



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

ALLEGATO A) ALLA RISOLUZIONE N. 14/2017

COM (2017) 257 del 2 maggio 2017

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

1. Premessa

La Comunicazione della Commissione europea COM (2017) 257 del 2 maggio 2017 reca la proposta di adozione di un regolamento da parte del Consiglio e del Parlamento europeo ed ha lo scopo di permettere alla Commissione stessa di ottenere informazioni nel modo più veloce e più completo possibile rivolgendo semplici richieste alle imprese e/o ai gruppi di imprese o adottando decisioni direttamente nei confronti delle stesse.

La ragione di questa proposta, come esplicitato nella stessa, risiede nel fatto che la Commissione europea, quale custode del diritto dell'Unione, ha constatato l'esistenza di carenze importanti nell'attuazione del diritto europeo che riguardano il completamento del mercato unico, principale obiettivo dei Trattati, ed ha individuato nella mancanza di informazioni corrette, complete ed esaustive proprio sul mercato unico, uno dei motivi del suo mancato compimento. Infatti, l'iniziativa è finalizzata a migliorare l'accesso della Commissione europea alle informazioni di mercato necessarie all'esecuzione dei suoi compiti ai sensi dell'art. 17 TUE¹, allo scopo di affrontare i gravi problemi riguardanti l'applicazione delle norme del mercato unico.

Nonostante sia la stessa Commissione europea ad aver richiamato nelle motivazioni della proposta la direttiva 2015/1535/UE che prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, i commissari europei hanno ritenuto opportuno proporre un **regolamento**, atto molto più incisivo della direttiva, in quanto, si legge, il completamento del mercato unico richiede un'azione forte per affrontare i gravi problemi di applicazione del diritto in tale campo. La scelta di un tale atto deriverebbe dal fatto che nell'applicare il diritto dell'UE, la Commissione europea, in mancanza di propri poteri di indagine, si affida alle informazioni fornite dai denunciatori, da enti pubblici e privati degli Stati membri.

Tale modalità di raccolta delle informazioni appare tuttavia alla Commissione europea insufficiente e disomogenea con il rischio che i provvedimenti di applicazione del diritto europeo si possano basare su un quadro giuridico imperfetto. Affrontare tali problemi vuol dire, secondo la Commissione europea, risolvere prima il mancato completamento del mercato unico e poi aiutare le imprese, soprattutto le micro, le piccole e le medie imprese (di seguito MPMI) che risentono maggiormente della mancata attuazione del diritto dell'UE.

2. Proposta di regolamento in sintesi

La proposta di regolamento contenuta nella COM (2017) 257 prevede la possibilità per la Commissione europea di adottare decisioni o semplici domande rivolte direttamente ad imprese o gruppi/associazioni di imprese qualora essa ritenga che ci sia una grave difficoltà nell'applicazione del diritto dell'Unione europea (causata da uno Stato membro) riferita al funzionamento del mercato unico e quando queste informazioni non sono pubbliche e quindi non facilmente reperibili.

Le imprese o gruppi di imprese indicate dalla Commissione europea sono obbligate a fornire alla Commissione europea stessa le informazioni in loro possesso in modo chiaro, completo e preciso. Solo contro le decisioni, e non

¹ L'art. 17 TUE affida alla Commissione europea il compito di vigilare affinché le norme del trattato e il diritto derivato dell'UE siano applicati e di vigilare sull'applicazione del diritto dell'UE.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

anche contro le semplici domande, le imprese o i gruppi di imprese possono presentare ricorso alla Corte di Giustizia europea. Tuttavia, qualora le imprese, intenzionalmente o per negligenza grave, forniscano informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete, o non rispondano affatto, la proposta di regolamento prevede la facoltà, in capo alla Commissione europea, di irrogare sanzioni che prendono la forma di ammende e penalità di mora.

Le ammende non possono essere superiori all'1% del fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente, mentre le penalità di mora non possono superiore il 5% del fatturato medio giornaliero dell'impresa o dell'associazione di imprese per ogni giorno lavorativo di ritardo.

Le ammende e le penalità di mora sono previste qualora un'impresa o gruppo di imprese non risponda ad una decisione, mentre le semplici domande sono in grado di generare solo le penalità di mora. È la Commissione europea che decide quando ridurre la penalità di mora o rinunciarvi ed è sempre la Commissione europea a decidere l'ammontare dell'importo della sanzione che varia a seconda della gravità, della natura e della durata della violazione commessa dall'impresa o dal gruppo di imprese.

Qualora, invece, la risposta fornita dall'impresa o dal gruppo di imprese sia ritenuta dalla Commissione europea pertinente, essa ha la facoltà di aprire un procedimento di infrazione contro lo Stato ritenuto responsabile ai sensi dell'articolo 258 TFUE² dinanzi la Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Per quanto riguarda le risposte, le imprese o le associazioni di imprese possono chiedere alla Commissione europea di non divulgare quanto fornito. La Commissione europea, tuttavia, qualora non ritenga fondata e proporzionata la richiesta di segretezza, può comunque decidere di divulgare le informazioni ricevute.

Infine, la proposta di regolamento contiene i termini di prescrizione per l'irrogazione e per l'esecuzione di ammende e penalità di mora che, nel primo caso, non può superare i sei anni e, nel secondo, non può superare i cinque. In entrambi i casi, da ogni nuova decisione della Commissione europea deriva un'interruzione e un nuovo termine di prescrizione. Il termine di prescrizione è sospeso quando la decisione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia, che potrà annullare o ridurre o maggiorare l'ammenda o la penalità di mora irrogata dalla Commissione europea.

3. Base giuridica

La Commissione europea ha individuato la base giuridica della proposta di Regolamento nei seguenti articoli:

- **art. 17 TUE** che elenca i compiti e le funzioni della Commissione europea.
- **art. 337 TFUE** che si riferisce alla Commissione europea la quale, per l'esecuzione dei compiti che le sono stati affidati, può raccogliere tutte le informazioni e procedere alle necessarie verifiche nei limiti e alle condizioni fissati dal Consiglio conformemente alle disposizioni dei trattati;
- **art. 43, par. 2 TFUE** che si riferisce alla politica agricola comune;
- **artt. 91 e 100 TFUE** che si riferiscono ai trasporti;
- **art. 114 TFUE** che riguarda il ravvicinamento delle legislazioni;
- **art. 192 TFUE** che riguarda le misure che Consiglio e Parlamento europeo possono prendere per realizzare gli obiettivi previsti dall'art. 191 e cioè per la tutela dell'ambiente;
- **art. 194, par. 2, TFUE** che riguarda il campo dell'energia.

² Secondo quanto previsto dall'articolo 258 TFUE, quando rileva la violazione di una norma europea, la Commissione europea procede all'invio di una "lettera di messa in mora", concedendo allo Stato un termine di due mesi entro il quale presentare le proprie osservazioni. Qualora lo Stato membro non risponda alla lettera di messa in mora nel termine indicato oppure fornisca alla Commissione risposte non soddisfacenti, quest'ultima può emettere un parere motivato con il quale cristallizza in fatto e in diritto l'inadempimento contestato e diffida lo Stato a porvi fine entro un dato termine. Nel caso in cui lo Stato membro non si adegui al parere motivato, la Commissione può presentare ricorso per inadempimento davanti alla Corte di Giustizia. Si conclude così la fase del cosiddetto "pre-contenzioso".





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

Da una prima disamina, gli articoli 17 TUE e 337 TFUE sono gli unici a poter essere richiamati come base giuridica del regolamento in oggetto in quanto sono i soli che si riferiscono ai compiti e alle funzioni proprie della Commissione: l'art. 17 TUE, infatti, le elenca; l'art. 337 TFUE enuncia espressamente la possibilità in capo alla Commissione europea di richiedere informazioni per poter svolgere i propri compiti.

*Gli altri articoli (artt. 43, 91, 100, 192 e 194 TFUE) richiamati, riferendosi ai poteri legislativi del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo (e quindi non della Commissione europea) che, tramite procedura legislativa ordinaria, possono adottare atti nelle materie su menzionate, sembrano essere richiamati **al solo scopo di ampliare il raggio di azione della Commissione europea.***

4. Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di proporzionalità.

Riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà, nella proposta è specificato che un'azione a livello dell'Unione europea sarebbe più incisiva di quanto non lo sia quella dei singoli Stati membri in quanto si tratta della semplificazione e del coordinamento tra i vari livelli di governo nei casi in cui la dimensione transfrontaliera è maggiore.

Riguardo al rispetto del principio di proporzionalità nella proposta è specificato che gli strumenti ivi contenuti sono proporzionati agli obiettivi perseguiti, limitandosi oltretutto a quanto necessario per conseguirli. La Commissione europea inoltre, precisa che il regolamento proposto debba essere utilizzato solo in ultima istanza e qualora sussista un grave problema di applicazione del diritto dell'Unione europea.

Si ritiene che quanto affermato nella COM (2017) 257 sia in linea con il principio di sussidiarietà che stabilisce che l'azione a livello dell'UE abbia luogo solo nel caso in cui gli obiettivi possano essere conseguiti meglio a livello dell'Unione in quanto, è la Commissione europea l'organo che può coordinare nella maniera più idonea i casi a dimensione transnazionale.

Si ritiene, tuttavia, che il regolamento non rispetti il principio di proporzionalità, poiché sia la forma, sia i contenuti (come si vedrà infra, paragrafi 5 e 6) del regolamento proposto dalla Commissione europea, non appaiono proporzionati all'obiettivo che la Commissione europea stessa si pone, ovvero il completamento del mercato unico finalizzato all'aiuto delle imprese, soprattutto se micro, piccole e medie.

5. Analisi della proposta di Regolamento.

- La proposta di regolamento stabilisce le condizioni e la procedura per la richiesta di informazioni.

Per quanto riguarda le condizioni, la Commissione europea può richiedere le informazioni:

- qualora **ritenga** sussista una **grave difficoltà** nell'applicazione del diritto;
- qualora non ci siano dati disponibili in una fonte accessibile al pubblico e;
- qualora non siano state fornite da uno Stato membro o da una persona fisica e giuridica.

In relazione alle condizioni richieste, si osserva che sarebbe opportuno qualificare meglio, specificando le condizioni che lo determinano, il concetto di "grave difficoltà".





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

Per quanto riguarda la procedura che la Commissione europea definisce per la richiesta di informazioni, al contrario, essa non appare di facile e immediata comprensione quindi potrebbe essere soggetta a interpretazione in quanto poco chiara. Dall'esame della proposta di regolamento sembra potersi dedurre il seguente procedimento:

- prima di richiedere informazioni, la Commissione europea adotta una **decisione motivata**, indirizzata allo Stato membro o agli Stati membri interessati, in cui dichiara la propria intenzione di avvalersi del potere di richiedere informazioni a imprese o associazioni di imprese;
- successivamente, la Commissione europea può richiedere informazioni a imprese e associazioni di imprese, mediante **semplice domanda** o mediante **decisione**, le quali devono indicare la base giuridica e lo scopo della richiesta, precisare le informazioni richieste e stabilire un termine adeguato entro il quale le informazioni devono essere fornite;
- a seguito di una richiesta di informazioni della Commissione, le imprese o associazioni di imprese devono fornire informazioni in modo chiaro, completo e preciso;
- qualora, intenzionalmente o per negligenza grave, le imprese o associazioni di imprese forniscano informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete o qualora non rispondano, la proposta di regolamento prevede per esse ammende e penalità di mora che la Commissione europea ha la facoltà di irrogare;
- a questo punto, come previsto dalla proposta di regolamento, l'impresa o associazione di imprese hanno il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per presentare ricorsi contro le decisioni della Commissione europea;
- infine, tramite le informazioni eventualmente fornite da un'impresa o gruppo di imprese, la Commissione europea, quando lo ritenga pertinente, ha la facoltà di aprire un procedimento di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE dinanzi la Corte di Giustizia dell'Unione europea nei confronti dello Stato membro interessato.

Rispetto a tale procedura, si ritiene che la Commissione europea debba spiegare in modo più chiaro la differenza tra decisioni e semplici domande. In particolare, non risulta chiara la valenza giuridica delle "semplici domande" in quanto la possibilità di adire la Corte di Giustizia da parte dell'impresa o dell'associazione di imprese è prevista esclusivamente per il ricorso contro la decisione e non anche contro la semplice domanda che, tuttavia, è in grado di produrre gli stessi effetti della decisione.

In merito alla facoltà della Commissione europea di aprire un procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia, la Regione Abruzzo vuole soffermarsi sull'assenza della previsione di un contraddittorio tra lo Stato membro e la Commissione europea prima del ricorso all'art. 258 TFUE. Ai sensi dell'art. 258 TFUE infatti, lo Stato interessato può presentare le proprie osservazioni dopo l'invio da parte della Commissione europea di una lettera di messa in mora e quindi dopo l'inizio della procedura di infrazione.

La Regione Abruzzo ritiene, al contrario, che lo Stato membro interessato dovrebbe avere la possibilità di esprimersi prima dell'apertura del procedimento di infrazione.

- Come visto sub. par. 2, la proposta di regolamento stabilisce successivamente in cosa consistano e quando possano essere irrogate le ammende e le penalità di mora. La Commissione europea può irrogare, mediante una ulteriore decisione, a imprese o associazioni di imprese, **quando esse, intenzionalmente o per negligenza grave forniscano informazioni inesatte, fuorvianti, incomplete in risposta ad una richiesta o ad una decisione entro il termine stabilito:**

- ammende, cioè sanzioni di importo non superiore all'1% del loro fatturato totale realizzato durante l'esercizio sociale precedente;





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

- penalità di mora, cioè sanzioni non superiori al 5% del fatturato medio giornaliero dell'impresa o associazione di imprese per ogni giorno lavorativo di ritardo, calcolato a decorrere dalla data fissata nella decisione, finché esse non forniscano le informazioni richieste dalla Commissione europea. La Commissione europea può ridurre l'ammontare della penalità di mora o rinunciarvi quando le imprese abbiano fornito le informazioni richieste.

Quando la Commissione le adotta, le decisioni contengono la previsione sia delle eventuali ammende che delle penalità di mora, mentre le semplici domande contengono la previsione di eventuali ammende. Nel fissare ammende e penalità di mora, la Commissione europea tiene conto della natura, della gravità e della durata della violazione commessa dall'impresa o dall'associazione di imprese. Tuttavia, prima di adottare una decisione contenente una delle sanzioni previste, la Commissione europea dà alle imprese la possibilità di esprimersi.

La Regione Abruzzo, in merito, ritiene eccessivamente punitiva e sproporzionata sia le ammende che le penalità di mora che, pertanto, andrebbero eliminate o comunque modificate al fine di renderle proporzionate.

L'imposizione di ammende o penalità di mora da parte della Commissione europea, inoltre, può tradursi in ulteriori oneri a carico delle imprese, già penalizzate dalla mancata applicazione del diritto UE da parte dello Stato membro, e non può trovare giustificazione nello scopo generale del regolamento, ovvero la necessità di applicare il diritto UE.

- La proposta di regolamento stabilisce, infine, i termini di prescrizione per:
 - l'irrogazione di ammende e penalità di mora; in questo caso il termine decorre dal giorno in cui è commessa l'infrazione ma in caso di violazioni continue decorre dal giorno in cui la violazione cessa. Tale termine di prescrizione si interrompe con qualsiasi atto della Commissione europea ma da ogni interruzione deriva un nuovo termine di prescrizione. **Il termine di prescrizione non può comunque superare i sei anni ma solo qualora la Commissione non abbia irrogato nuove ammende o penalità.** Il termine di prescrizione è sospeso quando la decisione è oggetto di un procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia, che tuttavia, potrà non solo annullare o ridurre, ma potrà anche **maggiorare** l'ammenda o la penalità di mora irrogata dalla Commissione europea.
 - L'esecuzione di ammende e penalità di mora; in questo caso il potere della Commissione di procedere all'esecuzione delle decisioni è soggetto **ad un periodo di prescrizione di cinque anni** che decorre dal giorno in cui la decisione adottata di irrogare sanzioni diventa definitiva. In questo caso il termine di prescrizione è **interrotto in due ipotesi**: da una **decisione che modifica** l'ammontare della sanzione oppure da ogni atto compiuto da uno Stato su richiesta della Commissione europea o dalla Commissione europea stessa, ai fini dell'esecuzione forzata delle sanzioni. Dopo ogni interruzione, inizia a decorrere un nuovo termine di prescrizione.

Se la decisione della Commissione europea è oggetto di un procedimento dinanzi la Corte di Giustizia, il termine di prescrizione è sospeso fino alla sentenza della Corte.

La Regione Abruzzo, in merito, ritiene che la sospensione e quindi l'allungamento dei tempi di prescrizione, così come già sostenuto per le sanzioni, sembra rifarsi ad una dimensione esageratamente punitiva per l'impresa o l'associazione di imprese; stessa cosa dicasi per la facoltà della Corte di Giustizia di maggiorare le ammende o le penalità di mora. In questo caso infatti, la Corte di Giustizia dovrebbe avere le esclusive facoltà di confermare, ridurre ed eliminare le sanzioni.





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

6. Ulteriori osservazioni in merito alla proposta di regolamento

Nonostante la Consultazione pubblica aperta dalla Commissione europea tra il 2 agosto e il 7 novembre 2016 abbia mostrato una certa reticenza e in alcuni casi il completo disaccordo da parte delle imprese rispondenti a fornire dati che riguardano la propria attività di impresa, soprattutto quando si tratta di informazioni sensibili e riservate, la Commissione europea ha proceduto ugualmente alla proposta in oggetto. La giustificazione adottata è che alcuni tra i rispondenti hanno indicato che sarebbero propensi a rispondere alla Commissione europea se quest'ultima garantisce loro riservatezza e un onere amministrativo limitato.

*Si ritiene che la Commissione europea non tenga nella giusta considerazione l'esigenza manifestata dalle imprese di assicurare "garanzie di riservatezza". Emerge, infatti, una grande incongruenza tra "il bisogno del consenso del rispondente per la divulgazione delle informazioni fornite" e la facoltà della Commissione europea di decidere sulla **fondatezza** e sulla **proporzionalità** di una richiesta di riservatezza da parte dell'impresa interessata con la conseguenza che la Commissione europea possa decidere di divulgare comunque le informazioni protette da segreto.*

Per tale ragione, si ritiene opportuno che venga eliminato il riferimento alla divulgazione delle informazioni tranne nel caso in cui lo Stato eventualmente ritenuto responsabile di una violazione, dedotta da una risposta fornita dalle imprese, si debba difendere in sede di Corte di Giustizia.

Nell'articolato, la proposta dà alla Commissione europea la possibilità di rivolgere richieste (e quindi irrogare sanzioni) alle microimprese se appartenenti ad un gruppo di imprese.

Si ritiene che le microimprese debbano essere tenute fuori dalla portata di applicazione del regolamento in quanto, da un lato, le loro caratteristiche limitate non sono in grado di distorcere la concorrenza sul mercato e, dall'altro, potrebbero essere eccessivamente gravate da oneri burocratici (risposte da fornire) e finanziari (eventuali sanzioni).

La proposta di regolamento specifica, da un lato, che le imprese o associazioni di imprese interessate dalla richiesta sono tenute a fornire **solo** le informazioni a loro disposizione; tuttavia, dall'altro, un diverso articolo specifica le caratteristiche che le risposte fornite dalle imprese debbano avere: chiarezza, completezza e precisione. In questo caso è la Commissione europea a decidere se le risposte fornite siano chiare, complete e precise e spetta sempre ad essa irrogare sanzioni qualora ritenga le risposte non siano esatte, complete e non fuorvianti.

La proposta non individua quali criteri la Commissione europea utilizzerà nel decidere se le risposte fornite dalle imprese abbiano le qualità richieste; inoltre, non risulta chiaro quale sarà il soggetto preposto a provare che una risposta sia incompleta, fuorviante o inesatta e quali criteri utilizzerà. Per tali ragioni, si ritiene opportuno eliminare dalla proposta di regolamento la possibilità, in capo alla Commissione europea, di irrogare sanzioni sulla base di criteri che non siano oggettivi e predeterminati.

Nelle motivazioni riportate dalla Commissione europea nella proposta di regolamento si legge quanto segue: «In base alle stime, il costo di risposta per una singola PMI varia da 300 EUR a 1.000 EUR a richiesta, cui possono aggiungersi 1.000 EUR per la consulenza giuridica: questo è pari al 25% circa del costo stimato di risposta per una grande impresa».

La Regione Abruzzo, in merito, ritiene non proporzionati gli oneri finanziari dovuti alla risposta in quanto, oltretutto, la Commissione europea fa riferimento ad una singola risposta. Ciò vuol dire che la Commissione europea potrebbe avere





CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

bisogno di un numero maggiore di risposte che farebbero crescere esageratamente gli oneri finanziari addebitati alle PMI.

Inoltre, la Regione Abruzzo vuole ricordare che, allo scopo di aiutare le imprese europee, in particolare le MPMI, e allo scopo di creare un clima favorevole all'imprenditorialità, le istituzioni dell'Unione europea hanno imposto agli Stati membri, quale "condicio sine qua non" per l'ottenimento dei fondi europei, l'attuazione dello Small Business Act, che prevede, tra le altre cose, la realizzazione di un test sui progetti di legge nazionali o regionali o regolamentari che abbiano un impatto sulle MPMI con riguardo agli oneri amministrativi e finanziari.

Tuttavia, tale condizionalità non sembra essere in linea con quanto previsto dalla presente proposta di regolamento in quanto, al contrario, da un lato, crea ulteriori obblighi in capo alle imprese, già gravate dalla crisi economica, ma soprattutto, dall'altro, le rende responsabili di violazioni che non sono dovute alle imprese, bensì agli Stati membri.

Eppure, nonostante ciò, quelle stesse imprese, che spesso sono costrette ad operare in contesti poco favorevoli all'imprenditorialità, saranno gravate, attraverso il presente regolamento, da ulteriori oneri a causa di sanzioni sproporzionate, eccessive ed inutili se paragonate all'obiettivo del regolamento (il completamento del mercato unico).

Infine, la proposta di regolamento, a causa della sua eccessiva rigidità, rischia di vanificare l'operato delle istituzioni europee che stanno provando, attraverso molteplici strategie, a risollevare le sorti economiche del continente, ma rischia anche di contribuire ad istigare il clima antieuropeistico che si sta sviluppando in tutta l'Unione europea.

