

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Beneficiare pienamente del mercato interno attraverso una più stretta cooperazione amministrativa**

COM(2008) 703 def.

(2010/C 128/19)

Relatore: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

La Commissione europea, in data 6 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Beneficiare pienamente del mercato interno attraverso una più stretta cooperazione amministrativa*

COM(2008) 703 def.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 settembre 2009, sulla base del progetto predisposto dal relatore HERNÁNDEZ BATALLER.

Alla sua 457a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 novembre 2009 (seduta del 5 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 128 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) dà il proprio sostegno all'approccio più decentrato e fondato sul concetto di rete, attuato nella prospettiva del mercato unico, che verrà dato alla cooperazione transfrontaliera per effetto del Sistema d'informazione del mercato interno (IMI). Il Comitato ritiene che questo sistema contribuirà a garantire l'effettivo rispetto delle norme relative al mercato unico e ad adottare le misure opportune per risolvere i problemi cui devono far fronte i cittadini e le imprese.

1.2. Le associazioni della società civile organizzata possono svolgere, nel rispettivo Stato membro di appartenenza, un ruolo attivo e rilevante per il funzionamento dell'IMI. Esse possono inoltre contribuire all'opera di divulgazione della sua esistenza e di sensibilizzazione al suo funzionamento.

1.3. Poiché il sistema IMI metterà in luce gli ostacoli a livello nazionale che si frappongono alla corretta applicazione della direttiva sui servizi e alla direttiva sulle qualifiche professionali, ed essendo possibile l'estensione dell'ambito concreto di utilizzo dell'IMI ad altri settori, sarebbe opportuno che la Commissione europea mettesse eventualmente a punto un meccanismo specifico di allerta e/o sanzionatorio volto ad eliminare gli ostacoli individuati.

1.4. Nella misura in cui la trasmissione dei dati nel quadro del sistema IMI è soggetta al regime sulla tutela della riservatezza dei dati personali stabilito dal diritto comunitario, il CESE raccomanda d'introdurre l'obbligo di notifica per chi detiene tali dati onde rendere esercitabile il diritto di accesso previsto dal suddetto regime, secondo quanto indicato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE).

## 2. Introduzione

2.1. L'articolo 10 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) stabilisce in modo generale il principio di lealtà tra gli

Stati membri e la Comunità, principio che è stato ampiamente sviluppato dalla giurisprudenza della CGCE <sup>(1)</sup> e in virtù del quale gli Stati membri devono:

- adottare tutti i provvedimenti di diritto interno necessari all'attuazione delle norme e degli atti comunitari,
- cooperare tra loro e con la Comunità per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato e del diritto derivato.

2.2. La cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e la Comunità si è finora sviluppata in ambiti specifici, come quello fiscale <sup>(2)</sup> (con la creazione di un ufficio centrale di collegamento in ogni Stato membro e l'obbligo dell'assistenza tra Stati membri), quello doganale, della concorrenza (rete delle autorità nazionali) o anche - ad esempio - nel campo delle politiche in materia di asilo, immigrazione e frontiere esterne (programma ARGO-2002).

2.3. Il CESE ha trattato il tema della cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali e quelle comunitarie in un parere d'iniziativa <sup>(3)</sup>, nelle cui conclusioni il Comitato ha affermato che le procedure politiche e nazionali chiaramente definite e allo stesso tempo efficaci, da un lato, e il miglioramento della legislazione, della sua attuazione e della sua osservanza, dall'altro, fanno parte della buona *governance* comunitaria.

<sup>(1)</sup> causa C-392/02, sentenza del 15 novembre 2005, e conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed.

<sup>(2)</sup> GU L 264 del 15.10.2003.

<sup>(3)</sup> GU C 325 del 30.12.2006.

2.4. Con la decisione 2004/387/CE (\*) del 21 aprile 2004 è stato creato un programma per l'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche europee, alle istituzioni della Comunità e ad altri organismi, nonché alle imprese e ai cittadini europei (programma IDABC). Questa decisione prevede la realizzazione di progetti detti di «interesse comune» e di misure orizzontali la cui attuazione spetterà alla Comunità in misura proporzionale ai suoi interessi (art. 10).

2.5. Il 17 marzo 2006 i rappresentanti degli Stati membri in seno al comitato consultivo per il coordinamento nel campo del mercato interno hanno approvato un piano globale di attuazione del sistema di informazione del mercato interno (IMI) e il relativo sviluppo, volto a migliorare la comunicazione tra le amministrazioni degli Stati membri. La decisione 2008/49/CE (5) della Commissione, relativa alla protezione dei dati personali nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno, definisce questo sistema come un progetto di interesse comune ai fini dell'IDABC.

2.6. L'IMI mira ad agevolare l'applicazione degli atti legislativi relativi al mercato interno che richiedono uno scambio di informazioni tra le amministrazioni degli Stati membri.

### 3. La comunicazione della Commissione

3.1. La mancanza di fiducia nell'efficacia del quadro giuridico e operativo degli altri Stati membri si è tradotta in una moltiplicazione delle regole e nella duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere. Questo fenomeno ha costituito finora uno dei principali ostacoli all'armonioso funzionamento del mercato interno. Le autorità degli Stati membri devono pertanto instaurare rapporti di stretta cooperazione e un clima di fiducia reciproca.

3.1.1. L'IMI consentirà agli Stati membri di rispettare i loro obblighi in materia di scambio di informazioni. Permetterà inoltre di instaurare nuove forme di collaborazione amministrativa che non sarebbero possibili senza l'ausilio di un sistema elettronico d'informazione.

3.2. L'IMI costituisce uno strumento di semplice uso, con il quale le autorità competenti degli Stati membri possono individuare le autorità omologhe di altri paesi e inoltrare a queste richieste d'informazione, scegliendo la domanda da formulare tra quelle già predisposte e classificate per settori specifici della legislazione comunitaria.

3.2.1. Esso è stato concepito come uno strumento efficiente ed efficace per ridurre il costo unitario delle comunicazioni che gli Stati membri devono trasmettersi a vicenda per applicare correttamente la legislazione del mercato interno. Ciononostante, si è ritenuto opportuno iniziare ad applicare il sistema a due ambiti ben delimitati: quello riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali, in cui il sistema è già in uso, e quello relativo alla direttiva sui servizi. L'esperienza acquisita in questi due ambiti servirà per la successiva estensione del sistema ad altri settori essenziali per il funzionamento del mercato interno.

3.2.2. L'IMI contribuirà quindi a creare il clima di fiducia reciproca indispensabile affinché il mercato interno funzioni senza intoppi e dispieghi pienamente il suo potenziale.

3.3. L'IMI è uno strumento multilingue concepito per un'Unione europea con 27 Stati membri e 23 lingue ufficiali, anche se verrà applicato nei 30 paesi dello Spazio economico europeo (SEE). Il multilinguismo è un fattore di arricchimento. In quanto usa nuove tecnologie, con il supporto di servizi di traduzione umana e automatica, l'IMI costituisce un buon esempio delle misure concrete che l'UE può prendere per minimizzare gli ostacoli e rendere possibile la comunicazione tra le amministrazioni in Europa.

3.4. Nel contesto della modernizzazione della gestione del mercato unico, l'IMI si propone come supporto per una cooperazione transfrontaliera più efficace, decentrata e fondata sul concetto di rete.

3.5. L'IMI consente agli Stati membri di cooperare più efficacemente nell'attuazione della legislazione del mercato interno, in quanto facilita il lavoro delle autorità competenti contribuendo a superare i notevoli ostacoli pratici alla comunicazione, come la diversità delle lingue e la difficoltà di individuare correttamente la controparte a cui rivolgersi negli altri Stati membri. Esso si propone di accrescere l'efficienza e l'efficacia della cooperazione quotidiana tra gli Stati membri.

3.6. L'IMI viene sviluppato secondo tre principi fondamentali:

- non imporre ulteriori obblighi di cooperazione amministrativa agli Stati membri, al di là di quelli già contenuti nella legislazione sul mercato interno,
- essere sufficientemente flessibile da rispettare le diverse strutture e culture amministrative esistenti in Europa,
- avere una struttura modulare, in modo che, riutilizzando i medesimi elementi costitutivi, sia possibile supportare con lo stesso sistema tutta una serie di testi legislativi sul mercato interno, evitando quindi il moltiplicarsi dei sistemi informatici.

3.7. La comunicazione della Commissione mette correttamente in evidenza le implicazioni che il sistema IMI comporta per la protezione dei dati personali e pertanto assoggetta l'IMI al rispetto integrale delle disposizioni in materia, in particolare la direttiva 95/46/CE e il regolamento (CE) n. 45/2001.

3.7.1. In effetti, l'accesso alle informazioni gestite dal sistema IMI è riservato alle autorità e agli enti nazionali indicati come «autorità competenti» nelle direttive a cui detto sistema è attualmente applicato.

3.8. Infine la Commissione ritiene che, per ottenere i risultati desiderati, occorrerà accrescere al di là del livello attuale gli investimenti in formazione e sensibilizzazione. Essa esaminerà le varie opzioni e valuterà l'opportunità, qualora necessario, di un programma di formazione e scambio.

(\*) GU L 181 del 18.5.2004.

(5) GU L 13 del 16.1.2008.

3.9. La Commissione ha pubblicato, in data 29 giugno 2009, una raccomandazione <sup>(6)</sup> sulle misure per migliorare il funzionamento del mercato unico, in cui prende in esame l'adozione di un approccio coordinato e cooperativo, in partenariato tra la Commissione e gli Stati membri, per perseguire l'obiettivo comune di migliorare il recepimento, l'applicazione e il controllo del rispetto delle norme del mercato unico. L'adozione di tale approccio comporta che gli Stati membri si assumano una responsabilità comune e pertanto svolgano un ruolo più proattivo nella gestione del mercato unico.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. L'approccio più decentrato e fondato sul concetto di rete della cooperazione transfrontaliera che sorgerà dall'avviamento dell'IMI accrescerà il diritto a una buona amministrazione a vantaggio dei cittadini, delle istituzioni e delle imprese. Occorrerà mantenere i principi fondamentali di flessibilità, riutilizzazione e non imposizione di obblighi ulteriori agli Stati membri.

4.1.1. Il diritto alla buona amministrazione viene qui tradotto in realtà mettendo a disposizione dei cittadini informazioni precise e concrete, in modo flessibile, sugli obblighi previsti negli Stati in cui ci si deve stabilire, fornire un servizio o lavorare, nonché sulle autorità competenti a cui indirizzare le richieste. Inoltre, il sistema fornirà indirettamente informazioni sugli ostacoli nazionali ingiustificati che si frappongono all'esercizio effettivo delle libertà comunitarie connesse, così come sono garantite dal diritto comunitario, consentendo quindi alla Commissione di agire di conseguenza.

4.2. Per un buon funzionamento del mercato interno, le autorità degli Stati membri devono instaurare rapporti di stretta cooperazione e un clima di fiducia reciproca nell'IMI, contribuendo in tal modo ad accrescere la trasparenza e a migliorare la *governance*. Ai fini di una stretta cooperazione transfrontaliera tra le autorità nazionali competenti per le questioni legate al mercato unico, gli Stati membri devono prendere i provvedimenti necessari per assicurare il funzionamento delle reti transfrontaliere o dei sistemi di informazione elettronici creati dalla Commissione, come il sistema IMI.

4.3. La decisione 2004/387/CE (IDABC) prevede la creazione di uno schema che definisca una suddivisione equa tra la Comunità e gli Stati membri dei costi di esercizio e di mantenimento dei servizi paneuropei di governo elettronico e di infrastruttura (art. 7, par. 3). Di conseguenza, le autorità degli Stati membri dovranno realizzare gli investimenti necessari per l'adeguato funzionamento dell'IMI. Il CESE ritiene che, poiché si tratta di una competenza condivisa e - quindi - di una responsabilità comune, anche gli Stati membri dovrebbero impegnarsi in misura maggiore.

4.4. Una reale messa in opera del sistema comporterà il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra le autorità degli Stati membri e la Commissione. In futuro occorrerà ampliare il campo di applicazione dell'IMI, che attualmente è circoscritto alla direttiva sulle qualifiche professionali e alla direttiva sui servizi nel mercato interno.

4.4.1. Ai suddetti fini di cooperazione amministrativa, la decisione 2008/49/CE istituisce un sistema di scambio e trattamento delle informazioni che, in funzione della sensibilità dei dati, viene

assegnato in gestione alle varie unità amministrative che partecipano ad esso in modo ripartito, affidando a ciascuna di tali unità il compito di gestire una parte concreta del sistema. Così, oltre alla partecipazione della Commissione, l'IMI presuppone l'intervento dei seguenti partecipanti a livello nazionale: il coordinatore, da un lato, e gli utenti del sistema, dall'altro; tali utenti, soggetti al controllo sia dell'autorità nazionale che del coordinatore, sono identificati in base alle diverse funzioni loro assegnate dal gestore, dall'assegnatore, dal supervisore e dall'amministratore locale dei dati.

4.4.2. Questo sistema dovrà necessariamente essere coordinato con la cooperazione amministrativa prevista nelle direttive a cui l'IMI verrà applicato (la direttiva sui servizi e la direttiva sulle qualifiche professionali), più precisamente con i meccanismi per lo scambio di informazioni e con le autorità nazionali competenti in materia. A questo proposito occorrerà prendere in esame le eventuali relazioni, dirette o indirette, tra gli utenti dell'IMI e le autorità nazionali designate nelle suddette direttive, soprattutto quelle relazioni che incidano, in modo diretto o indiretto, sul mercato interno.

4.4.3. Per quanto concerne la direttiva sui servizi in particolare, sarà opportuno, ai fini del coordinamento con l'IMI, comprendere i seguenti aspetti:

- a) l'ampia definizione di «autorità competente» (art. 4);
- b) la creazione di sportelli unici (art. 6) e di punti di contatto (art. 28);
- c) l'istituzione di procedure altamente armonizzate di autorizzazione e comunicazione con il richiedente (art. 13);
- d) l'istituzione di meccanismi di allerta (art. 32), che potrebbe dare origine a una rete europea delle autorità degli Stati membri.

4.4.4. Infine, per quanto riguarda la direttiva sulle qualifiche professionali, sarà opportuno comprendere i seguenti meccanismi di cooperazione:

- a) l'ampia definizione di autorità competente e l'equivalenza delle attestazioni per l'esercizio di una professione rilasciate da associazioni di categoria (art. 3);
- b) la cooperazione amministrativa tra Stati membri ai fini della libera prestazione di servizi (art. 8);
- c) l'armonizzazione della procedura per il riconoscimento delle qualifiche professionali ai fini dell'esercizio del diritto di stabilimento (art. 51);
- d) il sistema specifico di cooperazione amministrativa che stabilisce i termini dello scambio d'informazioni sulle azioni disciplinari e le sanzioni penali, l'elenco delle autorità competenti e i loro coordinatori (art. 56) e, infine, la creazione di punti di contatto nazionali a cui è attribuito un ruolo informativo concreto ai fini dell'applicazione della direttiva (art. 57).

(6) GU L 176 del 7.7.2009, pag. 17.

4.4.5. Il CESE ritiene che, ai fini di un'immediata applicazione del sistema IMI nel prossimo futuro, occorrerà incorporare gli aspetti sociali (i periodi contributivi, i diritti pensionistici, ecc.) legati agli ambiti previsti in questa prima fase. Questo approccio non solo è in sintonia con la posizione politica assunta abitualmente dal Comitato, ma è anche imposto dal legame diretto e necessario tra la dimensione economica e quella sociale nell'esercizio delle attività lavorative anche di natura professionale.

4.4.6. Questo legame è stato ripetutamente messo in evidenza dal CESE. Ad esempio, nel suo recente parere del 14 gennaio 2009 sul tema *La dimensione sociale e ambientale del mercato interno* (7), il Comitato ha sottolineato che le istituzioni europee devono considerare sia i legittimi interessi del mercato, sia il fatto che occorre regolamentare le libertà economiche per assicurare che l'esercizio di tali libertà non pregiudichi i diritti sociali riconosciuti dalla legislazione dell'UE, dalle norme fondamentali sul lavoro vigenti a livello internazionale e dalle norme giuridiche degli Stati membri, compreso il diritto alla contrattazione, conclusione ed esecuzione di contratti collettivi.

4.4.7. In particolare, il CESE ha dato il proprio sostegno a misure di armonizzazione che andassero in questa direzione, come il coordinamento dei regimi di previdenza sociale e le iniziative connesse alla trasferibilità dei diritti pensionistici (8).

4.5. Il CESE propugna il funzionamento efficace dell'intera legislazione comunitaria, lo sfruttamento di tutte le potenzialità del mercato interno e l'adozione delle disposizioni adeguate per sensibilizzare e formare le autorità competenti.

4.6. Per rafforzare la cooperazione amministrativa occorre, da un lato, che il funzionamento dell'IMI venga consolidato e le organizzazioni che cooperano a tale funzionamento siano potenziate e, dall'altro, che il CESE e le associazioni della società civile organizzata svolgano un ruolo di primo piano, soprattutto con campagne di divulgazione sull'esistenza dell'IMI e di sensibilizzazione all'importanza di tale sistema nel quadro del funzionamento del mercato interno.

4.7. Il CESE reputa che, in considerazione dell'esperienza acquisita nel funzionamento del sistema IMI e nel processo di evoluzione del diritto comunitario, si potranno ricavare i principi generali affinché in futuro si possa affrontare il tema di una regolamentazione più completa e dettagliata a livello comunitario della cooperazione amministrativa, mediante l'adozione di un regolamento che disciplini gli aspetti più generali.

4.8. L'IMI rappresenta pertanto la prima fase di questo processo: così come disciplinato, esso razionalizzerà i sistemi creati dagli Stati membri per la cooperazione amministrativa tra loro - e tra essi e la Commissione - in quegli ambiti, basati sul mutuo riconoscimento e il principio di non discriminazione, che risultano essenziali per il funzionamento del mercato interno. Allo stesso tempo, rimane tutelato un ambito fondamentale per i cittadini dell'Unione europea, vale a dire la protezione dei dati personali, per effetto della dettagliata ripartizione dei compiti tra le unità coinvolte nella gestione dell'IMI che è stata attuata con l'intervento della Commissione in questo campo.

4.9. Infine, per quanto riguarda il rapporto tra il sistema IMI e il regime di protezione dei dati personali, appare opportuno ricordare in questa sede la recente pubblicazione delle conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer (9) sull'interpretazione di alcuni precetti della normativa a cui detto regime è informato e che vanno applicati in modo integrale in questo contesto. Tale interpretazione è stata confermata dalla sentenza della CGCE del 7 maggio 2009 in merito all'obbligo di garantire il diritto di accesso alle informazioni sui destinatari o sulle categorie di destinatari dei dati, nonché sul contenuto delle informazioni comunicate, non solo per il presente ma anche per il passato. Tale sentenza si sofferma anche sulla fissazione del termine per la conservazione di queste informazioni, il quale deve preservare un giusto equilibrio tra l'interesse della persona a tutelare la propria vita privata e l'onere che l'obbligo di conservare tali informazioni comporta per il responsabile del trattamento.

4.10. L'interpretazione riguarda in particolare due diversi diritti riconosciuti dalla direttiva 95/46/CE, regolamentati in modo tale che l'esercizio di uno di essi (il diritto alla cancellazione dei dati entro il termine di un anno) sembra ostacolare l'esercizio dell'altro (il diritto di accesso dell'interessato ai dati oggetto di trattamento): infatti, con la cancellazione dei dati in ottemperanza alla suddetta direttiva, il diritto di accesso non è più praticabile, in quanto non è possibile chiedere un'informazione che non esiste più. Sembra quindi sensato far propria l'interpretazione dell'avvocato generale e della CGCE affinché si renda possibile la coesistenza e l'esercizio di questi due diritti riconosciuti dal diritto comunitario. Secondo tale interpretazione, l'interessato deve essere informato della trasmissione dei suoi dati, dell'identità dei destinatari di tali informazioni e dell'esistenza del termine di un anno per esercitare il diritto di accesso perché, una volta trascorso il termine, i dati saranno cancellati e di conseguenza non sarà più possibile accedere alle informazioni.

Bruxelles, 5 novembre 2009

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Mario SEPI

(7) GU C 182 del 4.8.2009, pag. 1.

(8) GU C 228 del 22.9.2009.

(9) Conclusioni presentate all'udienza del 22 dicembre 2008 (causa C-553/07).