

Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese

Revisione del metodo per fissare i tassi di riferimento e di attualizzazione, del 12 dicembre 2007

Decisione della Commissione, del 28 novembre 2005, riguardante l'applicazione dell'articolo 86, paragrafo 2, del trattato CE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale

Le proposte

Il 24 aprile 2007 la Commissione europea ha proposto per la consultazione degli Stati membri una prima bozza di Regolamento generale d'esenzione per categorie di aiuti di Stato. L'obiettivo fondamentale della Commissione è quello di consolidare in un unico testo i vigenti regolamenti di esenzione, altresì semplificandoli.

Inoltre, con tale nuovo regolamento, l'esenzione dall'obbligo della notifica sarà estesa a tre nuove tipologie di incentivi statali:

- ✓ aiuti per la protezione dell'ambiente,
- ✓ aiuti concessi nella forma del capitale di rischio
- ✓ aiuti alle grandi imprese nel settore della Ricerca, sviluppo ed innovazione.

Tutti i progetti di aiuto relativi ai settori che ricadranno nel campo di applicazione del futuro Regolamento e ne rispetteranno le regole saranno considerati compatibili con le regole sugli aiuti di Stato senza, quindi, che sia necessaria la preliminare notifica alla Commissione, prevista (salvo, appunto, i casi di esenzione) dall'articolo 88 del Trattato della Comunità europea.

La proposta di Regolamento presenta poi una importante novità, relativa alla prima concreta applicazione del citato "principio Deggendorf". Al riguardo, la Commissione, al fine di assicurare che gli aiuti privi della sua preventiva autorizzazione di compatibilità possano alterare le condizioni della concorrenza, ha stabilito che gli aiuti in favore di imprese che non abbiano ottemperato all'obbligo di restituzione di un precedente aiuto dichiarato incompatibile ed illegale, ancorché soddisfino i requisiti richiesti per godere dell'esenzione, debbano essere sottoposti alla valutazione di compatibilità e quindi notificati.

La Commissione, dopo una prima riunione del Comitato consultivo in materia di aiuti di Stato del luglio 2007, ha manifestato l'intenzione di adottare la versione finale del regolamento generale d'esenzione entro giugno 2008. Comunque, prima dell'adozione del Regolamento generale d'esenzione, la Commissione dovrà riunire almeno una volta ancora il citato Comitato per una ottenere dagli Stati membri una valutazione finale della proposta.

Il 25 maggio 2007 la Commissione, in vista della scadenza fissata al 31/12/2007 della disciplina ancora vigente, ha presentato la bozza di linee guida in materia di aiuti di Stato per la

protezione dell'ambiente. In un primo momento la Commissione aveva ritenuto di applicare le nuove linee guida a partire dal 1° gennaio 2008. Tuttavia, a causa di ritardi in parte attribuibili alla contemporanea predisposizione della disciplina degli aiuti per la protezione ambientale contenuta nella proposta di Regolamento generale d'esenzione, si prevede che il nuovo testo normativo sarà pronto entro gennaio del 2008.

Ai fini di una più efficace valutazione economica dei progetti di sostegno alle imprese che adottano soluzioni produttive maggiormente ecocompatibili, la bozza di linee guida ripropone lo schema ormai classico del test comparativo che pondera gli effetti positivi della misura (conseguimento di un obiettivo di interesse comune) con i suoi effetti potenzialmente negativi, quali la distorsione degli scambi e della concorrenza.

In funzione del grado di rischio di distorsione della concorrenza vengono previsti due livelli di valutazione della compatibilità comunitaria del progetto di aiuto: una valutazione semplificata riservata a quelle misure che abbiano una portata distorsiva contenuta entro certi parametri, ed una valutazione dettagliata per i casi di aiuto potenzialmente più distorsivi.

Le principali novità relativamente ai contenuti riguardano:

- ✓ le intensità degli aiuti, che sono generalmente più alte rispetto alle precedenti linee guida, in particolare nel settore del risparmio energetico;
- ✓ la previsione di specifici criteri di compatibilità per investimenti in nuovi settori di intervento quali la gestione dei rifiuti o gli aiuti connessi a regimi di autorizzazioni scambiabili;
- ✓ con riferimento agli aiuti ambientali sotto forma di riduzione o esenzione d'imposta, la previsione di regole più semplici e più chiare che pongono come valore di riferimento il livello minimo di imposizione comunitaria armonizzata.

La bozza di linee guida è giunta alla sua versione finale e, come detto in precedenza, la Commissione si appresta a licenziarlo entro il mese di gennaio del 2008.

Il 27 giugno 2007 la Commissione ha proposto un progetto di revisione della Comunicazione sulla applicazione degli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie.

Il progetto, lungamente dibattuto in ambito di riunioni multilaterali nonché di incontri bilaterali tra la Commissione ed i Paesi membri, modifica sensibilmente la precedente Comunicazione in corso dal 2000, proponendo due obiettivi strategici:

1. aumentare la trasparenza dei meccanismi di valutazione e, di conseguenza, la certezza giuridica, relativamente ai tipi di incentivazione statali concessi sotto la forma di garanzia;
2. agevolare il ricorso al finanziamento per le PMI;

Il primo obiettivo (aumentare la trasparenza) poggia sul principio dell'investitore privato in economia di mercato. È il cardine sul quale la Commissione intende far ruotare la

valutazione di compatibilità delle misure e dei regimi di incentivazione che utilizzano lo strumento delle garanzie.

Il secondo obiettivo (agevolare l'accesso delle PMI al mercato finanziario) viene perseguito mediante un sistema semplificato di verifica della compatibilità comunitaria della garanzia prestata con le regole a presidio della concorrenza.

Quando l'importo del credito garantito è inferiore a 1,5 milioni di euro (safe harbour premium), l'aiuto è ritenuto compatibile ex se.

Quando il credito garantito è uguale o superiore al safe harbour premium, la compatibilità è valutata sulla base di parametri che fanno riferimento, sostanzialmente, al rating della PMI beneficiaria.

Una importante novità rispetto alla precedente disciplina riguarda l'estensione del campo di applicazione a tutte le forme di sostegno all'export credit intra ed extra comunitario. Su questo aspetto si sono concentrate le maggiori critiche da parte di tutti i Paesi membri. L'eventuale estensione delle regole sugli aiuti di Stato all'export credit determinerebbe, infatti, un forte elemento di incertezza giuridica per gli investitori ed uno svantaggio per gli operatori comunitari rispetto ai tradizionali competitors. Inoltre, detta eventualità sarebbe in contraddizione con gli specifici accordi conclusi in ambito O.C.S.E. ed O.M.C. dalla Commissione stessa, in rappresentanza di tutti i Paesi membri dell'Unione europea, che già regolano il settore del credito all'export e che sono stati trasposti nell'ordinamento comunitario.

I rilievi mossi dagli Stati membri nei confronti della proposta in questione hanno rallentato l'iter di adozione (al momento non ancora conclusosi) da parte della Commissione europea inizialmente prevista per la fine del 2007. In questo caso non si hanno elementi sufficienti per poter ritenere imminente l'adozione del progetto di Comunicazione in parola.

Il 2 ottobre 2007 la Commissione europea ha lanciato un questionario per raccogliere l'esperienza maturata a tutti i livelli in ambito nazionale nell'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in crisi, in vista della scadenza, nell'ottobre del 2009, degli attuali Orientamenti comunitari.

La finalità che traspare dal questionario della Commissione è realizzare, dopo la revisione, Orientamenti che definiscano chiaramente gli obiettivi che possono essere invocati dagli Stati membri per giustificare la concessione di aiuti alle imprese in crisi utilizzando un approccio economico alle decisioni di intervento più marcato e sofisticato di quanto fino ad oggi non sia stato fatto.

Le Autorità italiane hanno trasmesso a Bruxelles un documento di risposte ed osservazioni al questionario frutto del coordinamento tra tutte le Amministrazioni competenti in materia posto in essere dal Dipartimento per le politiche europee. Nel documento è stata sottolineata l'importanza delle azioni di salvataggio di realtà industriali in crisi nella considerazione del valore intrinseco che le stesse comunque hanno in termini di tutela e rilancio del capitale umano, di preservazione del sistema di relazioni professionali e sociali del territorio ove esse operano.

Il 31 ottobre 2007, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri a trasmettere i propri commenti sul questionario relativo al miglioramento delle procedure in materia di aiuti di Stato. Nel Piano d'azione del giugno del 2005, la Commissione aveva manifestato l'intenzione di procedere ad un'ampia e coerente riforma delle vigenti norme in materia per quanto riguarda sia gli aspetti sostanziali che quelli procedurali con l'obiettivo, in particolare, di rendere questi ultimi più prevedibili e trasparenti.

Anche in questa circostanza il Dipartimento per le politiche europee ha predisposto e trasmesso alla Commissione il documento di risposte ed osservazioni formulate, in sede di coordinamento, dalle Amministrazioni.

Questione Deggendorf

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria per il 2007), al comma 1223, ha introdotto una norma che condiziona la fruizione degli incentivi alle imprese alla previa autocertificazione, da parte dei destinatari, di non essere debitori di precedenti aiuti di Stato dichiarati incompatibili ed illegali dalla Commissione europea e dei quali la medesima ha ordinato il recupero.

La norma si configura come strumento per non concedere aiuti a quelle imprese che non abbiano restituito aiuti dei quali la Commissione ha ordinato il recupero.

Tale norma ha previsto per la sua attuazione l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, dopo una complessa attività di coordinamento con le Amministrazioni interessate, è stato adottato il 23 maggio del 2007 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il successivo 12 luglio.

Con tale DPCM è stato definito, da un lato, quali sono state le decisioni di recupero in merito alle quali la Commissione europea ha chiesto l'applicazione del così detto "impegno Deggendorf" e, dall'altro, gli schemi di dichiarazione utilizzabili come riferimento dalle varie Amministrazioni per predisporre autonomamente, nel rispetto del comma 1223, i loro modelli di dichiarazione sostitutiva. Sotto quest'ultimo profilo, lo stesso D.P.C.M., all'art. 8, ha chiarito che le dichiarazioni dovranno essere effettuate in conformità con i modelli predisposti dalle Amministrazioni.

L'adozione del decreto è un deciso segnale lanciato nei confronti della Commissione europea per evidenziare la volontà del nostro Paese di migliorare le posizioni nello scoreboard dei casi pendenti di recupero di aiuti illegali ed incompatibili che, in base ai dati della rilevazione del gennaio 2007, vedeva l'Italia al terzo posto con undici decisioni di recupero non eseguite, preceduta solo dalla Spagna (17) e dalla Germania (16).

8. CONSOLIDAMENTO DEL MERCATO INTERNO

8.1 Migliorare l'ambiente giuridico per le imprese e i cittadini: "Legiferare meglio"

La Commissione europea ha definito nel suo Piano d'azione del 24 gennaio 2007 le modalità di lavoro con gli Stati membri per misurare e ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi per le imprese, programmando la presentazione del suo secondo esame strategico dell'iniziativa "Legiferare meglio" all'inizio del 2008, dopo quello presentato alla fine del 2006.

L'attenzione dell'esecutivo comunitario si concentra sugli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi che dovrebbero essere chiaramente distinti dalle caratteristiche strutturali della legislazione, funzionali o necessarie alla realizzazione degli obiettivi della normativa.

Il Piano propone, pertanto, da una parte, che la Commissione, con l'aiuto degli Stati membri - e avvalendosi della collaborazione di un consulente esterno (Contractor), selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica - misuri gli oneri amministrativi legati alla legislazione comunitaria, comprese le disposizioni di applicazione ed elabori proposte di riduzione e, dall'altra, che i Paesi UE misurino e riducano gli oneri amministrativi imposti dalle legislazioni interne, nazionali o regionali. Il progetto di misurazione comunitaria dovrebbe concludersi in tempo per il Consiglio europeo del marzo 2009.

Oltre all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi imputabili alla legislazione UE in vigore, il Piano d'azione comprende un elenco di azioni rapide (fast track actions, 5 già adottate e 5 in attesa del varo ufficiale) che possono produrre, a breve termine, risultati significativi, apportando modifiche relativamente minori alla legislazione esistente e non rimettendo in questione l'obiettivo generale della normativa (si va dal diritto societario alle statistiche, dai trasporti all'igiene dei prodotti alimentari), con un risparmio stimato di 1.3 miliardi di euro.

Il diritto societario è il primo settore interessato dall'azione di misurazione, per il quale il Contractor doveva completare la mappatura della normativa italiana di trasposizione entro il mese di settembre 2007, con l'obiettivo di produrre un rapporto finale di misurazione entro gennaio 2008.

Il Consiglio UE considera opportuna la scelta volta a semplificare il quadro normativo comunitario nei settori del diritto societario, della contabilità e della revisione contabile, adattando, in particolare, le norme alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione.

Nelle conclusioni adottate dal Consiglio "Competitività" del 22 novembre 2007, i ministri chiedono alla Commissione europea di occuparsi principalmente delle seguenti iniziative:

- ✓ presentare proposte legislative volte a ridurre gli oneri amministrativi ingiustificati per le aziende nei tre settori già citati, iniziative che sono attese, possibilmente, entro la fine del 2008;
- ✓ riformare, a seconda dei casi, gli strumenti comunitari pertinenti che impongono alle imprese, agli investitori e ai creditori costi superiori ai presunti vantaggi;
- ✓ accertarsi che le esigenze imposte alle società, in particolare nei settori della contabilità e della revisione, siano determinate ad un livello necessario e proporzionato alla dimensione e al tipo di azienda.

La Commissione è chiamata, inoltre, a valutare la necessità d'integrare maggiormente la legislazione europea nei campi del diritto societario, della contabilità e di revisione dei bilanci delle società, tenendo presente i seguenti obiettivi: - razionalizzare le esigenze in materia di pubblicazione dell'informazione; - ridurre il numero di controlli legali effettuati preventivamente; - aumentare e ottimizzare l'impiego degli strumenti elettronici nelle relazioni tra società e amministrazioni pubbliche, nonché tra le aziende stesse; - semplificare i rapporti tra imprese e pubbliche amministrazioni attraverso, soprattutto, l'apertura di "sportelli unici".

Il Presidente della Commissione europea ha annunciato il 14 settembre 2007 la nomina di Edmund Stoiber a capo del Gruppo di alto livello delle parti firmatarie indipendenti per la riduzione dell'onere amministrativo.

Costituito da 15 membri rappresentanti le grandi imprese e le PMI, i sindacati, le ONG e gli ambienti universitari e politici, questo nuovo consesso, con un mandato di tre anni, collaborerà con l'esecutivo comunitario nell'attuazione del Piano di azione per ridurre del 25% entro il 2012 l'onere amministrativo che grava sulle imprese nell'Unione. E' stato chiamato a far parte del Gruppo di alto livello anche Riccardo Illy, Presidente della Regione Friuli-Venezia-Giulia e dell'Assemblea delle Regioni d'Europa.

L'Italia ha sostenuto il Piano d'azione della Commissione per la riduzione degli oneri amministrativi perché può contribuire significativamente al miglioramento delle condizioni di lavoro delle imprese, soprattutto delle PMI, agevolando il raggiungimento degli obiettivi di crescita e sviluppo indicati dalla strategia di Lisbona.

Inoltre, parallelamente alle iniziative comunitarie di semplificazione e di riduzione degli oneri, il Governo italiano ha adottato misure concrete per favorire il rilancio del settore economico e alleggerire gli oneri per i cittadini, attraverso l'adozione di strumenti per la semplificazione e il miglioramento della regolazione.

Il miglioramento della qualità della regolazione e la connessa semplificazione sono, infatti, fattori decisivi per la competitività del Paese, per l'effettività dei diritti fondamentali dei cittadini, per la garanzia di fruibilità dei servizi e delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari.

Il nostro Paese ha già fissato un analogo livello di obiettivi di riduzione del 25% degli oneri, con l'auspicio che l'agenda sulla better regulation punti su un approccio maggiormente integrato nelle aree della riduzione degli oneri amministrativi e dell'analisi di impatto, rivolgendo l'attenzione – oltre che alle esigenze delle aziende – anche a quelle dei cittadini.

Ridurre il peso degli oneri di origine normativa ed amministrativa a carico di cittadini ed imprese è, d'altronde, una necessità ed un obiettivo comune a tutti i paesi dell'Unione europea, alle Istituzioni comunitarie e agli Stati membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

Si è reso necessario, pertanto, stabilire, a livello nazionale, un quadro certo di obiettivi ed azioni ed una strategia condivisa ai vari livelli di governo.

Occorre, infatti, tener presente che, a seguito dei profondi cambiamenti introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione sul riparto di competenze, qualsiasi strategia finalizzata alla semplificazione per i cittadini e le imprese non può essere condotta a livello esclusivamente statale e, inoltre, alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'articolo 118 della Costituzione, tale strategia non può non fondarsi su una solida alleanza con gli attori sociali.

In tale contesto, si colloca il Piano d'azione di semplificazione e di qualità della regolazione, predisposto ogni anno entro il termine del 31 marzo, in conformità a quanto disposto dall'articolo 1 del d.l. n. 4 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 80 del 9 marzo 2006.

Il Piano d'azione, sottoposto al parere del Consiglio di Stato, identifica le priorità degli interventi di semplificazione e di qualità della regolazione, individuando sette aree operative, all'interno delle quali sono inserite specifiche azioni con i relativi obiettivi, i termini per il loro conseguimento, le amministrazioni responsabili dell'attuazione ed, eventualmente, le altre amministrazioni coinvolte.

Il Piano di azione è lo strumento che predefinisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati del Governo, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo.

La politica di semplificazione perseguita attraverso il Piano implica non solo l'impegno a ridurre il numero delle norme o delle fasi dei procedimenti amministrativi, ma anche quello di sostituirle con disposizioni migliori, più chiare nello specificare il loro impatto sui cittadini e le imprese, che siano il risultato di una scelta volta a realizzare maggiori benefici a costi minori e che siano accettate dai destinatari, grazie ad un effettivo processo di consultazione.

Con il Piano, quindi, il Governo intende superare la visione della semplificazione prevalentemente "normativa" o "giuridica", avviando un programma di miglioramento della qualità della regolazione volto ad individuare un quadro complessivo delle iniziative, normative ed amministrative, da adottare o in corso di realizzazione.

In tale ottica, il Piano ricomprende gli strumenti che vanno utilizzati in modo integrato come la semplificazione normativa e la riduzione della legislazione vigente, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, la consultazione, l'analisi d'impatto.

Il Piano si allinea, quindi, alle iniziative adottate a livello internazionale, con particolare attenzione all'ambito comunitario. La sua adozione diviene lo strumento volto a perseguire un ambizioso programma di semplificazione della normativa comunitaria e di quella nazionale.

Ampliando l'orizzonte della strategia dell'esecutivo comunitario, sono in corso una serie di iniziative per il miglioramento del corpus legislativo esistente, che riguardano, tra l'altro, la riduzione dei costi di natura amministrativa, che sono al centro della rinnovata strategia che ha portato, all'inizio del 2007, all'adozione di un Piano d'azione per la quantificazione e la riduzione degli oneri.

La Commissione, nella Comunicazione sull'esame strategico del programma per "Legiferare meglio" nell'Unione europea del 14 novembre 2006, aveva messo in evidenza i progressi compiuti nell'attuazione della strategia di semplificazione. Essa aggiunge 43 iniziative a quelle già individuate nell'ottobre 2005, le quali potrebbero prestarsi alla semplificazione per il periodo 2006-2009. Queste nuove iniziative vanno dalla semplificazione amministrativa nel settore agricolo alla semplificazione della legislazione esistente in materia di giocattoli, passando per la revisione del meccanismo di rilascio del label ecologico. E' stata prevista, nel 2007, l'integrazione di questo programma con nuove iniziative e settori di intervento.

Inoltre, la codificazione e l'abrogazione della legislazione obsoleta costituiscono un ulteriore ambito di intervento, da realizzarsi attraverso il processo di codificazione per riunire in un unico atto legislativo le disposizioni in vigore.

La Commissione attribuisce, infatti, grande importanza alla semplificazione e alla chiara formulazione della normativa comunitaria, affinché diventi più comprensibile e accessibile al cittadino comune, offrendogli nuove possibilità di far valere i diritti previsti dalla normativa vigente.

Questo obiettivo non può essere realizzato fintanto che le innumerevoli disposizioni, modificate a più riprese e spesso in modo sostanziale, rimangono sparse, costringendo i soggetti interessati a ricercarle, sia nell'atto originario che negli atti di modifica. L'individuazione delle norme vigenti richiede, pertanto, un notevole impegno di ricerca e di comparazione dei diversi atti.

Per tale motivo è indispensabile codificare le disposizioni che hanno subito frequenti modifiche, se si vuole che la normativa comunitaria sia chiara e trasparente.

L'esecutivo comunitario, pertanto, ha dato istruzione ai propri servizi di procedere alla codificazione di tutti gli atti legislativi dopo non oltre dieci modifiche, sottolineando che si tratta di un requisito minimo e che i vari servizi dovrebbero sforzarsi di codificare i testi di loro competenza anche a intervalli più brevi, al fine di garantire la chiarezza e la comprensione immediata delle disposizioni comunitarie.

La codificazione va effettuata, inoltre, nel pieno rispetto del normale iter legislativo comunitario. Dal momento che in sede di codificazione nessuna modificazione di carattere

sostanziale può essere apportata agli atti che ne fanno oggetto, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concluso un accordo interistituzionale che ha consentito la rapida adozione degli atti di codificazione.

Per quanto concerne, invece, il miglioramento della normativa futura, sono necessarie delle valutazioni di impatto ex ante, attraverso un comitato interno che è chiamato a fornire consulenza.

La valutazione si estende anche alla legislazione in itinere, per esaminare la conformità con le priorità in materia di crescita e occupazione e con le norme sul miglioramento della legislazione.

Un ultimo ambito riguarda il recepimento corretto della normativa comunitaria negli Stati membri, attraverso il trattamento delle principali categorie dei casi di violazione ed il rafforzamento dell'informazione sull'applicazione della legislazione. A questo proposito, la Commissione europea ha avanzato il 5 settembre 2007 una serie di proposte per migliorare l'applicazione del diritto comunitario. Avvalendosi di diversi strumenti, intende individuare gli aspetti applicativi in sede di elaborazione di nuove norme o di modifica della legislazione esistente e sollecita da parte degli Stati membri un rinnovato impegno verso i cittadini e gli imprenditori per migliorare la comunicazione delle informazioni e la soluzione dei problemi. La Commissione si impegna, inoltre, ad elaborare misure preventive più mirate, a migliorare l'efficienza intensificando il processo decisionale e a stabilire una gerarchia di priorità tra i procedimenti giudiziari che essa avvia. In sede di recepimento, gestione e applicazione della normativa comunitaria, propone una pianificazione e revisione strategica più rigorosa dei risultati tra i propri servizi, il Parlamento e il Consiglio.

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

Fase discendente

La Commissione europea - Direzione Generale del Mercato Interno, a partire dal 1998, elabora con cadenza semestrale, a fine aprile ed a fine ottobre, un quadro di valutazione dei risultati raggiunti, nell'attuazione del mercato interno, dagli Stati membri dell'Unione europea, denominato Scoreboard, basato sulla percentuale della trasposizione delle regole del mercato interno nella legislazione nazionale.

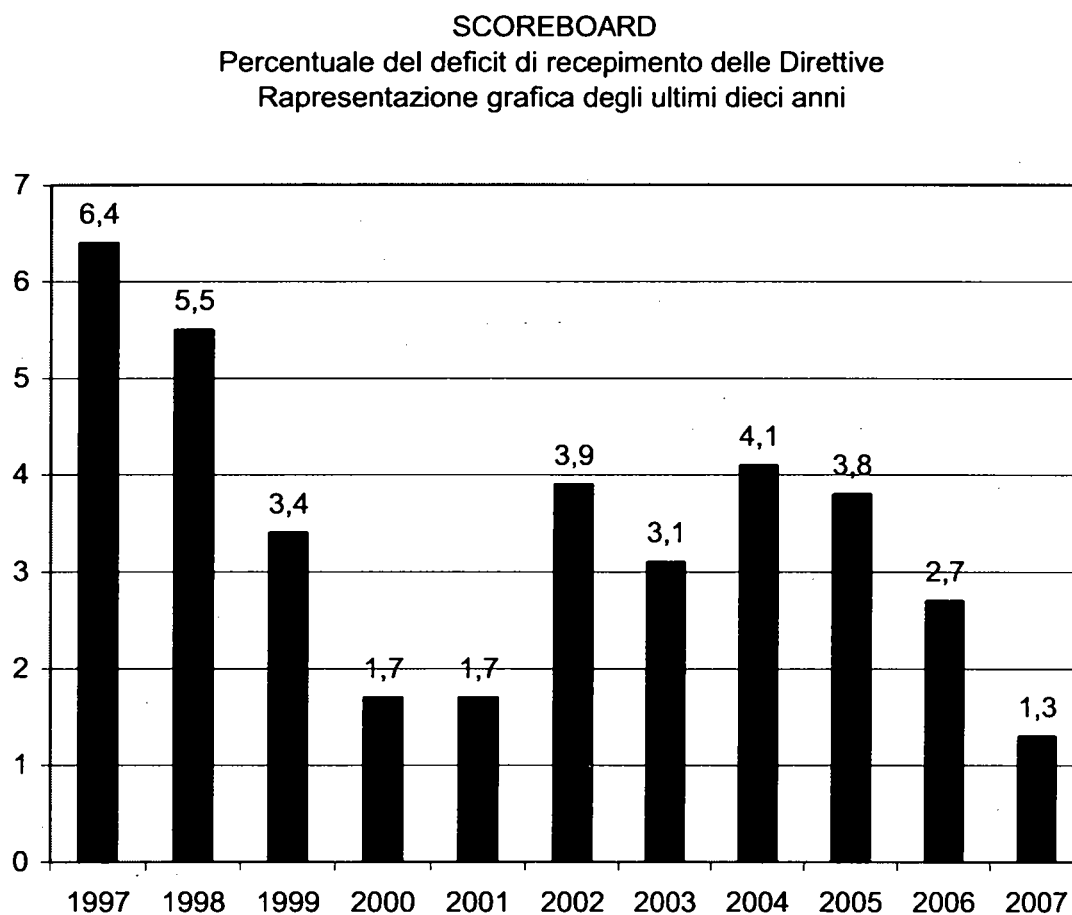
Per evitare la frammentazione del mercato interno, derivante dalla mancata attuazione delle direttive comunitarie, l'esecutivo comunitario esercita, attraverso la comparazione dei risultati, un'azione di stimolo sugli Stati dell'UE fondata sulla valutazione delle performance ottenute nel trasporre, nei tempi prefissati, la normativa europea di diritto derivato. La mancata attuazione della normativa comunitaria limita l'esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese che, in caso di mancato recepimento, sono costretti a ricorrere alla giustizia ordinaria per poterli esercitare, con incremento dei costi derivanti dall'attivazione del contenzioso. Nel caso

di direttive che presentino il carattere delle immediata applicabilità, interamente o parzialmente (cd. Direttive self-executing), scaduto il termine di recepimento, i diritti soggettivi direttamente derivanti dalle norme comunitarie sono attivabili con ricorso al giudice. Le pubbliche amministrazioni, deputata ad applicare nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali le norme comunitarie, con difficoltà procedono a disapplicare norme nazionali confliggenti con norme comunitarie, anche se questo obbligo deriva da una giurisprudenza comunitaria consolidata.

La percentuale di mancato recepimento indica che uno Stato membro, oltre a non rispettare un obbligo giuridico derivante dal Trattato, non riconosce ai cittadini, ai consumatori, agli imprenditori la possibilità di accedere compiutamente ai benefici del mercato unico o di stimolare la competitività dei mercati attraverso la rimozione degli ostacoli che le legislazioni nazionali frappongono alla libera circolazione delle merci ed alla libera prestazione dei servizi.

La tabella semestrale dello Scoreboard viene presentata dalla Commissione europea al Consiglio Competitività e Crescita e ai Comitati dell'esecutivo comunitario afferenti a questa sessione consiliare, gli obiettivi di riduzione progressiva del deficit di trasposizione vengono fissati dal Consiglio europeo di primavera che, da ultimo nella sessione dell'8/9 marzo del 2007, ha indicato nella percentuale dell'1% entro il 2009 al più tardi la soglia che gli Stati membri dovranno raggiungere. A quella data l'Italia era al 2,7% rispetto alla media europea dell'1,2%, il Ministro per le Politiche Comunitarie si è impegnato nell'azione di coordinamento, sensibilizzazione delle istituzioni di vertice, delle amministrazioni competenti per materia e degli organismi di controllo, e ha consentito di recepire, da giugno all'ottobre 2007, trentuno direttive riducendo il deficit di trasposizione da 2,7% all'1,3%, con apprezzabile recupero di posizioni rispetto ad una tendenza che ha visto, negli anni pregressi, il nostro Paese scivolare verso il fondo della classifica, anche per il meccanismo e la tempistica di approvazione della Legge comunitaria annuale.

La prossima scadenza della valutazione della Commissione europea sullo Scoreboard è fissata per il 30 aprile 2008. Per mantenere l'attuale deficit dell'1,3%, (corrispondente a 22 direttive non ancora recepite), l'Italia dovrà trasporre entro quella data 33 direttive. Per raggiungere l'obiettivo dell'1% dovrebbe trasporre 38 entro il 30 aprile 2008.

Figura**Scoreboard**

Nota: I dati sono riferiti alle rilevazioni del mese di Novembre di ogni anno.

8.3 Sistema Informativo del Mercato Interno (IMI)

Fase ascendente

Gli Stati membri dell'Unione europea, nel comitato consultivo per il mercato interno hanno approvato il 17 marzo 2006 il piano globale di attuazione del sistema di informazione del mercato interno – IMI ed il relativo sviluppo, volto a migliorare la comunicazione tra le amministrazioni degli Stati membri.

La Commissione europea ha deciso di finanziare e di istituire il sistema IMI (Internal Market Information) come progetto di interesse comune nell'agosto del 2006 ed ha accordato un ulteriore finanziamento a favore del progetto nel luglio 2007.

Il Sistema di informazione del mercato interno – IMI, è uno strumento concepito quale ausilio per le autorità competenti del territorio SEE (Spazio economico europeo), che le

disposizioni sull'assistenza reciproca previste da alcuni atti legislativi sul mercato interno obbligano a scambiarsi informazioni con le loro controparti in altri Stati membri. Le Autorità competenti del territorio SEE, si scambieranno quindi richieste di informazioni tramite il sistema IMI e potranno operare a livello nazionale, regionale o locale.

Il Sistema IMI consiste in una base di dati contenente le autorità competenti del SEE che intervengono nell'applicazione quotidiana della legislazione sul mercato interno nel loro territorio. La base di dati offre l'opportunità di ricerca multilingue per facilitare la scelta dell'interlocutore più appropriato. Per poter utilizzare questo sistema non occorre conoscere la struttura amministrativa degli altri Stati membri.

L'altro elemento principale dell'IMI è una banca dati contenente gruppi di domande previamente tradotte, desunte dalle disposizioni in materia di assistenza reciproca della legislazione pertinente. Un'autorità competente in uno Stato membro può creare una richiesta (nella propria lingua) basandosi su uno di questi gruppi di domande ed inviarla mediante il sistema alla propria controparte in un altro Stato membro. L'autorità competente consultata vedrà la richiesta nella propria lingua e potrà inviare la risposta all'autorità richiedente sempre per mezzo del sistema.

Quando la fase sperimentale entrerà a regime (prevedibilmente nel primo semestre 2008) l'IMI fungerà da meccanismo di assistenza per le disposizioni in materia di assistenza reciproca della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. A partire dal 2009 sarà utilizzato anche per le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

La sperimentazione operativa della prima fase del sistema IMI è suddivisa in fasi successive: agli inizi del 2008 è prevista una prima fase del progetto pilota che riguarda la direttiva "Qualifiche" e, in particolare, i riconoscimenti professionali relativi a quattro professioni (medico, farmacista, fisioterapista, "commercialista"). Nel corso del 2008, la seconda fase prevede un'estensione del sistema alle altre professioni previste dalla direttiva "Qualifiche". Nel 2009, a partire dalla terza fase, dovrebbero essere approntate sulla rete quelle funzionalità che ne permetteranno l'utilizzo per la cooperazione amministrativa, in attuazione della direttiva servizi.

Successivamente sarà possibile, da parte della Commissione europea, allargare il Sistema IMI ad altre direttive, quali la direttiva relativa al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi, la direttiva commercio elettronico e la direttiva relativa ai prodotti da costruzione.

Per completare la messa a punto del Sistema IMI, la Commissione europea ha adottato in data 12 dicembre 2007, una decisione relativa alla protezione dei dati nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno, fornendo una base giuridica, fissando funzioni, diritti, obblighi dei partecipanti e degli utenti IMI.

Tutte le funzioni messe a disposizione dal Sistema IMI alle autorità competenti degli Stati membri della UE sono accessibili a partire da una pagina web e sono costituite da diversi

servizi (quali informazioni sulle autorità competenti in tutto il territorio dell'UE e del SEE, piattaforma multi linguistica, modalità di gestione del processo, tra cui un sistema automatico di notifiche e-mail e un'interfaccia web per consultare, funzioni per aggiornare e gestire il sistema di informazione) a supporto di una serie di atti normativi sul mercato interno, come pure da strumenti a supporto di testi legislativi specifici.

Il primo strumento supporta le disposizioni in materia di assistenza reciproca previste dalla direttiva sulle qualifiche professionali, mentre il secondo strumento supporterà le disposizioni in materia di cooperazione amministrativa contenute nella direttiva sui servizi.

Esiste un coordinatore del sistema IMI nazionale (NIMIC) e la Commissione europea ha posto in capo al NIMIC, prima dell'inizio del progetto, il compito di assicurare che gli obblighi legali relativi all'utilizzo del sistema siano soddisfatti, e, per questo, ha chiesto espressamente che il Coordinatore notifichi il sistema IMI all'autorità nazionale per la protezione dei dati, ai sensi dell'articolo 18 della direttiva 95/46/CE, trattandosi di un sistema suscettibile, nel suo funzionamento di processare dati.

I coordinatori nazionali IMI hanno infatti il ruolo di autenticare le autorità competenti che chiedono di accedere al sistema IMI e fare sì che le richieste provenienti da altri Stati membri ricevano risposte soddisfacenti e tempestive. Possono inoltre scambiare richieste di informazioni con altre autorità che sono registrate nel sistema.

Di norma, spetta unicamente al coordinatore IMI stabilire che non vi sia alcuna autorità competente nello Stato membro che rappresenta, in grado di rispondere alla richiesta.

Per poter utilizzare il sistema le autorità ed i coordinatori devono essere registrati nella base di dati delle autorità competenti dell'IMI.

Ogni autorità/coordinatore registrato designerà una o più persone fisiche all'interno del proprio organico in qualità di utenti dell'IMI. Gli utenti saranno registrati nel sistema e riceveranno una serie di privilegi - utente che determineranno il modo in cui possono intervenire nel sistema.

Per il Governo italiano, il coordinamento nazionale del Sistema IMI è stato assunto dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

Il sistema IMI aggiunge un ulteriore elemento di sicurezza giuridica, a tutto vantaggio della protezione dei dati: gli scambi di informazioni puntuali tra Stati membri mediante fax, e-mail o lettera, potranno avvenire tramite un sistema strutturato interoperabile.

L'attuazione del sistema IMI presuppone, nelle fasi di accompagnamento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi, l'interoperabilità dei sistemi informatici degli Stati membri dell'Unione, in aspetti particolari quali la firma elettronica, l'identificazione dei soggetti erogatori del messaggio, la documentazione elettronica da presentare alle Autorità competenti.

La Dichiarazione interministeriale di Manchester del 2005 ha fissato al 2010 il raggiungimento dell'obiettivo dell'interoperabilità dei sistemi di rete europei e degli identificativi, sottolineando le ricadute positive di questo traguardo sulle quattro libertà del mercato interno. Allo stato attuale, già nella fase di sperimentazione del progetto pilota delle quattro professioni, viene affrontata una possibile interoperabilità per settori (documenti

elettronici, identificazione transfrontaliera di persone fisiche e giuridiche, archiviazione elettronica) prendendo spunto dalle direttive appalti del 2004 che prevedono la presentazione dell' offerta e la documentazione allegata, garantendo l' identità dell' offerente e la segretezza dell' offerta.

La rete fisica del sistema IMI- Internal Market Information è Internet, con software di proprietà della Commissione europea, server ubicato a Lussemburgo, banca dati dell' esecutivo comunitario con trattamento e stoccaggio dei dati limitato al tempo necessario per l' espletamento della richiesta. La Commissione europea si fa carico della manutenzione del Sistema IMI, delle traduzioni necessarie e fornisce assistenza agli Stati membri mediante un Help desk centrale.

L' utilizzo di Internet è protetto dal protocollo (formato e sequenza del messaggio) https (hyper text transfer protocol secure) che consente l' invio di pacchetti criptati, decifrabili solo dal gestore del server che rilascia la chiave al generatore del messaggio. Ulteriore protezione del generatore del messaggio è la combinazione di username/password/PIN (Personal Identification Number), utilizzata dagli istituti di credito.

Il collegamento alla rete IMI è attualmente in fase di studio perché può effettuarsi sia in modo diretto, tramite un navigatore da parte del coordinatore IMI e delle autorità competenti, sia mediato tramite il prossimo SPC-Sistema pubblico di connettività, gestito dal CNIPA.

Nel caso di entità locali territoriali, il collegamento può avvenire anche tramite una porta di dominio (interfaccia) che collegherà SPC con i sistemi regionali. Il collegamento con il sistema di rete regionale di prossima realizzazione, denominato SFIR - Sistema Federalismo In Rete, operante nell' ambito del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio, è in fase di approfondimento tecnico, con l' Ufficio informatica e telematica del Dipartimento delle risorse umane ed i servizi informatici della Presidenza del Consiglio, per verificare le capacità di carico, di stoccaggio temporaneo e di trattamento dei dati del sistema e i possibili collegamenti, diretti o mediati, con la rete IMI.

8.4 La rete europea SOLVIT

Fase discendente

Il 22 luglio 2007 il SOLVIT ha festeggiato i cinque anni di attività con una valutazione estremamente positiva da parte della Commissione europea: dalla sua istituzione la rete europea, che risolve problemi transfrontalieri di cittadini ed imprese legati alla non corretta applicazione del diritto comunitario da parte delle pubbliche amministrazioni, ha proposto soluzioni rapide ed efficaci ad oltre 1.800 problemi concreti.

Il Commissario responsabile del mercato interno ha definito la rete un grande esempio di collaborazione tra le Istituzioni comunitarie e gli Stati membri attraverso la quale 1800 utenti possono esercitare maggiori diritti nell'ambito dell'Unione europea.

Il Rapporto annuale SOLVIT 2006, pubblicato dall'Esecutivo comunitario il 30 aprile 2007, evidenzia un tasso di soluzione dei reclami pari all'82 per cento ed una tempistica di gestione generale dei reclami di circa 55 giorni; i 2/3 dei casi vengono presentati dai cittadini mentre il restante 30 per cento dalle imprese.

La maggior parte dei problemi riguarda le aree della sicurezza sociale (nel quale rientra la salute), il riconoscimento delle qualifiche professionali e la fiscalità.

Un rapporto sintetico sul SOLVIT viene presentato dalla Commissione europea anche nell'ambito del più generale documento di lavoro riguardante una comparazione dei risultati raggiunti dai Paesi U.E. sia nella trasposizione del diritto comunitario nella legislazione nazionale che nelle procedure d'infrazione aperte nei confronti degli Stati denominato Scoreboard.

L'ultima edizione del documento è stata pubblicata nel luglio 2007. I risultati del primo semestre 2007 evidenziano un incremento del 50 per cento del numero dei reclami gestiti dai Centri nazionali. Dati informali elaborati dall'Esecutivo comunitario per un periodo comprensivo di tutto il 2007 confermano un trend di crescita del 75%, con la registrazione nel sistema di 817 casi accettati dai Centri nazionali rispetto ai 469 dell'anno precedente.

Le ragioni dell'incremento sono ascrivibili a una serie di innovazioni (di cui alcune di carattere tecnico) introdotte a livello comunitario da gennaio 2007: è stata attivata, innanzitutto, un'ulteriore procedura di invio dei reclami da parte dei cittadini e delle imprese rispetto a quelle finora previste (fax, e.mail e posta ordinaria) basata su un formulario on line che permette un immediato inserimento nel database attraverso il collegamento con il sito internet della Commissione europea oppure tramite i siti delle Amministrazioni nazionali in cui operano i Centri SOLVIT.

Il vantaggio di questa procedura è sia l'immediata visibilità delle richieste da parte dello stesso Esecutivo comunitario che effettua un continuo monitoraggio sul network, sia la registrazione del lavoro svolto dai Centri relativamente ai reclami per i quali non vengono aperti casi formali, lavoro che nel sistema precedente non veniva evidenziato e che è stato quantificato in circa il 40% del carico di lavoro complessivo.

Altra novità riguarda un collegamento automatico tra il SOLVIT ed il Servizio di orientamento dei cittadini della Commissione europea che fornisce informazioni e consulenze personalizzate sui diritti dei cittadini UE, attraverso una rete di avvocati specializzati in diritto comunitario. Ogni avvocato può inserire il reclamo direttamente nel database del SOLVIT, anche se sussistono ancora alcuni problemi di carattere tecnico in via di soluzione.

Dal 2007, la stessa Commissione europea invia ai Centri nazionali i reclami che le sono pervenuti direttamente o tramite il Comitato petizioni del Parlamento europeo e per i quali considera sussistano violazioni del diritto comunitario da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Inoltre, è divenuto obbligatorio per i Centri l'utilizzo nel database del cosiddetto "controllo di qualità", che registra la soddisfazione dei cittadini e delle imprese nei confronti del servizio in generale nonché la loro posizione nei confronti della soluzione proposta al reclamo.

Sia il Rapporto annuale che lo Scoreboard evidenziano, ancora una volta, che le potenzialità della rete non sono ancora pienamente utilizzate sia a causa di risorse umane troppo limitate nella metà dei Centri SOLVIT sia per l'esigua conoscenza del servizio da parte degli utenti.

Il Centro SOLVIT italiano, che opera nell'ambito dell'Ufficio cittadinanza europea del Dipartimento per le politiche comunitarie, è uno dei Centri più coinvolti nell'attività della rete: nel 2007, le pubbliche amministrazioni italiane sono state infatti oggetto del maggior numero di reclami, dopo Spagna e Francia (vedi grafici SOLVIT 1 E 2).

Il Centro è riuscito a risolvere questi reclami nell'85 per cento dei casi con una media superiore a quella comunitaria.

Il Rapporto SOLVIT evidenzia, inoltre, un numero di reclami inviati dal Centro italiano limitato in rapporto alla popolazione nazionale: il trend è comunque positivo poiché, dai dati estrapolati dal database della Commissione europea per tutto il 2007, risultano essere stati aperti il triplo dei casi rispetto all'anno precedente.

Il Centro ha anche fornito un costante servizio di assistenza ai cittadini ed imprese e risposto adeguatamente a tutti i reclami, anche per quelli per i quali non si è ravvisata una violazione del diritto comunitario. La rete europea SOLVIT

L'incremento del numero dei casi è dovuta non solo alle innovazioni apportate dall'Esecutivo comunitario, ma anche ad una campagna di comunicazione più incisiva intrapresa dal Dipartimento per le politiche comunitarie, che ha posto l'attività del Centro SOLVIT come uno degli obiettivi prioritari del proprio Piano di comunicazione per il 2007.

Oltre alla promozione del servizio durante gli eventi organizzati dal Dipartimento per il cinquantenario dalla firma dei Trattati di Roma, il Centro SOLVIT è stato presente in vari Saloni di comunicazione pubblica per rispondere alle domande dei cittadini distribuendo materiale informativo.

La collaborazione con la Rete europea dei consumatori (ECC-Net Italia) ha portato alla presentazione del SOLVIT nell'ambito della Conferenza stampa organizzata per la Giornata europea del consumatore il 14 marzo 2007; occasione per parlare di SOLVIT è stato, inoltre, il quinto congresso nazionale ADOC (Associazione dei Consumatori) il 7 maggio 2007 e la giornata di studio organizzata dal Dipartimento per la rete EUROPEDIRECT di Reggio Emilia il 5 dicembre 2007.

Due altri importanti eventi nazionali per migliorare la conoscenza del servizio sono stati il Corso per operatori delle reti comunitarie per l'Informazione (Europe Direct, Euro Info Centre) sulla revisione del mercato interno presso il CIDE il 16 novembre 2007 nonché il convegno del 3 ottobre 2007 "Solvit: strumento di regolazione paragiurisdizionale delle controversie transfrontaliere" organizzato dall'Università Roma Tre – Facoltà di Giurisprudenza in collaborazione con il Dipartimento politiche comunitarie.