COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.11.2008
COM(2008) 777 definitivo

25a RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE

SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (2007)

{SEC(2008) 2854}
{SEC(2008) 2855}

25a RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE

SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (2007)

1. INTRODUZIONE

Nel settembre 2007, la Commissione ha adottato la comunicazione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario"[1] in cui ha annunciato che nella relazione annuale si sarebbe concentrata sulle questioni strategiche, sulla valutazione dello stato attuale del diritto in diversi settori, sulle priorità e sulla programmazione dell'attività futura, allo scopo di migliorare il dialogo interistituzionale strategico volto a stabilire in quale misura il diritto comunitario consegue i suoi obiettivi, a evidenziare i problemi che emergono e a proporre eventuali soluzioni.

Le principali sfide relative all'applicazione del diritto riguardano soprattutto tre grandi settori d'azione prioritari: 1) la prevenzione, 2) l'informazione e la soluzione dei problemi incontrati dai cittadini e 3) la definizione delle priorità nella gestione di denunce ed infrazioni. Nella comunicazione, si sottolinea inoltre l'importanza di istituire un solido partenariato tra Commissione e Stati membri che operi a livello di gruppi di lavoro di esperti sull'applicazione degli strumenti giuridici e sia improntato ad una cooperazione proattiva alla soluzione dei problemi.

Ulteriori dettagli sulla situazione nei differenti ambiti del diritto comunitario e gli elenchi e le statistiche relativi ai casi di infrazione sono contenuti nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione allegati alla presente relazione[2].

2. SITUAZIONE ATTUALE – PROBLEMATICHE E SFIDE

Nella sua veste di custode dei trattati, la Commissione è investita dell'autorità e della responsabilità di far rispettare il diritto comunitario, verificando che gli Stati membri si conformino alle disposizioni del trattato e alla legislazione comunitaria. Le norme del trattato CE, i 10.000 regolamenti e le oltre 1.700 direttive in vigore nei 27 Stati membri costituiscono un corpus normativo imponente. Le problematiche e le sfide insite nell'applicazione del diritto comunitario sono inevitabilmente molteplici e varie. In alcuni ambiti, esaminati nei capitoli successivi, sono emersi particolari problemi di applicazione.

2.1. Denunce e violazioni

Il procedimento per infrazione contribuisce in maniera essenziale a garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Circa il 70% dei casi di denuncia può essere archiviato prima dell'invio di una lettera di messa in mora, circa l'85% è archiviato prima dell'emissione di un parere motivato e il 93% senza che la Corte debba pronunciarsi.

---

1 COM(2007)502 del 5.9.2007.

2 SEC (2008) 2854 e SEC (2008) 2855.

Rispetto al 1999-2002, nel 1999-2006 il tempo medio necessario per trattare le infrazioni, dall'avvio della procedura all'invio della lettera di deferimento alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 226 del trattato CE è sceso da 28 a 23 mesi. Il tempo medio necessario per trattare le infrazioni determinate dalla mancata notifica delle misure nazionali di recepimento delle direttive è rimasto di circa 15 mesi. Il tempo medio necessario per trattare le cause basate su denunce e procedimenti d'ufficio è sceso da 39 a 35 mesi. Nel 2007, in sette casi - rispetto ai dieci del 2006 - si è reso necessario il secondo deferimento alla Corte previsto dall'articolo 228 del trattato.

Alla fine del 2007, la Commissione si è trovata a trattare più di 3.400 casi tra denunce e infrazioni. Il numero complessivo dei dossier è aumentato del 5,9% rispetto al 2006, con un aumento del 32,2% dei casi di mancata comunicazione delle misure di recepimento. Le denunce sono state pari al 35,9% del totale dei procedimenti, ovvero a due terzi di tutti i procedimenti relativi a casi di recepimento tardivo, con una diminuzione dell'8,7% rispetto al 2006. Il numero di nuovi procedimenti d'ufficio è diminuito del 9,4%. Nel gennaio 2007, è stato ricevuto in media il 99,07% delle notifiche obbligatorie relative alle misure di recepimento di tutte le direttive adottate, percentuale che ha raggiunto il 99,46% alla fine dell'anno. Nel 2006, tali valori erano stati rispettivamente del 98,93% e del 99,06%. Tuttavia, per quanto riguarda le direttive che dovevano essere recepite entro il 2007, nel 64,55% dei casi le notifiche sono arrivate in ritardo.

2.2. Petizioni

Il numero di petizioni al Parlamento che contengono richieste di informazioni alla Commissione dipende in parte dagli interessi dei cittadini. Anche se la maggior parte delle petizioni non riguardano o non generano procedure per infrazione, esse forniscono al Parlamento e alla Commissione utili informazioni su quelle che sono le preoccupazioni dei cittadini.

Il maggior numero di petizioni continua a riguardare l'ambiente (146 su circa 420, relative in particolare all'inquinamento di aria e acqua e all'inquinamento acustico); seguono le 89 petizioni relative ad occupazione, affari sociali e pari opportunità (diritto del lavoro (30), pari opportunità (28), libera circolazione dei lavoratori e sicurezza sociale (25)).

Più di 20 petizioni hanno riguardato gli appalti pubblici (in particolare, i progetti di sviluppo urbano in Spagna), circa 20 il riconoscimento dei diplomi (segnatamente, i diplomi di guida turistica e istruttore di sci), 15 i servizi e gli organismi finanziari (pagamenti all'interno della Comunità). In risposta ad alcune petizioni, il Parlamento europeo ha preparato una relazione sulla compagnia di assicurazioni Equitable Life. Le petizioni relative al settore della giustizia, libertà e sicurezza sono state più di 30. 21 hanno invece riguardato i trasporti, 16 la fiscalità e l'unione doganale (soprattutto le imposte indirette sulle autovetture e la doppia imposizione diretta) e 11 l'agricoltura.

2.3. Analisi settoriale

Continua ad essere significativo il numero di denunce ed infrazioni relative ad ambiente, mercato interno, fiscalità e unione doganale, energia, trasporti, occupazione, affari sociali e pari opportunità, salute e tutela dei consumatori, giustizia, libertà e sicurezza, ambiti nei quali il corpus normativo è in rapida crescita e riveste una grande rilevanza per i cittadini.

Di seguito, viene presentata un'analisi sintetica che illustra la molteplicità dei problemi emersi in alcuni importanti settori. Maggiori dettagli si possono trovare nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla situazione nei diversi settori[3].

Nel *settore agricolo*, si contano più di 2.400 atti normativi, nella maggior parte dei casi regolamenti. Tale corpus è rimasto piuttosto stabile ed è soggetto a frequenti aggiornamenti e a modifiche che tengono conto della revisione periodica delle politiche del settore. Gli atti sono quasi sempre direttamente applicabili e riguardano il sostegno finanziario ai mercati, gestito tramite il meccanismo di verifica della conformità per evitare pagamenti indebiti a carico del bilancio comunitario. Di conseguenza, sono gli Stati membri che avviano procedure giuridiche contro la Commissione, piuttosto che il contrario. La gestione è garantita da oltre 140 comitati e gruppi di esperti. Il regolamento che istituisce un'unica organizzazione comune dei mercati e le riforme nei settori dei prodotti vinicoli e degli ortofrutticoli hanno semplificato la normativa in materia. Le difficoltà di attuazione del dispositivo della condizionalità per i regimi di sostegno diretto sono state prese in esame. Sono stati valutati gli obiettivi dello "stato di salute" della PAC, ovvero l'introduzione di aiuti diretti più efficaci e semplici, la modernizzazione del sostegno al mercato e i requisiti collegati al mutamento climatico, alla produzione di bioenergia, alla gestione dell'acqua e alla biodiversità.

L'ambito del *mercato interno* e dei *servizi* continua ad essere caratterizzato da un'ampia gamma di problemi e di procedure per infrazione, per esempio per quanto riguarda gli investimenti transfrontalieri e la fornitura di servizi sanitari. Il ritardo nel recepimento delle direttive continua a rappresentare un problema; sono state avviate 206 procedure per infrazione[4] e si sono registrati ritardi diffusi nei settori degli strumenti finanziari, del diritto societario, degli strumenti di lotta contro il riciclaggio del denaro, delle qualifiche professionali e degli appalti pubblici. I dati più recenti indicano un miglioramento significativo della situazione, ma la tendenza non è ancora ritenuta definitiva. È necessario continuare ad impegnarsi a fondo a livello degli strumenti di gestione, per esempio utilizzando adeguatamente la rete dei comitati a tre livelli relativi ai servizi finanziari e i gruppi di esperti in materia di diritto societario e lotta contro il riciclaggio del denaro.

Per garantire la *libera circolazione delle merci non soggette ad armonizzazione*, gli Stati membri e la Commissione devono affrontare - nel quadro di un dialogo approfondito - una notevole mole di lavoro puntuale preventivo relativo alla notifica e alla revisione di progetti di nuove norme tecniche ai sensi della direttiva 98/34. L'applicazione della direttiva evita che si vengano a creare problemi di compatibilità tra regolamenti nazionali e diritto comunitario e contribuisce a chiarire e a rendere più efficaci le norme e, in ultima analisi, a migliorare la normativa. In molti casi, bastano pochi mesi per risolvere il problema. La direttiva si applica inoltre ai regolamenti nazionali relativi ai servizi della società dell'informazione.

L'*acquis giuridico relativo alla libera circolazione delle merci* è relativamente stabile, se si eccettua il problema dei ritardi nel recepimento, che nel 2007 ha reso necessaria l'apertura di 227 nuovi procedimenti per infrazione. Uno dei principali problemi continua ad essere il bisogno di aggiornamenti tecnici periodici. Per alcuni anni, sarà necessario dare la priorità all'attuazione del regolamento REACH sulle sostanze chimiche, soprattutto per quanto riguarda l'avvio dell'agenzia e la costituzione della rete dei punti di contatto.

---

[3] SEC(2008) 2854.

[4] Se non diversamente specificato, tutte le cifre sono relative al 2007.

Nel settore della *salute* e della *tutela del consumatore*, a causa dei ritardi registrati nel recepimento delle direttive, sono stati aperti 330 nuovi procedimenti per infrazione. Per quanto riguarda il controllo della sicurezza di cibi ed alimenti, le ispezioni ed altre misure specifiche continuano a svolgere un ruolo essenziale. Per difendere in modo efficace gli interessi dei cittadini, viene seguito con particolare attenzione il rafforzamento della Rete per la cooperazione nella tutela dei consumatori.

Nel settore dei *trasporti*, continua il rapido sviluppo dell'acquis, ma il recepimento tardivo rimane un problema. Il miglioramento continuo dello scambio di informazioni con gli Stati membri e la collaborazione alla soluzione dei problemi rimangono priorità. Per quanto riguarda la transizione verso un regime comunitario di "cieli aperti" con gli Stati Uniti , la situazione si evolve positivamente. L'applicazione dei diritti dei passeggeri aerei, compresi i diritti dei passeggeri a mobilità ridotta, dovrà probabilmente essere sottoposta ad un esame attento. Le ispezioni continuano a rappresentare un'importante garanzia di sicurezza per quanto riguarda i trasporti aerei e marittimi.

La legislazione dell'UE si evolve rapidamente anche nel settore dell'*energia*. Il coordinamento della sicurezza dell'approvvigionamento di gas rappresenta una sfida importante, così come l'applicazione corretta ed entro i tempi previsti del terzo pacchetto di direttive sui mercati interni dell'elettricità e del gas. Le missioni di verifica e di controllo devono continuare a misurare il rispetto delle norme in materia di radioprotezione e di sicurezza nucleare.

Nell'ambito delle *dogane* e della *fiscalità diretta ed indiretta*, l'ampiezza del campo di applicazione dell'acquis e i limiti dell'armonizzazione spiegano l'apertura di numerosi procedimenti per infrazione e le domande di pronuncia pregiudiziale rivolte alla Corte di giustizia in materia di fiscalità in genere e di IVA in particolare. Si è registrato un significativo aumento del numero di procedimenti relativi alla non discriminazione in materia di fiscalità diretta. Per quanto riguarda le dogane, la sfida consiste nel semplificare le normative e nel razionalizzare le procedure.

Nel settore *occupazione*, *affari sociali* e *pari opportunità*, il notevole quantitativo di procedimenti per infrazione legati a ritardi nel recepimento è diminuito. Il carico di lavoro è comunque rimasto elevato per quanto riguarda sicurezza sociale, libera circolazione, diritto del lavoro e pari opportunità/lotta contro la discriminazione. A causa dei rischi per la salute umana legati alle malattie professionali e agli infortuni sul lavoro, è necessario accordare un'attenzione particolare alle direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro, comprese le normative relative alle industrie edile, marittima ed estrattiva.

Per quanto riguarda la *società dell'informazione*, il quadro normativo del 2002 relativo alle comunicazioni elettroniche ha continuato ad essere caratterizzato da numerosi problemi imputabili ad errori di attuazione e applicazione e la Commissione ha proposto l'introduzione di una serie di strumenti volti a modificare e a completare il quadro esistente. L'attuazione della direttiva "Servizi di media audiovisivi", recentemente modificata, potrebbe comportare l'aumento del numero di denunce. Il recepimento tardivo della direttiva sull'informazione del settore pubblico ha causato un ritardo di quasi due anni nella valutazione della conformità.

L'acquis relativo all'*ambiente* è vasto ed ambizioso, si applica a situazioni profondamente diverse negli Stati membri, è amministrato da numerose agenzie governative che agiscono a vari livelli e suscita un grande interesse nei cittadini. Numerosi problemi dipendono dal recepimento tardivo e inadeguato delle direttive e sono all'origine dei 125 nuovi procedimenti

per infrazione aperti nel 2007. A ciò si aggiungono le sfide settoriali descritte dettagliatamente nella comunicazione sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente[5].

Si è cercato di semplificare e modernizzare le normative, ormai datate, relative a rifiuti, acqua, aria e emissioni di origine industriale, allo scopo di aiutare gli Stati membri ad affrontare i problemi di applicazione delle disposizioni. La direttiva quadro sui rifiuti è stata sottoposta ad un riesame volto a chiarire alcune definizioni e a consolidare e semplificare alcune disposizioni. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, si continuano a registrare ritardi gravi, dovuti soprattutto all'inadeguatezza degli investimenti. Analogamente, per garantire il rispetto della direttiva sulle acque reflue urbane, è necessario potenziare ulteriormente le infrastrutture in migliaia di grandi centri urbani. La direttiva quadro sulle acque testimonia dell'impegno dedicato in passato alla semplificazione e al consolidamento di diverse normative. È probabile che il carico di lavoro aumenti in concomitanza della scadenza dei termini per l'attuazione di varie disposizioni.

In molte città, il mancato rispetto dei valori limite per la qualità dell'aria, segnatamente per quanto riguarda le emissioni di biossido di zolfo e di particolato, comporta problemi gravi ed evidenti. Per semplificare e razionalizzare le disposizioni in materia di emissioni di origine industriale, sono stati fatti sforzi considerevoli. Si sono però registrati gravi ritardi nel rilascio delle autorizzazioni a migliaia di impianti industriali e una delle sfide attuali consiste nel garantire l'aggiornamento delle migliori tecniche disponibili e dei relativi documenti di riferimento. Benché il volume delle infrazioni legate alla direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale rimanga alto, anche se stabile, aumenta il numero dei procedimenti relativi all'attuazione della direttiva sulla valutazione strategica di impatto ambientale. Per quanto concerne il mutamento climatico, l'applicazione integrale del sistema di scambio dei diritti di emissione, che prevede l'obbligo di presentare relazioni semestrali, rimane un problema. Si registrano progressi in materia di riconoscimento dei siti protetti nel quadro delle direttive "uccelli" e "habitat", ma è necessario un impegno maggiore per migliorare la protezione di alcuni habitat ed alcune specie animali.

Per quanto riguarda il settore *giustizia, libertà e sicurezza*, l'acquis è aumentato in misura significativa. Le sfide principali consistono nel garantire l'attuazione corretta ed entro i tempi previsti delle normative più recenti e gestire la notevole quantità di lettere e denunce e il numero crescente di infrazioni. La conclusione, nel 2008, dello studio sul recepimento di dieci direttive in materia di asilo e immigrazione potrebbe comportare l'apertura di procedimenti per infrazione; lo stesso vale per il rafforzamento dei diritti dei cittadini di paesi terzi. Il numero di inchieste e di denunce relative ai diritti fondamentali, alla cittadinanza e alla libera circolazione delle persone dovrebbe rimanere elevato.

3. AZIONI PRIORITARIE

3.1. Azione 1: rafforzamento delle misure preventive

Per garantire l'applicazione efficace del diritto comunitario in un'Unione europea a 27 Stati membri, è essenziale intensificare l'impegno a favore della prevenzione delle infrazioni. Le azioni volte a porre rimedio alle infrazioni accertate vengono avviate obbligatoriamente quando un cittadino o un'impresa vengono privati del beneficio integrale della normativa in

[5] COM (2008) 773.

questione. La Commissione e gli Stati membri devono impegnarsi a fondo per correggere tale situazione.

a) Migliorare gli strumenti legislativi

L'impegno a favore di normative chiare, semplici e applicabili è massimo. Gli aspetti relativi all'attuazione, alla gestione e al rispetto delle norme sono tenuti in maggiore considerazione nella fase di elaborazione delle proposte, in sede di valutazione dell'impatto e durante tutto il ciclo di definizione delle politiche. Le linee direttrici relative alla valutazione d'impatto sono attualmente in fase di modifica, per garantire che le opzioni in materia di attuazione e rispetto, nonché la scelta dello strumento giuridico, siano sottoposte ad un esame approfondito.

Per le misure tecniche di applicazione sarà proposta, se necessario, l'adozione di un regolamento. Per esempio, sono stati adottati regolamenti nei settori delle tariffe di roaming, ne sono stati proposti per quanto riguarda i prodotti cosmetici e i materiali da costruzione, mentre sono in fase di studio regolamenti in materia di salute degli animali, biocidi e prodotti tessili. Nel settore dei veicoli a motore, alcune disposizioni quadro sono attualmente in fase di applicazione tramite l'adozione di regolamenti della Commissione. Regolamenti sono utilizzati per attuare le direttive relative alle professioni regolamentate e le norme tecniche sull'eco-design per i prodotti che consumano energia. Sono stati adottati regolamenti in materia di armonizzazione delle sostanze chimiche nel quadro dell'iniziativa REACH, mentre altri sono stati proposti per potenziare il riconoscimento reciproco nel quadro della libera circolazione delle merci.

Il Parlamento e il Consiglio dovrebbero contribuire a rendere più chiare e semplici le normative, quando essi le esaminano nel quadro della procedura di codecisione.

b) Preparare l'applicazione corretta del diritto comunitario

La Commissione e gli Stati membri si adoperano per migliorare il recepimento delle direttive. L'obiettivo della Commissione è fare in modo che le proposte di nuove direttive siano accompagnate, lungo tutto il ciclo legislativo, da piani di recepimento basati su un'analisi dei rischi che individuino le azioni necessarie in funzione del contenuto delle direttive e delle probabili difficoltà di attuazione. La Commissione istituirà, negli Stati membri, reti di funzionari responsabili del recepimento delle nuove direttive e dello scambio online di domande e risposte.

Per le numerose nuove direttive che riguardano in particolare le professioni regolamentate, le assicurazioni, i servizi bancari, i titoli, il diritto societario, la contabilità e le revisioni contabili nel mercato interno, vengono organizzati seminari sul recepimento. Riunioni in materia di recepimento continuano ad essere organizzate in diversi ambiti. Il gruppo dei regolatori e il comitato di contatto si riuniscono frequentemente per discutere della direttiva "Servizi di media audiovisivi" e chiarire alcuni aspetti del recepimento. Il gruppo di esperti sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento industriale diventerà il gruppo di esperti in materia di emissioni industriali, che sarà dotato di più ampie competenze per quanto riguarda il recepimento. Per quanto concerne l'attuazione della direttiva "Servizi", nel 2007 si sono svolte sei riunioni del gruppo di esperti, mentre altre sei sono previste per il 2008.

Nel caso di strumenti più complessi, possono rivelarsi necessari periodi di recepimento più lunghi, come quello di tre anni proposto per la direttiva "Solvibilità II" relativa alle assicurazioni. In situazioni particolari, alcuni aspetti del recepimento possono essere introdotti

gradualmente, con termini diversi, in modo da migliorare il monitoraggio, individuare i ritardi e adottare tempestivamente le misure correttive.

La Commissione collabora inoltre con le amministrazioni degli Stati membri e con le parti interessate per garantire l'attuazione dei regolamenti entro i tempi previsti e la loro corretta applicazione, per esempio aiutando a migliorare le procedure adottate dagli Stati membri, elaborando un modulo di denuncia standard e un documento orientativo, come nel caso del regolamento relativo ai diritti dei passeggeri aerei.

c) Valutare la conformità delle misure di recepimento ed evitare i casi di applicazione non corretta

Per evitare i problemi di conformità tra le normative di uno Stato membro e il diritto comunitario, nonché i casi di applicazione non corretta di tale diritto da parte delle amministrazioni degli Stati membri, viene usata una serie di strumenti. Tra tali strumenti figurano la procedura di valutazione della conformità dei testi recepiti, le riunioni dei comitati e dei gruppi di esperti, le ispezioni, i questionari, le relazioni sull'attuazione, le missioni conoscitive, le notifiche preliminari dei progetti di regolamenti tecnici, gli studi ed infine le analisi.

La valutazione della conformità si basa sull'analisi dei rischi e tiene conto dell'esperienza acquisita in materia di affidabilità del recepimento, del contenuto della misura, delle attività preparatorie precedenti al recepimento e delle relazioni delle parti interessate.

Sebbene la valutazione della conformità svolga un ruolo importante in molti settori, per esempio per quanto riguarda le normative ambientali, in altri ambiti, quali l'alimentazione umana e animale, i sistemi di controllo degli Stati membri devono essere verificati nel quadro di ispezioni condotte dall'Ufficio alimentare e veterinario. Altre forme di ispezione sono organizzate in altri settori, per esempio la sicurezza dei trasporti marittimi ed aerei e i controlli di sicurezza nucleari.

d) Gestione attiva: il ruolo dei comitati e dei gruppi di esperti

Circa 260 comitati e 1.200 gruppi di esperti garantiscono la gestione dell'acquis l'aggiornamento dei requisiti tecnici, contribuendo a individuare le modifiche legislative necessarie, occupandosi di linee direttrici interpretative, di codici di condotta, di problemi specifici e degli strumenti in grado di migliorare l'efficacia nell'applicazione delle normative. Le ONG, le imprese e altre parti interessate contribuiscono in misura significativa a tali attività. Nel solo settore dell'agricoltura, nel 2007 si sono registrate 256 riunioni di 31 comitati di gestione e regolamentazione e 118 riunioni di gruppi consultivi e di esperti. Sono stati adottati 38 orientamenti sui prodotti fitosanitari, mentre per quanto riguarda la sicurezza alimentare, l'impegno profuso si è tradotto in riunioni di esperti, attività di orientamento e azioni di formazione. Per quanto concerne i servizi finanziari, tre livelli di comitati si occupano di favorire l'interpretazione e l'attuazione comune della legislazione e del miglioramento della gestione pratica.

3.2. Azione 2: diffusione delle informazioni e soluzione dei problemi incontrati dai cittadini e dalle imprese

L'ampiezza del campo di applicazione e il volume significativo del corpo normativo comunitario in vigore nei 27 Stati membri spiegano l'inevitabile gran numero di dubbi,

domande e denunce. Il modo migliore di difendere gli interessi dei cittadini e delle imprese consiste nell'individuare soluzioni rapide e informali. Molti problemi possono in effetti essere risolti in modo efficace scambiandosi informazioni e collaborando. La Commissione risponde ai quesiti dei cittadini tramite Europe Direct, il servizio di orientamento per i cittadini, la rete CEC ed Euro-jus o mediante l'imponente lavoro realizzato dai suoi servizi.

Il diritto comunitario prevede alcuni strumenti di ricorso che permettono ai cittadini di far valere i propri diritti rispetto agli operatori economici, per esempio le procedure specifiche di trattamento delle denunce relative ai diritti dei passeggeri aerei, il meccanismo di composizione delle controversie previsto dalla direttiva sul servizio universale in materia di telecomunicazioni e la cooperazione nell'attuazione delle normative di tutela dei consumatori. La Commissione coordina la rete SOLVIT, all'interno della quale gli Stati membri collaborano alla soluzione dei problemi di natura transfrontaliera imputabili ad errori di applicazione della legislazione relativa al mercato interno da parte delle autorità pubbliche, senza bisogno di ricorrere ad azioni giudiziarie.

La Commissione ha inoltre varato il progetto EU PILOT per fornire risposte e soluzioni più rapide e adeguate alle domande e ai problemi che sorgono durante l'attuazione del diritto comunitario e che richiedono la conferma di una situazione di fatto o di diritto presente in uno Stato membro. Al progetto, che è iniziato nel 2008, partecipano 15 Stati membri. A metà settembre, erano stati introdotti nel sistema più di 130 fascicoli, relativi a settori quali la salute e la sicurezza sul lavoro, la sicurezza sociale e la libera circolazione dei lavoratori, i visti, la libera circolazione delle persone, la protezione dei dati personali, gli appalti pubblici, la normativa ambientale, la libera circolazione delle merci, nonché la fiscalità diretta ed indiretta. La prima valutazione del progetto verrà effettuata dopo un anno.

Questi strumenti testimoniano dell'impegno assunto dalla Commissione e dagli Stati membri a favore di cittadini ed imprese, che si traduce in una cooperazione più stretta per sfruttare pienamente i vantaggi dell'UE.

3.3. Azione 3: gestione delle denunce e delle infrazioni — definizione delle priorità settoriali

Affinché l'applicazione del diritto comunitario sia efficace ed effettiva in un'Unione europea a 27 Stati membri, la Commissione stabilisce priorità chiare in materia, allo scopo di favorire al massimo i cittadini e le imprese. Per riuscirci, la Commissione deve dare la precedenza al trattamento delle infrazioni suscettibili di incidere maggiormente sul bene comune. La Commissione esaminerà anche altri fascicoli nel quadro dei meccanismi di aiuto alla soluzione dei problemi quali SOLVIT o EU PILOT. Tali casi, per i quali può essere utile cooperare con gli Stati membri per verificare la situazione di fatto o di diritto relativa ad una denuncia, possono spesso essere trattati in modo più efficace tramite tali dispositivi e ciò permette di migliorare i risultati per il singolo cittadino. Se necessario, si ricorre alle procedure per infrazione. Nella sua comunicazione del 2007, la Commissione ha fissato priorità generali, riservandosi la possibilità di elaborare criteri di priorità per settori particolari. In questo modo, la Commissione può seguire tutti i casi, valutando le modalità più idonee per ottenere risultati rapidi e positivi, senza rinunciare al diritto di avviare una procedura formale in caso di infrazione al diritto comunitario e rispettando gli impegni assunti con la comunicazione del 2002 relativa ai rapporti con gli autori di denunce. [6]

---

[6] COM (2002) 141.

Le priorità sono illustrate in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla situazione nei diversi settori (SEC(2008) 2854); eccone alcune, fornite a titolo di esempio:

- *mercato interno e servizi* – le azioni prioritarie si concentrano sulle infrazioni al diritto comunitario 1) che violano le libertà fondamentali, esercitando un forte impatto sui diritti dei cittadini, 2) che mettono in pericolo il funzionamento generale della legislazione settoriale o riguardano precedenti giuridici importanti o 3) che possono avere conseguenze economiche significative per il mercato interno o settori specifici di tale mercato. Nel settore dei servizi, l'attenzione si è essenzialmente concentrata sui casi di discriminazione manifesta basata sulla nazionalità, aventi conseguenze per alcune categorie di fornitori di servizi in settori importanti;

- *servizi finanziari* – questioni quali le restrizioni all'investimento per motivi di sicurezza nazionale o aventi ripercussioni sui regimi pensionistici;

- *diritti in materia di occupazione, diritto del lavoro, sicurezza sociale e lotta contro la discriminazione* – quando le conseguenze per i cittadini sono rilevanti, la definizione delle priorità può comportare un beneficio massimo per un numero massimo di persone. Saranno applicate misure complementari per aiutare i cittadini a risolvere i loro problemi particolari e si seguirà l'evoluzione della situazione generale in modo da adottare le eventuali misure necessarie;

- *diritti fondamentali, libera circolazione delle persone, immigrazione, asilo, cittadinanza e giustizia civile* – la priorità continuerà ad essere accordata ai problemi caratterizzati da un forte impatto sui diritti fondamentali e la libera circolazione e alle questioni di diritto civile in materia matrimoniale e di responsabilità dei genitori. Saranno applicate misure complementari per aiutare i cittadini a risolvere i loro problemi particolari e si seguirà l'evoluzione della situazione generale in modo da adottare le eventuali misure necessarie;

- *ambiente* – trattamento collettivo di infrazioni analoghe nel quadro di inchieste orizzontali, segnatamente in materia di gestione dei rifiuti e di inquinamento atmosferico; grandi progetti di infrastrutture, in particolare quelli che beneficiano di finanziamenti comunitari; infrazioni che comportano l'esposizione significativa o ripetuta dei cittadini ad un pregiudizio o al rischio di gravi danni a livello di qualità di vita[7];

- *trasporti* – sicurezza dei passeggeri e delle operazioni e politiche di sviluppo sostenibile aventi un'incidenza significativa;

- *energia* – azioni con un impatto profondo sulla lotta contro il mutamento climatico e che garantiscono un approvvigionamento di energia sicuro e competitivo;

- *società dell'informazione* – questioni che rivestono un'importanza sistematica per il funzionamento degli organismi nazionali di regolamentazione, questioni relative alla protezione dei consumatori (per esempio, il numero di emergenza europeo 112) in materia di telecomunicazioni, regole in materia di pubblicità televisiva, protezione dei minori e prevenzione dell'incitamento all'odio razziale nei media, accesso non discriminatorio all'informazione pubblica;

---

[7] Per approfondimenti, si veda il documento SEC (2008) 773.

- *politica della concorrenza* – concorrenza effettiva nel settore liberalizzato delle industrie di rete, per esempio i mercati dell'energia, compreso l'accesso non discriminatorio alle infrastrutture e nel settore dei servizi finanziari e recuperi nei casi di aiuti di Stato illegali.

4. MODIFICARE IL DIRITTO ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA

L'acquis continua a svilupparsi in funzione dell'esperienza acquisita al momento dell'applicazione delle disposizioni. È necessario insistere sull'iniziativa "Legiferare meglio" e scegliere, nella fase appropriata del processo, la risposta più adeguata a ciascun tipo di problema, facendo in modo che delle informazioni relative all'applicazione del diritto comunitario si tenga conto in fase di riesame delle normative.

In alcuni ambiti, per esempio il ruolo dei particolati nell'inquinamento atmosferico o il trattamento degli oli usati, le modifiche della normativa introdotte per far fronte alle difficoltà incontrate possono migliorare alcuni obiettivi, modificare le disposizioni fondamentali, ritardare l'attuazione o introdurre una maggiore flessibilità a livello di requisiti. In altri settori, per esempio nel caso del codice doganale, sono in fase di introduzione miglioramenti significativi, forme di semplificazione amministrativa e una gestione più efficace. Le difficoltà strutturali legate all'apertura dei mercati del gas e dell'elettricità sono state superate tramite l'adozione del terzo pacchetto legislativo. Per quanto riguarda l'etichettatura e la commercializzazione di alimenti e mangimi e i prodotti fitosanitari, gli interventi di chiarificazione delle norme e di rifusione hanno raggiunto fasi diverse di realizzazione. Nell'ambito del riconoscimento reciproco della libera circolazione delle merci e in settori quali l'industria automobilistica, i dispositivi medici, i prodotti farmaceutici e i ritardi di pagamento, sono state realizzate o sono in corso di realizzazione modifiche legislative significative, che tengono particolarmente conto delle esigenze delle piccole imprese.

5. CONCLUSIONI

Nella presente relazione, si ribadisce da una parte la necessità di una cooperazione permanente e proattiva tra la Commissione e gli Stati membri per garantire la gestione generale del diritto e dall'altra la necessità di un impegno basato sul partenariato per dare risposte rapide ed efficaci alle preoccupazioni dei cittadini e porre rimedio alle infrazioni di cui il Parlamento ha sottolineato la rilevanza. I migliori risultati saranno ottenuti grazie ad un'azione coordinata della Commissione e degli Stati membri, adattata alle sfide specifiche. La Commissione continuerà ad occuparsi con la massima attenzione delle infrazioni e a collaborare strettamente con il Parlamento europeo, presentando la relazione sull'applicazione del diritto comunitario ed esaminando insieme gli sviluppi registrati.

L'applicazione effettiva del diritto comunitario continua ad incontrare serie difficoltà, tra le quali i ritardi considerevoli nel recepimento delle direttive. In alcuni ambiti del diritto comunitario si continuano a registrare numerose denunce di cittadini e imprese per violazione dei diritti che il diritto comunitario conferisce loro. Nel corso del prossimo anno, la Commissione concentrerà i propri sforzi sulle seguenti azioni:

- affrontare il problema dei gravi ritardi di recepimento delle direttive;

- rafforzare le misure preventive, in particolare la necessità persistente di approfondire l'analisi dei problemi di attuazione e rispetto nel quadro della preparazione delle valutazioni d'impatto;

- migliorare la diffusione delle informazioni e la soluzione informale dei problemi a vantaggio dei cittadini e delle imprese e

- dare la priorità ai casi più importanti e collaborare strettamente con gli Stati membri per accelerare la correzione delle infrazioni.