



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.12.2004
COM(2004) 839 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE
DEL DIRITTO COMUNITARIO (2003)**

{SEC(2004) 1638}

La relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario è elaborata ogni anno dalla Commissione europea a seguito di richieste successive formulate dal Parlamento europeo (risoluzione del 9 febbraio 1983) e dagli Stati membri (punto 2 della dichiarazione 19 allegata al trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992). Tale relazione risponde anche alle richieste espresse dal Consiglio europeo o dal Consiglio per settori specifici.

1. POSIZIONE GENERALE

Nello svolgimento della propria funzione esclusiva di custode dei trattati, la Commissione deve garantire e vigilare sull'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte degli Stati membri a norma dell'articolo 211 del trattato CE. Ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE, la Commissione può avviare un procedimento contro lo Stato membro che ha adottato o mantenuto disposizioni legislative o regolamentari contrarie ai principi fondamentali del diritto comunitario sanciti dai trattati.

Il Libro bianco sulla governance europea¹, che la Commissione ha pubblicato nel 2001, sottolinea che la responsabilità primaria dell'applicazione del diritto comunitario è delle amministrazioni e dei tribunali nazionali. La cooperazione tra le amministrazioni degli Stati membri e la Commissione è un aspetto fondamentale dell'effettivo controllo dell'applicazione del diritto comunitario, come sancito formalmente dall'articolo 10 del trattato CE.

Il principale obiettivo dell'azione per inadempimento, soprattutto nella fase precontenziosa, è ottenere che lo Stato membro si conformi quanto prima di sua iniziativa al diritto comunitario. In qualsiasi momento della fase precontenziosa la Commissione incoraggia i contatti tra i propri servizi e le amministrazioni nazionali. La Commissione mira inoltre a rafforzare la cooperazione con gli Stati membri soprattutto con metodi complementari o vie alternative per risolvere i problemi esistenti.

L'attività di controllo dell'applicazione del diritto comunitario è essenziale per il rispetto del diritto in generale, ma contribuisce anche a rendere tangibile il principio della Comunità di diritto ai cittadini europei e agli operatori economici. Le numerose denunce da parte dei cittadini degli Stati membri rappresentano uno strumento fondamentale per individuare le infrazioni del diritto comunitario. La Commissione ha rafforzato gli strumenti e i mezzi che permettono di agevolare la presentazione di denunce e, nel contempo, di accelerarne la gestione. È disponibile un apposito modulo elettronico online². Inoltre, il Segretariato generale della Commissione sta approntando un nuovo strumento Internet per semplificare la procedura di denuncia.

La XXI relazione annuale, comprendente anche i documenti allegati dei servizi della Commissione, presenta un rendiconto delle attività della Commissione in relazione al controllo dell'applicazione del diritto comunitario nel 2003. La relazione si pone un duplice obiettivo:

- offrire agli Stati membri, ai cittadini in generale e agli operatori economici un quadro globale delle attività in corso volte a garantire i benefici di una Comunità di diritto;

¹ La governance europea - Un Libro bianco, COM(2001) 428.

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_en.pdf

- informare il Parlamento europeo del modo in cui la Commissione esercita l'autorità conferitale dai trattati per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario.

1.1. Statistiche relative al 2003

Al 31.12.2003 erano in corso 3927 casi d'infrazione, di cui: 1855 in fase di trattamento, in merito ai quali è stato avviato un procedimento, 999 per i quali è stato inviato un parere motivato, 411 in merito ai quali è stato presentato ricorso dinanzi alla Corte di giustizia e 69 in relazione ai quali sono state avviate le procedure di cui all'articolo 228 (cfr. allegato II, tabella 2.3).

Il **volume complessivo dei procedimenti d'infrazione** avviati dalla Commissione è aumentato del 15%, da 2356 nel 2002 a 2709 nel 2003.

Le statistiche relative al 2003 evidenziano un calo del numero di **denunce** registrate dalla Commissione (da 1431 nel 2002 a 1290 nel 2003), pari al 9,85%. Le cifre del 2003 corrispondono sostanzialmente ai livelli registrati tra il 1999 e il 2001, quindi l'incremento delle denunce nel 2002 può essere considerato un'eccezione. Le denunce continuano a costituire la parte più sostanziale dei procedimenti d'infrazione avviati dalla Commissione nei confronti degli Stati membri. I principali settori interessati sono: ambiente (493 denunce), mercato interno (314) e fiscalità e dogane (119). Al 31.12.2003 erano in atto 1158 procedimenti.

Il numero di procedimenti avviati dalla Commissione sulla base di indagini da essa svolte ha subito un calo nel 2003, scendendo dai 318 del 2002 ai 253 del 2003, pari ad una diminuzione del 20,44%.

Il numero di **procedimenti avviati per mancata notifica** è quasi raddoppiato rispetto alle cifre relative al 2001 e 2002. Le statistiche relative al 2003 indicano infatti un incremento del 92,1% rispetto all'anno precedente (da 607 a 1166 procedure). I dati relativi al 2003 non riguardano soltanto le misure di esecuzione delle direttive che non sono state notificate dagli Stati membri, bensì anche i procedimenti avviati per mancata notifica delle norme tecniche di cui alla direttiva 98/34/CE (prodotti). Il numero dei procedimenti in materia non dipende soltanto dalla disciplina interna che gli Stati membri si autoimpongono per intervenire entro le scadenze che essi stessi hanno accettato, ma anche dal sempre maggior numero di direttive in vigore.

Al 31 dicembre 2003, 524 dei 1166 procedimenti erano ancora in corso. Per la stessa cifra relativa al 2002, le procedure erano 71.

La Commissione ha richiesto maggiore efficacia nei controlli del recepimento e della conformità delle misure di recepimento nel diritto nazionale. Sono già state adottate misure volte a migliorare i contatti tra la Commissione e gli Stati membri. In molti casi gli Stati membri sono invitati a corredare di una "tabella di corrispondenza" la comunicazione delle misure di recepimento.

Onde semplificare ulteriormente il recepimento delle direttive comunitarie negli ordinamenti nazionali, il Segretariato generale sta approntando una banca dati per la

comunicazione elettronica delle misure nazionali d'attuazione alla Commissione, la cui realizzazione pratica è prevista per maggio 2004.

Nel 2003 sono state inviate 1552 **lettere di costituzione in mora**, pari ad un netto aumento del 56% rispetto alle 995 lettere inviate nel 2002. Il numero di **pareri motivati** ha tuttavia evidenziato un incremento decisamente inferiore, da 487 nel 2002 a 533 nel 2003, pari ad un aumento del 9,4%. Mentre nel 2002 il 48,94% delle lettere di costituzione in mora è stata seguita da un parere motivato, nel 2003 la percentuale era pari soltanto al 34,34%, che indica sostanzialmente un incremento delle procedure risolte già nella fase della lettera di costituzione in mora.

Il numero di **ricorsi presentati alla Corte di giustizia** è salito dai 180 del 2002 ai 215 del 2003, pari ad un incremento del 19,4%. Tale aumento è da analizzarsi a fronte dell'incremento dei pareri motivati espressi nel 2003.

Il 48,36% dei procedimenti avviati nel 2003 erano ancora in corso al 31 dicembre 2003.

Le decisioni di archiviazione sono state in totale 2329.

1.2. Miglioramento della procedura precontenziosa

Come già menzionato nelle precedenti relazioni, la Commissione ha cercato di ridurre i tempi tecnici tra l'adozione delle sue decisioni in materia d'infrazione e la loro notifica agli Stati membri. A tale riguardo si sta progettando una verifica interna sulle prospettive di un controllo continuo dell'applicazione del diritto comunitario nell'Unione allargata.

Per quanto concerne il miglioramento della prevenzione, il rafforzamento della cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri e l'informazione dei cittadini, sono state adottate misure preventive finalizzate appunto a potenziare la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri mediante regolari contatti tra le rappresentanze permanenti degli Stati membri e il Segretariato generale, nonché le amministrazioni degli Stati membri e i servizi della Commissione.

La Commissione cerca inoltre di garantire che ai cittadini vengano sistematicamente trasmesse sempre maggiori informazioni (attraverso il sito Internet EUROPA). Sono stati inoltre avviati progetti di formazione sulla normativa in materia di concorrenza e giustizia e affari interni, atti a rafforzare le amministrazioni nazionali e le strutture giuridiche particolarmente pertinenti alle rispettive attività specifiche.

I servizi della Commissione hanno invitato gli esperti nazionali a prendere parte ad incontri bilaterali aventi per oggetto le telecomunicazioni, per discutere questioni legate al recepimento nel diritto nazionale prima del termine di applicazione delle direttive. Molte Direzioni generali si avvalgono a tal fine dei comitati o delle reti di contatto esistenti. A tutt'oggi hanno avuto luogo, con esito soddisfacente, delle cosiddette "riunioni pacchetto" con le amministrazioni nazionali per discutere delle difficoltà connesse al recepimento. Nel 2003 sono stati organizzati numerosi seminari, nel corso dei quali la Commissione ha espresso alle autorità competenti degli Stati membri la propria posizione sulla corretta attuazione di direttive ambientali particolarmente complesse in modo da prevenire, piuttosto che

correggere, i casi d'applicazione inadeguata. Sono stati organizzati seminari analoghi anche per i nuovi Stati membri.

Sono state intraprese diverse azioni per migliorare il coordinamento interno e rendere più efficiente l'esame dei casi. Sono state altresì introdotte norme più severe in alcuni settori, comprese quelle relative ad un sistema d'allarme rapido per denunce e procedimenti su iniziativa della Commissione per cui siano già trascorsi 9 mesi dall'iscrizione nei registri. Nell'ambito della gestione dei casi si sta inoltre procedendo all'introduzione dei criteri di priorità relativi al trattamento delle denunce ai sensi della comunicazione del 2002³. Si cerca inoltre di prevenire eventuali problemi di attuazione al momento di elaborare la normativa, che deve essere formulata in modo da agevolarne l'applicazione. È risultato utile, sia alla Commissione che agli Stati membri, l'utilizzo di orientamenti e testi interpretativi, come ad esempio il documento di orientamento sull'applicazione della direttiva 2001/42/CE⁴ concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (direttiva sulla valutazione ambientale strategica).

Dagli inizi del 2003 i servizi della Commissione utilizzano SOLVIT - la rete per la soluzione dei problemi del mercato interno⁵ - per le denunce che vi si prestano. Nel 2003 sono stati sottoposti a SOLVIT 23 casi (relativi a 3 petizioni e a 20 denunce), in merito alle quali si sospettava un'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle amministrazioni nazionali. Ciò corrisponde a circa il 12% dei casi complessivamente affidati a SOLVIT.

Per quanto concerne le iniziative legislative future, al fine di rendersi meglio conto degli aspetti che potrebbero suscitare difficoltà di recepimento, si è deciso di agire prevedendo contatti interservizi rapidi prima dell'adozione di nuove direttive. Molto spesso vengono inviati solleciti agli Stati membri prima della scadenza delle date di recepimento e in alcuni casi vengono inviati solleciti standard subito dopo l'adozione di una direttiva. Nell'ambito del mercato interno, sono state appositamente organizzate con diversi Stati membri delle riunioni "pacchetto" aventi per oggetto il recepimento delle direttive.

Com'è ovvio i servizi della Commissione investono molto tempo nello scrutinio delle disposizioni adottate dagli Stati membri impegnati nel recepimento delle direttive. Tale procedura è parte integrante e rilevante del controllo dell'applicazione e l'attività connessa aumenterà significativamente con l'ingresso dei dieci nuovi Stati membri. Il quinto studio annuale sull'attuazione e sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario ambientale, il quadro di valutazione del mercato interno e regolari relazioni di attuazione nel settore delle comunicazioni elettroniche⁶ sono alcuni esempi delle informazioni che pubblica la Commissione sull'attuazione delle direttive.

³ Comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario COM(2002) 725).

⁴ GU L 197 del 21.7.2001, pag. 30.

⁵ Cfr. <http://europa.eu.int/solvit> per ulteriori informazioni.

⁶ Relazione 2003 della Commissione sull'attuazione del quadro normativo per le comunicazioni elettroniche nell'UE (COM(2003)715 del 19 novembre 2003).

Sono stati inoltre migliorati i metodi di lavoro interni della Commissione. Le Direzioni generali capofila nell'ambito di casi particolari possono concordare insieme al Servizio giuridico la ripartizione del lavoro inerente all'elaborazione dei testi giuridici che sia la migliore e la più efficace possibile nel contesto in questione. Ciò s'iscrive nel quadro di una più ampia iniziativa volta ad accrescere le responsabilità dei singoli funzionari impegnati a sviluppare la strategia perorata dalla Commissione di impedire l'insorgere dei problemi, ovvero di risolverli senza dover adire le vie legali.

1.3. Recepimento delle direttive

Al 31 dicembre 2003 gli Stati membri avevano notificato, in media, il 98% delle misure di applicazione nazionali necessarie all'attuazione delle direttive in tutti i settori. Il Segretariato generale pubblica ogni due mesi i dati disponibili sul sito web EUROPA⁷. Rispetto alle cifre relative al 2002 è rimasto stabile sia il numero dei procedimenti d'infrazione per non conformità delle disposizioni nazionali di attuazione delle direttive che quello relativo alla scorretta applicazione delle disposizioni stesse.

Per il quadro grafico di tutte le denunce ed infrazioni di cui si è occupata la Commissione nel corso del 2003, si rimanda alle tabelle raffiguranti la situazione nei diversi settori di cui all'allegato A.

1.4. Ricorsi alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 228 del trattato CE (dati del 2003)

Nella sua veste di custode del trattato la Commissione è chiamata anche a compiere tutti i necessari interventi per evitare la recidiva delle infrazioni commesse dagli Stati membri. In virtù dell'articolo 228 del trattato CE la Commissione può adire la Corte di giustizia che, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità. È interessante notare l'evoluzione rispetto agli anni precedenti dei ricorsi alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 228, raffigurata all'allegato A.

1.5. Trasparenza

La Commissione continua a perseguire il suo obiettivo di migliorare la trasparenza, principalmente grazie a una maggiore diffusione delle informazioni via Internet. Dal 17 gennaio 2001 tutte le decisioni recenti di inviare una lettera di costituzione in mora o un parere motivato, di adire la Corte e di archiviare un caso vengono rese note dalla Commissione sull'apposito sito Internet (per Stato membro e settore).⁸

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

La novità del sito web della Commissione è rappresentata dal calendario relativo al recepimento delle direttive, che offre la possibilità di prendere visione delle direttive indirizzate agli Stati membri classificate in base alla data di recepimento (anno e mese).⁹

I cittadini degli Stati membri possono inoltre controllare lo stato di avanzamento della notifica delle disposizioni nazionali di attuazione delle direttive per Stato membro e settore¹⁰. Tali dati, relativi alle notifiche delle misure nazionali d'attuazione (MNA) da parte degli Stati membri, sono pubblicati ogni due mesi.

1.6. Aggiornamento degli strumenti informatici

Per migliorare gli strumenti impiegati per vigilare sull'applicazione del diritto comunitario, il Segretariato generale ha cominciato a sviluppare una nuova banca dati informatica per la notifica elettronica ed una nuova versione informatica del proprio strumento di controllo interno (la banca dati delle infrazioni/ASMODEE), che diventerà operativa nell'aprile 2004.

1.7. Preparazione all'allargamento dell'Unione europea

A partire dal 1° maggio 2004 l'Unione europea sarà composta da 25 Stati membri. Si assisterà quindi al più ampio allargamento mai avvenuto nella storia comunitaria, in quanto entreranno a far parte dell'Unione europea dieci nuovi Stati.

I nuovi Stati membri devono recepire ed applicare integralmente e correttamente l'“acquis comunitario” entro il 1° maggio 2004 onde garantire a tutti i cittadini dell'Unione allargata diritti e doveri equivalenti. Data la portata significativa di tale processo, la Commissione ha intrapreso preparativi imponenti atti a garantire il pieno rispetto del diritto comunitario entro tale data. La Commissione ha inoltre promosso una stretta cooperazione con i paesi aderenti.

L'“acquis comunitario” è costituito da circa 1600 direttive. La notifica formale delle misure di ricezione alla Commissione interverrà solo ad adesione avvenuta. La Commissione ha offerto ai paesi aderenti l'accesso alla banca dati delle prenotifiche per consentire l'inserimento delle MNA comunicate loro ufficiosamente e per via elettronica prima dell'adesione. La Commissione, inoltre, si è attivata per creare sinergie e fornire chiarimenti sulle complesse procedure relative alle infrazioni e al controllo del diritto comunitario nel corso di una serie di eventi organizzati negli ultimi mesi del 2003. Dall'ottobre 2003 si registra un ampio utilizzo della banca dati delle prenotifiche da parte dei paesi aderenti.

Prima dell'adesione, i dati immessi nella banca dati delle prenotifiche saranno trasferiti alla nuova banca dati web delle infrazioni. Le comunicazioni alla Commissione verranno pertanto considerate notifiche ufficiali a partire dal 1° maggio 2004, salvo rifiuto da parte dei paesi aderenti. Ne consegue che a partire dalla data di adesione i nuovi Stati membri subiranno gli stessi controlli riservati agli attuali Stati membri.

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

In termini generali, la Commissione non ritarderà i procedimenti d'infrazione dopo l'adesione; ai paesi aderenti verrà riservato lo stesso trattamento a cui vengono sottoposti gli attuali Stati membri. La Commissione ha individuato i settori prioritari, segnatamente quelli inseriti nel suo programma legislativo per 2004¹¹.

¹¹ COM(2003) 645/5.