



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.3.2001
COM(2001) 160 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2679/98

INDICE

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Introduzione..... | 3 |
| 2. | Quadro generale..... | 3 |
| 2.1. | Contesto e obiettivi..... | 3 |
| 2.2. | Le disposizioni previste dal regolamento..... | 4 |
| 2.3. | Gli impegni enumerati nella risoluzione..... | 5 |
| 3. | L'applicazione del regolamento e della risoluzione..... | 6 |
| 3.1. | Da parte della Commissione | 6 |
| 3.2. | Da parte della Corte..... | 6 |
| 3.3. | Da parte degli Stati membri | 7 |
| 4. | L'applicazione del regolamento | 7 |
| 4.1. | I casi di applicazione | 7 |
| 4.2. | Constatazione | 8 |
| 5. | Valutazione..... | 10 |
| 5.1. | I punti deboli del regolamento | 10 |
| 5.2. | La percezione dell'azione della Commissione | 10 |
| 6. | Posta in gioco e riflessioni per migliorare il regolamento | 11 |
| 6.1. | L'importanza della posta politica in gioco | 11 |
| 6.2. | I limiti d'intervento della Commissione e degli Stati membri..... | 11 |
| 6.3. | Conclusioni : tre scenari possibili | 13 |
| 6.3.1. | Il mantenimento dello statu quo..... | 13 |
| 6.3.2. | Un approccio più dinamico nell'applicazione del regolamento e il rispetto della risoluzione..... | 14 |
| 6.3.3. | Una modifica del regolamento per estenderne e migliorarne la portata..... | 14 |

ALLEGATI

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2679/98

(testo che presenta un interesse per lo SEE)

1. INTRODUZIONE

Due anni dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (in appresso « il regolamento »)¹, è giunto il momento di fare il bilancio della sua applicazione, alla luce dell'esperienza acquisita.

La Commissione risponde così all'invito che il Consiglio e i rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio avevano formulato nella loro risoluzione adottata il giorno stesso dell'adozione del regolamento (CE) n. 2679/98 (in appresso « la risoluzione »)².

2. QUADRO GENERALE

2.1. Contesto e obiettivi

- Il Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 ha preso atto dei limiti della procedura per inadempienza di cui all'articolo 226 CE in caso di gravi ostacoli alla libera circolazione delle merci, che richiedono una correzione urgente. Lo stesso ha insistito sulla primaria importanza dell'attuazione delle procedure ad hoc che siano in grado di rispondere rapidamente ed efficacemente alle violazioni della libera circolazione delle merci in seguito a tali ostacoli. Il Consiglio europeo ha quindi chiesto alla Commissione di esaminare gli strumenti atti a garantire in modo efficace la libera circolazione delle merci, compresa la possibilità di imporre delle sanzioni agli Stati membri.
- In risposta a tale mandato, la Commissione ha presentato, in data 18 novembre 1997, al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo d'intervento rapido della Commissione³. Secondo tale meccanismo, la Commissione può richiedere che lo Stato membro interessato adotti le misure necessarie per porre fine agli ostacoli chiari e manifesti alla libera circolazione delle merci ai sensi degli articoli 28 - 30 CE. I cittadini avrebbero potuto così far valere tale decisione rapidamente dinanzi alle giurisdizioni nazionali e ottenere, nel quadro dei ricorsi nazionali, delle misure provvisorie, accompagnate da penali o ammende, al fine di evitare un'estensione o un

¹ GUL 337 del 12.12.1998, pag. 8.

² GUL 337 del 12.12.1998, pag. 8.

³ Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un meccanismo d'intervento della Commissione per l'eliminazione di taluni ostacoli agli scambi. COM (97) 619 def. - 97/0330 (CNS), GUC 10 del 15.1.1998, pag. 14.

aggravamento dell'ostacolo, la soppressione della violazione in questione e, all'occorrenza, la riparazione del danno subito.

- Questa proposta non è stata accolta dal Consiglio⁴, che ha privilegiato una soluzione di compromesso comprendente due parti:
 - un regolamento 5, impostato su tre elementi principali: un meccanismo d'allerta rapida in caso di ostacolo o rischio di ostacolo, un obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie e proporzionate per assicurare la libera circolazione delle merci, e un'azione della Commissione con cui viene notificata l'ingiunzione agli Stati membri di adottare tali misure, e
 - una risoluzione 6 che conferma l'impegno degli Stati membri per quanto riguarda una risposta rapida a tutti i procedimenti della Commissione e che assicura l'indennizzo delle parti lese.
- Il Parlamento europeo ha avviato alcuni dibattiti sul campo d'applicazione del regolamento, il suo valore aggiunto e il suo impatto sul diritto di sciopero. Esso ha proposto tre emendamenti⁷; uno di questi è stato accolto nel Consiglio⁸.
- Mentre si svolgevano le discussioni in seno al Consiglio e al Parlamento, la Corte di giustizia delle Comunità europee (in appresso « la Corte ») ha emesso una sentenza relativa agli ostacoli gravi alla libera circolazione delle merci⁹. In tale sentenza, la Corte ha dichiarato che uno Stato membro manca agli obblighi derivanti dall'articolo 28 CE, in collegamento con l'articolo 10 CE, « dal momento che le misure adottate per far fronte alle azioni delle persone che hanno causato degli ostacoli alla libera circolazione di taluni prodotti [...] non sono state manifestamente sufficienti, tenuto conto della frequenza e della gravità degli incidenti in questione, per garantire la libertà degli scambi intracomunitari dei prodotti [...] sul suo territorio, impedendo e dissuadendo efficacemente gli autori delle infrazioni in questione di commetterle e reiterarle »¹⁰.
- Più recentemente la Corte è stata investita di una questione pregiudiziale nel quadro di un litigio nazionale relativo ad una domanda di indennizzo per i danni subiti in seguito ad un blocco autostradale durante una manifestazione autorizzata dalle autorità di uno Stato membro.¹¹

2.2. Le disposizioni previste dal regolamento

- L'articolo uno del regolamento definisce gli ostacoli alla libera circolazione delle merci che si basano sulla sua applicazione. Questi devono poter costituire una

⁴ Cfr. parere del servizio giuridico del Consiglio del 4 febbraio 1998, 5731/98 JUR 53.

⁵ Allegato al 9348/98 MI 66.

⁶ Allegato II al 8902/98.

⁷ 12752/98 PE-RE 76.

⁸ Una modifica della redazione dell'articolo 5, 5° paragrafo, del regolamento.

⁹ Sentenza della Corte del 9 dicembre 1997, Commissione/Francia (C-265/95, Racc. p. I-6959), in appresso sentenza « fragole ».

¹⁰ Cfr. sommario della sentenza.

¹¹ Causa C-112/00, Eugen Schmidberger, Int. Transporte / Austria

violazione degli articoli 28 - 30 CE¹², provocare una perturbazione grave della libera circolazione delle merci, causare gravi danni alle parti lese e richiedere un'azione immediata al fine di evitare una continuazione, estensione o aggravamento della perturbazione o dei danni in questione. Non ha rilevanza se gli ostacoli risultano dall'azione o dall'inazione di uno Stato membro, così come questa è definita dalla giurisprudenza della Corte.

- L'articolo 2 del regolamento precisa tuttavia che esso non riguarda l'esercizio dei diritti fondamentali, in particolare il diritto di sciopero.
- Il meccanismo d'allerta è definito all'articolo 3 del regolamento. Esso deve essere applicato sia nel caso di un ostacolo che nel caso di un rischio di ostacolo e obbliga gli Stati membri ad informarne la Commissione, che a sua volta informerà l'insieme degli Stati membri.
- L'articolo 4 del regolamento impone agli Stati membri di adottare, in caso di ostacolo, tutte le misure necessarie e proporzionate per assicurare la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri sul suo territorio e di informarne la Commissione.
- In presenza di un ostacolo, la Commissione deve, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento, inviare una notifica allo Stato membro interessato spiegandogli i motivi della sua azione e invitandolo ad adottare le misure necessarie e proporzionate per eliminare l'ostacolo. Tale notifica può essere pubblicata nella GUCE ed essere trasmessa a tutte le parti che ne fanno richiesta.

2.3. Gli impegni enumerati nella risoluzione

- Gli Stati membri si sono impegnati ad assicurare la libera circolazione delle merci e a reagire rapidamente agli ostacoli definiti nel regolamento, ad informarne i loro operatori economici, ad assicurare l'esistenza di procedure rapide ed efficaci di risarcimento delle parti lese da tali ostacoli e dibatterne prontamente in sede di Consiglio quando le circostanze lo giustificano.
- Il Consiglio e gli Stati membri hanno preso atto dei termini rigorosi applicabili alle procedure di inadempienza relative ai casi che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento, e del fatto che il termine fissato dalla Commissione per presentare delle osservazioni può essere limitato a cinque giorni lavorativi, così come il termine stabilito per reagire ad un parere motivato.
- Il Consiglio ha invitato la Corte ad accelerare le procedure correlate al regolamento e ha dichiarato di essere disposto ad esaminare rapidamente e apertamente le proposte di modifica del rispettivo regolamento di procedura della Corte.

¹² Il regolamento si applica quindi unicamente agli scambi intracomunitari e non agli ostacoli e agli scambi di prodotti tra Stati membri e paesi terzi, i quali rientrano nel campo d'applicazione degli accordi internazionali in vigore (in particolare accordi di associazione, GATT). A tale proposito, si ricorda che l'estensione del regolamento all'insieme del territorio dello Spazio economico europeo deve ancora formare l'oggetto di una decisione del Comitato misto dello Spazio economico europeo.

3. L'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO E DELLA RISOLUZIONE

3.1. Da parte della Commissione

- Ai fini della rapidità d'azione, il trattamento dei casi che rientrano nel campo d'applicazione del regolamento è stato centralizzato presso una direzione generale della Commissione¹³. Questa direzione generale assicura il coordinamento dell'applicazione del regolamento con gli altri servizi associati della Commissione (agricoltura, pesca, imprese, trasporti, servizio giuridico, occupazione e affari sociali).
- Nell'aprile 1999, la Commissione ha invitato gli Stati membri a designare dei punti di contatto affinché la rete così creata¹⁴ potesse assicurare il passaggio rapido delle informazioni trasmesse tramite il meccanismo di allerta istituito dal regolamento. La Commissione ha inoltre chiesto la trasmissione di tali informazioni via fax o per via elettronica, per evitare che delle lettere giungessero alla Commissione quando l'ostacolo era già sparito. Gli Stati membri hanno accolto con favore tale richiesta e sono favorevoli all'invio delle domande d'informazione da parte dei servizi della Commissione ai punti di contatto degli Stati membri.
- Le informazioni scambiate tra la Commissione e gli Stati membri nel quadro del meccanismo d'allerta sono state trasmesse all'insieme degli Stati membri e distribuite all'interno della Commissione inizialmente via fax e, a partire dall'anno 2000, tramite una lista di distribuzione elettronica.
- La Commissione ha cercato un'interpretazione comune delle disposizioni del regolamento nell'insieme degli Stati membri. Nel corso di una riunione con gli Stati membri¹⁵, è stato fornito loro un documento di lavoro sull'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento, nonché un questionario sui diversi aspetti relativi all'applicazione del regolamento.
- Per quanto riguarda la notifica di cui all'articolo 5 del regolamento, la Commissione ha constatato che si tratta di un atto che deve essere adottato dal Collegio. In linea di massima, il regolamento interno della Commissione¹⁶ non pone ostacoli ad un'adozione rapida di un simile atto. Se la pratica, sino ad ora inesistente, dovesse dimostrare il contrario, sarebbe opportuno esaminare un adeguamento delle norme interne della Commissione, informandone il Consiglio in conformità al punto 5 della risoluzione.

3.2. Da parte della Corte

- Il 4 luglio 2000, la Corte ha presentato al Consiglio un progetto di modifica del suo regolamento di procedura¹⁷ che riguarda, *fra l'altro*, l'adozione di una procedura accelerata per i ricorsi dinanzi alla Corte. La Corte riconosce che tale

¹³ Direzione generale del Mercato interno.

¹⁴ Cfr. Allegato 1.

¹⁵ Riunione dei presidenti delle riunioni « Pacchetto Mercato interno » tenutasi a Bruxelles il 13 aprile 2000

¹⁶ GU L 308 del 8.12.2000, pag. 26.

¹⁷ <http://europa.eu.int/cj/fr/txts/propositions/txt5a.pdf>

procedura accelerata è applicabile in particolare ai litigi riguardanti l'applicazione del regolamento per i quali è necessaria una decisione rapida in merito all'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione delle merci in uno Stato membro. Secondo la Corte, « l'accelerazione della procedura si ottiene, secondo le disposizioni proposte, dando un'importanza maggiore alla fase orale della procedura che diventa obbligatoria e limitando la procedura scritta ad un unico scambio di documenti tra le parti ».

- Con l'approvazione unanime del Consiglio in data 16 novembre 2000, le modifiche del regolamento di procedura sono state adottate dalla Corte il 28 novembre 2000¹⁸.

3.3. Da parte degli Stati membri

- La cooperazione degli Stati membri con la Commissione non è stata molto stretta per quanto riguarda la creazione e l'istituzione della rete di punti di contatto nonché la risposta al questionario sulla ricerca di un'interpretazione comune da dare al regolamento.
- Il processo relativo alla designazione dei punti di contatto è stato lungo e alcuni Stati membri (Belgio e Irlanda) non li hanno mai istituiti. Inoltre, quando un punto di contatto designato cessa le sue funzioni, gli Stati membri non nominano immediatamente un suo sostituto.
- Il suddetto questionario non è stato restituito da diversi Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi).
- Gli Stati membri non hanno inoltre comunicato alla Commissione le modalità di attuazione degli impegni assunti nella risoluzione. In particolare, stando alle informazioni a disposizione della Commissione, il contenuto delle informazioni scambiate nel quadro del meccanismo d'allerta non sempre giunge agli operatori economici e questi ritengono che le procedure nazionali di indennizzo, sempre che queste esistano, siano molto lunghe e complicate¹⁹.
- Tuttavia, il consiglio « Trasporti » del 20 settembre 2000 ha confermato « la necessità, nel caso di ostacoli alla circolazione in uno Stato membro, di un meccanismo efficace, per l'informazione immediata delle imprese, del pubblico, della Commissione e degli altri Stati membri e di misure specifiche per porre rimedio a simili situazioni, tenuto conto del dispositivo esistente dal 1998 ».

4. L'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO

4.1. I casi di applicazione

- Il regolamento è stato applicato 4 volte nel 1999 e 18 volte nel 2000²⁰. In occasione di tali applicazioni, solamente il meccanismo di allerta rapida è stato

¹⁸ GUL 322 del 19.12.2000, pag. 1.

¹⁹ Posizione comune dell'Unione internazionale dei trasporti stradali, dell'UNICE e del Consiglio europeo degli armatori, trasmessa alla Commissione il 1° dicembre 2000.

²⁰ Cfr. elenco allegato.

utilizzato; una notifica della Commissione ai sensi dell'articolo 5 del regolamento non si è mai rivelata necessaria tenuto conto della breve durata degli incidenti in questione.

- La maggior parte dei casi di applicazione avevano per oggetto dei blocchi stradali in uno degli Stati membri. A prescindere da una domanda di informazioni indirizzata all'insieme degli Stati membri in occasione della giornata di azioni dei trasportatori stradali in Europa, il 5 ottobre 1999, il meccanismo d'allerta è stato adottato per alcuni blocchi stradali attuati nei seguenti Stati membri: Belgio e Francia (tre volte per ciascuno di questi Stati membri), Austria, Spagna, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia. Un simile intervento è stato necessario quattro volte anche per il blocco di un porto (Spagna, Francia, Grecia e Irlanda). Inoltre, delle restrizioni del traffico aereo hanno formato l'oggetto di richieste di informazione indirizzate alla Francia e all'Italia.
- A tali casi, si devono aggiungere altri due casi più specifici riguardanti l'intercettazione e la distruzione dei carichi di autocarri spagnoli in Francia e in Portogallo. Infine, il Belgio ha chiesto alla Commissione l'applicazione del regolamento in occasione delle restrizioni subite dai prodotti belgi in taluni Stati membri nel corso della crisi della diossina nel 1999.

4.2. Costatazione

- Solamente l'Austria, il Belgio, la Spagna e il Lussemburgo hanno comunicato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) del regolamento, le informazioni che questi detenevano in merito ad un ostacolo o ad un rischio di ostacolo; nessun'informazione è stata trasmessa nella maggior parte dei casi. Il mancato rispetto di tali disposizioni da parte degli Stati membri è particolarmente preoccupante tenuto conto che tali informazioni erano spesso pubblicamente conosciute alcuni giorni prima che si concretizzassero gli ostacoli²¹.
- Nei casi in cui l'informazione è stata inviata alla Commissione, questa era in genere pervenuta troppo tardi perché un intervento della Commissione fosse ancora giustificato, dato che l'ostacolo era nel frattempo sparito. Le uniche eccezioni a tale tendenza sono state le informazioni inviate dall'Austria in merito al blocco autostradale del Brennero nel giugno 2000 e dal Lussemburgo in merito al blocco delle frontiere in occasione del Consiglio « trasporti » nel settembre 2000.
- Le informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 lettera a), e 2, del regolamento hanno sollevato la questione della riservatezza dei dati che vi potrebbero figurare, in particolare quando le informazioni riflettono una denuncia di operatori economici identificabili. Infatti, la Commissione deve trasmettere tali informazioni agli altri Stati membri.
- Dopo aver esaminato questo problema con i punti di contatto degli Stati membri interessati, è stato constatato che il ruolo dei servizi della Commissione è solo

²¹ Ad esempio, gli annunci dei blocchi stradali in occasione delle proteste contro la giornata di 35 ore lavorative o contro l'aumento dei prezzi del petrolio.

quello della trasmissione, senza intervenire nel contenuto delle informazioni trasmesse dallo Stato membro interessato, il quale è pienamente responsabile delle conseguenze della diffusione dei dati riservati. Gli Stati membri hanno approvato questa soluzione nel corso della riunione del 13 aprile 2000. La Commissione non può pertanto far altro che ritrasmettere le informazioni nella versione originale.

- I termini fissati dalla Commissione per la risposta da parte degli Stati membri alle richieste d'informazione sono stati stabiliti in funzione di ogni caso concreto. Nella maggior parte dei casi tale termine era di 48 ore; tuttavia, questo è stato di 24 ore nei casi di una gravità o di un'urgenza particolare.
- Le risposte alle richieste di informazioni sono raramente arrivate entro i termini prescritti. I ritardi variavano da alcune ore a diversi giorni. In due casi è stato necessario inviare dei solleciti (una volta per l'Italia e una volta per la Francia). Il caso più grave è stato quello relativo alla giornata di azioni dei trasportatori stradali nell'ottobre 1999: solamente 7 Stati membri (Germania, Austria, Spagna, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia) hanno risposto alla richiesta di informazioni indirizzata all'insieme degli Stati membri.
- Per quanto riguarda il contenuto delle informazioni, la qualità delle risposte giunte alla Commissione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro e da un caso all'altro. Infatti, anche se alcuni Stati membri hanno trasmesso informazioni molto dettagliate, aggiornandole in funzione dell'evoluzione della situazione contemplata dalla richiesta di informazioni, altri Stati membri si sono limitati a rispondere in modo molto laconico. In tali casi, è stato necessario inviare delle richieste di informazioni complementari (Francia e Italia).
- La Commissione ha assicurato, grazie all'istituzione di un sistema di distribuzione elettronico, una trasmissione rapida delle informazioni scambiate nel quadro del meccanismo d'allerta. Tuttavia, la Commissione non è mai stata informata del seguito dato a tale trasmissione dagli Stati membri.
- La Commissione ha constatato che, nella maggior parte dei casi, gli Stati membri non hanno inteso adottare, in caso di ostacoli, delle misure per ristabilire al più presto la libera circolazione delle merci sul loro territorio, al fine di eliminare qualsiasi rischio di continuazione, di estensione o di aggravamento della perturbazione o del danno in questione e dei relativi rischi dell'interruzione degli scambi e delle relazioni contrattuali²². Essi hanno negoziato la soppressione dell'ostacolo in un quadro più globale²³, senza assicurare al tempo stesso la libera circolazione delle merci sul loro territorio.

²² Cfr. considerando 8 del regolamento.

²³ Si fa presente che alcune delle misure adottate potrebbero risultare incompatibili con le norme del trattato, in particolare in materia di aiuti di Stato.

A tale proposito, si sottolinea che le misure che gli Stati membri sono tenuti ad adottare in virtù del regolamento devono rispettare il diritto comunitario. Uno Stato non può quindi eccepire i suoi obblighi derivanti dal regolamento per giustificare delle misure contrarie al diritto comunitario.

5. VALUTAZIONE

5.1. I punti deboli del regolamento

- Per quanto riguarda gli obblighi di informazione degli Stati membri, il regolamento non prevede alcuna sanzione per gli Stati membri che detengono delle informazioni su un ostacolo e non prendono l'iniziativa di informarne la Commissione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) del regolamento, sia che si tratti della minaccia di un ostacolo o di un ostacolo già in atto. Inoltre, non è prevista alcuna sanzione in caso di assenza di risposta ad una richiesta di informazioni della Commissione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento o ad una notifica in virtù dell'articolo 5 del regolamento. Infine, se uno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare la libera circolazione delle merci ma non ne informa la Commissione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, il regolamento non prevede alcuna sanzione per tale assenza di informazione.
- In maniera generale, il controllo del rispetto, da parte degli Stati membri, dei loro obblighi, sia per quanto riguarda l'informazione della Commissione che l'adozione delle misure necessarie e proporzionate per assicurare la libera circolazione delle merci in caso di ostacolo, dovrebbe essere assicurato almeno del quadro del regolamento. Attualmente, a seconda che l'ostacolo non esista ancora, esista o sia esistito, e a seconda del tipo di obbligo dello Stato membro, sarà applicato o l'articolo 5 del regolamento, o l'articolo 226 CE. Tuttavia, il campo d'applicazione dell'articolo 5 del regolamento è attualmente troppo limitato, dato che questo è applicabile solamente se l'ostacolo è in atto.
- La definizione del campo d'applicazione del regolamento, che figura all'articolo 1, è astratta e si presta ad interpretazioni divergenti. Inoltre il regolamento non precisa il tipo e la natura delle misure necessarie e proporzionate e che lo Stato membro deve adottare per assicurare la libera circolazione delle merci in caso di ostacolo. Questo aspetto è di particolare importanza, dato che la Commissione deve valutare la proporzionalità di tali misure, tenendo conto di due elementi: la scelta delle misure resta di competenza degli Stati membri²⁴ e la Commissione deve controllare che lo Stato membro adotti tutte le misure necessarie e proporzionate.
- Il regolamento non risolve in modo efficace il problema dei ricorsi rapidi ed efficaci per l'indennizzo degli operatori economici, dato che questo è disciplinato dal diritto nazionale degli Stati membri nel rispetto del diritto comunitario nonché degli impegni previsti dalla risoluzione.

5.2. La percezione dell'azione della Commissione

- La Commissione è stata sempre il bersaglio degli Stati membri e del Parlamento europeo quando ci sono stati degli ostacoli ai sensi del regolamento. Infatti, diverse interrogazioni parlamentari²⁵ e lettere indirizzate alla Commissione hanno richiesto che essa intervenisse con maggior decisione. Tra queste opinioni si possono individuare tre tendenze:

²⁴ Cfr. considerando 6 del regolamento.

²⁵ P-0153/00, P-0168/00, P-0331/00, P-0347/00, P-0370/00, P-0413/00, P-2422/00.

- La prima si limita a chiedere un'applicazione più rigorosa del regolamento nella sua versione attuale (invio rapido delle notifiche, avvio della procedura ex articolo 226 CE per difetto di cooperazione degli Stati membri,...).
 - La seconda sembra ignorare che la Commissione dispone solamente di mezzi d'azione limitati e propone, a volte in modo demagogico, che essa intervenga sul luogo dell'ostacolo, imponga delle ammende agli Stati in cui è avvenuto il blocco e richieda essa stessa gli indennizzi.
 - La terza raccomanda che la Commissione disponga di maggiori poteri in seguito ad una modifica del regolamento.
- Contrariamente alle opinioni precedentemente espresse, taluni considerano che, con il semplice invio di una richiesta d'informazione nel quadro del meccanismo di allerta, la Commissione s'immischi troppo nell'esercizio del diritto di sciopero riconosciuto negli Stati membri. Questo viene testimoniato in particolare dalle interrogazioni presentate da taluni parlamentari europei²⁶.
 - La Commissione è anche il bersaglio dei cittadini vittime degli ostacoli. Infatti, gli Stati membri non hanno istituito procedure efficaci di indennizzo come si erano impegnati a fare nella risoluzione. Tale indennizzo è quindi soggetto al diritto comune che richiede la prova dell'esistenza di un ostacolo e di un danno causato da quest'ultimo, fatto difficile da dimostrare. Per tale ragione, i cittadini e le imprese lese continuano a rivolgersi alla Commissione.

6. POSTA IN GIOCO E RIFLESSIONI PER MIGLIORARE IL REGOLAMENTO

6.1. L'importanza della posta politica in gioco

Le imprese e i cittadini europei continuano ad apprezzare i vantaggi del mercato interno, che svolge un ruolo centrale nella strategia generale dell'Unione europea volta a promuovere la competitività, la crescita economica e l'occupazione.

Tuttavia, come il Consiglio e gli Stati membri hanno ricordato nella risoluzione, « gli ostacoli gravi alla libera circolazione delle merci hanno un costo economico significativo per i cittadini, sconvolgono i sistemi di distribuzione e di produzione moderni e compromettono fortemente la credibilità del mercato interno, il cui buon funzionamento è più importante che mai nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria nonché dell'allargamento ».

L'intervento comunitario nei confronti di simili ostacoli assume quindi un'importanza fondamentale e richiede un massimo di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri.

6.2. I limiti d'intervento della Commissione e degli Stati membri

L'esperienza acquisita nell'applicazione del regolamento ha evidenziato i suoi limiti. Si tratta infatti di uno strumento creato da una volontà politica ma che gli Stati

²⁶ H0708/99, P-3079/00, H-0877/00

membri non hanno concretizzato dotando questo testo di strumenti d'intervento efficaci.

- Si deve constatare che la Commissione non ha gli strumenti necessari per eliminare essa stessa gli ostacoli. Questo compito è di competenza degli Stati membri che, sotto il controllo della Commissione e della Corte, devono scegliere le misure più adeguate ad ogni caso specifico. In questo contesto, le considerazioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna nonché all'esercizio dei diritti fondamentali²⁷ svolgono un ruolo di primaria importanza.
- Se viene rilevato un ostacolo, il regolamento conferisce alla Commissione, oltre alla richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 3, solamente la possibilità di inviare una notifica ai sensi dell'articolo 5 e di pubblicarla nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee. Se l'ostacolo è di breve durata e ha cessato di esistere, tale possibilità non può più essere presa in considerazione.
- In entrambi i casi, se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie e proporzionate per assicurare la libera circolazione delle merci nel momento in cui l'ostacolo si manifestava, la Commissione potrà avviare una procedura per inadempienza nei suoi confronti. Una simile procedura si fonda direttamente sull'articolo 226 del trattato e non sul regolamento. La Commissione potrebbe anche avviare delle procedure per inadempienza sulla base di questa disposizione nei confronti degli Stati membri che non rispettano gli obblighi di informazione della Commissione che incombono loro in conformità con diverse disposizioni del regolamento.

Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che l'avviamento di una procedura per inadempienza per quanto riguarda gli obblighi derivanti dal regolamento (obblighi di informazione e di risposta alle domande della Commissione, oltre che obblighi di adozione di misure volte ad assicurare la libera circolazione delle merci) incontra delle difficoltà quando i fatti che hanno generato l'ostacolo non esistono più. Queste difficoltà sono dovute ad alcune incertezze giuridiche per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte. Infatti, da un lato, in relazione a comportamenti attivi da parte degli Stati membri, la Corte ha stabilito che un ricorso per inadempienza è irricevibile se l'inadempimento ha cessato di avere effetti e se non vi è più una controversia tra la Commissione e lo Stato membro in questione²⁸. Dall'altro, trattandosi di omissione o di inazione da parte degli Stati membri, la Corte ha ritenuto che vi fosse inadempienza in relazione a fatti che non sussistevano più, anche se lo Stato membro aveva nel frattempo migliorato la situazione, dal momento che le misure che tale Stato era tenuto a prendere non erano state adottate in tempo utile²⁹.

²⁷ La Commissione ricorda a tale proposito l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui articolo 28 riconosce il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di ricorrere, in conformità al diritto comunitario e alle legislazioni nazionali, ad azioni collettive - anche lo sciopero - per la difesa dei loro interessi.

²⁸ Cfr. sentenza della Corte del 31 marzo 1992, Commissione/Italia (C-362/90, rac. pag. I-2353).

²⁹ Cfr. in particolare la sentenza del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia (C-333/99, non ancora pubblicata nella raccolta).

In ogni caso, il risultato finale di tali procedure non potrà mai andare oltre ad una sentenza della Corte che rileva la precedente inadempienza dello Stato in questione; tale sentenza richiederà comunque sempre un certo tempo, anche se le procedure dinanzi alla Commissione e dinanzi alla Corte saranno sensibilmente abbreviate.

- La Commissione non è inoltre in grado di esigere che i danni subiti dai cittadini a causa degli ostacoli siano pagati. Un simile indennizzo costituisce, se sono soddisfatte talune condizioni, la conseguenza logica di una violazione delle disposizioni del diritto comunitario, anche se questa non è stata constatata dalla Corte. Tuttavia, le procedure applicabili per esigere tali indennizzi sono disciplinate dal diritto nazionale degli Stati membri. Questi si sono impegnati affinché, per i casi coperti dal regolamento, tali procedure siano rapide ed efficaci e che gli operatori ne siano informati. Tuttavia, gli operatori deplorano che le procedure sono troppo lunghe e complicate e che l'indennizzo è limitato agli operatori bloccati nel territorio stesso dello Stato in questione e non copre quelli che, in seguito all'ostacolo, non hanno potuto neanche entrare in tale territorio³⁰. Inoltre, se gli operatori devono affrontare ripetutamente degli ostacoli di breve durata, essi preferiscono non impegnarsi in procedure lunghe, se i danni subiti in ciascun caso concreto non sono troppo gravi (anche se nell'insieme lo possono essere).
- In una simile situazione, l'invio da parte della Commissione di una notifica allo Stato membro interessato e la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee possono risultare utili agli operatori economici nel quadro delle loro azioni dinanzi alle giurisdizioni nazionali, senza per questo risolvere direttamente tutti i loro problemi.

6.3. Conclusioni : tre scenari possibili

6.3.1. Il mantenimento dello statu quo

Gli operatori economici riconoscono che il sistema dello scambio di informazioni, previsto dal regolamento e dalla risoluzione, ha funzionato nel suo insieme relativamente bene in questi due anni. Tuttavia, vi sono dei dubbi sull'efficacia reale di questi due strumenti giuridici nella prevenzione o eliminazione degli ostacoli. L'unica constatazione che può essere fatta è quella relativa all'esistenza di ostacoli di breve durata.

La Commissione ritiene che il quadro giuridico esistente richieda una cooperazione fattiva degli Stati membri a diversi livelli :

- un'informazione in tempo utile dei rischi di ostacoli,
- risposte dettagliate e fornite con sollecitudine alle richieste d'informazione della Commissione, e
- l'adozione di misure quadro ad hoc per ristabilire al più presto la libera circolazione delle merci sul loro territorio, per eliminare qualsiasi rischio di

³⁰ La Corte dovrebbe affrontare le questioni collegate alle modalità procedurali di esigenza della responsabilità nella causa pendente Eugen Schmidberger, precedentemente menzionata.

continuazione, di estensione o di aggravamento della perturbazione o del danno in questione e qualsiasi rischio di interruzione degli scambi e delle relative relazioni contrattuali.

La Commissione ritiene che il miglioramento di tale cooperazione sia di competenza degli Stati membri.

6.3.2. *Un approccio più dinamico nell'applicazione del regolamento e il rispetto della risoluzione*

Senza modificare il quadro giuridico esistente, la Commissione potrebbe avviare le seguenti iniziative:

- Adozione di un vademecum destinato agli Stati membri e agli operatori economici, in cui vengono spiegati e precisati gli obblighi definiti dal regolamento.
- Istituzione di un sistema ad hoc d'informazione regolare del Consiglio e del Parlamento europeo sullo svolgimento di ogni caso d'applicazione del regolamento.
- Utilizzazione di strutture esistenti a livello comunitario, quali i comitati per il dialogo sociale³¹, per informare i partner sociali sui casi di applicazione del regolamento.
- Sensibilizzazione dei mass-media e degli operatori economici, in particolare grazie alla creazione di un sito internet specifico.
- Per mantenere l'effetto utile del regolamento, avviamento delle procedure per inadempienza ai sensi dell'articolo 226 CE nei confronti degli Stati membri che non rispettano una delle disposizioni del regolamento³².

6.3.3. *Una modifica del regolamento per estenderne e migliorarne la portata*

Tenuto conto della regola dell'unanimità che è alla base di qualsiasi modifica del regolamento, è necessario un vasto consenso politico per dotare la Comunità di strumenti efficaci atti a soddisfare le ambizioni degli Stati membri di eliminare efficacemente gli ostacoli gravi alla libera circolazione delle merci. La Commissione intende esaminare alcuni sviluppi che porteranno ad una modifica del regolamento per migliorarne il funzionamento:

- L'eliminazione di qualsiasi ambiguità nella definizione degli ostacoli che richiedono un intervento rapido nel quadro del regolamento.

³¹ Cfr. decisione 98/500/CE della Commissione del 20 maggio 1998 che istituisce comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo (GU L 225 del 12.8.1998, pag. 27).

³² In particolare, il mancato rispetto degli obblighi di informazione nonché nel caso di mancata adozione delle misure quadro necessarie per assicurare la libera circolazione delle merci, anche se l'ostacolo non esiste più.

- Un'enumerazione esemplificativa delle misure quadro necessarie e proporzionate per ristabilire al più presto la libera circolazione delle merci sul territorio degli Stati membri, al fine di eliminare qualsiasi rischio di continuazione, di estensione o di aggravamento della perturbazione o del danno in questione nonché qualsiasi rischio d'interruzione degli scambi e delle relative relazioni contrattuali.
- Un'estensione del campo d'applicazione dell'articolo 5 del regolamento a casi che non sono attualmente coperti, in particolare ai casi di mancato rispetto dell'obbligo di informazione che incombe agli Stati membri interessati da un ostacolo.
- L'introduzione di una procedura accelerata per adire la Corte di Giustizia in caso di assenza di risposta da parte di uno Stato membro interessato ad una notifica ai sensi dell'articolo 5 del regolamento conformemente a quanto la Commissione aveva raccomandato nella sua proposta³³.
- L'inserimento di una disposizione che richiede agli Stati membri di adottare delle vie e dei mezzi di ricorso rapidi ed efficaci per l'indennizzo delle persone lese da un ostacolo, ai sensi del regolamento.

* * *

La Commissione invita il Consiglio e il Parlamento europeo a prendere atto della presente relazione.

³³ Cfr. nota a fondo pagina n.3.

ALLEGATO 1

| | PUNTO DI CONTATTO NAZIONALE | PUNTO DI CONTATTO R.P. ** |
|--------------------|--|--|
| Germania | Sig. Wolfgang GERSTMANN (BWT) Fax : +49-30-20147045 | Sig. Christoph PAPE Fax : +32-2-2381978 |
| Austria | Sig. Othmar HORVATH (BWA) Fax : Othmar.Horvath@bmwa.gv.at | Sig. Robert PROCHAZKA Fax : +32-2-2356100 Robert.Prochazka@bmwa.gv.at |
| Belgio * | Sig. Frank VANDE CRAEN (MAE) Fax : +32-2-5143067 | Fax : +32-2-2311075 |
| Danimarca | Sig. Keld DYBKJAER (ATI) Fax : +45-35-466001 kd@efs.dk | Fax : +32-2-2309384 |
| Spagna | Sig. Cristóbal GONZÁLEZ-ALLER (MAE) Fax : +34-91-3798306 Cristobal.gonzalez-aller@sepeue.mae.es | Sig. Miguel Angel NAVARRO Fax : +32-2-5111940 |
| Finlandia | Sig. Eero MANTERE (MTI) Fax : +358-9-1604022 Eero.mantere@ktm.vn.fi | Sig. Antti RIIVARI Fax : +32-2-2878681 Antti.riivari@formin.fi |
| Francia | Sig.a Anne Florence POULIGO (SGCI) Fax : +33-1-44871293 anne-florence.pouligo@sgci.finances.gouv.fr | Fax : +32-2-2298282 |
| Grecia | Sig. Fotis SPATHOPOULOS (MEN) Fax : +30-1-3332341 | Fax : +32-2-5515651 |
| Irlanda * | Sig. Michael GREENE (DETE) Fax : +353-1-6312826 | Fax : +32-2-2303203 |
| Italia | Sig.a Giuseppina VALENTE (PCM) Fax : +39-06-6991435 Info@politichecomunitarie.it | Sig. Carlo PRESENTI Fax : +32-2-2200483 Normtec@rpue.it |
| Lussemburgo | Sig. Nicolas MACKEL (MAE) Fax : +3524782329 Nicolas.mackel@mae.etat.lu | Sig. Jean OLINGER Fax : +32-2-7375610 Jean.olinger@rpue.etat.lu |
| Paesi Bassi | Sig. G. Th. MICHELS (MBZ) Fax : +31-70-3484086 Gth.michels@minbuza.nl | Sig. Matthijs VAN MILTENBURG Fax : +32-2-6791775 Matthijs.vmiltenburg@senc.minvenw.nl |
| Portogallo | Instituto Portugues da Qualidade Fax : +351-21-2948223 Reg2679@mail.ipq.pt | Fax : +32-2-2310026 |
| Regno Unito | Sig.a Julie EVANS (DTI) Fax : +44-171-2154720 julie.evans@eirv.dti.gov.uk | Sig. Stuart GILL Fax : +32-2-2878395 Stuart.gill@ukrep.mail.fco.gov.uk |
| Svezia | Kommerscollegium Fax : +46-8-200324 Registrator@kommers.se | Fax : +32-2-2895600 |

* In assenza dell'indicazione di un punto di contatto, lo scambio di corrispondenza avviene con il presidente della riunione pacchetto

** In assenza dell'indicazione di un punto di contatto specifico, la corrispondenza è inviata al numero centrale della rappresentanza permanente

ALLEGATO 2

- 1999/I Blocco di alcune strade in Belgio come conseguenza di azioni dei trasportatori stradali (4 giugno 1999)**
La Commissione, informata dallo Stato membro interessato, richiede informazioni complementari. La risposta conferma la fine del blocco.
- 1999/II Blocco di alcune strade in Belgio come conseguenza di azioni degli agricoltori nel quadro della crisi della diossina (10 giugno 1999)**
Come nel caso precedente.
- 1999/III Ostacoli al trasferimento e alla commercializzazione dei prodotti belgi in altri Stati membri durante la crisi della diossina**
La Commissione, informata dal Belgio, non richiede informazioni agli altri Stati membri ai sensi del regolamento, e si limita a trasmettere l'informazione belga ai punti di contatto. Questo era dovuto al fatto che l'affare formava già l'oggetto di esami da oltre un mese sulla base di diverse denunce ai sensi dell'articolo 28 CE.
- 1999/IV Giornata di azioni dei trasportatori stradali in Europa il 5 ottobre 1999**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede informazioni a tutti gli Stati membri. Essa ha ricevuto poche risposte (FIN, L, Ö, SE, E, D e NL), più o meno dettagliate, che comunicavano la fine delle azioni.
- 2000/I Blocco, a partire dal 10 gennaio 2000, delle strade in Francia come conseguenza del movimento dei trasportatori stradali contro la giornata lavorativa di 35 ore**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. Essa ha ricevuto una risposta parziale. Il blocco era nel frattempo finito.
- 2000/II Blocco, a partire dal 31 gennaio 2000, delle strade in Francia come conseguenza del movimento dei sindacati del settore dei trasporti stradali in merito alla giornata lavorativa di 35 ore**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. In seguito ad una risposta insoddisfacente, essa chiede informazioni complementari. Quando la risposta a quest'ultima richiesta è arrivata alla Commissione ed essa intendeva inviare una notifica, i blocchi erano stati smantellati.
- 2000/III Blocco dell'autostrada del Brennero in Austria organizzato da una ONG (23-24 giugno 2000)**
La Commissione, informata dallo Stato membro interessato, richiede delle informazioni complementari. La risposta è stata ritenuta soddisfacente.
- 2000/IV Picchetti organizzati dai trasportatori stradali italiani alle frontiere nelle Alpi nel quadro di uno sciopero tenutosi nel giugno 2000**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. Non avendo ricevuto una risposta, essa ha inviato una nuova richiesta. La risposta è arrivata in ritardo e nel frattempo il blocco era stato rimosso.
- 2000/V Incidenti in Portogallo, dove alcuni autocarri spagnoli sono stati attaccati a Matosinhos il 23 giugno 2000**
La Commissione, informata dalla Spagna, richiede delle informazioni complementari alle autorità portoghesi. La risposta, ritenuta soddisfacente, ha fornito informazioni sul carattere puntuale degli incidenti e sulle misure concrete adottate al fine di evitare la loro ripetizione.
- 2000/VI Sciopero dei controllori di volo in Francia il 26 giugno 2000**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. Essa riceve una risposta soddisfacente con informazioni sul rispetto dei servizi minimi.
- 2000/VII Blocco del porto di Castletown in Irlanda (14-16 luglio 2000)**
La Commissione non richiede informazioni dato che il blocco era già avvenuto prima che la Commissione ne fosse informata da uno degli Stati membri. Essa ricorda tuttavia alle autorità irlandesi il loro obbligo di fornire informazioni in futuro.
- 2000/VIII Sciopero dei controllori di volo italiani il 27 luglio 2000**
Come nel caso 2000/VI.

- 2000/IX Blocco dei porti da parte dei pescatori francesi per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (agosto 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. La risposta era tutt'altro che soddisfacente, ma il conflitto si è concluso rapidamente.
- 2000/X Intercettazione alla frontiera francese degli autocarri spagnoli che trasportavano aglio (agosto 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. La risposta è giunta tardi, ma gli incidenti erano avvenuti puntualmente durante una sola giornata.
- 2000/XI Blocchi generalizzati in Francia per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (agosto-settembre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. La risposta era tutt'altro che soddisfacente, ma il conflitto era giunto alla fine prima che fosse inviata una notifica.
- 2000/XII Blocchi generalizzati in Belgio per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (settembre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. È stata fornita una risposta soddisfacente in seguito ad una seconda richiesta di informazioni.
- 2000/XIII Blocchi generalizzati nei Paesi Bassi per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (settembre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. Il problema era stato risolto quando è giunta la risposta.
- 2000/XIV Blocchi generalizzati in Svezia per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (settembre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. La risposta è stata soddisfacente e il conflitto si è concluso rapidamente.
- 2000/XV Blocchi generalizzati in Spagna per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (ottobre 2000)**
Come nel caso precedente.
- 2000/XVI Blocco delle frontiere in Lussemburgo in occasione del Consiglio trasporti (ottobre 2000)**
La Commissione, informata dallo Stato membro interessato, ha ritenuto che non fosse necessario attivare il regolamento.
- 2000/XVII Blocco del porto di Patrasso in Grecia per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (ottobre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. La risposta indicava l'assenza di un blocco effettivo.
- 2000/XVIII Blocco dei porti da parte dei pescatori spagnoli per protesta contro l'aumento dei prezzi del petrolio (ottobre 2000)**
La Commissione, di propria iniziativa, richiede delle informazioni. È stata fornita una risposta molto dettagliata, seguita da informazioni complementari.