

17/142/CR09/C11

**POSIZIONE SULLA 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 DEL 02/05/2017**

Premessa

La proposta di regolamento del Consiglio e Parlamento europeo formulata dalla Commissione europea contenuta nella COM (2017) 257 del 2 maggio 2017, stabilisce la possibilità per la Commissione europea di richiedere informazioni direttamente ad imprese o gruppi/associazioni di imprese qualora ritenga che ci sia una grave difficoltà nell'applicazione del diritto dell'Unione europea che rischi di compromettere il conseguimento di un importante obiettivo strategico dell'Unione riferito al funzionamento del mercato unico e queste informazioni non siano altrimenti accessibili.

La motivazione della proposta risiede nel fatto che la Commissione europea, organo istituzionalmente deputato a garantire il rispetto della normativa europea, ha riscontrato l'esistenza di carenze importanti nell'attuazione del diritto europeo che riguardano il completamento del mercato unico ed ha individuato nella difficoltà di accesso a dati attendibili una delle maggiori criticità a riguardo.

Pertanto, l'obiettivo dichiarato della proposta è quello di aiutare la Commissione europea a monitorare e far rispettare le norme del mercato interno a garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese attraverso uno strumento di acquisizione di informazioni mirate complete e attendibili. Inoltre, permetterà alla Commissione di proporre miglioramenti nel caso in cui dovesse emergere che la mancata conformità sia dovuta a carenze nella pertinente legislazione settoriale.

Il campo di applicazione previsto è piuttosto ampio, in quanto il regolamento si applicherebbe a:

- mercato interno;
- agricoltura e pesca, tranne le conservazioni delle risorse biologiche del mare;
- trasporti;
- ambiente;
- energia.

Le imprese o associazioni di imprese sono obbligate a fornire alla Commissione le informazioni in loro possesso in modo chiaro completo e preciso.

Nel caso in cui, intenzionalmente o per negligenza grave, non forniscano le informazioni o siano fuorvianti o incomplete, la Commissione ha la facoltà di applicare sanzioni, in termini di ammende pari all'1% del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente e/o penalità di mora in caso di ritardo pari al massimo al 5% del fatturato medio giornaliero dell'impresa.

## Analisi della proposta di regolamento con osservazioni note e rilievi critici:

1. **Base giuridica:** la Commissione ha individuato la base giuridica in diverse disposizioni del TUE (articolo 17 che elenca i compiti e i poteri della Commissione europea) e del TFUE, tra cui *in primis* l'art. 114 (che prevede l'adozione di misure necessarie per il corretto funzionamento del mercato interno) e l'art 337 (che conferisce alla Commissione il potere di raccogliere tutte le informazioni nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio che delibera a maggioranza semplice).

La stessa Commissione riferisce nella proposta che i sopra richiamati articoli sono già stati utilizzati come base giuridica per un precedente atto legislativo (la direttiva 2015/1535 del 9 settembre 2015) che prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche.

Si fa notare al riguardo che non sia adeguatamente giustificata nella proposta l'appropriatezza e la proporzionalità dello strumento previsto (Regolamento) sia in termini di forma sia nel merito, come di seguito illustrato.

2. **Campo di applicazione:** la proposta di regolamento si applica oltre al settore del mercato interno di cui all'art 26 paragrafo 2 TFUE, anche ai settori dell'agricoltura e pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare), ai trasporti, all'ambiente e all'energia.

Molti dei settori interessati sono già caratterizzati da un sistema di raccolta dati piuttosto capillare, così come sono previsti già istituti ed organismi sia a livello nazionale che a livello europeo, deputati alla rilevazione e detenzione dei dati riferiti ai settori in questione, per cui si ritiene la previsione suddetta non giustificata e ultronea rispetto agli scopi indicati.

3. **Condizioni:** La Commissione europea può esercitare il potere attribuito con la proposta in discussione in presenza delle seguenti condizioni:
  - I. Qualora ritenga sussista una grave difficoltà nell'applicazione del diritto;
  - II. Qualora non ci siano dati disponibili in una fonte accessibile al pubblico e
  - III. Qualora non siano state fornite da Uno Stato membro o da una persona fisica o giuridica.

Si ritiene che sia necessario definire in maniera più precisa, specificando le condizioni che lo determinano, il concetto di "grave difficoltà" nell'applicazione del diritto tale da compromettere il conseguimento di un importante obiettivo strategico dell'Unione.

4. **Destinatari:** la Commissione può chiedere le informazioni alle grandi imprese, alle PMI e alle microimprese solo se queste ultime appartengono ad un gruppo di imprese.

Si ritiene necessario escludere le micro imprese dall'ambito di applicazione del presente proposta, in quanto da una parte per la loro dimensione non sono in grado di avere un effetto distorsivo sulla concorrenza e, dall'altro, non risulta essere giustificato e proporzionato far gravare su di loro eccessivi oneri burocratici e finanziari, in termini sia di informazioni fornite sia in termini di eventuali sanzioni. Sebbene nelle premesse si sottolinei come la Commissione sia tenuta ad effettuare un'attenta selezione dei destinatari, peraltro evidenziando come i destinatari più plausibili siano le grandi imprese, di fatto nell'articolo si rimette tutto nella discrezionalità più ampia della Istituzione europea senza specificare a priori i criteri di individuazione delle imprese.

5. **Procedura.** Il procedimento delineato nella proposta si articola nelle seguenti fasi:

- I. Prima di esercitare il potere di cui alla proposta di regolamento, la Commissione adotta una decisione motivata indirizzata allo Stato o agli Stati membri interessati, nella quale si dà descrizione della sussistenza dei requisiti per esercitare il potere di chiedere informazioni alle imprese, le informazioni richieste e i criteri di selezione delle imprese;

- II. Successivamente la Commissione richiede le informazioni alle imprese mediante semplice domanda o mediante decisione, le quali devono indicare la base giuridica e lo scopo della richiesta, specificare le informazioni richieste, stabilire il termine entro il quale fornirle, nonché le eventuali sanzioni;

III. Le imprese sono obbligate a rispondere in modo chiaro completo e preciso;

IV. Nel caso in cui le imprese o associazioni di imprese, intenzionalmente o per negligenza grave forniscano informazioni incomplete, inesatte o fuorvianti o qualora non rispondano, la Commissione può comminare delle sanzioni consistenti in ammende e penalità di mora (queste nel caso in cui la richiesta di informazioni assuma la forma della decisione);

V. Le imprese destinatarie hanno il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia UE contro le decisioni della Commissione che comminano le suddette sanzioni;

VI. Infine la Commissione sulla base delle informazioni fornite ha facoltà di aprire un procedimento di infrazione ai sensi dell'art 258 TFUE nei confronti dello Stato Membro interessato.

A riguardo, in primo luogo, è necessario che la Commissione chiarisca meglio la differenza tra decisioni e semplici domande. In particolare sarebbe necessario qualificare meglio giuridicamente la natura delle semplici domande in considerazione del fatto che anche queste ultime possono dar luogo all'applicazione di sanzioni.

In secondo luogo si rileva che non è previsto alcun tipo di contraddittorio nei confronti dello Stato interessato. Esso non ha possibilità di esprimersi nel merito, né nella fase prodromica all'esercizio del potere di richiedere informazioni da parte della Commissione, né, completata la procedura de quo, prima che la Commissione avvii il procedimento di cui all'art 258 TFUE.

In particolare lo Stato è solo destinatario di informative, in fase iniziale prima dell'esercizio del potere della Commissione di chiedere informazioni alle imprese e poi in quanto per conoscenza la Commissione invia una copia della semplice domanda o della decisione allo Stato interessato.

6. **Sanzioni:** è previsto nei casi sopra indicati che la Commissione, se ritenuto necessario e proporzionato, possa irrogare mediante ulteriori decisioni:

- Ammende di importo non superiore al 1% del fatturato totale dell'impresa destinataria realizzato durante l'esercizio sociale precedente
- Penalità di mora - qualora l'impresa non rispetti il termine entro il quale fornire le informazioni - non superiori al 5% del fatturato medio giornaliero realizzato durante l'esercizio sociale precedente, per ogni giorno lavorativo di ritardo, calcolato a decorrere dalla data fissata nella decisione, finché non vengano fornite le risposte richieste. La Commissione può ridurre l'ammontare della penalità o rinunciarvi quando le imprese abbiano fornito le informazioni.

Nel fissare le sanzioni suddette la Commissione tiene conto della natura della gravità e della durata della violazione commessa dalle imprese destinatarie. Prima di adottare una decisione contenente le sanzioni sopra indicate, la Commissione dà alle imprese la possibilità di esprimersi.

La proposta, inoltre, stabilisce sia i **termini di prescrizione** per l'irrogazione della sanzione che per l'esecuzione della stessa.

In merito ai primi è previsto che il termine decorra dal giorno in cui è commessa l'infrazione; in caso di più violazioni decorre dal giorno in cui la violazione cessa. Tale termine di prescrizione si interrompe con qualsiasi atto della Commissione europea e da ogni nuova interruzione deriva un nuovo termine di prescrizione; in ogni caso il termine di prescrizione non può superare i sei anni ma solo qualora la Commissione non abbia erogato nuove ammende o penalità. È prescritto che il termine sia sospeso fino a quando la decisione della Commissione è oggetto di un procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In relazione al termine di prescrizione per l'esecuzione delle decisioni che applicano le sanzioni, è stabilito che sia pari a cinque anni decorrente dal giorno in cui la decisione è divenuta definitiva.

Tale termine è interrotto dalla notifica di una decisione che modifica l'ammontare della sanzione, oppure da ogni altro atto compiuto da uno Stato Membro su richiesta della Commissione o dalla Commissione europea stessa ai fini dell'esecuzione forzata delle sanzioni. Dopo ogni interruzione il termine ricomincia a decorrere nuovamente per intero.

In generale si ritiene che l'impianto sanzionatorio previsto e sopra descritto sia eccessivo, sproporzionato e del tutto irragionevole rispetto agli obiettivi prefissati.

La proposta, inoltre, non individua quali sono i criteri sulla base dei quali la Commissione deciderà se le risposte fornite dalle imprese abbiano le qualità richieste; non è previsto quale sia il soggetto preposto a provare che una risposta sia incompleta fuorviante o inesatta.

L'imposizione di tali sanzioni in realtà si traduce in oneri aggiuntivi a carico delle imprese, peraltro già penalizzate dalla mancata applicazione delle norme UE, presupposto dell'applicazione della proposta.

Inoltre, i termini di prescrizione, gli istituti della sospensione e della interruzione, così come la previsione della facoltà della Corte di giustizia di aumentare le sanzioni sopra indicate, sono ugualmente eccessivi e sproporzionati, conferendo una dimensione esageratamente punitiva nei confronti delle imprese, in questo modo evidenziando l'intrinseca contraddittorietà della normativa in esame tra gli obiettivi perseguiti e gli strumenti previsti.

In conclusione, quindi, si ritiene opportuno eliminare dalla proposta la possibilità in capo alla Commissione di irrogare sanzioni di quelle dimensioni sulla base di criteri che non siano oggettivi e predeterminati.

7. **Tutela della riservatezza e uso delle informazioni:** le imprese possono indicare quali informazioni debbano essere protette da segreto professionale o comunque riservate, specificando i motivi della richiesta di riservatezza. Tuttavia è nella facoltà della Commissione decidere sulla fondatezza e proporzionalità di una richiesta di riservatezza, con la conseguenza di poter decidere di divulgare comunque le informazioni trasmesse dalle imprese.

A riguardo si rileva che la proposta non tenga nella giusta considerazione le esigenze di garanzia di riservatezza manifestate dalle imprese. Pertanto, si ritiene che debba essere eliminata la possibilità di divulgare le informazioni fornite dalle imprese, tranne nel caso in cui lo Stato, eventualmente considerato responsabile di una violazione dedotta dalle informazioni fornite, non si debba difendere in un procedimento di fronte alla Corte di Giustizia.

## Conclusioni

Si ritiene che la proposta di Regolamento in esame non sia conforme al principio di proporzionalità, sia quanto alla forma dell'atto utilizzato, sia per quanto riguarda i contenuti della disciplina dedotta, che non appaiono proporzionati all'obiettivo del completamento del mercato unico finalizzato al sostegno delle imprese soprattutto le micro, piccole e medie imprese.

Al contrario, la proposta in esame crea ulteriori obblighi a carico delle imprese (anche le MPMI) e le rende indirettamente responsabili di violazioni imputabili agli Stati membri.

Gli oneri burocratici e finanziari risultano eccessivi: le stesse stime riportate dalla Commissione nelle motivazioni della proposta, per cui è previsto che il costo per una singola PMI sia variabile da 300 € a 1.000,00 € a richiesta, cui possono aggiungersi 1.000,00 € per la consulenza giuridica, evidenziano l'inadeguatezza della proposta, anche in considerazione del fatto che tale quantificazione è riferita alla singola risposta. Nel caso in cui la Commissione abbia necessità di avere più risposte questi i costi addebitati alle imprese sarebbero di gran lunga più alti.

Si ritiene che vi siano strumenti più adeguati per garantire il rispetto e l'applicazione da parte degli Stati membri della normativa UE, quali le condizionalità ex ante da rispettare per l'ottenimento dei fondi europei, come i dispositivi per garantire il rispetto della normativa sugli appalti pubblici, sugli aiuti di stato, la realizzazione di test sui progetti di legge nazionale o regionale che abbiano impatti sulle imprese e sul mercato unico.

Pertanto, si chiede una revisione complessiva della proposta in quanto ritenuta eccessivamente rigida, dai presupposti non ben definiti e con effetti potenzialmente contrari rispetto alle finalità perseguite.