



CONFINDUSTRIA

*Single Market  
Information Tool  
(SMIT)*

21 luglio 2017

Position Paper

## 1. Contenuto della Proposta

Nell'ambito della Strategie del Mercato unico, la Commissione europea ha adottato il "*Pacchetto Compliance*", con l'obiettivo di migliorare la conformità e il funzionamento del mercato unico della Unione europea, che comprende, tra le altre cose, anche la proposta di Regolamento (di seguito anche: "la Proposta") sul *Single Market Information Tool* c.d. SMIT (COM 257/2017).

Questa Proposta introduce un nuovo potere di indagine in capo alla Commissione europea, la quale potrà richiedere informazioni direttamente a imprese e associazioni di imprese per affrontare un problema di applicazione del diritto della UE che rischia di compromettere il conseguimento di un importante obiettivo strategico europeo.

Il campo di applicazione della proposta è molto ampio perché comprende il mercato interno e quindi la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati (art. 26 del TFUE) nonché alcuni settori strategici come trasporti, energia, ambiente, agricoltura, pesca e conservazione delle risorse biologiche.

Secondo la Commissione, la Proposta ha solo l'obiettivo di garantire un accesso rapido ed efficace alle informazioni, attraverso uno strumento che può essere utilizzato allorché si riscontri una grave difficoltà nell'applicazione del diritto europeo e le informazioni disponibili non siano sufficienti o adeguate o non possano essere ottenute in maniera tempestiva.

In presenza di queste condizioni, è previsto l'avvio di una procedura in tre fasi:

- 1) la notifica della decisione della Commissione di avviare la procedura SMIT agli Stati membri interessati;
- 2) l'avvio della richiesta di informazioni alle imprese, anche piccole e medie, o associazioni di imprese, attraverso una semplice domanda o una decisione formale, in cui sono indicate le informazioni richieste e il termine entro il quale fornirle;
- 3) la verifica della conformità delle informazioni ricevute con la facoltà di imporre sanzioni monetarie, attraverso una decisione formale, nel caso di negligenza oppure di informazioni incomplete o fuorvianti.

## 2. Osservazioni generali

Confindustria esprime una **posizione critica** sulla Proposta di Regolamento SMIT perché, con questa iniziativa, **la Commissione vuole estendere anche al mercato interno gli ampi poteri di indagine che già esercita in materia di antitrust, e che sono stati successivamente ampliati anche agli aiuti di stato** (Regolamenti n. 734/2013 e n. 1589/2015).

Tale **approccio appare incoerente e sproporzionato** rispetto all'obiettivo perseguito, perché l'obbligo informativo viene imposto in termini eccessivamente discrezionali, al limite dell'arbitrarietà, e non invece sulla base di una motivazione verificabile circa l'effettivo coinvolgimento dell'impresa o dell'associazione destinataria della richiesta nonché dell'obiettivo perseguito. La decisione con cui la Commissione avvia la procedura SMIT contiene solo una descrizione sintetica della presunta grave difficoltà nell'applicazione del diritto UE, mentre il

principio di proporzionalità, più volte richiamato nel documento, dovrebbe richiedere una motivazione approfondita e discussa circa l'esigenza di avviare questa procedura.

Inoltre, sebbene la decisione della Commissione di avviare tale procedura venga notificata agli Stati membri interessati, il potere rivolto alle singole imprese o alle loro associazioni non viene assolutamente intermediato dagli Stati membri. Tale profilo potrebbe dare origine a **dubbi di legittimità rispetto al principio di sovranità degli stessi Stati** e potrebbe essere contestato dinanzi alla Corte di giustizia Ue.

Appare sproporzionato anche l'**impatto sanzionatorio** a cui sono esposte imprese e associazioni nel dover rispondere, adeguatamente e tempestivamente, alle richieste di informazioni della Commissione (pari all'1% del fatturato dell'anno precedente, in caso di mancata o insufficiente risposta e/o del 5% del fatturato medio giornaliero per ogni giorno di ritardo nel rispondere).

È peraltro rilevabile una contraddizione di fondo laddove è previsto il potere della Commissione di avviare questa procedura nel caso in cui le stesse informazioni non siano state fornite dallo Stato membro o dalla persona fisica o giuridica interpellata in prima istanza (art. 5, comma 1, lett. b) e c) della Proposta). La Commissione non dovrebbe poter chiedere le medesime informazioni a imprese o loro associazioni **senza aver prima quantomeno avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti dello Stato membro o della persona fisica o giuridica che non abbiano fornito le informazioni richieste**. Sarebbe infatti paradossale e ingiustificato porre a carico delle imprese l'onere della raccolta delle informazioni e il rischio di pesanti sanzioni solo perché i soggetti destinatari della prima richiesta di informazioni omettano impunemente di inviarle.

Se non adeguatamente riformulate, le misure contenute in questa Proposta, costringerebbero le imprese e soprattutto le associazioni che le assistono a doversi dotare di servizi professionali appropriati o a ricorrere a consulenze esterne con **costi sicuramente rilevanti**, nella speranza di non incorrere nelle consistenti penalità economiche. La possibilità di adire la Corte di Giustizia avverso le decisioni della Commissione di apertura della procedura e di applicazione delle sanzioni, di fatto non rappresenta un elemento di tutela di semplice attuazione, ma costituisce un ulteriore onere amministrativo e economico a cui sarebbero esposti gli operatori.

Questa Proposta rischia di tradursi, dunque, in un grave **appesantimento burocratico** per le imprese nonché in un **ostacolo alla concorrenza** e alla libera circolazione dei beni e servizi nel mercato interno perché andrebbe a erodere risorse, economiche e intellettuali, che le imprese potrebbero invece indirizzare alla crescita e alla internazionalizzazione del proprio *business*.

Un elemento particolarmente critico della Proposta riguarda la richiesta di **informazioni riservate, soprattutto alle società quotate**. Infatti, l'impresa o l'associazione di imprese può indicare le informazioni che considera riservate, specificando i motivi della richiesta di riservatezza e fornendo anche una versione non riservata di tali informazioni. Alla Commissione viene riconosciuto il potere non solo di valutare se la motivazione è proporzionata e ben fondata ma anche di adottare una decisione contraria, dichiarando le informazioni ricevute non protette e quindi divulgabili.

Questa previsione si contrappone alla disciplina particolarmente rigorosa a cui sono soggette le **società quotate nei mercati regolamentati**, ad esempio, sull'accesso e l'utilizzo delle

informazioni *price sensitive*, volta ad impedirne un utilizzo improprio, creando turbativa sui mercati finanziari.

Più in generale, il potere riconosciuto alla Commissione di svelare informazioni sensibili, che spesso rappresentano il reale valore economico dell'azienda, rischia di tradursi in un **danno irreparabile** per gli operatori che potrebbero essere spiazzati sul mercato a causa di una possibile decisione di *disclosure* infondata e arbitraria.

Peraltro, bisogna considerare che, solo nel 2016 l'Europa si è dotata di una disciplina comune sulla protezione del *know-how* e delle informazioni commerciali riservate che, tuttavia, definisce un livello di armonizzazione minimo. Infatti, la **Direttiva sul Trade Secret** – per il cui recepimento sono previsti ben 24 mesi - prevede una serie di eccezioni, di carattere molto ampio e generico, alla tutela delle informazioni aziendali riservate, che rischiano di ridurre in modo sostanziale l'effettiva tutela del detentore del segreto commerciale.

In un contesto normativo già molto incerto per i titolari dei diritti, lo strumento dello SMIT rappresenta un'ulteriore minaccia per la protezione del *know how*, con il rischio di indebolire ulteriormente il processo di innovazione delle imprese, che non può prescindere da un efficace sistema di protezione delle informazioni riservate, le quali, spesso, costituiscono, *ex se*, il valore aggiunto di un'impresa.

L'obbligo di fornire tali informazioni è giustificabile solo all'interno di un procedimento giudiziario in cui, peraltro, come previsto nella normativa europea e nazionale vigente, devono essere adottate misure specifiche per tutelarne la riservatezza.

In aggiunta, occorre considerare che la **Commissione è già dotata** di una molteplicità di **strumenti utili a raccogliere le informazioni necessarie a indagare sul corretto funzionamento del mercato interno**, elaborare nuove iniziative legislative nonché sanzionare la mancata o non corretta attuazione di una norma europea.

Tra questi, ricordiamo le consultazioni pubbliche, le indagini mirate, i programmi REFIT, gli studi e le relazioni commissionati a specifici centri di ricerca e studi professionali, la possibilità di avvalersi di organismi di statistica e ricerca a supporto della progettazione, sviluppo, attuazione e controllo delle politiche europee, come l'Ufficio statistico della Commissione (*Eurostat*) e il *Joint Research Centre* (JRC) con elevate competenze scientifiche e tecniche. Ad esempio, al fine di venire incontro alle necessità della Commissione, potrebbe essere ampliato l'ambito di indagine dell'Eurostat alle richieste specifiche su questioni relative al funzionamento del mercato interno, come peraltro suggerito nell'*Inception impact assessment* sulla Proposta<sup>1</sup>.

È importante anche ricordare che esistono già alcuni sistemi **per facilitare il confronto tra Commissione e Stati membri su temi specifici** come: (i) la procedura di notifica prevista dalla Direttiva 2015/1535/UE (TRIS) che obbliga gli Stati membri a notificare alla Commissione le regolamentazioni tecniche su alcuni prodotti e servizi che il paese intende adottare, al fine di consentirle il pieno esercizio delle sue prerogative di controllo in materia di codificazione; (ii) il sistema dell'informazione del mercato interno (IMI), una piattaforma *online* che consente lo scambio di informazioni tra le pubbliche amministrazioni di tutta Europa che si occupano dell'attuazione pratica del diritto dell'UE.

---

<sup>1</sup> [Inception impact assessment su SMIT](#)

Alla luce di tali considerazioni, riteniamo più utile effettuare una **ricognizione puntuale degli strumenti per la raccolta delle informazioni già esistenti** e quindi valutare un loro **rafforzamento o miglioramento**, piuttosto che introdurre *ex novo* una procedura come lo SMIT, che rappresenterebbe un ulteriore onere a carico delle imprese, che già sono costrette a muoversi in un contesto nazionale particolarmente insidioso sotto il profilo burocratico.

Confindustria ha sempre sostenuto l'esigenza di procedere alla più ampia integrazione del mercato interno, che rappresenta un tassello fondamentale per creare uno spazio europeo senza frontiere, in cui gli *stakeholder* possano muoversi in un mercato dinamico e concorrenziale. A tal fine, è importante che la Commissione continui a lavorare per ridurre, ove possibile, la frammentazione del *framework* normativo nei diversi Stati membri, attraverso lo svolgimento dell'attività di orientamento e assistenza nel recepimento e attuazione della legislazione europea.

In questa prospettiva, consideriamo più vantaggioso replicare l'esperienza già sperimentata con il processo di valutazione reciproca - previsto dall'articolo 39 della Direttiva Servizi (Direttiva 2006/123/CE) – attraverso l'istituzione di sistemi formali di verifica e monitoraggio sul recepimento di specifici atti normativi. Tale processo, infatti, ha fornito agli Stati membri un luogo di condivisione delle *best practices* di attuazione della Direttiva e di confronto per la risoluzione di possibili criticità. Inoltre, il sistema di valutazione reciproca ha costituito, per la Commissione, una valida fonte di acquisizione di informazioni, utili per monitorare la corretta esecuzione della Direttiva nei singoli Stati.

Infine, occorre considerare che sono proprio **le imprese**, che operano sul mercato interno, ad essere prioritariamente **interessate alla rimozione dei *bottleneck*** e quindi a cooperare con le autorità nazionali e europee per condividere le informazioni utili a rimuovere tali barriere. Per questo motivo è sicuramente più fruttuoso **lasciare alla libera cooperazione la condivisione di informazioni**, anche per assicurare una **interlocazione maggiormente mirata alle reali esigenze e criticità da risolvere**.

In conclusione, Confindustria esprime una **netta contrarietà all'adozione di questa Proposta legislativa** perché introduce eccessivi oneri amministrativi e economici in capo alle imprese e alle loro associazioni di rappresentanza, attribuendo alla Commissione poteri oltremodo ampi di ingerenza nell'attività dei soggetti destinatari della procedura e sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

### 3. Proposte di modifica

Nel caso in cui il dibattito politico sullo SMIT dovesse proseguire, è importante introdurre alcuni correttivi alla Proposta sia per rendere la procedura più mirata agli obiettivi perseguiti sia per preservare le imprese dall'imposizione di obblighi eccessivi.

- In primo luogo, è fondamentale mantenere in capo agli Stati membri i poteri di indagine, in coerenza con l'ordinamento interno definito dalla legge n. 234/2012 "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*"; l'art. 45 di questa legge stabilisce che "*le informazioni richieste dalla Commissione europea (...) sono fornite dalle amministrazioni competenti per materia, per il tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri (...)*". Quindi, il

Governo dovrebbe continuare a essere l'interlocutore privilegiato delle imprese perché solo gli Stati membri possono attivare gli strumenti previsti nei diversi ordinamenti nel rispetto della normativa nazionale e dei diritti e interessi costituzionalmente protetti.

- Come sopra riportato, la **cooperazione delle imprese dovrebbe rimanere su base volontaria**; per stimolare il settore privato a collaborare con le istituzioni europee e nazionali, dovrebbe essere rafforzata la fase di *follow up* da parte della Commissione verso le imprese.
- Sarebbe fondamentale **escludere il potere della Commissione di esprimere un parere sulla natura riservata** delle informazioni ricevute e quindi di decidere in merito alla loro possibile divulgazione.
- Dovrebbero essere date indicazioni chiare sulla struttura della Commissione autorizzata a usare questo strumento, con l'individuazione di un ufficio *ad hoc* a cui affidare: (i) il coordinamento delle richieste di informazioni attivate dalle diverse Direzioni generali, per evitare una duplicazione di istanze; (ii) il ruolo di interlocutore privilegiato con gli SM e solo in via assolutamente eccezionale con le imprese; (iii) la responsabilità della **tutela della segretezza delle informazioni** raccolte. In merito a quest'ultimo punto, devono essere adottate le **misure idonee a garantire la segretezza dei dati raccolti** in una eventuale banca dati centralizzata. In ogni caso, le **società quotate nei mercati regolamentati** dovrebbero essere esonerate dall'obbligo di fornire informazioni riservate.
- Sarebbe essenziale adottare procedure chiare per assicurare il carattere di *extrema ratio* dello SMIT: questo dovrebbe essere attivabile solo dopo che la Commissione abbia attivato una **consultazione interservizi** per verificare l'effettiva indisponibilità dei dati.
- Dovrebbero essere definite chiare, specifiche e rigorose garanzie volte a **valutare, caso per caso, l'idoneità di tale strumento ad acquisire informazioni non altrimenti recuperabili**, al fine di dare evidenza al **principio di proporzionalità**, che deve orientare l'azione della Commissione. In questa ottica riteniamo indispensabile:
  - ✓ stabilire l'obbligo della Commissione sia di **motivare adeguatamente** l'avvio dell'indagine e la scelta dei destinatari della procedura SMIT sia di chiarire puntualmente il legame tra le informazioni richieste e lo scopo della richiesta;
  - ✓ prevedere la facoltà delle imprese di **rifiutarsi di adempiere** allorché le informazioni richieste non siano strettamente attinenti allo scopo indicato dalla Commissione, ovvero quando possano ledere il diritto a non auto-incriminarsi;
  - ✓ escludere dall'ambito di applicazione di questa Proposta le **micro, piccole e medie imprese**.