COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.2.2011
COM(2011) 75 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Migliorare la governance del mercato interno attraverso una più stretta cooperazione amministrativa
Una strategia per estendere e sviluppare il sistema di informazione del mercato interno (IMI)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

SEC(2011) 206 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Migliorare la governance del mercato interno attraverso una più stretta cooperazione amministrativa Una strategia per estendere e sviluppare il sistema di informazione del mercato interno (IMI)
(Testo rilevante ai fini del SEE)

INDICE

1. Introduzione 3
1.1. L'atto per il mercato unico 3
1.2. Dare vita alla cooperazione amministrativa nel mercato unico 3
1.3. Realizzare appieno il potenziale dell'IMI 4
2. Una strategia di estensione 6
2.1. Principi di base del sistema IMI 6
2.2. Criteri di espansione 7
2.3. Nuove funzioni possibili 8
2.4. Nuovi settori possibili 9
2.5. Sinergie con i sistemi e gli strumenti informatici esistenti 9
2.6. Utilizzare le funzioni esistenti per finalità nuove 10
3. Sfide poste dall'espansione del sistema 10
3.1. Garantire la protezione dei dati personali 10
3.2. Favorire la flessibilità di espansione 11
3.3. Garantire risorse adeguate 12
3.4. Semplicità 13
3.5. Coinvolgere tutte le parti interessate 14
3.6. Garantire un livello elevato di efficienza e sicurezza del sistema 16
4. Conclusioni - Le prossime tappe 16
4.1. Verifica della cooperazione amministrativa 16
4.2. Proposta di strumento legislativo per il sistema IMI 17
4.3. Portata e calendario dell'estensione prevista 17
4.4. Ulteriore sviluppo dello strumento informatico 17

1. INTRODUZIONE

1.1. L'atto per il mercato unico

I cittadini e le imprese europee beneficiano quotidianamente delle opportunità offerte dal mercato interno. Per garantire il corretto funzionamento del mercato interno è necessaria una stretta collaborazione tra le amministrazioni degli Stati membri che devono prestarsi reciproca assistenza e scambiarsi informazioni. I vantaggi del mercato unico diventeranno realtà solo se il diritto dell'Unione è applicato correttamente e se sono rispettati i diritti che esso crea. La collaborazione amministrativa tra gli Stati membri è indispensabile per creare un vero mercato interno senza frontiere.

Nella sua comunicazione "Verso un atto per il mercato unico", adottata il 27 ottobre 2010[1], la Commissione annunciava, tra le 50 proposte presentate, la propria ambizione di creare una vera rete elettronica "faccia a faccia" delle amministrazioni europee attraverso la definizione di una strategia sull'estensione del sistema di informazione del mercato interno (IMI). Lo sviluppo dell'IMI è uno degli elementi chiave di una migliore governance del mercato interno, perché facilita e rende più efficace la cooperazione quotidiana al di là delle frontiere tra le autorità pubbliche nazionali a tutti i livelli di governo.

1.2. Dare vita alla cooperazione amministrativa nel mercato unico

Con l'allargamento del 2004 sono entrati in scena dieci nuovi Stati membri, con nove lingue ufficiali nuove e una crescita esponenziale del numero di relazioni bilaterali da gestire. Ben presto ci si è resi conto che la cooperazione amministrativa può funzionare solo se è supportata da un sistema di informazione moderno e multilingue[2]. La Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, ha sviluppato il sistema di informazione del mercato interno per aiutare le amministrazioni ad adempiere i loro obblighi di mutua assistenza.

L'IMI è stato lanciato nel febbraio del 2008 a supporto della direttiva riveduta sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE); dal dicembre 2009 gli Stati membri hanno l'obbligo di utilizzare l'IMI per adempiere gli obblighi di scambio di informazioni loro imposti dalla direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE) e dalla decisione 2009/739/CE della Commissione, del 2 ottobre 2009, che stabilisce le modalità pratiche per lo scambio di informazioni per via elettronica tra gli Stati membri ai sensi del capo VI della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno. Nel sistema IMI sono attualmente registrati 5 700 autorità competenti e 11 000 utenti.

---

1 Comunicazione della Commissione - Verso un atto per il mercato unico per un'economia sociale di mercato altamente competitiva - 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato. COM(2010)608 del 27.10.2010.

2 Nella riunione dei direttori generali degli Stati membri nel comitato consultivo per il mercato interno (IMAC) del 18 novembre 2003, sono state adottate le conclusioni operative seguenti: *Il presidente ha preso nota che esiste un consenso sulla necessità di sviluppare un sistema di informazione per migliorare gli scambi e la gestione delle informazioni sul mercato interno, dato che un simile sistema appare indispensabile per supportare una cooperazione rafforzata imprescindibile in un mercato unico allargato.*

L'IMI è un'applicazione in linea multilingue, sicura e riutilizzabile, che è stata sviluppata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri. Essa permette alle autorità nazionali, regionali e locali dei 30 Stati membri dello Spazio economico europeo di comunicare rapidamente ed agevolmente con i loro omologhi degli altri paesi. In particolare aiuta gli utenti i) a trovare l'autorità giusta da contattare in un altro paese, ii) a comunicare con tale autorità avvalendosi di un pacchetto di domande e risposte standard pretradotte e iii) a seguire l'iter della richiesta di informazione grazie a un meccanismo di tracciabilità. L'IMI è un sistema flessibile, facilmente adattabile ai vari settori della legislazione del mercato unico che contengono disposizioni in materia di collaborazione amministrativa (per più ampie informazioni v. la sezione I dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione).

L'idea soggiacente è quella di sostituire la moltitudine di relazioni bilaterali tra gli Stati membri dell'UE con un'unica interfaccia, la rete IMI.

Uno dei vantaggi principali dell'IMI è che permette di superare agevolmente i principali ostacoli alla collaborazione, rappresentati ad esempio dal non sapere quali sono le persone da contattare, da barriere linguistiche, da culture di lavoro e amministrative diverse e dalla mancanza di procedure ben definite di cooperazione. Grazie al coinvolgimento degli Stati membri nella concezione del sistema, l'IMI offre metodi di lavoro uniformi approvati da tutti i paesi dell'Unione europea.

L'IMI è flessibile anche per quanto riguarda l'assetto organizzativo interno in ogni Stato membro. La struttura decentralizzata della rete presuppone che ciascun paese partecipante nomini un coordinatore nazionale IMI (NIMIC) incaricato di gestire il coordinamento generale del progetto, ma gli Stati membri sono liberi di designare altri coordinatori a livello regionale o per settori specifici.

1.3. Realizzare appieno il potenziale dell'IMI

Nei due campi coperti dall'IMI (servizi e qualifiche professionali) rimane ancora un notevole potenziale da sfruttare. La relazione annuale dell'IMI contiene più ampie informazioni sulle attività intraprese[3]. La presente comunicazione si concentra soprattutto sul ruolo che può svolgere l'IMI per trasformare in maniera decisiva la cooperazione amministrativa transnazionale nel mercato interno e adeguarla alle esigenze del ventunesimo secolo e alle aspettative dei cittadini e delle imprese dell'Unione. In particolare, questo potenziale risiede nella possibilità di 1) aggiungere al sistema IMI nuovi settori di attività, 2) sviluppare nuove funzioni, 3) connettere l'IMI ad altri sistemi informatici e 4) utilizzare le funzioni attuali del sistema per nuove finalità. In questo modo l'IMI potrà diventare uno strumento flessibile al servizio della cooperazione amministrativa e contribuire a migliorare la governance del mercato interno. La possibilità di riutilizzare il sistema IMI, anziché creare un sistema nuovo, in un settore legislativo particolare in cui non esiste un sistema informativo a supporto della cooperazione amministrativa presenta una serie di vantaggi che passiamo a descrivere.

[3] (v. relazione annuale IMI http://ec.europa.eu/imi-net)

a) Maggiore efficacia rispetto ai costi

Una maggiore efficienza nella prestazione di servizi pubblici è una priorità assoluta stante la crescente preoccupazione di ridurre la spesa pubblica e i disavanzi di bilancio. È chiaramente meno dispendioso adattare un sistema riutilizzabile che sviluppare da zero un nuovo sistema per lo scambio di informazioni per via elettronica (v. la sezione II dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione). Una rete unica permette inoltre di realizzare economie di scala in termini di costi di manutenzione, supporto agli utenti, formazione e promozione.

b) Maggiore facilità d'uso

Riutilizzare l'IMI presenta anche molti vantaggi per le autorità competenti. Le autorità che hanno competenza in vari settori del mercato interno non dovranno infatti gestire tutta una serie di sistemi informatici diversi tra loro, ma dovranno imparare a usare un solo sistema informatico nuovo, dovranno tenere aggiornati in un posto solo i dati dei loro contatti e potranno seguire e monitorare tutti gli scambi di informazioni con le autorità di altri paesi attraverso un unico portale. Quanto maggiore sarà il numero di operazioni quotidiane che si possono trattare attraverso il sistema IMI, tanto più utile diventerà il sistema, senza rischi di dimenticanza del nome utente e della parola d'accesso e senza incertezze sulle modalità precise d'uso.

c) Soluzioni più rapide e più prevedibili

Lo sviluppo di un sistema informatico apposito, rispondente ai bisogni precisi di una determinata cooperazione amministrativa, è in generale un processo lungo e imprevedibile. I ritardi e gli intoppi sono molto comuni in questo campo. La scelta di riutilizzare un sistema esistente è sicuramente la soluzione più rapida e più affidabile perché si basa su una tecnologia già sperimentata.

d) Maggiore sicurezza

L'IMI rappresenta un ambiente in linea la cui affidabilità è già stata dimostrata nella pratica sul piano della sicurezza e dei dispositivi di protezione dei dati, in particolare attraverso la limitazione a finalità specifiche e il controllo adeguato degli accessi. La Commissione e gli Stati membri hanno acquisito una preziosa esperienza pratica nell'offerta agli utenti finali di moduli predefiniti, oltre che sul piano della struttura organizzativa, della registrazione degli utenti, della formazione e dell'assistenza.

e) Tempi contenuti per l'avvio di progetti pilota

Un ultimo vantaggio non trascurabile di un sistema già pronto è che dà la possibilità di testare la fattibilità operativa di una soluzione senza bisogno di investire tempo e risorse in un prototipo che rischia poi di essere abbandonato. Anche in settori in cui le parti interessate convengono sulla necessità di disporre di un sistema informatico i tempi di avvio di un progetto pilota di prova sono relativamente contenuti. In altre parole, sarà possibile avviare un progetto pilota senza costi di sviluppo informatico semplicemente riutilizzando una funzionalità esistente nel sistema.

2. UNA STRATEGIA DI ESTENSIONE

Di fronte ai vantaggi evidenti dell'estensione dell'IMI ad altri settori è indispensabile che in futuro il sistema si sviluppi in modo controllato e sostenibile. È quindi tempo di rivedere gli obiettivi strategici dell'IMI e di esaminare le misure necessarie per raggiungerli.

2.1. Principi di base del sistema IMI

Prima di sviluppare ulteriormente il sistema IMI è necessario tener presenti i seguenti principi di base.

a) Riusabilità

Lo scopo dell'IMI è aiutare gli Stati membri ad adempiere i propri obblighi di assistenza reciproca in modo efficiente ed efficace, a basso costo e senza dover creare un sistema informatico specifico per ogni singolo strumento giuridico. Una stessa autorità responsabile di vari settori della legislazione del mercato interno non avrà più la necessità di gestire una pluralità di sistemi informatici di cooperazione amministrativa.

b) Flessibilità organizzativa

Il sistema IMI è concepito secondo principi di adattabilità alle organizzazioni esistenti ed è dotato di una sufficiente flessibilità per essere compatibile con le diverse strutture e culture amministrative esistenti in Europa. Gli utenti non devono per forza conoscere la gerarchia amministrativa degli altri Stati membri per potersi scambiare informazioni.

c) Procedure semplici e condivise

Il sistema IMI permette di ridurre le formalità amministrative e di attuare politiche che altrimenti sarebbero soffocate dalla complessità delle diverse procedure nazionali di cooperazione amministrativa. Quest'obiettivo può essere raggiunto grazie all'approvazione di sistemi di cooperazione semplici e standardizzati.

d) Multilinguismo

Una caratteristica fondamentale del servizio IMI è che funziona in 22 lingue ufficiali dell'UE. Oltre ai pacchetti di domande/risposte pretradotte, basate sulle disposizioni legislative, gli utenti possono fornire ulteriori informazioni aggiungendo testo, commenti e documenti. Per aiutare gli utenti a comprendere le informazioni, il sistema IMI contiene un link al sistema di traduzione automatica della Commissione, Systran[4]. Questo servizio sarà sostituito da un sistema di traduzione automatica, attualmente in via di elaborazione, che aumenterà il numero delle coppie di lingue disponibili. Il sistema IMI partecipa fin dall'inizio allo sviluppo di tale servizio in qualità di utente test.

e) Facilità d'uso

[4] In seguito alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Tribunale, Terza sezione), causa T-19/07 del 16 dicembre 2010, l'uso del sistema di traduzione automatica Systran è stato sospeso.

Il sistema IMI è concepito per essere conviviale, intuitivo e facile da usare e richiede una formazione minima (come i sistemi di prenotazione delle compagnie aeree e i siti di vendita in linea). In base ai commenti degli utenti sono in corso miglioramenti per rendere il sistema ancora più facile da usare.

f) Protezione dei dati

Il principio del rispetto della vita privata è insito nella concezione stessa del sistema IMI ("privacy by design") per cui la protezione della vita privata e dei dati personali forma da subito parte integrante del sistema. Questo permette di garantire un livello elevato di protezione dei dati sia dal punto di vista delle tecniche che delle procedure.

g) Gratuità per l'utente

L'uso del sistema richiede solo un computer con accesso a internet senza bisogno di installare programmi o dispositivi informatici particolari.

2.2. Criteri di espansione

Le priorità di espansione del sistema IMI saranno fissate, tra l'altro, in base ai risultati del dibattito pubblico in corso sull'atto per il mercato unico, combinato agli obiettivi della strategia Europa 2020 e alle conclusioni del semestre europeo sulla base dell'analisi annuale della crescita[5].

Dal punto di vista tecnico non ci sono limiti al numero di settori, funzioni e collegamenti che possono essere aggiunti al sistema IMI, ma ci sono vincoli organizzativi alla sua espansione. Occorre pianificarne l'ulteriore sviluppo preservandone la coerenza concettuale. Per scegliere e attribuire una priorità ai settori espandibili si possono usare i seguenti criteri:

1) è preferibile che ogni nuovo gruppo di utenti sia collegato o si sovrapponga in parte a gruppi di utenti esistenti, in modo che l'espansione permetta di offrire uno strumento polivalente per una parte della comunità di utenti;

2) è preferibile aggiungere settori che possano utilizzare funzioni esistenti e non richiedano lo sviluppo di applicazioni informatiche supplementari;

3) se l'aggiunta di un nuovo settore giuridico o la realizzazione di nuovi compiti all'interno di un settore esistente richiede lo sviluppo di nuove funzioni, occorrerà farlo in un'ottica generica in modo da poter adattare facilmente il nuovo modulo per altri gruppi di utenti (no a sviluppi che rispondono a una sola finalità);

4) i costi di ogni ulteriore sviluppo dovranno essere giustificati in termini di valore aggiunto previsto dell'uso del sistema IMI per i gruppi di utenti nuovi o esistenti e in termini di attuazione del diritto dell'Unione e di vantaggi per i cittadini e le imprese;

[5] COM(2011) 11 del 12 gennaio 2011.

5) i nuovi settori o le nuove funzioni o i collegamenti ad altri strumenti non dovrebbero aumentare la complessità del sistema per i suoi utenti.

In caso di domanda di uso del sistema IMI per settori o finalità non compatibili con i suddetti criteri e qualora non siano prevedibili sinergie con le comunità di utenti già esistenti occorre esaminare l'eventualità di rendere disponibile il software per sviluppi separati dal sistema IMI.

2.3. Nuove funzioni possibili

Il sistema IMI offre agli utenti una serie di funzioni diverse, in particolare:

1) comunicazione biunivoca sicura tra due autorità competenti per lo scambio di informazioni su casi singoli che possono comprendere dati personali;

2) meccanismo di allerta che permette alle autorità competenti di avvertire gli altri Stati membri di rischi gravi per la sicurezza e il buon funzionamento del mercato interno causati da un operatore economico;

3) un modulo di gestione delle autorità che permetta agli Stati membri di registrare le autorità competenti come utenti IMI, di assegnare loro ruoli compatibili con le loro strutture amministrative nazionali e di aggiornare i dati ad esse relativi;

4) un repertorio multilingue interrogabile dei registri nazionali, aggiornato dagli Stati membri in merito al contenuto, alle condizioni di accesso e agli estremi dei punti di contatto e che fornisce i collegamenti diretti ai registri accessibili in linea (a partire dal febbraio 2011).

Da un ulteriore esame di un'ampia gamma di altri settori giuridici che richiedono una cooperazione amministrativa è emerso che per offrire un ampio pacchetto di servizi nell'ambito del sistema IMI occorre:

1) un dispositivo generico a supporto delle procedure di notifica (ad esempio nel campo dei servizi, dei diritti di proprietà intellettuale, del commercio elettronico, degli OICVM[6]);

2) una banca dati interrogabile sulle informazioni scambiate che non comprendono dati personali o riservati;

3) un dispositivo tecnico[7] che può essere usato, se necessario, dalle reti esistenti per la cooperazione amministrativa tra Stati membri, per permettere ai cittadini, alle imprese e alle organizzazioni di interagire con le autorità competenti per fornire informazioni o reperire dati;

---

6 Organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari.

7 Questo sistema interattivo dovrà evitare doppioni con i portali esistenti dell'amministrazione in linea, come ad esempio gli sportelli unici previsti dalla direttiva sui servizi e i progetti di amministrazioni in linea del tipo SPOCS (*Simple Procedures Online for Cross-border Services*) e PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*); tale sistema sarà basato invece sugli strumenti esistenti cercando di creare se possibile sinergie.

4) un sistema di aggregazione di contenuti (*content syndication system*) che permette ad altri sistemi e siti internet (come "La Tua Europa") di utilizzare parte dei dati (come ad es. gli estremi delle autorità competenti).

Per maggiori informazioni al riguardo si veda la sezione III del documento di lavoro dei servizi della Commissione accluso alla presente comunicazione.

2.4. Nuovi settori possibili

I servizi della Commissione hanno recentemente esaminato un numero di politiche in cui l'IMI sembra offrire una soluzione valida per migliorare l'attuazione della legislazione del mercato interno. Gli Stati membri hanno inoltre proposto una lista di politiche che a loro parere potrebbero beneficiare dell'utilizzo di questo sistema come strumento di scambio di informazioni (v. sezione IV dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione). La lista è indicativa e provvisoria ed è opportuno verificare se e come il sistema possa contribuire a migliorare la cooperazione transnazionale in questi settori.

2.5. Sinergie con i sistemi e gli strumenti informatici esistenti

Un'altra via da esplorare è se il sistema IMI possa completare le funzionalità offerte dai sistemi informatici esistenti e viceversa. Un primo utile passo sarebbe l'elaborazione di un sistema comune di autenticazione, valido per una serie di strumenti attualmente usati dalle pubbliche amministrazioni nell'Unione europea. Questo faciliterebbe grandemente il lavoro degli utenti del sistema IMI, i quali potrebbero accedere ai diversi sistemi della Commissione utilizzando lo stesso nome utente e la stessa parola d'accesso. Il sistema di autenticazione della Commissione europea (ECAS) è un esempio di questo tipo di strumenti ed è già utilizzato da un numero crescente di servizi informatici, tra cui il portale europeo e-Justice e il CIRCABC[8].

Ad un altro livello è possibile creare sinergie connettendo tra loro i sistemi già utilizzati dagli stessi gruppi di utenti, ad esempio la banca dati delle professioni regolamentate nella quale gli Stati membri inseriscono elenchi di professioni regolamentate a livello nazionale e gli estremi delle autorità competenti. Si viene però a creare una duplicazione parziale con il sistema IMI, problema al quale occorrerà trovare una soluzione.

Un settore per il quale sarebbe opportuno cercare soluzioni complementari è quello del diritto delle società, in cui occorre sviluppare metodi per migliorare la cooperazione tra i registri delle imprese in Europa in base al lavoro già compiuto nell'ambito del Registro europeo delle imprese e dei progetti BRITE[9]. Analogamente, si dovrebbero interconnettere tra loro il sistema IMI e la banca dati eCertis[10] che

---

8 Il CIRCABC (*Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens*) è usato per creare spazi di lavoro collaborativi tra comunità di utenti che possono lavorare insieme in linea e scambiarsi informazioni e risorse.

9 *Business Register Interoperability Throughout Europe* (interoperabilità dei registri delle imprese in Europa

10 eCERTIS è un sistema informatico della Commissione europea che consente agli utenti di individuare i diversi certificati e le attestazioni richiesti il più delle volte nelle procedure pubbliche di appalto nel SEE

raccoglie i modelli di certificati nazionali utilizzati nel quadro degli appalti pubblici transnazionali.

Un'altra via da esplorare è la possibilità di completare il sistema IMI con la piattaforma sicura di scambio di documenti (iniziativa eTrustExchange del programma di lavoro ISA). Attualmente il sistema IMI permette lo scambio di dati e di informazioni tra utenti finali: oltre a queste funzioni, il sistema eTrustExchange offrirebbe agli Stati membri la possibilità di uno scambio sicuro di informazioni tra i sistemi esistenti e l'IMI.

2.6. Utilizzare le funzioni esistenti per finalità nuove

Per migliorare e agevolare l'attuazione della normativa dell'Unione europea si potrebbe utilmente dare ascolto alle esperienze fatte in questo settore dalle autorità pubbliche nazionali di tutti i livelli. L'attuale elenco di oltre 5 700 autorità competenti che partecipano all'IMI, con i relativi indirizzi elettronici, potrebbe essere utilizzato in combinazione con il meccanismo di consultazione in rete per la definizione interattiva delle politiche (*Interactive Policy Making* o IPM)[11] per raccogliere informazioni per le valutazioni dell'impatto e la valutazione delle politiche, d'accordo e in stretta cooperazione con gli Stati membri.

Gli utenti del sistema IMI si sono detti interessati a realizzare uno scambio generale di informazioni che non sia basato su un particolare strumento legislativo ma contenga questioni generali e trasversali, relative ad esempio alle procedure amministrative di un altro Stato membro.

Le capacità di scambio di informazioni del sistema di IMI sono state sviluppate per la comunicazione transnazionale, ma sono usate anche per la comunicazione tra autorità pubbliche nazionali nell'ambito di un più ampio scambio di informazioni a livello transnazionale. Non vi sono ostacoli tecnici all'utilizzo del sistema IMI per la comunicazione tra autorità nazionali e alcuni Stati membri sono interessati ad una generalizzazione di questa funzione dell'IMI. L'uso dell'IMI a livello esclusivamente nazionale dovrebbe essere disciplinato da un apposito strumento giuridico in modo che i diversi ruoli e compiti della Commissione e degli Stati membri siano definiti in modo chiaro e trasparente.

3. SFIDE POSTE DALL'ESPANSIONE DEL SISTEMA

3.1. Garantire la protezione dei dati personali

L'IMI è il primo progetto dell'Unione europea finalizzato a creare un quadro generale riutilizzabile per lo scambio di informazioni tra amministrazioni nazionali per mezzo di un sistema informatico. Gran parte delle informazioni che si scambiano oggi attraverso questo sistema contengono dati personali: l'IMI si basa sul principio "privacy by design", ossia il rispetto della vita privata è insito nella concezione stessa

[11] Lo strumento IPM (*Interactive Policy Making* – definizione interattiva delle politiche) permette alle amministrazioni degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE di capire meglio le esigenze dei cittadini e delle imprese. Il sistema è stato creato per agevolare il processo di consultazione delle parti interessate attraverso questionari facili da usare e pronti in linea che facilitano la risposta dei partecipanti e l'analisi dei risultati delle indagini da parte dei responsabili politici.

del sistema. Esso prevede inoltre l'applicazione rigorosa del principio della limitazione a finalità specifiche e del controllo adeguato degli accessi. La protezione dei dati è un aspetto preso in considerazione nell'uso quotidiano del sistema e trattato nei materiali destinati alla formazione. Questo permette all'IMI di garantire un livello elevato di protezione dei dati sia dal punto di vista delle tecniche che delle procedure e i suoi utenti sono consapevoli dei principi generali che governano la protezione dei dati. Nel sito internet dell'IMI c'è una sezione dedicata alla protezione dei dati con tutte le informazioni utili per il lettore.

Oltre alle misure pratiche di protezione dei dati, l'assenza di una base giuridica per il funzionamento del sistema IMI resta problematica, come ha osservato il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD). Nell'ambito dell'approccio attualmente seguito, le finalità e la portata delle informazioni oggetto di scambio tra le autorità sono definite dalla direttiva sui servizi e dalla direttiva sulle qualifiche professionali e le norme specifiche che permettono il pieno rispetto della normativa dell'Unione in materia di protezione dei dati figurano in due decisioni e in una raccomandazione della Commissione[12]. Per evitare che le preoccupazioni legate alla protezione dei dati ostacolino l'estensione del sistema IMI, la Commissione intende presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio nella prima metà del 2011. Si tratta di uno strumento giuridico di natura trasversale, che dovrà essere adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo e che creerà un quadro completo per la protezione dei dati e migliorerà la certezza giuridica del sistema, in particolare nella prospettiva di una sua espansione, in linea con le proposte del Garante della protezione dei dati personali (GEPD[13]).

3.2. Favorire la flessibilità di espansione

La Commissione ha esaminato in che modo l'IMI si possa utilizzare per migliorare l'applicazione della legislazione vigente sul mercato interno. Se è vero che un rafforzamento della cooperazione amministrativa sarebbe sicuramente benefico per l'attuazione di molte direttive, l'assenza, nella legislazione in vigore, di una base giuridica sufficientemente specifica per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri costituisce un potenziale ostacolo considerevole all'utilizzo del sistema IMI. Non è pensabile porre mano alle direttive solo per includervi un riferimento all'uso del sistema IMI ai fini della loro attuazione.

Lo strumento giuridico trasversale sopra citato dovrebbe ovviare a questo problema creando una base giuridica generale per l'uso dell'IMI nella cooperazione amministrativa ai fini dell'attuazione della legislazione sul mercato interno. Nel dispositivo di tale strumento giuridico dovrebbero essere disciplinati tutti gli aspetti

---

[12] Decisione della Commissione del 12 dicembre 2007 relativa alla protezione dei dati personali nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno (IMI). Decisione 2008/49/CE, GU L 13 del 16.1.2008, pag. 18. Raccomandazione della Commissione, del 26 marzo 2009, relativa a orientamenti sulla protezione dei dati nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno (IMI), notificata con il numero C(2009) 2041. Decisione della Commissione, del 2 ottobre 2009, che stabilisce le modalità pratiche per lo scambio di informazioni per via elettronica tra gli Stati membri ai sensi del capo VI della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno [notificata con il numero C(2009) 7493] (GU L 263 del 7.10.2009, pag. 32).

[13] Più recentemente, in una lettera del 27 luglio 2010 in risposta alla relazione della Commissione sulla situazione della protezione dei dati nell'ambito del sistema IMI (COM(2010)170) (per entrambi i testi cfr. la sezione sulla protezione dei dati al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/imi-net)

generali, mentre i particolari relativi agli specifici settori giuridici potrebbero figurare negli allegati.

3.3. Garantire risorse adeguate

a) Finanziamento

Le spese per l'IMI coprono lo sviluppo e il miglioramento del sistema, la sua collocazione presso il Centro di calcolo della Commissione, la manutenzione, l'amministrazione, il sostegno di secondo livello, la formazione, la comunicazione e le campagne di sensibilizzazione (per maggiori informazioni v. la sezione II dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione).

I costi iniziali di sviluppo dell'IMI sono stati finanziati dal programma IDABC (erogazione interoperabile di servizi paneuropei di "eGovernment" alle pubbliche amministrazioni, alle imprese e ai cittadini) fino alla scadenza di quest'ultimo nel 2009. Fino a luglio 2010 la Commissione si è fatta carico dei costi di manutenzione, sostegno di secondo livello, amministrazione del sistema, collocazione, formazione, comunicazione e sensibilizzazione.

A partire da luglio 2010 è stato convenuto che il funzionamento e il miglioramento dell'applicazione nel 2010 sia finanziato attraverso il programma ISA 2010-2015 (soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee)[14]. Si prevede che il programma ISA continuerà a finanziare l'IMI fino al 2012, fatta salva la revisione annuale delle priorità generali del programma e fatte salve le risorse finanziarie disponibili. La Commissione continua a farsi carico dei costi di collocazione, formazione, comunicazione e sensibilizzazione.

Tenendo conto dell'obbligatorietà del sistema ai fini della direttiva sui servizi, occorrerà chiarire gli aspetti finanziari nel pieno rispetto dell'attuale programmazione finanziaria e in conformità alla proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale che sarà presentata prossimamente.

b) Risorse della Commissione

La Commissione ha istituito una *équipe* incaricata della supervisione dello sviluppo della rete IMI e dell'assistenza alla medesima. I servizi forniti comprendono un *helpdesk* per i coordinatori nazionali IMI, la manutenzione della banca dati IMI contenente i questionari, la gestione della traduzione, la fornitura del materiale elettronico di autoformazione per gli utenti finali del sistema, la gestione del sito internet dell'IMI, l'organizzazione della formazione, di campagne di sensibilizzazione e di messa in rete, la produzione di materiale pubblicitario, i contatti con le unità responsabili dell'attuazione della normativa e della gestione degli aspetti giuridici e della protezione dei dati dell'IMI.

La Commissione fornisce inoltre le risorse umane per i servizi di collocazione, manutenzione e sviluppo dell'IMI. Anche la fornitura e la manutenzione di un sistema di informazione multilingue hanno un'incidenza sulle risorse dei servizi di traduzione della Commissione.

---

[14] Decisione 922/2009/CE, GU L 260 del 3.10.2009, pag. 20.

c) Risorse nazionali

La responsabilità dell'attuazione e del regolare funzionamento del sistema IMI incombe principalmente agli Stati membri, i quali devono investire per garantire il buon funzionamento della rete.

L'estensione del sistema IMI dovrà avvenire gradualmente per evitare di sovraccaricare le amministrazioni nazionali. Nel pianificare tale espansione è opportuno prendere in considerazione i fattori che seguono:

- l'espansione deve essere accuratamente pianificata, passo per passo, in modo che gli Stati membri abbiano abbastanza tempo per definire tutte le tappe e mettere a disposizione le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi ricercati;

- gli Stati membri devono rivedere la loro attuale organizzazione nazionale dell'IMI per adeguarla alle esigenze di una rete allargata alla quale avrà accesso un gran numero e una grande varietà di utenti finali;

- l'estensione del sistema ad altre politiche rafforza il ruolo del coordinatore nazionale IMI (NIMIC), che dovrà essere considerato fondamentale per l'ordinato funzionamento del mercato interno a livello nazionale. Dalle osservazioni presentate dai coordinatori IMI emerge che non tutti gli Stati membri ritengono cruciale il loro ruolo e si evidenziano problemi come ad esempio la scarsità delle risorse messe a disposizione, la rapida rotazione del personale e un sostegno politico non proporzionato al ruolo e ai compiti affidati ai coordinatori. Lo strumento giuridico trasversale sopra descritto dovrebbe mirare a rafforzare il ruolo dei coordinatori nazionali dell'IMI.

3.4. Semplicità

L'esperienza acquisita finora col funzionamento del sistema IMI dimostra che c'è sempre il rischio di escogitare soluzioni informatiche ipercomplicate per poter soddisfare le esigenze combinate, vere o presunte, di tutte le parti in causa, che possono dare esito a uno strumento non necessariamente semplice da usare. In un primo tempo è meglio ricorrere a un'applicazione relativamente semplice e adattarla se necessario dopo aver acquisito un'esperienza sufficiente.

Inoltre, uno dei punti di forza del sistema IMI è che il processo di cooperazione viene scomposto in tappe semplici, gestibili e trasparenti. L'estensione dell'IMI a nuovi settori e l'aggiunta di nuove funzioni o di collegamenti ad altri strumenti non dovrebbero aumentare la complessità del sistema per i suoi utenti e la navigazione dovrebbe rimanere semplice e intuitiva.

Prima di passare alla programmazione occorre esaminare le procedure per fare in modo che siano il più possibile razionali. Lo scopo è scoprire e eliminare le strozzature e aumentare quanto più possibile l'efficienza del sistema in modo da evitare di ritrovarsi con moduli informatici troppo complicati e utilizzabili per un unico scopo.

Per l'ordinato funzionamento della cooperazione amministrativa è necessario affrontare in una fase precoce del processo legislativo le implicazioni pratiche dell'attuazione della nuova normativa a livello delle autorità nazionali, regionali e

locali. Occorre elaborare requisiti di cooperazione amministrativa sufficientemente chiari e operativi e valutare la necessità di disporre di uno strumento informatico per sostenere questo processo. Questo processo potrebbe servire anche per mettere a frutto le esperienze pratiche fatte nell'ambito della cooperazione amministrativa ed evitare di ripetere gli errori. La Commissione valuterà anche il modo più efficace di integrare nelle proprie procedure interne una verifica sistematica della cooperazione amministrativa.

3.5. Coinvolgere tutte le parti interessate

Il progetto IMI diventerà certamente più complesso da gestire in quanto vi partecipano già vari soggetti ed è probabile che sia esteso a nuovi settori. Per questo è indispensabile che sia dotato di una struttura gestionale trasparente ed efficace e che tutti i soggetti partecipanti capiscano come funzionano le procedure e le istanze coinvolte nel processo decisionale sui vari aspetti del progetto.

a) Gestione quotidiana del sistema

Dal punto di vista della governance, la Commissione è proprietaria del sistema IMI e ha quindi il compito di prendere l'iniziativa, procedere agli appalti, curare lo sviluppo, il funzionamento, la manutenzione e il controllo del bilancio dell'IMI e garantire che siano adeguatamente soddisfatte le esigenze di tutti i partecipanti.

b) Iter decisionale

Il comitato direttivo dell'IMI comprende rappresentanti di tutti i soggetti partecipanti al progetto IMI (proprietario del sistema, fornitore del sistema, comitato consultivo per il mercato interno (IMAC) e utenti del sistema IMI).

Il comitato direttivo svolge i compiti seguenti:

- definisce gli orientamenti strategici e le priorità del progetto tenendo conto delle priorità di miglioramento definite dal gruppo di lavoro IMI del comitato consultivo per il mercato interno;
- garantisce una sorveglianza e un controllo di alto livello;
- rappresenta gli interessi degli utenti finali e garantisce il coinvolgimento di tutte le parti interessate nel processo di pianificazione.

Gli utenti finali dell'IMI sono rappresentati nel comitato direttivo dalle unità della Commissione responsabili dei settori legislativi coperti dal sistema (attualmente le professioni regolamentate e i servizi).

Il comitato consultivo per il mercato interno è rappresentato nel comitato direttivo dell'IMI dal capo dell'unità Elaborazione e coordinamento della politica del mercato interno della DG MARKT.

c) Consulenza e orientamenti forniti dagli esperti

I soggetti interessati degli Stati membri partecipano al progetto IMI nell'ambito di vari comitati consultivi e di gruppi di esperti che forniscono alla Commissione consulenza e orientamenti sullo sviluppo dell'IMI.

1) Contributo generale agli aspetti tecnici, gestionali e strategici

Il gruppo di lavoro IMI del comitato consultivo per il mercato interno è stato costituito come sottogruppo del comitato allo scopo di fornire alla Commissione consulenza sugli aspetti trasversali riguardanti lo sviluppo del sistema IMI.

Visto che l'IMI è stato concepito come un sistema generico e riutilizzabile che può inglobare molti settori diversi, è importante mantenere una prospettiva trasversale per il futuro sviluppo e la futura espansione della rete. È altresì importante garantire una solida struttura di coordinamento. Questo ruolo è svolto dal gruppo di lavoro IMI nell'ambito del comitato consultivo per il mercato interno, che rappresenta gli utenti nazionali nei vari settori strategici.

In generale tutti i coordinatori nazionali dell'IMI sono rappresentati nel suddetto gruppo di lavoro e agiscono per conto degli utenti dell'IMI negli Stati membri. Il gruppo ha i seguenti compiti:

- adottare procedure semplificate di cooperazione amministrativa sulla cui base è sviluppato il programma informatico del sistema IMI;
- seguire l'avanzamento, riferire in merito agli impegni assunti dalle parti interessate e ai risultati ottenuti;
- raccogliere i pareri della comunità di utenti e inoltrare le richieste di miglioramento dell'applicazione IMI;
- ordinare per priorità le richieste di miglioramento del programma IMI.

2) Contributi settoriali specifici

Attualmente tre gruppi di esperti settoriali sono stati incaricati delle questioni giuridiche relative all'uso della rete IMI nel loro settore di competenza, col compito di definire il contenuto dello scambio di informazioni e le autorità competenti che vi prenderanno parte. Si tratta dei gruppi seguenti: il comitato dei coordinatori per le qualifiche professionali, il gruppo di esperti sull'attuazione della direttiva sui servizi e un sottogruppo del comitato di esperti in materia di distacco dei lavoratori, creato per esaminare le soluzioni possibili che permettano ad un nuovo sistema specifico di scambio di informazioni di rafforzare e migliorare la cooperazione amministrativa nell'ambito della direttiva sul distacco dei lavoratori.

d) Sviluppare la struttura di governance

La struttura sopra descritta si è finora rivelata perfettamente rispondente alle finalità dell'IMI ed appare abbastanza flessibile per un'ulteriore estensione. Via via che il sistema IMI sarà esteso ad altri settori saranno invitati a partecipare al comitato direttivo i rappresentanti dei gruppi di utenti interessati.

Analogamente saranno creati nuovi comitati consultivi e gruppi di esperti in rappresentanza di tali settori, i quali potranno contribuire ai lavori condotti dal gruppo di lavoro IMI del comitato consultivo per il mercato interno.

L'ampliamento del sistema IMI e l'aumento del numero degli utenti finali rendono indispensabile garantire che i veri utenti finali dell'IMI possano esprimersi sulla facilità d'uso del sistema e contribuire al suo ulteriore sviluppo. Oltre alle osservazioni degli utenti che le sono trasmesse indirettamente attraverso i coordinatori nazionali IMI, la Commissione si avvale oggi di vari metodi per comunicare direttamente con gli utenti, come indagini, formazioni, conferenze e forum in rete. Anche le teleconferenze e i "webinari" possono rivelarsi utili per coinvolgere maggiormente gli utenti finali nello sviluppo ulteriore dell'IMI.

3.6. Garantire un livello elevato di efficienza e sicurezza del sistema

a) Efficienza

Stante l'aumento del numero degli utenti e del volume dei dati nel sistema IMI è importante garantire che le prestazioni del sistema rimangano soddisfacenti (ad esempio i tempi di risposta). L'IMI è un sistema modulabile che può accogliere fino a 100 000 utenti a pieno regime; tuttavia sono state prese le seguenti precauzioni per ovviare al rischio di riduzione dell'efficienza:

- il sistema è ospitato su un server dedicato del Centro di calcolo della Commissione;
- le prestazioni del sistema sono regolarmente monitorate e si effettuano periodicamente test di carico prima di introdurre nuove funzionalità nel sistema;
- nel 2011 si procederà ad un audit tecnico dell'IMI, per valutare la capacità tecnica del sistema di farsi carico, con un livello accettabile di efficienza e affidabilità, del numero previsto di autorità competenti e di utenti partecipanti (e quindi dei volumi di dati corrispondenti) una volta che il sistema sarà a pieno regime.

b) Sicurezza

La sicurezza è un aspetto importante della concezione, della manutenzione e del funzionamento quotidiano del sistema IMI. Il sistema immagazzina e tratta dati personali e di altro tipo, non destinati ad essere pubblicati.

I requisiti di sicurezza del sistema e il modo in cui devono essere rispettati sono stabiliti da un piano globale di sicurezza dell'IMI, elaborato in conformità alle norme di sicurezza europee e internazionali, che sarà rivisto annualmente per garantire il rispetto dei livelli di sicurezza via via che l'IMI sarà esteso.

4. CONCLUSIONI - LE PROSSIME TAPPE

4.1. Verifica della cooperazione amministrativa

Appare necessario seguire un approccio più sistematico per migliorare la gestione del mercato interno attraverso una cooperazione amministrativa rafforzata. A questo

scopo occorre esaminare in una fase sufficientemente precoce del processo legislativo le implicazioni pratiche dell'attuazione di nuove disposizioni legislative da parte delle autorità pubbliche nazionali, regionali e locali. Occorre definire obblighi di cooperazione amministrativa chiari e concreti e valutare in una fase precoce se sia necessario disporre di uno strumento informatico per sostenere questo processo. Se tale strumento si rivela necessario, anziché sviluppare uno strumento del tutto nuovo avente una sola finalità è preferibile usare o adattare uno strumento esistente, come l'IMI, se idoneo, o uno dei sistemi esistenti di cooperazione amministrativa (v. sezione V dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione per ulteriori informazioni).

La Commissione valuterà entro dicembre 2011 il modo più efficace di integrare nelle proprie procedure interne una verifica sistematica della cooperazione amministrativa.

4.2. Proposta di strumento legislativo per il sistema IMI

Come ha affermato la Commissione nella sua comunicazione "Verso un atto per il mercato unico" del 27 ottobre 2010, è necessaria una base giuridica generale per fornire un quadro globale di protezione dei dati, in cui siano consolidate le regole e le procedure specifiche di trattamento dei dati personali nell'IMI, per stabilire un quadro per un'estensione flessibile e trasparente dell'IMI ad altri settori giuridici e per rafforzare il ruolo dei coordinatori nazionali dell'IMI.

Nel primo semestre del 2011 la Commissione presenterà una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio destinato a creare una base giuridica generale per l'IMI.

4.3. Portata e calendario dell'estensione prevista

Parallelamente la Commissione esplorerà, insieme agli Stati membri, quali altre politiche possono beneficiare del sistema IMI (anche nell'ambito della legislazione vigente) e quali altre funzioni dovranno essere sviluppate. L'obiettivo è stabilire un elenco di settori per i quali l'IMI rappresenta la soluzione tecnica appropriata. Si dovrà anche prevedere la possibilità di esaminare, a suo tempo, le sinergie e gli eventuali doppioni tra strumenti informatici esistenti a livello dell'Unione europea ai fini della cooperazione amministrativa in generale.

Gli Stati membri e la Commissione fisseranno un calendario e una tabella di marcia per proseguire lo sviluppo del sistema nell'ambito dell'attuale struttura di governance, in base ai criteri di estensione previsti nella presente comunicazione e alle priorità che saranno fissate nell'atto per il mercato unico. La relazione annuale dell'IMI del febbraio 2012 comprenderà una relazione sullo stato di avanzamento.

4.4. Ulteriore sviluppo dello strumento informatico

Lo sviluppo ulteriore dello strumento informatico si baserà sulle prospettive di estensione e si concentrerà sullo sviluppo di funzionalità utilizzabili da un'ampia gamma di gruppi di utenti. Se possibile, per estendere le funzionalità dell'IMI saranno riutilizzati strumenti informatici esistenti. I piani annuali di sviluppo del

programma informatico, che saranno discussi e approvati dal comitato direttivo dell'IMI, si baseranno su una prospettiva di lungo termine per lo sviluppo di uno strumentario generico al servizio della cooperazione amministrativa (per ulteriori informazioni v. sezione III dell'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione).

La Commissione procederà ad un'analisi tecnica particolareggiata per stabilire l'architettura più appropriata, in particolare lo strumentario generico al servizio della cooperazione amministrativa e pubblicherà una relazione nel dicembre del 2011.