



*Commissione giuridica
Il Presidente*

10.9.2018

On. Anneleen Van Bossuyt

Presidente

Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori

STRASBURGO

Oggetto: Parere sulla base giuridica della 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)0257 – C8-0140/2017– 2017/0087(COD))

Signora Presidente,

Con lettera in data 3 aprile 2018, ha chiesto, a nome della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO), conformemente all'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento del Parlamento europeo, alla commissione giuridica (JURI) di esprimere un parere sull'opportunità della base giuridica scelta dalla Commissione per la 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 correlati¹, anche nota come "SMIT".

La proposta originaria della Commissione si basa sull'articolo 43, paragrafo 2, sugli articoli 91, 100, 114, 192, sull'articolo 194, paragrafo 2, e sull'articolo 337 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'emendamento unico adottato durante la votazione sulla relazione in commissione IMCO è inteso a sostituire la base giuridica di cui sopra con il solo articolo 337 TFUE.

Ciò comporterebbe il passaggio dalla procedura legislativa ordinaria ad una procedura non legislativa quale indicata al punto 25, terzo comma, dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016 e richiederebbe uno scambio di opinioni tra Parlamento, Consiglio e Commissione. Si applica l'articolo 63 in combinato disposto con l'articolo 39.

¹ COM(2017) 257 final.

I – Contesto

Il 28 ottobre 2015, nell'annunciare la strategia per il mercato unico, la Commissione ha dichiarato che avrebbe proposto *"un'iniziativa normativa che le consentirà di rilevare informazioni attendibili direttamente da determinati attori del mercato nell'intento di salvaguardare e migliorare il funzionamento del mercato unico"*.¹ Tale strumento di informazione per il mercato unico avrebbe fatto parte di una strategia di attuazione generale che segue *"un approccio olistico, esteso a tutte le fasi dell'attività politica dalla sua concezione, alla sua attuazione, all'informazione, conformemente alla strategia volta a migliorare la regolamentazione. Ciò implica una migliore integrazione degli aspetti di valutazione e di rispetto delle norme nella concezione delle politiche, migliore assistenza e orientamento degli Stati membri nell'applicazione delle norme del mercato unico e una più coerente ed efficiente politica per far rispettare le norme volta a migliorare l'ottemperanza complessiva alle regole del mercato unico e alle norme del diritto dell'UE in generale"*.

Il 2 maggio 2017, la Commissione ha presentato un "pacchetto sulla conformità" contenente tre proposte sul rafforzamento del funzionamento pratico del mercato unico, inclusa la proposta che fissa le condizioni e la procedura con cui la Commissione può richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori correlati, che istituisce lo strumento di informazione per il mercato unico.

La Commissione ha basato la sua proposta sull'articolo 43, paragrafo 2, sugli articoli 91, 100, 114, 192, sull'articolo 194, paragrafo 2, e sull'articolo 337 TFUE.

II – Articoli del trattato pertinenti

I seguenti articoli del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono presentati come basi giuridiche nella proposta della Commissione:

Al titolo III "Agricoltura e pesca" della parte terza del TFUE "Politiche e azioni interne dell'Unione":

Articolo 43, paragrafo 2 (ex articolo 37 TCE)

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.

Al titolo VI "Trasporti":

Articolo 91 (ex articolo 71 TCE)

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" – 28.10.2015 (COM(2015) 550 final), pag. 17.

1. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono:

a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri;

b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;

c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;

d) ogni altra utile disposizione.

[...]

Articolo 100

(ex articolo 80 TCE)

1. Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Al capo 3 "Ravvicinamento delle legislazioni"

Articolo 114

(ex articolo 95 TCE)

1. Salvo che i trattati non dispongano diversamente, si applicano le disposizioni seguenti per la realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

[...]

Al titolo XX "Ambiente":

Articolo 192

(ex articolo 175 TCE)

*1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando **secondo la procedura legislativa ordinaria** e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono **in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191.***

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta:

a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale;

b) misure aventi incidenza:

— sull'assetto territoriale,

— sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse,

— sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui;

c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma.

3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.

Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o al paragrafo 2, a seconda dei casi.

[...]

Al titolo XXI "Energia":

Articolo 194, paragrafo 2

*2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, **deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria**, stabiliscono le **misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1**. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).*

Alla parte settima del TFUE intitolata "Disposizioni generali e finali":

Articolo 337

(ex articolo 284 TCE)

*Per l'esecuzione dei compiti affidatili, la Commissione può **raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche**, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, conformemente alle disposizioni dei trattati.*

Inoltre, alla luce dei riferimenti incrociati, si dovrebbero esaminare i seguenti articoli:

Articolo 26

(ex articolo 14 TCE)

- 1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.*
- 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.*
- 3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati.*

Articolo 90

(ex articolo 70 TCE)

Gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti.

Articolo 191, paragrafo 1

(ex articolo 174 TCE)

- 1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:*
 - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
 - protezione della salute umana,*
 - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
 - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*

Articolo 194, paragrafo 1

- 1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:*
 - a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia,*
 - b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione,*
 - c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,*
 - d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.*

III – Giurisprudenza della CGUE in merito alla scelta della base giuridica

Per tradizione, la Corte di giustizia considera la questione della base giuridica appropriata una questione di rilevanza costituzionale, che garantisce il rispetto del principio di attribuzione delle competenze (articolo 5 TUE) e determina la natura e la portata della competenza dell'Unione¹. La scelta della base giuridica non è quindi discrezionale. Secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, *"la scelta del fondamento giuridico di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto"*². La scelta di una base giuridica scorretta potrebbe pertanto giustificare l'annullamento dell'atto in questione. In tale contesto, la scelta della base giuridica può non dipendere semplicemente dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito. L'auspicio di un'istituzione di partecipare più attivamente all'adozione di un determinato atto, il contesto dell'adozione dell'atto, nonché il lavoro effettuato relativamente ad altri aspetti nel settore di azione in cui rientra l'atto sono irrilevanti ai fini dell'individuazione della base giuridica corretta³.

Se l'esame di un atto dell'UE dimostra che esso persegue una doppia finalità o ha una duplice componente, di cui una è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante⁴. Tuttavia, se un atto ha contemporaneamente più obiettivi o più componenti tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro o agli altri, tale atto dovrà fondarsi sulle varie basi giuridiche di pertinenza⁵, se le procedure previste per le rispettive basi giuridiche non sono incompatibili con i diritti del Parlamento europeo e non li inficiano⁶.

IV – Scopo e contenuto della proposta

Lo scopo della proposta, come dichiarato dalla Commissione nella relazione, è di *"aiutare la Commissione a monitorare e far rispettare le norme del mercato interno permettendole di ottenere tempestivamente da operatori selezionati del mercato, grazie a richieste di informazioni molto mirate, informazioni quantitative e qualitative che siano complete e attendibili."* La Commissione prosegue affermando che *"[l]a presente iniziativa è finalizzata a migliorare l'accesso della Commissione alle informazioni di mercato necessarie all'esecuzione dei suoi compiti ai sensi dell'articolo 17 del TUE, allo scopo di affrontare gravi problemi riguardanti l'applicazione delle norme del mercato interno"*.

Al considerando 23 si afferma che l'obiettivo della proposta è di *"agevolare l'accesso della Commissione alle informazioni necessarie all'esecuzione dei suoi compiti ai fini del corretto funzionamento del mercato interno"*.

¹ Parere 2/00 Racc. [2001], pag. I-9713, punto 5.

² Causa C-411/06, Commissione/Parlamento europeo e Consiglio [2009] Racc. I-7585, punto 45.

³ Causa C-269/97, Commissione/Consiglio [2000] Racc. I-2257, punto 44.

⁴ Causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, EU:C:2002:741, punto 94; causa T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami*, EU:C:2013:215, paragrafo 66.

⁵ Causa C-211/01, Commissione/Consiglio [2003] Racc. I-08913, punto 40; causa C-178/03, Commissione/Parlamento europeo e Consiglio [2006] Racc. I-107, punti da 43 a 56.

⁶ Causa C-300/89, Commissione/Consiglio ("biossido di titanio") [1991] Racc. I-2867, punti da 17 a 25); causa C-268/94, *Portogallo/Consiglio* [1996] Racc. I-6177.

La Commissione spiega, al considerando 1, che *"in alcuni casi una carenza di informazioni, che si ripercuote sugli interventi della Commissione a livello di applicazione del diritto dell'Unione nel settore del mercato interno, aumenta il rischio di difficoltà per gli scambi nel mercato interno, dovute al mancato coordinamento delle attività nazionali di applicazione della normativa o allo sviluppo eterogeneo di soluzioni normative nazionali a tali problemi"*. Al considerando 3 si afferma: *"Per individuare e, se del caso, affrontare tali difficoltà in modo efficiente ed efficace è necessario poter accedere tempestivamente a informazioni di mercato quantitative e qualitative complete, precise e attendibili"*.

In particolare, quando agisce in qualità di guardiana dei trattati ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione deve avere accesso a tutte le informazioni fattuali pertinenti. Tuttavia, la Commissione non sempre può basarsi sulle informazioni fornite dai denunciatori o dagli Stati membri (considerando 5). Il considerando 4 ricorda che la Commissione non dispone di propri poteri di indagine che la aiutino ad applicare il diritto dell'Unione nel settore del mercato interno e che i poteri di indagine esistenti per le regole di concorrenza sono *"limitati dalla loro base giuridica a determinati settori e non consentono la raccolta di informazioni e il loro utilizzo per altre finalità strategiche connesse al mercato interno."*

Per tale motivo, come affermato al considerando 8, sarebbe opportuno, in ultima istanza, conferire alla Commissione il potere di richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornirle direttamente e tempestivamente informazioni di mercato quantitative e qualitative complete, precise e attendibili, laddove le altre fonti di informazioni non siano disponibili o si siano rivelate insufficienti o inadeguate.

Lo scopo di tale conferimento di potere è di *"dotare la Commissione di un'ulteriore capacità di accertamento dei fatti nei casi in cui ciò risulti assolutamente necessario per l'esecuzione dei compiti affidati alla Commissione dal TFUE per garantire l'applicazione del diritto dell'Unione in relazione all'obiettivo di istituire il mercato interno e assicurarne il funzionamento"* (considerando 10). Il considerando 10 chiarisce che *"[t]ale conferimento di potere non mira a creare nuovi poteri di esecuzione per la Commissione, come in particolare il potere di perseguire le violazioni del diritto dell'Unione nel settore del mercato interno nei confronti di singoli operatori del mercato"*.

Il considerando 10 precisa inoltre che *"ai fini dell'instaurazione di un mercato interno pienamente funzionante"*, l'ambito di applicazione dello SMIT copre settori economici nell'ambito del mercato interno per i quali il TFUE ha previsto politiche comuni, ossia agricoltura e pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare), trasporti, ambiente ed energia.

Il considerando 12 stabilisce che *"tali richieste di informazioni sono intese a risolvere quello che si presume (...) sia un grave problema di applicazione del diritto dell'Unione nei settori del mercato interno, dell'agricoltura e della pesca (ad eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare), dei trasporti, dell'ambiente e dell'energia"*.

Al considerando 14, la Commissione indica che *"lo strumento di indagine previsto nel presente regolamento è particolarmente utile per garantire l'applicazione, da parte della Commissione, del diritto dell'Unione nel settore del mercato interno"* ed *"è anche utile per eventuali provvedimenti di applicazione adottati successivamente dagli Stati membri"*

interessati che richiedano l'uso delle informazioni pertinenti raccolte dalla Commissione avvalendosi di tale potere e da essa comunicate agli Stati membri interessati" e "potrebbe anche dimostrarsi utile per contribuire all'elaborazione di soluzioni normative". Il considerando 15 stipula che "la Commissione dovrebbe poter esigere l'adempimento delle richieste di informazioni [...] mediante ammende e penali di mora proporzionate irrogate mediante decisione". Infine, al considerando 20 la Commissione riconosce "il carattere eccezionale dello strumento di indagine previsto dal presente regolamento".

Per quanto riguarda il contenuto, l'articolo 1 spiega che il regolamento stabilisce le condizioni alle quali la Commissione può richiedere a imprese e associazioni di imprese di fornire le informazioni necessarie per l'esecuzione dei compiti affidate in relazione ai settori di cui all'articolo 2 e la procedura per richiedere tali informazioni. I settori di cui all'articolo 2 sono il mercato interno, come indicato all'articolo 26, paragrafo 2, del trattato, l'agricoltura e la pesca (esclusa la conservazione delle risorse biologiche del mare), i trasporti, l'ambiente e l'energia. L'articolo 3 fornisce le definizioni di microimprese, piccole imprese e medie imprese. L'articolo 4 **conferisce alla Commissione il potere di richiedere informazioni direttamente** a imprese e associazioni di imprese **per affrontare un grave problema di applicazione del diritto dell'Unione** che rischia di compromettere il conseguimento di un importante obiettivo strategico dell'Unione. L'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), fa riferimento a una presunta grave difficoltà avente una dimensione transfrontaliera.

Al capo II la proposta stabilisce le **condizioni e la procedura per la richiesta di informazioni**. La Commissione si avvale dello SMIT solo in ultima istanza, quando le informazioni a sua disposizione non siano sufficienti o adeguate e non possano essere ottenute in maniera tempestiva per una serie esaustiva di motivi. Al capitolo III della proposta, sono **previste sanzioni** nel caso in cui l'impresa non fornisca informazioni o fornisca soltanto informazioni incomplete, inesatte o fuorvianti, e alla Commissione è conferito il potere di imporre sanzioni e penali di mora.

V – Analisi e determinazione della base giuridica appropriata

La Commissione ha basato la proposta sull'articolo 43, paragrafo 2, sugli articoli 91, 100, 114, 192, sull'articolo 194, paragrafo 2, e sull'articolo 337 TFUE.

In un documento informale preparato dai servizi della Commissione sulla scelta della base giuridica della proposta, è fatta una distinzione tra due serie di basi giuridiche: da un lato l'articolo 337 TFUE e, dall'altro, l'articolo 114 TFUE nonché l'articolo 43, paragrafo 2, gli articoli 91, 100, 114, 192, e l'articolo 194, paragrafo 2.

L'articolo 337 TFUE consente alla Commissione, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio che delibera a maggioranza semplice conformemente alle disposizioni dei trattati, di raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche necessarie per lo svolgimento dei compiti che le sono affidati.

In linea con la giurisprudenza, l'articolo 114 TFUE costituisce la base giuridica appropriata per misure di ravvicinamento realmente destinate a migliorare le condizioni per l'istituzione e

il funzionamento del mercato interno, rimuovendo o evitando l'insorgere di ostacoli alle libertà fondamentali o alla distorsione della concorrenza¹.

In linea con l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.

Ai sensi dell'articolo 91 TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni opportune al fine di perseguire gli obiettivi dei trattati nel quadro della politica comune dei trasporti. L'articolo 91 TFUE si applica ai trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (articolo 100, paragrafo 1, TFUE). Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea.

L'articolo 192 prevede l'adozione di misure nel settore dell'ambiente. L'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, decidano in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione. Alcune misure che rientrano nell'ambito della politica ambientale dell'Unione sono adottate dal Consiglio, che delibera all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo (articolo 192, paragrafo 2). A norma dell'articolo 192, paragrafo 3, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando ai sensi della procedura legislativa ordinaria, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere.

L'articolo 194, paragrafo 2, TFUE, prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscano le misure necessarie per conseguire gli obiettivi della politica dell'Unione in materia di energia.

Secondo la Corte, la base giuridica di un atto deve essere stabilita tenendo conto dello scopo e del contenuto di quest'ultimo.

Come sopra menzionato, lo scopo dichiarato della proposta è di consentire alla Commissione di svolgere i compiti che le sono conferiti dal TFUE al fine di garantire l'applicazione del diritto dell'Unione in relazione all'obiettivo di istituire il mercato interno e assicurarne il funzionamento. Più nello specifico, l'obiettivo principale dello SMIT è di fornire alla Commissione uno strumento per raccogliere le informazioni necessarie allo svolgimento dei compiti che le sono conferiti dal trattato in relazione ad alcuni settori.

In base alla giurisprudenza, l'articolo 337 TFUE attribuisce alla Commissione la competenza generale di raccogliere tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento dei compiti che le sono conferiti dai trattati, nel rispetto delle condizioni e dei limiti stabiliti dal Consiglio. Tale disposizione costituisce la base giuridica per gli atti riguardanti l'attività generale di raccolta di informazioni svolta dalla Commissione, in modo che tali atti non debbano essere basati sulle varie disposizioni dei trattati che conferiscono compiti specifici alla Commissione e

¹ Si veda per esempio la causa C-217/04, *Regno Unito c/Parlamento e Consiglio*, ("ENISA") (2006) Racc. I-3771, punto 42.

senza esigere che tale raccolta sia necessaria per la realizzazione degli obiettivi di una determinata politica dell'Unione¹.

La Corte ha stabilito che, al fine di determinare se la base giuridica per un atto dell'Unione avente come scopo la raccolta di informazioni in un settore specifico sia l'articolo 337 TFUE o una base giuridica specifica, occorre esaminare se tale atto, per quanto concerne il suo obiettivo e contenuto, possa essere considerato necessario per conseguire gli obiettivi specificamente attribuiti alla politica dell'Unione europea presa in considerazione.

L'articolo 2 della proposta stabilisce che lo SMIT si applica a settori specifici. Esso è pertanto strettamente legato agli obiettivi delle politiche dell'Unione elencate in detto articolo. Tuttavia, lo strumento di informazione fa parte di una strategia generale di attuazione volta a migliorare l'ottemperanza complessiva alle regole del mercato unico e alle norme del diritto dell'UE in generale. L'unica raccolta di informazioni che la Commissione può svolgere è quella volta ad aiutare la Commissione a svolgere i propri compiti correlati all'attuazione e applicazione del diritto dell'Unione. La proposta non sembra fornire disposizioni intese a inserire lo SMIT nel quadro delle norme dell'Unione concernenti il mercato interno o altri settori specifici di cui all'articolo 2 della proposta. Sembra che lo scopo dello SMIT non sia quello di conseguire gli obiettivi specificamente assegnati a titolo di una o più politiche specifiche dell'Unione, bensì di risolvere difficoltà nell'attuazione e applicazione del diritto dell'Unione in settori specifici.

Alla luce di quanto sopra esposto, dato il carattere orizzontale dello SMIT e il fatto che il legame con i settori politici di cui all'articolo 2 sembri essere piuttosto casuale, l'articolo 43, paragrafo 2, gli articoli 91, 114, 100, 192 e l'articolo 194, paragrafo 2, non costituiscono basi giuridiche appropriate per la proposta.

Per quanto riguarda l'articolo 337 TFUE, è opportuno notare che la proposta non solo conferisce alla Commissione il potere di richiedere informazioni alle imprese o associazioni di imprese, ma istituisce di fatto uno strumento di indagine di carattere eccezionale per la Commissione nonché una misura coercitiva. In particolare, il capo III sulle ammende e penalità di mora mostra una forte similitudine con le disposizioni relative alle sanzioni previste dal regolamento (CE) n. 1/2003, dal regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio e dal regolamento (UE) n. 2015/1589 del Consiglio. Tuttavia, la base giuridica per tali atti che consente di comminare ammende e penalità di mora è strettamente limitata a casi concernenti la concorrenza ed è specificamente prevista nel trattato, non necessita del ricorso all'articolo 339 TFUE e non è applicabile ad altre politiche correlate al mercato interno. Nel caso dello SMIT, la base giuridica fornita dalla Commissione, ossia l'articolo 337 TFUE, consente unicamente alla Commissione di raccogliere informazioni e procedere alle verifiche necessarie per lo svolgimento dei compiti che le sono affidati, senza conferirle alcun potere aggiuntivo a tale riguardo.

VI – Conclusioni e raccomandazioni

Alla luce di quanto sopra esposto, si dovrebbe concludere che l'articolo 43, paragrafo 2, gli articoli 91, 114, 100, 192 e l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE non sono basi giuridiche

¹ Causa C-490/10, *Parlamento/Consiglio*, EU:C:2012:525, punti 63-64.

appropriate per lo SMIT come proposto dalla Commissione e che l'attuale scopo e contenuto della proposta vanno oltre i poteri previsti dall'articolo 337 TFUE.

Nella sua riunione del 10 settembre 2018, la commissione giuridica ha pertanto deciso, con 12 voti a favore, nessun voto contrario e 2 astensioni¹, di raccomandare che l'articolo 43, paragrafo 2, gli articoli 91, 114, 100, 192 e l'articolo 194, paragrafo 2, TFUE non sono basi giuridiche appropriate per lo SMIT come proposto dalla Commissione e che l'attuale scopo e contenuto della proposta vanno oltre i poteri previsti dall'articolo 337 TFUE.

Voglia gradire, signora Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Pavel Svoboda

¹ Erano presenti al momento della votazione finale: Pavel Svoboda (Presidente), Mady Delvaux, Laura Ferrara (Vicepresidente), Axel Voss (relatore per parere), Alex Mayer (a nome di Mary Honeyball a norma dell'articolo 200, paragrafo 2, del regolamento), Joëlle Bergeron, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Julia Reda, Evelyn Regner, Virginie Rozière, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka.