

**Programma Operativo Nazionale “Governance e Assistenza Tecnica”
(FESR 2007 – 2013) - Asse II – Obiettivo Operativo II.4**

INTERVENTI A SUPPORTO DELLE POLITICHE EUROPEE

Ambito B – Assistenza per una partecipazione regionale attiva al processo di recepimento delle direttive comunitarie, con particolare riguardo al recepimento della direttiva servizi, e per la prevenzione delle infrazioni relative alla mancata osservanza della normativa europea, ovvero al mancato o non corretto recepimento della stessa.

Azione B1 - Analisi dell’impatto della normativa europea con la clausola di cedevolezza o da recepire nei settori di intervento dei POR

**Report sull’implementazione della banca dati atti
recepiti**

INDICE

PREMESSA	3
BANCA DATI ATTI RECEPITI	4
Descrizione della fase discendente	4
Database delle direttive dell'Unione	4
Caratteristiche principali del sistema	5
Accesso al sistema	6
Stato e prospettive di implementazione	7
E-UROP@	9
EUR-INFRA	10

PREMESSA

Accrescere la capacità cognitiva e di recepimento della normativa europea da parte delle Regioni italiane rappresenta una priorità volta a favorire la prevenzione delle infrazioni e a migliorare la capacità complessiva della dimensione regionale a conformarsi con il diritto comunitario. Priorità che, nell'ambito del progetto Formez-DPE, assume una specifica rilevanza con riferimento alle Regioni c.d. "Convergenza" e ai settori di intervento dei POR.

Nel contesto nazionale e regionale concernente la fase discendente, il presente report mira a fornire il quadro corrente dello stato di implementazione della banca dati atti recepiti (detta anche banca dati delle direttive dell'Unione) attraverso una descrizione dello strumento informatico e una contestuale proposizione di alcune considerazioni ad essa correlate.

Per ragioni di completezza rispetto ai diversi strumenti a valere sulle disposizioni previste dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" e nell'ottica di un miglior collegamento tra fase ascendente e fase discendente il report farà altresì specifico riferimento alla banca dati "e-urop@" (fase ascendente) e alla banca dati "EUR-Infra" (fase discendente).

BANCA DATI ATTI RECEPITI

Descrizione sintetica della fase discendente

L'attività di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo si svolge in Italia in base alla legge quadro nazionale recante "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (artt. 8-13 legge 4 febbraio 2005, n. 11), la quale prevede che tutti i progetti di atti comunitari dell'Unione Europea, i relativi documenti preparatori (ivi inclusi i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni), vengano trasmessi dal Governo alle Camere per l'assegnazione alle commissioni parlamentari competenti, alle regioni e province autonome e agli enti locali se riguardano materie di loro competenza, rinviando agli articoli 3, 5 e 6 le modalità della partecipazione al procedimento di formazione degli atti comunitari.

Al Ministro per le Politiche Comunitarie vengono assegnati nuovi e più puntuali compiti per l'informazione completa e tempestiva al Parlamento e alle regioni.

Il principale strumento di recepimento è la legge comunitaria annuale che il Governo presenta al Parlamento entro il termine del 31 gennaio, dopo una verifica degli interventi necessari per rendere conforme il nostro ordinamento alle norme – in particolare alle direttive – che l'Unione Europea ha adottato nell'anno precedente.

La legge comunitaria contiene, oltre a norme di attuazione diretta di direttive, la delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione ad altre direttive comunitarie comprese in elenchi allegati alla stessa legge comunitaria. La predisposizione ed approvazione dei decreti legislativi di recepimento di direttive europee, di quelli modificativi di precedenti decreti legislativi e di quelli sanzionatori costituiscono l'attività principale della fase discendente del processo normativo dell'Unione Europea.

Gli atti normativi attuativi dell'ordinamento dell'Unione vengono elaborati nell'ambito di tavoli di recepimento presieduti dal Dipartimento per le Politiche Europee (DPE), ai quali partecipano tutte le amministrazioni coinvolte nella trasposizione.

Database delle direttive dell'Unione

Il database atti recepiti o delle direttive dell'Unione è uno strumento informatico, in corso di predisposizione avanzata presso il DPE, che mira a contenere in ordine numerico le direttive emanate dall'Unione Europea e gli estremi del provvedimento nazionale di recepimento.

Esso nasce dall'esigenza di rendere più efficienti e trasparenti i meccanismi interni di recepimento delle direttive europee e consentire, come avviene già per molti Stati Membri dell'UE, di monitorare tutto il percorso della direttiva, dalla genesi (proposta della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo) ad una eventuale fase patologica (apertura di una procedura d'infrazione).

A tal proposito, è in fase embrionale, presso il Dipartimento, anche la predisposizione di un nuovo database delle proposte di direttive (fase ascendente), nato dalla necessità di sistematizzare le informazioni relative alle attività attinenti la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea.

Tale sistema è stato pensato quale strumento ad ausilio alle attività di competenza dell'ufficio di segreteria del CIACE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei), al fine di ottenere un quadro complessivo e organico del flusso di documenti e informazioni relativi alla formazione della normativa europea, fino all'adozione della direttiva da parte delle Istituzioni europee.

Al fine di facilitarne l'utilizzo da parte dell'utente, i due database (fase ascendente e fase discendente) presentano lo stesso layout dell'archivio informatico nazionale delle procedure d'infrazione (EUR-Infra).

Per quanto riguarda l'archivio informatico delle direttive dell'Unione, al suo interno saranno inseriti tutti i documenti e le informazioni relativi alle attività di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo, assicurandone l'immediata disponibilità contestualmente al loro inserimento nel sistema.

Il database consentirà una maggiore fluidità e completezza del flusso di documentazione, non solo per gli attori coinvolti (Ufficio Legislativo del DPE) nel suo inserimento stabile, ma anche per eventuali altri soggetti istituzionali interessati al processo di recepimento di una determinata direttiva.

Caratteristiche principali del sistema

Il sistema è costituito da un contenitore per documenti digitalizzati (pdf, word ecc), da una banca dati che gestisce le informazioni sui documenti disponibili e da una applicazione finalizzata sia all'inserimento di dati e documenti relativi alle fasi del processo di recepimento, sia alla successiva consultazione.

Il sistema per l'alimentazione e la consultazione della banca dati è realizzato in forma di web application, permettendo in tal modo ad utenti distribuiti in sedi diverse di concorrere, ciascuno per propria competenza, all'alimentazione dell'archivio informatico e di consultare le informazioni disponibili.

Il database è progettato per permettere la gestione di fascicoli elettronici capaci di ricevere e conservare tutti i documenti relativi ad una direttiva, a prescindere dal luogo, dall'Ente o dall'Amministrazione dove il documento viene redatto, al fine di rendere accessibili in rete i dati e i documenti relativi al recepimento della normativa UE. E' prevista l'azione di implementazione per reperire con rapidità il testo della direttiva tramite collegamento ipertestuale alla Banca Dati EUR-LEX. In via analoga, per ogni singola direttiva esistono diversi campi di informazioni e i criteri di ricerca variano secondo le necessità di approfondimento dell'utente. Potrà essere utilizzato per disporre di elenchi o singole schede riepilogative.

Le principali informazioni che contiene il database sono: numero della direttiva, oggetto, estremi di pubblicazione nella GUUE, indicazione dei tempi entro i quali procedere al recepimento (campo "scadenze"), Amministrazione italiana competente e indicazione dei funzionari preposti alle relative attività, strumento normativo o amministrativo utilizzato, convocazione tavoli di recepimento (date riunioni, relazioni riunioni, fogli firma), estremi del provvedimento attuativo e sua visualizzazione in formato pdf, procedure di infrazione a carico, eventuale predisposizione tavole di concordanza.

Accesso al sistema

Il sistema prevede diversi livelli di accesso in funzione del profilo dell'utente risultanti in diverse modalità di impiego della banca dati: dalla possibilità di alimentazione e consultazione di tutto il contenuto alla sola, e ancora solo ipotetica, consultazione delle informazioni di base da parte dell'utente esterno.

Il database atti recepiti è, allo stato attuale, interno al Dipartimento come strumento operativo di lavoro dell'Ufficio Legislativo, visualizzabile anche dagli altri uffici. E' stata prevista, tuttavia, sulla scorta della positiva esperienza del database EUR-Infra, la possibilità tecnica di un'effettiva accessibilità da parte delle singole Amministrazioni attraverso un'area riservata accessibile con l'inserimento di credenziali per la visualizzazione dell'intera documentazione relativa alle direttive di competenza. L'accesso delle Amministrazioni dunque avverrebbe sulla base del criterio della competenza e darebbe loro la possibilità di visualizzare il dossier di interesse (accesso definito "lettura per competenza").

Attraverso un'area pubblica del sito internet del DPE, è inoltre ipotizzabile la consultazione da parte del semplice cittadino delle informazioni base di tutte le direttive da recepire (livello "guest"). Verrebbe garantito in tal modo il diritto d'informazione e la trasparenza pur tutelando la riservatezza dei documenti.

Stato e prospettive di implementazione

Come si evince dalla descrizione fornita la banca dati atti recepiti è – ad oggi – uno strumento in fase di avanzata predisposizione e di futura implementazione. A tal fine sarà necessario prevedere, nell’ambito del presente progetto Formez-DPE, l’occorrente dotazione di competenze e risorse per il caricamento della documentazione relativa a ciascuna banca dati rispondente alle due diverse fasi: discendente (banca dati atti recepiti) e ascendente (banca dati proposte di direttive). In linea generale la data di partenza del caricamento corrisponderà alla data di adozione della prima legge comunitaria (n. 428 del 1990), fatta salva l’eventualità di inserimento di specifiche direttive pregresse ma di rilevanza attuale.

Con riferimento alla banca dati proposte di direttive, invece, come già illustrato, è in corso la sua predisposizione con l’avvio di una sperimentazione iniziale su singole parti.

In questo contesto, e con particolare riferimento alla dimensione regionale a cui il presente report fa capo, si evidenziano le seguenti considerazioni e proposte:

- I. possibilità di predisporre nella banca dati atti recepiti l’inserimento di una sezione ad hoc inerente la documentazione relativa alla normativa di recepimento regionale (legge comunitaria regionale e legge regionale di attuazione), attraverso un box “recepimento regionale” per ogni singola direttiva;
- II. possibilità di predisporre nella banca dati atti recepiti un collegamento tra il portale centrale e le Regioni, attraverso la creazione per ciascuna Regione di un semplice database, all’interno del quale le autorità regionali inseriranno la normativa di recepimento. La previsione di un link a tali database all’interno del sistema del Dipartimento, agevolerebbe il flusso di informazioni tra autorità centrali e regionali nell’attività di attuazione della normativa dell’Unione. Un tale sistema consentirebbe un ruolo diretto di aggiornamento della fase di recepimento regionale, ovviando alle lungaggini del sistema attuale che richiede un’attività di costante sollecito da parte del DPE nei confronti delle singole Regioni per l’invio degli atti di recepimento.

Inoltre tale iniziativa consentirebbe, in un primo momento e all’interno del progetto Formez-DPE, l’avvio di un sistema di best practices per le quattro Regioni interessate che potrebbe in un secondo momento andare ad incidere sull’operatività a livello nazionale;

- III. opportunità di un collegamento tra i tre database del Dipartimento (proposte di direttiva, atti recepiti e Eur-Infra), al fine di ottimizzare le sinergie tra la fase ascendente e fase discendente attraverso la possibilità di visualizzare con immediatezza l'intero percorso della direttiva: dalla fase di negoziazione in sede europea, alla fase di recepimento nazionale e all'eventuale fase patologica di infrazione per mancato recepimento o per violazione della direttiva dell'Unione. Da un punto di vista pratico, in questo senso l'ultimo documento di ciascuna fase corrisponderebbe al primo della fase successiva.

E-UROP@

E-urop@ è una banca dati che consente al Dipartimento Politiche Europee la trasmissione della documentazione dell'Unione Europea al Parlamento nazionale, alle Regioni, alle Autonomie Locali e al CNEL. L'applicativo E-urop@ adempie, oltre alla trasmissione della documentazione dell'UE, alla comunicazione dell'informativa qualificata, anche se in misura incompleta rispetto a quanto impartito dall'art. 5 della legge 11/2005.

La documentazione che viene trasmessa agli organi istituzionali riguarda progetti di atti legislativi e non, comprese comunicazioni, relazioni, ecc.; per quel che riguarda, invece, l'informativa qualificata attualmente sono messi in risalto e comunicati i progetti di atti legislativi capostipiti unitamente ai documenti di natura non legislativa ma di rilevante importanza per le successive azioni di competenza da parte degli organi istituzionali.

Il sistema si concretizza attraverso un flusso documentale che perviene sul server del Ministero degli Affari Esteri e da questi transita nella banca dati E-urop@ attraverso una decodifica del messaggio, grazie ai sistemi informatici che dialogano tra loro (applicativo MAE e applicativo E-urop@). La rete fisica su cui viaggia il flusso documentale proveniente dal Consiglio UE è denominata Extranet-L.

Per un quadro più completo e approfondito sulle banche dati attualmente in uso nella fase ascendente, il progetto prevede - nell'Ambito A - Azione A1 - alcuni Report che affronteranno l'analisi di efficientamento dei sistemi informatici in essere e l'aggiornamento del relativo modello informatico.

EUR-INFRA

Allo scopo di rendere più efficiente la trattazione dei casi di non conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione, il Dipartimento Politiche Europee ha allestito un archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR-Infra), all'interno del quale documenti e informazioni relativi al precontenzioso e contenzioso UE trovano compiuta e sistematica organizzazione.

Ai fini del lavoro delle Amministrazioni coinvolte nelle procedure di infrazione, lo strumento costituisce una risorsa valida per una maggiore efficienza nel coordinamento di attività che coinvolgono soggetti diversi e tra loro geograficamente dislocati, assicurando, al tempo stesso, l'immediata disponibilità delle informazioni contestualmente al loro inserimento nel sistema. Grazie ad un'attività di costante aggiornamento curata direttamente dai responsabili dei dossier della Struttura di Missione per le procedure d'infrazione, EUR-Infra rende disponibili in qualunque momento dati completi, attendibili ed ufficiali sulla situazione delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia.

Le Amministrazioni interessate dalle procedure d'infrazione accedono ai dossier di propria competenza attraverso una sezione riservata, visualizzabile attraverso l'inserimento di credenziali di accesso fornite dal Dipartimento.

Si tratta di un importante strumento di lavoro, oltre che per il Dipartimento, anche per tutti gli altri soggetti che partecipano alla gestione delle procedure d'infrazione, quali la Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea, il Ministero degli Affari Esteri e le Amministrazioni interessate. Al tempo stesso, EUR-Infra garantisce, pur con le opportune limitazioni d'accesso, trasparenza e informazione per i cittadini, le istituzioni e le altre Amministrazioni.

In accordo con il calendario definito nel Progetto Esecutivo un'ulteriore analisi dello strumento EUR-Infra è prevista nell'Ambito B.3 – Assistenza per la prevenzione delle infrazioni e per la corretta applicazione della normativa europea.