite: per la prima volta 19 Stati membri hanno registrato un deficit di trasposizione inferiore all'1,5 per cento; 2 hanno raggiunto l'1,6 per cento per il mancato recepimento di una sola direttiva e 4, fra cui l'Italia, devono ancora migliorare le proprie prestazioni.

Tabella 1:

Deficit di trasposizione degli Stati membri

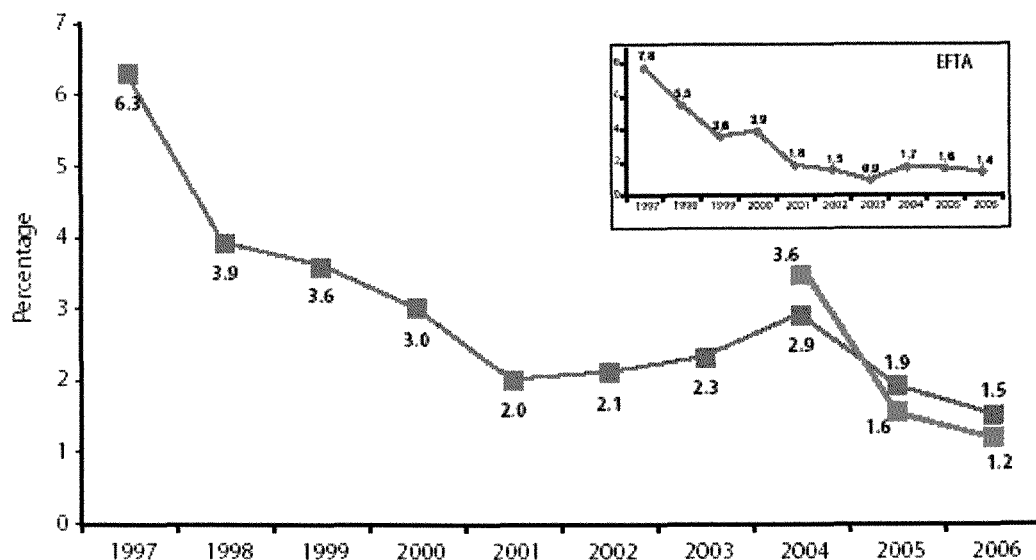
Ranking	Member State	Transposition Deficit %	Number of Directives	Missing notification to reach the 1,5% objective
1	DK	0,3%	5	
1	LT	0,3%	5	
3	LV	0,5%	8	
4	SK	0,6%	10	
5	FI	0,7%	11	
6	UK	0,7%	12	
7	CY	0,8%	13	
8	PL	0,9%	14	
9	HU	0,9%	15	
10	MT	1,0%	16	
11	DE	1,0%	17	
11	NL	1,0%	17	
11	SI	1,0%	17	
14	EE	1,1%	18	
14	AT	1,1%	18	
16	IE	1,2%	20	
17	SE	1,3%	21	
18	FR	1,3%	22	
19	ES	1,4%	23	
20	BE	1,6%	26	1
20	CZ	1,6%	26	1
22	IT	2,2%	36	11
23	LU	2,6%	42	17
24	EL	2,8%	45	20
25	PT	3,0%	49	24
EU		1,2%		

Figura 1:**Deficit di trasposizione degli Stati membri**

Fonte: UE

Figura 2:**Deficit medio di trasposizione nel dicembre 2006 rispetto agli anni precedenti**

(EU-15 in blue, EU-25 in red)



Fonte: UE

Più in dettaglio, lo Scoreboard del dicembre 2006 mostra che in media solo l'1,2 per cento delle direttive del mercato interno il cui termine di attuazione è scaduto non sono attualmente recepite, a fronte dell'1,9 per cento di luglio 2006. Per la prima volta il tasso medio di mancato recepimento è stato inferiore all'obiettivo dell'1,5 per cento.

Sono 21 gli Stati membri che si trovano al di sotto o molto prossimi all'obiettivo (Belgio e Repubblica Ceca sono in ritardo di una sola direttiva).

L'Italia si è collocata al 22° posto con 36 direttive ancora da trasporre – a fronte delle 50 di ottobre 2005 e delle 62 direttive di aprile 2006 ad avvio legislatura – e un deficit pari al 2,2 per cento. Si è comunque trattato di un netto miglioramento rispetto al deficit del 3,1 per cento dell'ottobre 2005. Pur collocata al quartultimo posto della graduatoria con un deficit molto al di sopra dell'obiettivo, a differenza di Lussemburgo, Grecia e Portogallo, il cui tasso di mancato recepimento è di circa il doppio rispetto alla media UE, l'Italia ha realizzato negli ultimi sei mesi grandi progressi. Anche la Commissione europea ha riconosciuto il notevole sforzo compiuto dal Governo italiano e lo ha invitato a continuare nell'impegno per giungere quanto prima al target dell'1,5 per cento (il trend positivo è evidenziato dalla tabella che segue). Va peraltro rilevato che il tasso italiano di mancato recepimento, a raffronto con la media comunitaria, sconta in parte l'innalzamento della media stessa, dovuto all'ingresso dei nuovi Paesi per i quali è stato obbligatorio "assorbire" preventivamente nella sua interezza l'acquis comunitario.

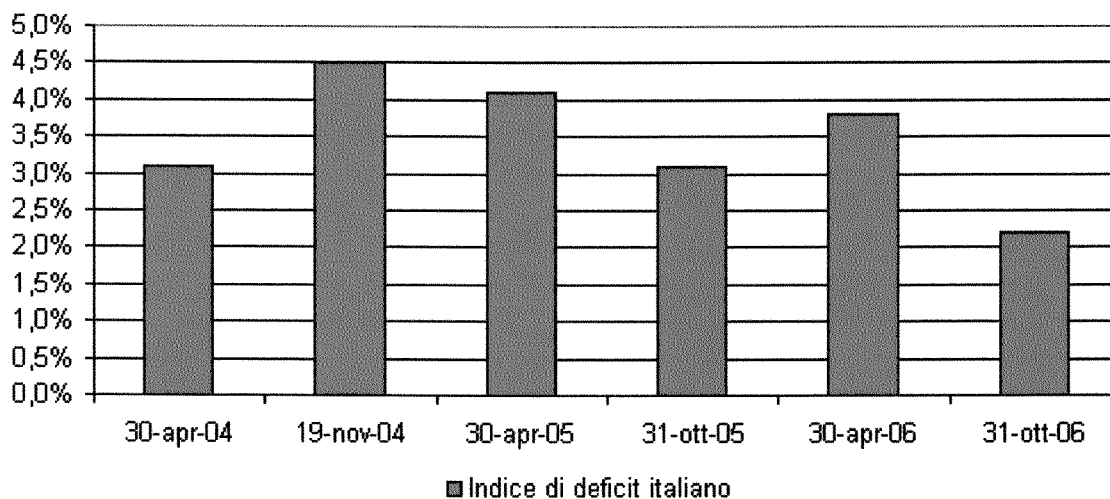
Tabella 2:**Evoluzione della posizione italiana negli anni 2004-2006**

Scoreboard di riferimento	Posizione italiana	Indice di deficit italiano	Indice di deficit europeo	Indice differenziale	Numero direttive da trasporre
30 aprile 2004	11	3,1%	2,2%	0,9%	47
19 novembre 2004	19	4,5%	2,9%	1,6%	73
30 aprile 2005	25	4,1%	2,1%	2,0%	66
31 ottobre 2005	22	3,1%	1,6%	1,5%	50
30 aprile 2006	24	3,8%	1,9%	1,9%	62
31 ottobre 2006	22	2,2%	1,2%	1,0%	36

Fonte: UE

Figura 3:

Recepimento delle direttive

**Figura 4:**

Recepimento delle direttive

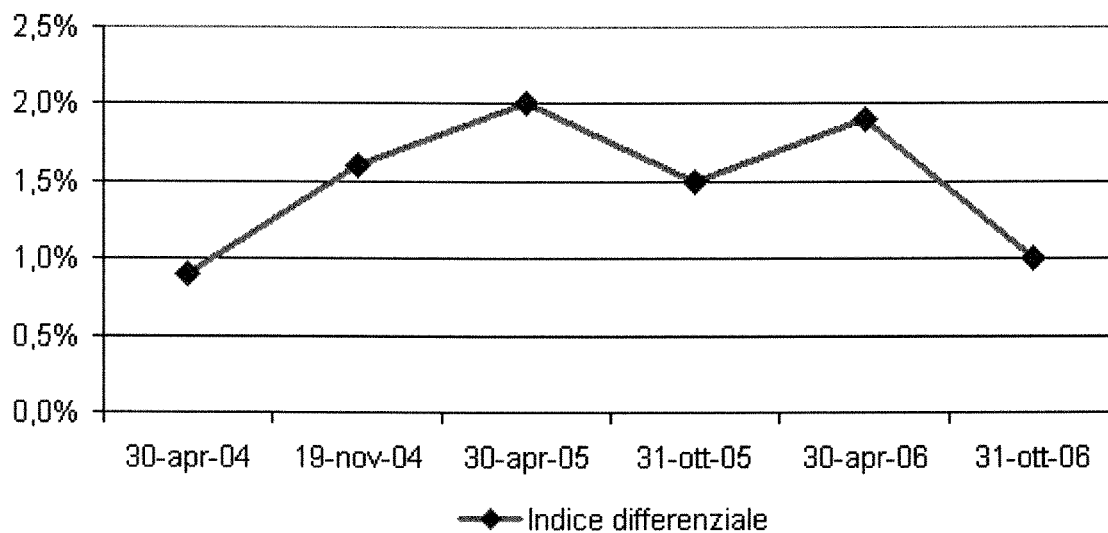


Figura 5:**Mancato recepimento direttive**

Secondo l'analisi della Commissione europea, gli eccellenti risultati globali degli Stati membri sono dovuti in gran parte al loro perdurante impegno nell'applicazione della raccomandazione del 2004 sul recepimento delle direttive sul mercato interno, che invitava all'adozione di una serie di best practices.

Infatti il monitoraggio effettuato dai competenti Uffici della Commissione europea indica che gli Stati membri che hanno applicato la maggior parte di questi suggerimenti sono quelli che hanno registrato le migliori performances, mentre quelli che ne hanno applicate di meno registrano un deficit di trasposizione superiore all'1,5 per cento.

Alcune delle "best practices" individuate dalla Commissione già risultano fra le attività che il Governo italiano ha realizzato, altre sono in via di adozione.

Le iniziative poste in essere dal Governo italiano con l'obiettivo di ridurre i tempi di recepimento riguardano:

- ✓ la piena attuazione della Legge 4 febbraio 2005 n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), che assicura un nuovo sistema di adeguamento agli obblighi comunitari più snello e veloce prevedendo, accanto alla legge comunitaria annuale, un nuovo sistema di recepimento idoneo a garantire la necessaria tempestività al rispetto di obblighi che risultino particolarmente urgenti e che non possano essere ottemperati tramite la legge comunitaria annuale. In particolare, la Comunitaria 2006,

approvata con la legge n. 13 del 6 febbraio 2007, ha ridotto da 18 a 12 mesi i termini per l'esercizio da parte del Governo della delega legislativa per l'attuazione delle direttive. Questo termine è ulteriormente ridotto da 12 a 6 mesi quando il termine di recepimento della direttiva sia già scaduto, ovvero scada, nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della Legge comunitaria. Lo schema di disegno di Legge comunitaria 2007, approvato dal Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2007, prevede l'allineamento del termine per l'esercizio della delega legislativa al termine di recepimento previsto dalla direttiva stessa.

- ✓ la periodica informativa nelle riunioni del CIACE sullo scadenario delle direttive con lo stato della trasposizione delle direttive (art. 2, Legge 4 febbraio 2005, n. 11);
- ✓ i solleciti periodici alle Amministrazioni centrali per il rispetto della tempistica di trasposizione;
- ✓ la creazione di una rete di punti di contatto, responsabili nei vari Ministeri di garantire una maggiore sensibilizzazione delle Amministrazioni centrali competenti al fine di assicurare un tempestivo adempimento degli obblighi comunitari.

Alcune delle best practices sopra descritte sono state introdotte dall'attuale Governo. Prima della pubblicazione del prossimo Scoreboard di luglio 2007 verranno tutte comunicate alla Commissione europea con l'auspicio che le suddette pratiche figurino nella tabella riepilogativa annessa allo stesso (cfr. pagina seguente).

Tabella 3:**Best practices adottate dagli Stati Membri**

Practices referred to in the Recommendation		BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK
Transposition as priority	1.1. One senior member of government responsible for coordination of EU affairs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	1.2. Regular report on the transposition records on the Cabinet or government level	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	1.3. Allocation of sufficient resources	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Permanent monitoring	2.1. One ministry responsible for monitoring and coordinating transposition	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.2. Designated officials in each ministry or government body	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.3 Guidelines on transposition	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.4. A central national database	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.5. Reminders before the deadline	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.6. Reminders after deadline	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	2.7. Proactive in seeking Commission assistance	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Preparations for transposition	3.1. A planning schedule for transposition prepared	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.2. Drafting of national implementing measures starts at latest when Directive is published in OJ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.3. Correlation table	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.4. Goldplating is avoided	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.5. National officials responsible for negotiating a Directive are involved in its transposition	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.6. Representatives of federal/regional levels are kept informed during negotiations	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	3.7 Electronic notification of implementing measures to the Commission	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Involvement of Parliament	4.1. Parliament involved since proposal stage and kept informed during negotiations	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	4.2. Parliament informed on progress in transposition	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	4.3. Together with draft national implementing measures, the Parliament receives timetable for transposition	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	4.4. Parliament receives early warning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	4.5. Government encourages Parliament to provide necessary time to transpose directives	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Actions taken in case of late transposition	5.1. Measures are taken that 'late' transpositions are speeded up	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	5.2. Parliament encouraged to give priority treatment to late transpositions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	5.3. Publication of late transpositions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	5.4. Fast track procedure	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	5.5. Use of alternative legal instruments	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TOTAL		19	20	15	20	20	13	12	18	22	12	19	20	21	17	21	18	14	19	20	17	14	22	10	15	19

Fonte: Commissione europea (Scoreboard n.15 bis)

Nota: Le risposte di cui ai punti 1.3, 2.7, 3.6 e 5.5 non sono state conteggiate per il totale perché la risposta non è obiettivamente verificabile o perché la domanda non coinvolge la maggior parte degli Stati membri

La mancata attuazione delle regole del mercato interno o la loro non corretta applicazione da parte degli Stati Membri è sanzionata dalla Commissione europea con l'apertura di procedure di infrazione, sulla base dell'articolo 226 del Trattato CE. Si tratta di procedimenti i cui tempi e modalità sono indicati dal Trattato stesso e sono ispirati sostanzialmente al principio di leale cooperazione tra Stato Membro e Commissione che esercita così pienamente le sue funzioni di "guardiana della legalità comunitaria". I procedimenti contenziosi davanti alla Corte di Giustizia rappresentano invece un momento ulteriore, avente un vero e proprio carattere giurisdizionale, allorquando le posizioni di uno Stato Membro e quelle della Commissione europea siano inconciliabili.

Rispetto agli altri Stati Membri, l'Italia continua a far registrare un numero elevato di infrazioni nel settore del mercato interno: alle procedure avviate in maniera automatica a seguito del mancato recepimento di Direttive, si aggiungono quelle per non corretto recepimento o per violazione delle norme. Sul piano generale, anche Spagna, Francia, Grecia, Germania, Portogallo e Belgio sono ben oltre la media, mentre, tra i nuovi Stati Membri, è la Polonia ad incontrare i maggiori problemi con le infrazioni a soli due anni dall'adesione.

Nel corso del 2006 è stato tuttavia avviato un notevole lavoro per recuperare strada, intervenendo sia su problemi di carattere strutturale con un miglioramento dei meccanismi di recepimento (come più sopra indicato), sia investendo in maniera decisa nel coordinamento delle Amministrazioni competenti coinvolte dalle infrazioni ai fini di una sempre maggiore sensibilizzazione al rispetto della normativa comunitaria. In tale ottica si collocano:

- ✓ la predisposizione di un data-base centrale delle procedure di infrazione, in corso di elaborazione informatica presso il Dipartimento delle politiche comunitarie;
- ✓ l'istituzione di una speciale "Struttura di missione" all'interno del Dipartimento Politiche Comunitarie, in stretto e costante contatto con le Amministrazioni nazionali interessate dalle infrazioni, il Ministero degli Affari Esteri e, attraverso la Rappresentanza Permanente a Bruxelles, con la stessa Commissione europea;
- ✓ l'esame e la decisione politica sui seguiti necessari, connessi alle procedure d'infrazione, da parte del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari ed Europei (CIACE).

Questi meccanismi, uniti ad una decisa volontà politica di promuovere il rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria, dovrebbero contribuire in maniera rilevante a semplificare e ottimizzare gli sforzi tesi ad una significativa diminuzione del numero dei procedimenti aperti contro l'Italia.

2.3 Sistema Informativo del Mercato Interno (IMI)

Il 16 marzo 2006 gli Stati membri hanno approvato il progetto IMI proposto dalla Commissione europea, che consentirà di sviluppare un sistema informativo per migliorare lo scambio e la gestione delle informazioni sul mercato interno. Il sistema prevede la concreta e corretta attuazione delle disposizioni di cooperazione e assistenza reciproca tra gli Stati previste in alcune direttive comunitarie (qualifiche professionali, direttiva servizi, commercio elettronico) diventando anche un mezzo per evitare falsificazione di dati, certificati e diplomi e assicurando la massima chiarezza e legalità. Un'unica rete di collegamento sostituirà gli attuali collegamenti bilaterali, prevedendo anche tempi standardizzati entro i quali le autorità competenti sono obbligate a fornire risposte. Dalla fase meramente progettuale si è quindi passati ad una fase più operativa di definizione dei requisiti. La Commissione europea sta infatti lavorando all'elaborazione di un sistema flessibile e graduale, come hanno richiesto numerose volte gli esperti nazionali.

I diversi assetti organizzativi delle Amministrazioni nazionali negli Stati membri, che variano da sistemi federali (con competenze ripartite tra livello nazionale e regionale) a sistemi più centralizzati, impongono la definizione di un sistema flessibile. Gli Stati membri potranno pertanto organizzare la rete delle Autorità competenti responsabili dello scambio di informazioni secondo il modello più adatto alle proprie esigenze. Il sistema sarà reso operativo progressivamente, a partire dall'inizio del 2008, quando verrà gradualmente applicato il sistema di scambio informativo previsto per le qualifiche professionali mentre, per la fine del 2008, quello riguardante i servizi. Per quanto concerne le professioni, dall'inizio del 2008 il sistema partirà con le quattro professioni pilota di medico, farmacista, fisioterapista e contabile. A tale riguardo, nel corso del 2006 la Commissione europea ha creato un gruppo di lavoro ad hoc di esperti nazionali per predisporre il progetto pilota sulle professioni. Attori del sistema saranno obbligatoriamente le Autorità competenti e un "Coordinatore nazionale IMI", principale autorità all'interno di uno Stato membro e diretto interlocutore della Commissione europea. Resta facoltativa la nomina, da parte degli Stati membri, delle figure intermedie dei "Coordinatori delegati IMI", competenti per grandi macroaree amministrative, aree geografiche o per settori.

2.4 La rete europea SOLVIT

A quattro anni dall'istituzione della rete di cooperazione amministrativa della Commissione europea per la soluzione di problematiche transfrontaliere segnalate da cittadini e imprese relative alla mancata applicazione delle norme del mercato interno da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la percentuale di soluzione dei casi continua a rimanere molto alta: l'ultimo Rapporto dell'Esecutivo comunitario sull'attività del SOLVIT, pubblicato il 4 maggio 2006, evidenzia un tasso medio di soluzione dei reclami pari al 77 per cento (risolti mediamente in 62 giorni).

Il 71 per cento dei casi vengono presentati dai cittadini soprattutto nel settore della sicurezza sociale e dei riconoscimenti delle qualifiche professionali, mentre il 29 per cento provengono dalle imprese, in particolare nel settore della libera circolazione dei servizi e del diritto di stabilimento. Il flusso dei reclami, che è progressivamente aumentato fino al 2005, si è stabilizzato nel corso del 2006: la Commissione europea ritiene che questo derivi sia dalla mancanza di risorse umane nei Centri nazionali (in particolare negli Stati membri più grandi), sia da una scarsa conoscenza del servizio da parte degli utenti.

Tra le iniziative comunitarie previste per il 2007 figurano un collegamento automatico tra il SOLVIT e il Servizio di orientamento dei cittadini, finanziato dalla Commissione europea (che fornisce gratuitamente informazioni e consulenze personalizzate sui diritti dei cittadini UE attraverso una rete di avvocati) nonché un inserimento dei casi nel database da parte della stessa Commissione europea: l'Esecutivo comunitario riceve, infatti, numerose segnalazioni di cittadini sia direttamente sia attraverso il Comitato Petizioni del Parlamento europeo. Il rapporto evidenzia pertanto che, mentre il network continua a mostrare la sua validità e forza, gli Stati dovranno investire maggiori risorse nei loro Centri, per mantenere gli attuali livelli di performance e affrontare gli ulteriori sviluppi della rete.

Il principale problema in cui i Paesi incorrono è l'elevatissimo numero di richieste che, per svariate motivazioni, non possono poi essere inserite nel sistema, risultando quindi di fatto un lavoro sommerso: molte segnalazioni riguardano infatti richieste di informazioni (per le quali i Centri forniscono il punto di contatto della rete europea competente più vicino al richiedente) e problemi ritenuti conformi al diritto comunitario dagli esperti nazionali di settore. Per questa ragione, la Commissione europea ha previsto per il 2007 la possibile registrazione nel database (e quindi la visibilità nelle statistiche) anche dei reclami per i quali non venga poi aperto un caso.

Con l'ingresso nell'UE il 1° gennaio 2007, Romania e Bulgaria sono entrate a far parte del network, aggiungendosi ai venticinque Paesi comunitari e ai tre Stati dello Spazio economico europeo (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). A livello nazionale, nell'ambito della riforma del Dipartimento Politiche Comunitarie (DM 9 ottobre 2006, pubblicato su GURI del 23 dicembre 2006), il Centro italiano è stato collocato nel nuovo "Ufficio cittadinanza europea": al fine di migliorare e rafforzare i rapporti tra cittadini e Istituzioni, il Governo italiano ha, infatti, deciso di istituire un Ufficio ad hoc, nell'ambito del quale è stato inserito il Servizio "Procedure d'infrazione e SOLVIT". Il Centro SOLVIT italiano si pone come il quarto destinatario di reclami (dopo Spagna, Francia e Germania) tra gli Stati aderenti al network.

Nella riunione pacchetto sull'applicazione del diritto comunitario tenutasi presso il Dipartimento il 24 novembre 2006, la Commissione europea – D.G. Mercato Interno ha informalmente anticipato i contenuti del Rapporto annuale sul funzionamento del Centro italiano (stato dei lavori al 5 dicembre 2006): dalla relazione emergono risultati molto positivi circa il tasso di soluzione dei casi (pari al 95 per cento, nonostante il numero dei reclami pervenuti sia raddoppiato rispetto all'anno precedente) e la riduzione dei tempi di trattamento pari ad una media di 80 giorni (superiore a quella comunitaria, ma comunque entro i termini di

14 settimane concesse dall' Esecutivo comunitario). Pur avendo inviato un numero di casi superiore all'anno precedente, il Centro ha inserito nel database un numero di reclami limitato in rapporto alla popolazione italiana: a questo proposito, l'Esecutivo comunitario ritiene che i cittadini e le imprese possano beneficiare in misura maggiore dei servizi offerti dalla rete attraverso una capillare campagna di informazione a livello territoriale.

Un'altra iniziativa intrapresa dal Centro italiano per il 2007 è lo sviluppo di sinergie con i responsabili italiani delle altre due reti europee che si occupano di controversie transfrontaliere: la rete FIN-Net per le liti in materia di servizi finanziari e la rete dei Centri europei dei consumatori (EEC-Net) per quelle tra consumatori e imprese. La collaborazione con il Centro europeo dei consumatori di Roma è già iniziata il 28 giugno 2006 con la partecipazione ad una giornata di studio organizzata dal Centro europeo consumatori di Roma sulle "Controversie transfrontaliere nel consumo: l'ADR, la giustizia ordinaria" e proseguita ad ottobre con l'organizzazione di un seminario formativo ad hoc sul SOLVIT per il personale del Centro di Roma.

Nel corso del 2006 è continuata l'attività di promozione della rete nei diversi Saloni di comunicazione pubblica a cui ha partecipato il Dipartimento (Forum della Pubblica Amministrazione, Fiera internazionale del Libro, ANCI Expò, Salone della Comunicazione pubblica) e nell'organizzazione di seminari formativi per gli organismi che agiscono in rappresentanza di cittadini. Dal novembre 2003, la Commissione europea ha previsto che le associazioni di categoria rappresentative di cittadini e imprese (Euro Info Centres, Rete EUROPE DIRECT, Associazioni di consumatori) ma anche le Ambasciate italiane e i Parlamentari europei possano divenire membri associati alla rete, registrandosi al SOLVIT: il Centro italiano dispone di circa 80 organismi associati che hanno la possibilità di inserire problematiche direttamente nel database, utilizzando la username e la password fornita dalla Commissione europea.

L'8 febbraio 2006 il Dipartimento ha organizzato un seminario per i 39 punti di contatto italiani della rete europea EUROPE DIRECT, la quale ha lo scopo di informare e assistere i cittadini su qualsiasi tematica europea: nella parte più operativa dell'incontro, si è illustrato come ogni Centro possa diventare organismo associato alla rete SOLVIT e, conseguentemente, inserire una bozza di caso riguardante la problematica del cittadino. Dall'interesse per i contenuti del seminario di febbraio sono scaturiti ulteriori incontri di promozione: il 10 febbraio 2006 la partecipazione alla manifestazione sulla "Giornata dell'Europa" organizzata da EUROPE DIRECT di Caserta in collaborazione con gli enti locali, il 16 giugno 2006 un seminario formativo presso la sede EUROPE DIRECT della Provincia autonoma di Bolzano, il 4 ottobre 2006 il convegno sull' "Anno europeo sulla mobilità professionale" promosso dal Centro EUROPE DIRECT di Lecce.

3 PRINCIPALI REALIZZAZIONI IN MATERIA DI CONCORRENZA E AIUTI DI STATO NELL'ANNO 2006

3.1 Concorrenza

Lineamenti principali della politica della concorrenza nel 2006

Nel corso del 2006, l'azione della Commissione nel settore della concorrenza è stata guidata dall'attuazione concreta degli obiettivi posti sin dal 2004 – anno di insediamento dell'attuale Commissione – di contribuire a rilanciare in maniera efficace l'agenda di Lisbona al fine di fare dell'Europa l'economia più competitiva del mondo entro il 2010.

Tre erano le priorità fissate dal Commissario Kroes all'inizio del suo mandato nel 2004:

- ✓ un'applicazione effettiva delle regole nel settore antitrust e in quello delle concentrazioni;
- ✓ una riforma complessiva della disciplina degli aiuti di Stato;
- ✓ un'attiva politica della concorrenza per accompagnare l'applicazione delle regole in materia di concorrenza.

Nel settore delle concentrazioni, la Commissione è intervenuta in diverse occasioni, con alterni risultati, per la verità, per riaffermare la prevalenza delle regole comunitarie rispetto alle residue resistenze di singoli Stati Membri di fronte alla perdita del controllo di alcuni colossi "nazionali" in settori strategici.

Ciò è emerso lo scorso anno con particolare evidenza nel settore della produzione e distribuzione dell'energia. La crisi delle forniture di gas dalla Russia, con la quale si è aperto il 2006, ha avuto una naturale funzione propulsiva in questo settore, spingendo alcune aziende europee di primaria rilevanza a considerare e avviare operazioni di fusione con altre società europee. Tuttavia in alcuni casi le Autorità nazionali sono attivamente intervenute con pesanti interferenze nelle libere scelte del mercato a tutela dei propri campioni nazionali.

Il contenzioso che ne è derivato ha visto tra i protagonisti, diretti e indiretti, tutti i principali produttori europei: dai francesi di Suez e di Gas de France, ai tedeschi di EON, agli spagnoli di Endesa, alla nostra ENEL ed è nelle alterne vicende che hanno caratterizzato e stanno tuttora caratterizzando alcune operazioni, tra aspirazioni nazionalistiche e deciso intervento della Commissione a tutela dell'applicazione delle regole, che si sta giocando oggi una partita importante dai cui risultati dipenderà la capacità dell'Europa di competere nel mondo globalizzato con i più grandi concorrenti mondiali. La vicenda della fusione tra Gas de France e Suez, promossa dalle Autorità francesi, di fatto a detrimento delle aspirazioni di ENEL, oltre a rivelare persistenti resistenze alla perdita di controllo in alcuni settori cruciali, ha peraltro messo a nudo anche alcuni obiettivi limitati nella capacità della UE di assicurare l'applicazione di regole uguali per tutti, in linea con la lettera e lo spirito della normativa comunitaria. Si tratta di un settore nel quale è facile prevedere anche nel 2007 un dibattito serrato all'interno della UE: è un dibattito nel quale occorrerà non perdere di vista che

l'obiettivo finale è assicurare la futura crescita economica e l'incremento stabile dell'occupazione a vantaggio di tutti i cittadini europei.

Anche nel settore del controllo anti-trust, l'azione della Commissione è stata guidata dall'obiettivo di assicurare l'effettiva applicazione delle norme in materia di concorrenza a vantaggio dei consumatori europei e a tutela delle loro posizioni. È stata così portata al centro del dibattito soprattutto la revisione del sistema sanzionatorio a carico delle società che hanno violato la normativa anti-trust, nonché l'attuazione di una normativa che consenta ai consumatori di chiedere il risarcimento danni a seguito della violazione delle regole di concorrenza. Quindi, una compensazione più efficace dei danni accompagnata da una più avanzata cultura della concorrenza al fine di promuovere l'osservanza delle norme comunitarie.

Il secondo obiettivo prioritario dell'azione della Commissione nel settore della concorrenza nel 2006 è stata la riforma degli aiuti di Stato per modernizzare gli strumenti a disposizione di un'Europa allargata e sempre più inserita in un'economia mondiale globalizzata e interdipendente. Costruendo sulla base del Piano d'azione per gli aiuti di Stato 2005-2009, vero e proprio itinerario di riforma del settore, l'azione della Commissione è stata orientata nel 2006 al perseguimento dell'obiettivo di una riduzione complessiva degli aiuti di Stato consentiti, nel quadro di una loro rimodulazione strettamente correlata all'obiettivo di intervenire in maniera "mirata" nei casi di "fallimento del mercato" in settori strategici per l'intera Unione Europea. Sul piano generale, ciò ha comportato una estensione ragionata delle aree in cui gli Stati Membri possono concedere aiuti senza provocare distorsioni di concorrenza, accompagnata però da una maggiore attenzione nella valutazione di quelle misure che per settore e/o per volume possano realmente risultare distorsive.

In questo quadro ha assunto un'importanza centrale la revisione, completata a fine 2006, delle linee guida per la concessione di aiuti di Stato a favore dell'innovazione, uno degli elementi centrali della stessa strategia di Lisbona. Ampliamento dell'ambito degli aiuti compatibili, dunque, con il riconoscimento della valenza cruciale delle attività di start-up e dei poli di innovazione. Restano tuttavia pregiudizi eccessivi nei confronti dei progetti più rilevanti per dimensione, che si traducono in un eccessivo carico di adempimenti amministrativi a carico degli Stati Membri che ne vogliano dimostrare la loro compatibilità con le regole comunitarie. In altre parole, fatta la scelta a favore del sostegno dell'innovazione, la UE non ha osato renderla incisiva in quei settori che, per economia di scala, possono davvero fare la differenza sui mercati internazionali.

Significative anche le revisioni delle regole sugli aiuti al capitale di rischio, settore nel quale è stato aumentato del 50 per cento il livello minimo di compatibilità, e delle regole sulle esenzioni de minimis, ambito nel quale è stata raddoppiata la soglia degli aiuti che possono oggi essere esentati da notifica. Risultato positivo per l'Italia è stata l'inclusione nella regolamentazione de minimis del settore del trasporto su strada, che ne era precedentemente escluso.