



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.12.2002  
COM(2002) 725 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**  
**SUL MIGLIORAMENTO NEL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE**  
**DEL DIRITTO COMUNITARIO**

# INDICE

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

### SUL MIGLIORAMENTO NEL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

1.	Introduzione .....	3
2.	Prevenire le infrazioni .....	5
2.1.	Potenziare la cooperazione preventiva fra Commissione e Stati membri.....	5
2.2.	Assistere e agevolare il corretto recepimento delle direttive .....	7
	2.2.1. Migliorare la trasparenza e la conoscenza del diritto comunitario .....	7
	2.2.2. Intensificare la cooperazione prima che giunga a scadenza il termine per il recepimento .....	8
	2.2.3. Migliorare la comunicazione delle misure di attuazione.....	9
2.3.	Potenziare l'informazione del pubblico sul diritto comunitario .....	10
3.	Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario e l'azione penale contro le infrazioni .....	11
3.1.	Servirsi efficacemente degli strumenti disponibili, in funzione della gravità delle infrazioni .....	11
3.2.	Le denunce e la loro rilevanza ai fini del controllo dell'applicazione del diritto comunitario .....	14
3.3.	Una migliore cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione in sede di istruzione dei procedimenti per infrazione (rigorosa applicazione dell'articolo 10 CE)15	
3.4.	Far rispettare meglio il diritto comunitario .....	16
3.5.	Migliorare la comunicazione delle misure di attuazione e controllarne la conformità19	
	3.5.1. Accelerare la comunicazione dei provvedimenti mancanti di attuazione .....	19
	3.5.2. Accelerare la messa in conformità dei testi di attuazione .....	20
4.	Prevenire il ripetersi delle infrazioni.....	21
5.	Conclusioni e disposizioni finali.....	22

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
SUL MIGLIORAMENTO NEL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE  
DEL DIRITTO COMUNITARIO

## 1. INTRODUZIONE

Affinché le politiche comunitarie trovino effettiva attuazione e sortiscano gli effetti preventivati, si da ottenere la fiducia dei cittadini, al giorno d'oggi le istituzioni devono adoperarsi, non solo per migliorare a monte la qualità della legislazione, ma anche per garantire a valle un controllo incisivo della sua applicazione. In questa prospettiva, la riflessione avviata col *Libro bianco sulla governance europea*<sup>1</sup> mira a migliorare, da un lato la qualità delle normative comunitarie, dall'altro il controllo della loro attuazione.

Si tratta ovviamente di due obiettivi collegati. La qualità redazionale degli atti legislativi, oggetto della comunicazione della Commissione *Migliorare la regolamentazione*<sup>2</sup>, costituisce un elemento essenziale che influisce al tempo stesso sulla capacità degli Stati membri di attuare il diritto comunitario, sull'efficacia di questo diritto, nonché sul controllo della sua applicazione ad opera dell'amministrazione comunitaria. Le eventuali difficoltà d'applicazione e di controllo del diritto andrebbero prese in maggiore considerazione all'atto di stilare le proposte legislative, in particolare motivando con maggiore attenzione la scelta dello strumento legislativo (direttiva o regolamento) e procedendo a una valutazione *ex ante* delle prevedibili difficoltà di recepimento e delle conseguenti controversie.

La presente comunicazione mira tuttavia ad approfondire il secondo aspetto, quello del controllo in ordine a cui il trattato affida alla Commissione europea una responsabilità esclusiva, quale «custode del trattato». L'opinione pubblica non è sufficientemente consapevole dell'importanza di questo ruolo, che è invece fondamentale dal punto di vista dell'interesse dei cittadini, come rammentano regolarmente la commissione delle petizioni del Parlamento europeo e il mediatore europeo.

La responsabilità della Commissione in materia di controllo dell'applicazione del diritto comunitario è sancita dall'articolo 211 del trattato CE. A tal fine, l'articolo 226 prevede il *ricorso per inadempienza*<sup>3</sup>. Nel corso degli anni, la Commissione ha ampiamente sviluppato la fase precontenzioso, generalmente denominata *procedura di infrazione*. Il ricorso per inadempienza e la procedura di infrazione che lo precede costituiscono comunque mezzi non esclusivi per una stessa missione, quella di garantire l'osservanza del diritto comunitario. Dato che il trattato non impone una scelta limitativa di tali mezzi, spetta alla Commissione adeguarli in permanenza per svolgere efficacemente la propria missione, innovando se del caso per garantire una migliore applicazione del diritto comunitario.

---

<sup>1</sup> COM(2001)428 def.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione su un piano d'azione «*Semplificare e migliorare la regolamentazione*», COM(2002)278 def.

<sup>3</sup> La presente comunicazione verte solo sull'applicazione dell'articolo 226 del trattato CE e del suo equivalente, l'articolo 145 EURATOM; essa non riguarda altri provvedimenti per inadempienza corrispondenti ad altre disposizioni della legislazione comunitaria, come quelli relativi alla concorrenza.

Se l'attuale procedura di controllo e di azione giudiziaria ha dato buone prove della propria efficacia, limitando al solo 10% delle presunte infrazioni i casi di cui viene investita la Corte di giustizia (si veda il riquadro a pag. 4), occorre giocare d'anticipo per evitare un incremento meccanico dei compiti dovuto al futuro allargamento, oltre a tener conto dell'estensione dell'*acquis* comunitario. A tal fine, la presente comunicazione prospetta *varie azioni* intese a migliorare il controllo dell'applicazione del diritto comunitario.

Essa individua in primo luogo misure di prevenzione condotte in *leale e reciproca cooperazione* tra la Commissione e gli Stati membri per evitare casi di infrazione (articolo 10 del trattato CE)<sup>4</sup>. Successivamente, viene illustrata una serie di condizioni per garantire una gestione efficace dei controlli e per sanzionare le infrazioni. Le azioni prospettate si fondano sull'esperienza acquisita nel corso degli anni. La comunicazione regola e valorizza in tal modo una serie di metodi elaborati sul campo. La Commissione adempie così al proprio dovere di trasparenza e di comportamento didascalico nell'ambito complesso della propria responsabilità esclusiva.

### Una procedura efficace<sup>5</sup>

Le presunte infrazioni alla legislazione comunitaria vengono perseguite in più fasi, intese a dissipare possibili dubbi o ad agevolare la correzione dell'infrazione in causa.

In primo luogo le potenziali violazioni vengono iscritte su un registro unico, a prescindere dall'origine della loro individuazione: *denunce* rivolte direttamente alla Commissione o trasmesse dal Parlamento europeo (attraverso la commissione delle petizioni) o ancora dal mediatore europeo; *casi individuati ex officio* tramite i controlli preventivi o la vigilanza esercitati dai servizi.

A mano a mano che si dipana la procedura istruttoria per ciascun fascicolo, la Commissione comunica allo Stato membro interessato: dapprima una «*costituzione in mora*», quindi un «*parere motivato*» e da ultimo, se l'infrazione continua a non essere rettificata, la Commissione, in base alla procedura per inadempienza, può *adire* la Corte di giustizia. Queste tappe successive permettono di mobilitare il più possibile le informazioni e le forme di cooperazione, portando nella massima parte dei casi a una corretta applicazione del diritto comunitario e a un'*archiviazione* del fascicolo.

Stando alle statistiche disponibili per il 2001, il numero di fascicoli che hanno dato luogo a costituzione in mora assomma a quasi la metà (49%) delle presunte infrazioni registrate; rispetto ai casi di costituzione in mora, la percentuale di pareri motivati supera di poco la metà (54%), mentre solo per circa un quinto dei fascicoli (21%) viene adita la Corte di giustizia. In definitiva, solo per il 10% dei casi di presunte infrazioni registrate (per l'esattezza 10,3%) la Commissione decide di adire la Corte.

Il volume di nuove registrazioni si aggira attualmente sui 2 000 fascicoli l'anno (per motivi tecnici nel 2001, si è superata la media giungendo a 2179 casi) ed è comparabile a quello dei fascicoli giunti al termine della fase istruttoria, per i quali si procede all'archiviazione o al ricorso dinanzi alla Corte: il volume dei fascicoli pendenti oscilla quindi sulle 4 000 unità (3 868 al 10.6.2002). Questo numero sembra in definitiva relativamente contenuto rispetto al

<sup>4</sup> La Corte di giustizia ha sancito il carattere di reciprocità della leale cooperazione di cui l'articolo 10 fa obbligo agli Stati membri non meno che alle istituzioni comunitarie.

<sup>5</sup> Per maggiori ragguagli sui dati statistici relativi alla procedura, si rinvia alla relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario 2001 (pubblicazione dell'UPUCE).

numero degli Stati membri e all'entità dell'*acquis* comunitario, con varie migliaia di atti di diritto derivato che vengono ad aggiungersi al trattato. La rapida rotazione nel volume di casi trattati si rispecchia nella brevità dei tempi di trattamento dei fascicoli, che per tre quarti formano oggetto di un'archiviazione o di costituzione in mora nell'anno successivo alla loro registrazione.

## 2. PREVENIRE LE INFRAZIONI

La responsabilità prima di attuazione del diritto comunitario, con riferimento sia al trattato sia al diritto derivato (regolamenti, direttive e decisioni), incombe agli Stati membri. Tuttavia, la cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri è un fattore essenziale per controllare efficacemente l'applicazione del diritto comunitario.

Imponendo alla Commissione di rispettare una fase amministrativa precontenziosa, prima di promuovere un ricorso per inadempienza, l'articolo 226 del trattato CE sancisce, al tempo stesso, il carattere contraddittorio della procedura e l'obbligo di leale cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie. Questa fase precontenziosa si prefigge di assicurare l'informazione della Commissione e di ottenere che lo Stato membro si conformi volontariamente alle esigenze del trattato, motivo per cui il suo buon esito dipende direttamente dai contatti fra la Commissione e lo Stato membro. *È opportuno migliorare ulteriormente questa cooperazione, in una fase che preceda notevolmente l'eventuale avvio di un procedimento d'infrazione.*

Ciò presuppone, in linea generale, che si valorizzi o estenda un certo numero di strumenti di cooperazione con gli Stati membri (2.1). In quest'ambito, merita speciale attenzione l'assistenza in sede di recepimento delle direttive (2.2). La *rete di corrispondenti* caldeggiata nel libro bianco sulla *governance* e nella comunicazione della Commissione *Migliorare la regolamentazione* offrirebbe un quadro idoneo per rendere noti queste varie migliorie e discuterne.

### 2.1. Potenziare la cooperazione preventiva fra Commissione e Stati membri

L'azione preventiva per la corretta applicazione del diritto comunitario inizia con la scelta degli strumenti più idonei. Una volta operata però questa scelta, la prevenzione richiede che tutti cooperino all'attuazione della legislazione.

Fin d'ora sono stati sperimentati vari strumenti pratici di cooperazione per prevenire i casi di infrazione. Eccone alcuni.

- (1) Le comunicazioni interpretative su un particolare aspetto di diritto comunitario (inerenti sia al trattato sia al diritto derivato)<sup>6</sup>.
- (2) L'obbligo di notifica dei progetti di norme tecniche relativi ai progetti e ai servizi della società dell'informazione derivante dalla direttiva 98/34/CE (merci), modificata dalla

---

<sup>6</sup> Per esempio le comunicazioni interpretative adottate nel settore **delle grandi libertà del mercato interno e dei pubblici appalti, o quella sull'eliminazione degli ostacoli fiscali all'erogazione transfrontaliera di pensioni aziendali e professionali (GU C 165 dell'8.6.2001, pag. 4).**

direttiva 98/48/CE (servizi)<sup>7</sup>, principalmente nel settore del mercato interno non armonizzato.

- (3) La regolare pubblicazione di statistiche da parte della Commissione nel prospetto di aggiornamento sul mercato interno; la relazione annuale sul controllo nell'applicazione del diritto comunitario intesa ad innescare un'emulazione fra gli Stati membri, istituendo una forma di reciproca vigilanza sugli sforzi per applicare la legislazione europea; le relazioni della Commissione in ordine all'applicazione di determinate direttive, conformemente alle disposizioni delle stesse, svolgono un ruolo analogo<sup>8</sup>.
- (4) Precorrere alcuni grandi eventi, connessi per esempio con la realizzazione di progetti infrastrutturali: l'esperienza ha mostrato che in occasione di investimenti di grande rilievo nazionale, le autorità del paese interessato talvolta tendono a non tenere sufficiente conto delle norme di diritto comunitario<sup>9</sup>. Questa impostazione è stata seguita nel settore dei pubblici appalti con riferimento sia al trattato che al diritto derivato, e potrebbe essere opportunamente estesa per prevenire infrazioni in materia di ambiente<sup>10</sup> ed eventualmente in altri settori.
- (5) Le azioni di formazione, informazione e chiarificazione destinate alle amministrazioni, ai giudici nazionali e ai patrocinatori legali come per esempio i programmi «*Grotius II*» in materia civile e penale<sup>11</sup>, o ancora - in sede di allargamento - i gemellaggi tra amministrazioni nazionali<sup>12</sup>.
- (6) Il ricorso, al fine di scambiare informazioni e buone pratiche, per quel che riguarda sia il trattato che il diritto derivato, ai comitati e alle reti di esperti che assistono la Commissione o ancora l'insediamento di gruppi di esperti *ad hoc* in settori specifici<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> L'applicazione di queste direttive permette, grazie alla comunicazione preventiva dei progetti di norme tecniche nazionali, di individuare eventuali ostacoli agli scambi prima che **i testi siano adottati**, e di evitare in tal modo l'avvio di numerosi procedimenti di infrazione. Tale procedura permette altresì di porre uno speciale accento sul principio di reciproco riconoscimento (introducendo apposite clausole). La Corte di giustizia ha inoltre giudicato che la mancata comunicazione di una norma tecnica possa essere invocata in una controversia tra privati; spetta allora al giudice nazionale disapplicare tale disposizione e determinare le conseguenze sul contratto di cui è chiamato a conoscere in funzione del diritto nazionale.

<sup>8</sup> **Per esempio, le relazioni sull'applicazione della direttiva 98/49/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementari dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità.**

<sup>9</sup> Nel suo *libro verde sui pubblici appalti* la Commissione ha potuto per esempio indicare che precorrere alcuni eventi costituisce un efficace fattore di prevenzione, in grado di limitare notevolmente il rischio di errata applicazione (esempi: dialogo con le autorità elleniche per le grandi opere nella prospettiva dei giochi olimpici del 2004, o con le autorità italiane per le olimpiadi invernali).

<sup>10</sup> Per un'estensione al settore dell'ambiente, si pensa in particolare al rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva «impatto» 85/337/CE, relativa alla valutazione dell'incidenza ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>11</sup> Si vedano il regolamento (CE) n. 743/2002 del Consiglio, del 25 aprile 2002, che istituisce un quadro generale comunitario di attività per agevolare la cooperazione giudiziaria in materia civile, e la decisione 28 giugno 2001 del Consiglio (rif. 2001/512/JAI, cui farà seguito la decisione 2002/630/JAI), che istituisce una seconda fase del programma di incentivi e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato agli operatori della giustizia (*Grotius II* penale).

<sup>12</sup> *Libro bianco sulla governance europea*, COM(2001)428, pag.49. Il libro bianco evocava già la possibilità di estendere questi gemellaggi a tutte le amministrazioni degli Stati membri.

<sup>13</sup> La Commissione ha costituito per esempio gruppi di esperti governativi nel settore delle direttive sul distacco dei lavoratori 96/71/CE e delle direttive «antidiscriminazione» 2000/43/CE e 2000/78/CE. Questi gruppi si sono riuniti prima dello scadere del termine per il recepimento e hanno permesso di

## Azioni

- La Commissione trarrà gli opportuni insegnamenti dai migliori strumenti e dalle migliori pratiche posti in essere nel corso degli anni, provvedendo a svilupparli e a estenderli ad altri settori del diritto comunitario, al fine di potenziare la fase preventiva del controllo.
- La Commissione valuterà l'opportunità di avviare un programma di formazione a favore delle amministrazioni, del personale giudiziario e degli ordini nazionali degli avvocati in materia di diritto comunitario (che si potrebbe denominare programma «GIUSTINIANO» o «IRNERIO»<sup>14</sup>).

### 2.2. Assistere e agevolare il corretto recepimento delle direttive

In termini di controllo dell'applicazione del diritto comunitario, le direttive richiedono una maggiore attenzione per tener conto delle esigenze specifiche del recepimento che incombe agli Stati membri<sup>15</sup>. La cooperazione tra la Commissione e le amministrazioni nazionali andrebbe quindi sviluppata in una fase estremamente precoce.

#### 2.2.1. Migliorare la trasparenza e la conoscenza del diritto comunitario

Al 31.12.2001 gli Stati membri avevano mediamente comunicato il 97,4% dei provvedimenti nazionali di esecuzione necessari all'attuazione delle direttive (senza distinzione per settore), con un miglioramento rispetto al 2000 (96,6%). Questo tasso medio risulta quello più elevato registrato dal 1992, quantunque resti ancora inferiore all'obiettivo del 98,5% che il Consiglio europeo di Stoccolma aveva fissato per il recepimento della legislazione relativa al solo mercato interno.

La regolare pubblicazione da parte della Commissione degli indici di recepimento esercita un benefico influsso, innescando un effetto di controllo e di emulazione. L'effetto di sprone che questa informazione *erga omnes* sortisce, potrebbe essere ulteriormente migliorato pubblicando in linea i termini ultimi per il recepimento di ciascuna direttiva. Gioverà rammentare questi termini, mediante i mezzi più idonei per raggiungere le categorie interessate, due mesi prima della loro scadenza.

## Azione

- La Commissione pubblicherà in linea, attraverso un *portale* «applicazione del diritto comunitario», tutti i termini di recepimento, indici di recepimento per settore e per Stato membro, nonché le misure nazionali di attuazione. Ci si

---

discutere e di scambiare buone pratiche. Analogamente, il regolamento (CE) 1408/71 ha istituito la commissione amministrativa per la previdenza sociale dei lavoratori migranti (CASSTM) composta da esperti governativi, che svolge un ruolo estremamente attivo in sede di elaborazione delle proposte di aggiornamento del regolamento presentate a intervalli regolari dalla Commissione. Si può citare altresì la rete dei punti di contatto in materia di qualifiche professionali.

<sup>14</sup> Dal nome del celebre giurista dell'Università di Bologna che **all'inizio del XII secolo** ha introdotto il concetto di «diritto comune» ispirato alla tradizione del diritto romano e diffusosi in tutta l'Europa medioevale.

<sup>15</sup> È bene sottolineare che nella presente comunicazione il riferimento al «recepimento» si riferisce solo alle direttive, fermo restando che alcuni regolamenti e decisioni necessitano talvolta anch'essi di misure attuative a livello nazionale.

avvarrà dei mezzi di comunicazione più idonei per segnalare queste scadenze alle categorie interessate.

### 2.2.2. *Intensificare la cooperazione prima che giunga a scadenza il termine per il recepimento*

Per gestire meglio il sistema di attuazione del diritto comunitario, è necessario valutare preventivamente con maggiore accuratezza il termine per il recepimento delle direttive, mettendo a profitto in modo più efficace il tempo disponibile. Questo termine è necessario per permettere l'adeguamento delle norme nazionali e agevolare la necessaria preparazione da parte dei soggetti economici e sociali. Esso va però messo a profitto anche dalla Commissione e dagli Stati membri, che condividono la responsabilità per la corretta applicazione del diritto comunitario, al fine di intensificare la loro cooperazione nell'intento di garantire un adeguamento rapido ed efficace della legislazione nazionale.

Molto spesso, i ritardi nel recepimento delle direttive non sono dovuti a una volontaria inadempienza dello Stato membro, ma a problemi interni, o addirittura a una difficoltà di comprensione dei testi legislativi comunitari, che non di rado sono complessi.

La Corte di giustizia ha poi sancito formalmente, nella propria giurisprudenza relativa all'articolo 10 del trattato CE, l'esistenza di un obbligo di cooperazione in caso di difficoltà connesse con l'attuazione del diritto comunitario, precisando che tale obbligo comprende la possibilità, per lo Stato membro, di sottoporre queste difficoltà alla valutazione della Commissione<sup>16</sup>.

È in questo intento che i servizi della Commissione, da vari anni, hanno sviluppato la pratica delle cosiddette «*riunioni-pacchetto*», così chiamate in quanto permettono di esaminare con le amministrazioni nazionali responsabili le eventuali difficoltà di attuazione, oltre a tutte le infrazioni constatate o presunte in uno Stato membro per un determinato settore. Di massima, finora queste riunioni si sono tenute solo dopo l'apertura di un fascicolo d'infrazione nei confronti dello Stato membro. Risulterebbe utile convocarle in una fase più precoce.

Nonostante la maggiore attenzione annessa alla qualità delle proposte legislative e al periodico esame dei testi comunitari vigenti, il diritto comunitario può risultare complesso. La Commissione è pertanto disposta a offrire tempestivamente agli Stati membri la propria «*assistenza tecnica*», in sede di attuazione dei testi legislativi. Lo strumento delle riunioni-pacchetto potrebbe essere usato per esaminare eventualmente con uno Stato membro le difficoltà che incontra nel recepire dei testi comunitari, e per fornirgli i chiarimenti del caso. Nello stesso ordine di idee, possono risultare una sede adeguata i comitati istituiti da alcuni testi comunitari. Un'assistenza del genere potrebbe inoltre comprendere l'esame preliminare da parte dei servizi della Commissione, su richiesta dello Stato membro, delle misure di recepimento prospettate. Va da sé che un esame preventivo del genere lascerà impregiudicata la facoltà della Commissione di rilevare, in una fase successiva, eventuali manchevolezze nell'attuazione.

Un altro modo con cui i servizi della Commissione potrebbero istituire una collaborazione precoce potrebbe consistere nell'elaborare «spunti di riflessione sulle forme di attuazione» per determinati casi specifici, che verrebbero proposti alle amministrazioni nazionali.

---

<sup>16</sup> Sentenze 15 gennaio 1986, Commissione/Belgio, C-52/84, Racc. 1986, pag. 89, punto 16, e sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Germania, C-94/87, Racc. 1989, pag. 175.



Sarebbe opportuno associare questo lavoro agli Stati membri, e annunciarlo nel documento di base.

A volte, tuttavia, per la Commissione è difficile individuare il o gli interlocutori idonei per condurre questo dialogo. Gli organi degli Stati membri preposti al recepimento delle direttive comunitarie variano in funzione delle materie e dell'organizzazione interna dei singoli Stati. Sovente accade altresì che il recepimento renda necessario l'intervento di più organi amministrativi o giudiziari. Questa molteplicità di interventi aumenta nel caso di Stati federali o con un forte assetto regionale. La creazione, negli Stati membri in cui ancora non esistono, di «organi di coordinamento» idonei permetterebbe di avviare a queste difficoltà, istituendo un interlocutore unico della Commissione: per i problemi di recepimento, per gli argomenti connessi con l'applicazione del diritto comunitario, nonché per il coordinamento con ministeri nazionali, autorità regionali ed enti locali. Questi interlocutori «orizzontali» permetterebbero di costituire la rete di corrispondenti che la Commissione desidera avere (si veda l'introduzione al punto 2). Il modo in cui alcuni Stati membri organizzano una «presidenza delle riunioni-pacchetto» unificata offre un esempio di come il sistema potrebbe funzionare.

### Azioni

- La Commissione intende generalizzare la prassi delle «riunioni-pacchetto». Essa si adopererà al massimo per incentivare l'istituzione, negli Stati membri, di organi unici di coordinamento, responsabili per l'applicazione del diritto comunitario.
- I servizi della Commissione prenderanno contatto con gli Stati membri interessati entro un mese dall'adozione della direttiva, proponendo in particolare la propria "assistenza tecnica" in caso di difficoltà di recepimento; essi daranno prova di disponibilità a esaminare progetti preliminari di misure di attuazione e organizzeranno, se necessario, una riunione-pacchetto.
- I servizi della Commissione stileranno, di concerto con le amministrazioni nazionali, degli «spunti di riflessione sulle forme di attuazione».

#### 2.2.3. *Migliorare la comunicazione delle misure di attuazione*

A tutt'oggi le modalità per comunicare le misure di attuazione non erano mai state precisate, e agli Stati membri incombeva solo l'obbligo di notificare le misure stesse alla Commissione. Da molto tempo è stato evidenziato come questo stato di cose provochi inutili ritardi e difficoltà<sup>17</sup>.

Nell'intento di rendere più efficace il controllo sia dell'avvenuta attuazione che della conformità delle misure nazionali, le modalità di comunicazione andrebbero definite e rammentate sistematicamente nelle singole proposte di direttiva, con l'obbligo di fornire una tavola di concordanza.

L'accesso al diritto comunitario e il controllo di conformità saranno altresì agevolati dalla comunicazione elettronica delle misure di attuazione, nel quadro del progetto "EULEX III",

---

<sup>17</sup> Per esempio, avvio o proseguimento non giustificato della procedura per infrazione, difficoltà di accesso alle misure di attuazione, difficoltà di controllare la loro conformità.

inteso a collegare tra loro le basi dati delle pubblicazioni ufficiali nazionali, tramite un portale unico d'accesso, riservato al diritto comunitario.

### Azioni

- La Commissione inserirà nelle proposte di direttiva:
  - l'obbligo per lo Stato membro di accludere alla comunicazione delle misure di attuazione (a livello nazionale, regionale o locale) una "*tabella di concordanza*";
  - una forma di comunicazione elettronica standard delle misure di attuazione (*modulo elettronico unico*);
  - la designazione del segretariato generale della Commissione quale punto centrale cui far pervenire la comunicazione.
- La Commissione condurrà in porto il progetto "*EULEX III*" per organizzare in rete le basi dati nazionali, in modo da permettere la comunicazione elettronica delle misure di attuazione.

### 2.3. Potenziare l'informazione del pubblico sul diritto comunitario

Una migliore informazione del pubblico o una maggiore partecipazione ai processi decisionali accrescono la qualità delle decisioni. Esse svolgono anche una funzione preventiva in ordine a difficoltà d'interpretazione o ulteriori controversie. È questo lo scopo dei comunicati stampa diffusi dalla Commissione in merito ai procedimenti pendenti per infrazione, che forniscono informazioni utili a persone diverse dall'autore della denuncia, interessate a uno stesso problema. Il portale «applicazione del diritto comunitario» (cfr. 2.2.1), collegato alla base legislativa EURLEX, verrà concepito in modo da risultare accessibile per un pubblico ampio e fornire a getto continuo un'informazione aggiornata sulle decisioni e sui dibattiti relativi all'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri.

I vari settori delle politiche europee possono inoltre prestarsi alla creazione di possibilità specifiche d'informazione e di partecipazione dei cittadini alla concreta attuazione delle politiche stesse. Ciò vale ad esempio per la convenzione di Aarhus relativa all'accesso all'informazione, alla partecipazione del pubblico e alla possibilità di adire le vie giudiziarie in materia di ambiente, che offre un'illustrazione esauriente di una strategia aperta di informazione. I due primi "pilastri" della convenzione, relativi rispettivamente all'accesso all'informazione e alla partecipazione del pubblico, hanno già formato oggetto di proposte di direttive presentate dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>18</sup>. L'attuazione concreta di queste direttive ad opera degli Stati membri, dopo che il legislatore avrà adottato i relativi testi, dovrà formare oggetto di una valutazione, onde servire eventualmente da riferimento per altri settori della legislazione comunitaria.

---

<sup>18</sup> Proposta di revisione della direttiva 90/316/CE, che all'articolo 6 prevede in particolare l'obbligo per gli Stati membri di fissare le vie di ricorso giudiziario o amministrativo, qualora l'accesso venga rifiutato. Proposta di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che prevedono la partecipazione del pubblico in sede di elaborazione di determinati piani e programmi relativi all'ambiente, recanti modifica delle direttive 85/337/CEE e 96/61/CE del Consiglio. Si veda il documento COM/2000/839 def.

### Azione

- Il portale “applicazione del diritto comunitario” comporterà un’informazione generale sull’applicazione e sull’esercizio del diritto, collegata alla base legislativa EUR-LEX e di lettura accessibile per i non specialisti.
- L’attuazione delle direttive europee per l’applicazione della convenzione di Aarhus formerà oggetto di una valutazione dell’effettivo grado d’informazione e partecipazione del pubblico.

### 3. IL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO E L'AZIONE PENALE CONTRO LE INFRAZIONI

Lo sviluppo delle azioni di cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, per prevenire situazioni di inosservanza del diritto comunitario, non può surrogare la responsabilità di controllare l'applicazione del diritto comunitario, di promuovere l'azione penale contro le infrazioni e l'eventuale avvio di un ricorso per inadempienza. La presente comunicazione espone pertanto in base a quali *priorità* la Commissione intenda ottimizzare la gestione dei vari strumenti conferitile dal trattato (3.1). Vengono in particolare evocati il trattamento riservato alle denunce, strumento essenziale per individuare le infrazioni (3.2) e la necessaria cooperazione degli Stati membri per istruire i fascicoli (3.3). Viene infine affrontata l'azione concreta contro le infrazioni, distinguendo tra i casi in cui i testi comunitari, direttamente o indirettamente d'applicazione, non sono rispettati (3.4), e il caso specifico di mancata comunicazione e non conformità delle misure di recepimento delle direttive (3.5).

#### 3.1. Servirsi efficacemente degli strumenti disponibili, in funzione della gravità delle infrazioni

Una giurisprudenza costante della Corte di giustizia sancisce il potere discrezionale di valutazione della Commissione in materia di infrazioni<sup>19</sup> affidando solo a essa il giudizio circa l'opportunità di avviare procedimenti relativi al controllo dell'applicazione del diritto comunitario. Pur insistendo sul fatto che tale potere non poteva essere esercitato in modo arbitrario<sup>20</sup>, il mediatore europeo ha costantemente richiamato a sua volta, nei propri pareri, questo potere discrezionale di valutazione<sup>21</sup>.

La missione di "*custode*" dell'ordinamento giuridico comunitario, che l'articolo 211 del trattato CE affida alla Commissione, implica pertanto che a essa incombe adottare i provvedimenti interni di organizzazione necessari all'esercizio effettivo e imparziale della sua missione, in conformità del trattato.

---

<sup>19</sup> Sentenza 1° giugno 1994, Commissione/Germania, C-317/92, Racc.1994, pag. I-2039; sentenza 10 maggio 1995, Commissione/Germania, C-422/92, Racc.1995 pag. I-1097.

<sup>20</sup> Osservazioni critiche relative alla denuncia P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro joint venture (rif. 995/98/OV).

<sup>21</sup> Si veda l'indagine promossa di sua iniziativa dal mediatore europeo, nel 1997, sulle procedure amministrative applicate dalla Commissione nei confronti delle denunce relative a infrazioni al diritto comunitario imputate agli Stati membri.

In tale spirito, la Commissione ha annunciato, nel libro bianco sulla *governance*, che intende condurre la propria azione di controllo delle infrazioni e l'avvio di eventuali procedimenti in modo efficiente ed equo, basandosi su *criteri di priorità* che tengano conto della gravità dell'inosservanza potenziale o accertata della legislazione<sup>22</sup>. Questi criteri sono desunti dall'esperienza accumulata, e precisano quanto tratteggiato nel libro bianco, definendo la tipologia delle infrazioni gravi, siano esse presunte (in seguito per esempio a una denuncia) o accertate.

*a) Infrazioni che mettono in causa i fondamenti della Comunità di diritto*

- Violazione dei principi di primazia e applicazione uniforme del diritto comunitario (si tratta di infrazioni che nuocciono al corretto funzionamento del sistema, e ostacolano per esempio il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per una richiesta di pronuncia pregiudiziale o impediscono al giudice nazionale di mettere in applicazione la primazia del diritto comunitario, o ancora non offrono vie effettive di ricorso a livello nazionale; esempi di quest'ultimo tipo d'infrazione potrebbero essere la mancata applicazione della direttiva "ricorsi" in uno Stato membro, o una giurisprudenza nazionale non conforme al diritto della Comunità europea, quale interpretato dalla Corte di giustizia).
- Violazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sancite dal diritto comunitario sostanziale, che rischi di pregiudicare l'effettivo esercizio di tali libertà (per esempio gravi ostacoli all'esercizio delle quattro libertà di circolazione, lesione del diritto di voto dei cittadini europei, rifiuto di accesso all'occupazione o ai diritti previdenziali previsti dal diritto comunitario, attentato alla salute pubblica, turbativa dell'equilibrio ambientale che possa arrecare problemi alla salute dell'uomo).
- Grave lesione degli interessi finanziari delle Comunità (omissione di provvedimenti di lotta contro le frodi con ripercussioni per il bilancio comunitario, violazione del diritto comunitario nel caso di un'azione che benefici di un sostegno finanziario a carico del bilancio comunitario)<sup>23</sup>.

*b) Infrazioni che pregiudicano l'effettivo funzionamento dell'ordinamento giuridico comunitario*

- Messa in causa di una competenza esclusiva dell'Unione europea, per esempio in materia di politica commerciale; grave ostruzione all'attuazione di una politica comune.
- Ripetersi di un'infrazione nel medesimo Stato membro su un dato periodo o rispetto all'identico strumento di diritto comunitario; si tratta in particolare dei casi di sistematica applicazione scorretta individuati attraverso una serie di specifiche denunce di cittadini o in seguito a controlli preventivi della Commissione.

---

<sup>22</sup> Libro bianco sulla *governance* europea pag. 48; priorità in materia di esame dell'eventuale violazione del diritto comunitario.

<sup>23</sup> In casi del genere, il nuovo regolamento finanziario, in vigore dal gennaio 2003, imporrà alla Commissione di sospendere i contributi finanziari relativi all'azione incriminata.

- Carattere transfrontaliero dell'infrazione, qualora tale dimensione renda più difficoltoso, per i cittadini europei, l'esercizio dei loro diritti.
- Mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia contro uno Stato membro, in seguito a ricorso della Commissione per mancata applicazione del diritto comunitario (procedura dell'articolo 228 CE).

*c) Infrazioni per mancata attuazione delle direttive o non conformità delle relative misure di recepimento, in quanto possono privare, di fatto, un gran numero di cittadini dell'accesso al diritto comunitario, oltre a costituire una potenziale fonte di numerose inadempienze*

I criteri suesposti aiuteranno la Commissione a *ottimizzare il ricorso ai vari strumenti che permettano di ottenere, con la massima tempestività, il ripristino di una situazione conforme ai trattati*. Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario e i procedimenti avviati dalla Commissione in caso di infrazione non mirano infatti tanto a "sanzionare" uno Stato membro, quanto a ripristinare la corretta applicazione del diritto comunitario.

In concreto, quando un'infrazione risulterà rispondere a questi criteri di priorità, *verrà avviata immediatamente la procedura per inadempienza, a meno che non sia possibile una correzione più rapida con altri mezzi. Gli altri casi, meno prioritari, verranno perseguiti in base a strumenti complementari, illustrati in modo più diffuso nei successivi paragrafi, senza escludere per questo un eventuale ricorso per inadempienza*. In tal modo si risponderà a un desiderio di efficienza - intervenire in modo più rapido e più efficace, anche nei casi per i quali lo strumento più idoneo sarebbe il procedimento per inadempienza - pur nel rispetto dell'equità di trattamento nei confronti degli Stati membri e dei vari canali di individuazione delle infrazioni presunte (denunce, casi individuati *ex officio*, casi segnalati dal Parlamento europeo o dal mediatore europeo).

In occasione della *relazione annuale sull'applicazione del diritto comunitario*, discussa dalla Commissione, si procederà a valutare l'applicazione dei criteri di priorità. La relazione verrà dibattuta in Commissione a giugno. Essa fornirà delucidazioni sulla gestione ulteriore delle missioni di controllo del diritto comunitario e dell'azione penale, oltre a permettere di valutare la qualità dei testi legislativi. Delle sue conclusioni si terrà conto altresì all'atto dell'adozione del programma annuale di lavoro, che avviene ogni anno nel mese di settembre. Esse verranno espone in sede di discussione pubblica nell'assemblea plenaria del Parlamento.

<b>Azione</b>
---------------

- La Commissione si fonderà su criteri di priorità definiti in funzione della gravità delle infrazioni, per scegliere gli strumenti che le permetteranno di gestire con tempestività ed equità le proprie mansioni di controllo, nonché per procedere contro le infrazioni, in un dialogo aperto con i cittadini non meno che con gli Stati membri.
- L'applicazione dei criteri di priorità formerà oggetto di una valutazione annuale, in occasione della discussione sul rapporto relativo al controllo dell'applicazione del diritto comunitario.

### 3.2. Le denunce e la loro rilevanza ai fini del controllo dell'applicazione del diritto comunitario

Come la Commissione ha sottolineato a varie riprese, le denunce costituiscono uno strumento essenziale per individuare le infrazioni al diritto comunitario.

Tra il 1996 e il 1999 il volume delle denunce ha registrato una progressione netta, mentre nel 2000 ha segnato una flessione. Nel 2001 le denunce erano nuovamente in aumento, pur restando al di sotto del massimo registrato nel 1999<sup>24</sup>.

Se i fascicoli d'infrazione registrati sono riconducibili principalmente a denunce, queste ultime danno luogo a *costituzione in mora* solo in un numero molto esiguo di casi. Nel 2001 vi è stata costituzione in mora per un 7% delle denunce registrate dalla Commissione, e i casi di *parere motivato*<sup>25</sup> non hanno superato l'1% (si veda il riquadro a pag. 4). Ciò significa che le denunce registrate vengono sottoposte a un accurato vaglio, per procedere solo ove ciò risulti giustificato e risolvere rapidamente i casi presunti di infrazione al diritto comunitario<sup>26</sup>; in un gran numero di casi, l'istruzione precontenziosa delle denunce richiama sufficientemente l'attenzione degli Stati membri per indurli a rettificare l'infrazione.

In una comunicazione al mediatore e al Parlamento europeo in merito alle relazioni con gli autori di denunce riguardanti il controllo dell'applicazione del diritto comunitario [COM(2002)141 def.], la Commissione ha riaffermato la propria volontà di trattare tutte le denunce presentate dai cittadini, procedendo, se del caso, contro le violazioni denunciate. La registrazione delle denunce pervenute non forma oggetto di selezioni di sorta, ma la decisione di procedere è subordinata ai criteri di priorità di cui al punto 3.1 e all'eventuale possibilità di trattare i casi per vie complementari. Per rendere più incisivi i propri interventi, la Commissione accorperà in un medesimo procedimento per infrazione le denunce relative a una causa comune di violazione della legislazione europea.

Più in generale, nelle relazioni con gli autori delle denunce viene rispettato il *codice di buona condotta amministrativa* adottato dalla Commissione. Nello spirito del codice, il denunciante che si rivolge alla Commissione ha diritto di ottenere una risposta che tenga conto della sua aspettativa, quand'anche quest'ultima dovesse travalicare le prerogative della Commissione.

Accade infatti sovente che il cittadino desideri ottenere un consiglio semplice e pratico più di quanto non denunci un'infrazione. Altrettanto frequente è che gli autori delle denunce si rivolgano alla Commissione per ottenere una riparazione finanziaria per violazione del diritto

---

<sup>24</sup> La punta statistica riscontrata nel 2001 è dovuta al fatto che quell'anno, in seguito al parere di cattiva amministrazione pronunciato dal mediatore per il fascicolo **relativo** alla metropolitana di Salonicco, si è deciso di registrare sistematicamente come denuncia tutta la corrispondenza proveniente dalla società civile in ordine ad aspetti del diritto comunitario, a prescindere dalla reale possibilità di istruire un fascicolo, e questa scelta è stata mantenuta fino all'adozione di norme codificate in materia di trattamento delle denunce [COM(2002)141]. **Si veda la 19a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, allegato 2**

<sup>25</sup> Allegato III, tabelle 1 e 2.

<sup>26</sup> Se si esamina l'origine delle procedure per infrazione (cfr. **ivi, allegato 1**), ed eccettuando il 2001, il tasso di procedimenti avviati in base a una denuncia risulta inferiore a quello dei procedimenti promossi autonomamente dai servizi della Commissione ("*casi individuati ex officio*"). Se si aggiungono i fascicoli per mancata comunicazione, i procedimenti avviati in seguito a denunce si riducono a una minoranza. Nella fase del parere motivato, il tasso dei procedimenti avviati su presentazione di una denuncia risulta inferiore, per qualsiasi anno, a quello dei procedimenti avviati *ex officio*, esclusi i casi di mancata comunicazione.

comunitario, che può però essere concessa solo da un giudice nazionale. Spesso poi gli autori delle denunce si rivolgono alla Commissione per ottenere riparazione di una disposizione legislativa nazionale nei confronti della quale l'Unione non dispone di competenze vincolanti.

L'obbligo di risposta previsto dal codice di buona condotta andrebbe usato per offrire al cittadino una risposta accurata e circostanziata, unitamente a consigli pratici fattivi (per esempio sulle vie di ricorso esperibili a livello nazionale, sulle condizioni da soddisfare per ottenere riparazione, ecc.). Dato che non è suo compito sostituirsi agli avvocati delle parti, la Commissione avrà cura di restare neutra e oggettiva nelle proprie risposte. Il portale di accesso al diritto comunitario comprenderà al riguardo utili informazioni e riferimenti.

#### Azioni

- Gli autori delle denunce verranno informati in termini chiari circa l'esito dato alle loro segnalazioni, in conformità degli impegni assunti nella comunicazione al mediatore e al Parlamento europeo. Verranno in particolare esplicitate con la massima trasparenza le motivazioni delle decisioni prese in ordine all'istruzione di un caso di violazione.
- Verrà operata una chiara distinzione amministrativa tra le segnalazioni che possono dar luogo all'apertura di un fascicolo per infrazione e il resto della corrispondenza. Nei limiti del possibile, tutti i fascicoli formeranno oggetto di una risposta utile ai sensi del codice di buona condotta amministrativa.

### **3.3. Una migliore cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione in sede di istruzione dei procedimenti per infrazione (rigorosa applicazione dell'articolo 10 CE)**

La cooperazione tra la Commissione e le amministrazioni nazionali va costantemente salvaguardata, essendo un elemento essenziale per rendere efficace il controllo dell'applicazione del diritto comunitario. Una collaborazione del genere può mettere lo Stato membro in grado di conformarsi per tempo ai suoi obblighi, e garantire in tal modo più rapidamente il rispetto del diritto comunitario.

In sede di istruzione dei procedimenti per infrazione, spesso la difficoltà di riunire una documentazione completa provoca notevoli ritardi, dovuti all'assenza o all'insufficienza di cooperazione, a tutti i livelli, da parte di amministrazioni nazionali. Gli organi di coordinamento già proposti (cfr. 2.2.2.) dovrebbero in proposito svolgere una funzione utile.

Dato che la procedura ha carattere contraddittorio, a volte è necessario richiamare con fermezza lo Stato membro al suo dovere di leale cooperazione quale sancito dall'articolo 10 CE. Ove la cattiva volontà di uno Stato membro dovesse risultare palese e persistente, diverrebbe inevitabile un procedimento per violazione dell'articolo 10 CE. Per risultare efficace, questa disposizione andrebbe usata in modo mirato (ad esempio accorpando le infrazioni di uno Stato membro in un dato settore), con tempi accelerati che limitino a un massimo di 4 mesi l'intervallo tra la costituzione in mora e il ricorso al giudice badando a pubblicizzare opportunamente l'intervento.

#### Azione

- Qualora gli Stati membri non prendano le misure idonee a garantire l'esecuzione dei loro obblighi o ad agevolare la Commissione nell'espletamento dei suoi compiti, e in particolare ove uno Stato membro si mostri reticente a collaborare nel corso del procedimento per infrazione, ci si avvarrà in modo più sistematico e celere dell'articolo 10 CE, unitamente alle altre basi giuridiche del trattato in causa.
- Se del caso, questa procedura potrà essere appoggiata da un'iniziativa del membro responsabile o del presidente della Commissione direttamente presso lo Stato membro.

### **3.4. Far rispettare meglio il diritto comunitario**

In linea generale, l'inosservanza del diritto comunitario consiste in una violazione del trattato, dei regolamenti e delle decisioni o in un'applicazione scorretta delle direttive. La massima parte delle decisioni di costituzione in mora, di parere motivato e di ricorso nel 2001 era riconducibile al secondo caso di specie, e le infrazioni sono individuate attraverso una denuncia (in massima parte) o *ex officio*. Un trattamento specifico verrà riservato ai casi di mancata comunicazione o di non conformità dei testi intesi a recepire le direttive nella legislazione nazionale (cfr. 3.5).

Il libro bianco sulla *governance* europea insisteva sul fatto che la responsabilità di un'applicazione più conforme del diritto comunitario spettava congiuntamente agli Stati membri e alle istituzioni europee, seppure in definitiva incombeva alla Commissione garantirne la corretta applicazione. Erano state messe in evidenza le responsabilità dirette dei tribunali nazionali e delle vie extragiudiziali nei singoli paesi la riparazione delle infrazioni, prima di affrontare l'aspetto di una maggiore incisività delle azioni di controllo condotte dalla Commissione. Per illustrare la complementarità fra queste vie si procederà in senso contrario: gli strumenti complementari alla procedura per inadempienza andranno posti in essere da parte della Commissione per ottenere la rapida correzione di una violazione, senza necessariamente giungere alla riparazione immediata dei singoli pregiudizi; gli strumenti extragiudiziali e il ricorso diretto al giudice nazionale servono invece a permettere al cittadino di ottenere riparazione direttamente.

#### *a) Gli strumenti complementari alla procedura per inadempienza*

Per trattare i casi di inosservanza del diritto comunitario, è stato individuato un certo numero di *strumenti complementari*, che permettono di reagire in modo efficace e rapido. In qualsiasi momento, su un fascicolo aperto nel quadro di uno strumento complementare la Commissione può decidere di procedere per inadempienza. I risultati positivi ottenuti permettono di caldeggiare un'attivazione più frequente degli strumenti complementari, che possono essere estesi ad altri settori del diritto comunitario. Nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario verranno illustrati il ricorso a questi strumenti e i risultati ottenuti.

Si possono citare i seguenti strumenti complementari.



- (1) In caso di numerose e ripetute violazioni delle norme comunitarie in un determinato settore, talvolta ricorrere a un *negoziato globale* con lo Stato membro interessato si è rivelato più efficace del procedimento per infrazione<sup>27</sup>.
- (2) La rete di soluzione dei problemi denominata «*SOLVIT*»<sup>28</sup> ha dimostrato la propria efficacia nel settore del mercato interno. Una raccomandazione della Commissione<sup>29</sup> stabilisce i principi di lavoro dei centri «*SOLVIT*» e definisce le loro rispettive responsabilità, nonché i termini entro cui i casi sottoposti devono essere risolti (di massima 10 settimane). Questa rete è stata ristrutturata in seguito a una valutazione della Commissione che ha permesso di individuare<sup>30</sup> mezzi per migliorare il sistema, onde trasformarlo in autentico strumento comunitario di soluzione extragiudiziale dei problemi quotidiani connessi con l'attuazione del mercato interno<sup>31</sup>. Alcune denunce che non sollevano problemi di incompatibilità tra la legislazione nazionale e il diritto comunitario potranno essere trattati attraverso la rete «*SOLVIT*».
- (3) Le «*riunioni pacchetto*» costituiscono, come si è già detto, uno strumento di permanente dialogo e cooperazione tra la Commissione e le autorità competenti di uno Stato membro per esaminare un "pacchetto" di fascicoli e ricercare soluzioni non contenziose. Queste riunioni traducono in termini concreti lo spirito della sussidiarietà, in quanto svolgono anche una funzione pedagogica a favore delle autorità nazionali (non meno che regionali e locali).
- (4) Per l'applicazione di direttive che hanno investito di diritti un grandissimo numero di cittadini comunitari, e che richiedono un trattamento e soluzioni complete caso per caso<sup>32</sup>, potrebbero risultare efficaci *punti di contatto ad hoc*.
- (5) L'insediamento di *autorità nazionali indipendenti e specializzate*, in alcuni casi contribuisce ad agevolare la Commissione nello svolgimento delle sue mansioni di custode del trattato<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Ad esempio per i problemi di immatricolazione transfrontaliera dei veicoli, dove il negoziato con le autorità nazionali interessate, completato da una comunicazione interpretativa, ha permesso di risolvere le ricorrenti difficoltà di immatricolazione con cui si scontravano i privati.

<sup>28</sup> «*Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno*», comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2001)702 del 27 novembre 2001.

<sup>29</sup> Raccomandazione della Commissione del 7 dicembre 2001, relativa ai principi per l'utilizzo di SOLVIT – la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno.

<sup>30</sup> «*Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno*», comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, COM(2001)702 del 27 novembre 2001.

<sup>31</sup> Numerose attività di informazione mirano a far conoscere meglio la rete «*SOLVIT*» ai cittadini europei e agli intermediari che possono conoscere casi di applicazione scorretta da sottoporre alla rete stessa. Dal 22 luglio 2002 una base dati conviviale, operante in linea, permette ai centri «*SOLVIT*» (uno per amministrazione nazionale) di registrare i dettagli relativi ai casi loro sottoposti e di scambiare informazioni.

<sup>32</sup> Nel settore del mercato interno è stato istituito un sistema efficace in materia di riconoscimento dei diplomi. Si tratta di un sistema di punti di contatto o di coordinatori responsabili per l'applicazione delle direttive sulle professioni regolamentate, ai quali i cittadini europei hanno la possibilità di rivolgersi qualora uno Stato membro disconosca i diritti riconosciuti loro dalla legislazione comunitaria. La recente proposta di direttiva sulle qualifiche professionali, che codifica e semplifica quindici direttive vigenti relative alle professioni regolamentate, sancisce e disciplina l'esistenza di questi punti di contatto, precisando che essi sono tenuti a informare la Commissione in merito ai casi trattati entro due mesi dalla data in cui perviene loro una richiesta.

## b) *La soluzione extragiudiziale delle infrazioni*

Occorre altresì richiamare l'attenzione delle parti interessate sulle possibilità esistenti a livello nazionale di soluzione extragiudiziale delle infrazioni al diritto comunitario, come il ricorso a un mediatore a livello locale, regionale o nazionale. Nel suo libro bianco sulla *governance*, la Commissione ha del resto suggerito agli Stati membri di organizzare in rete il lavoro degli ombudsmen e dei mediatori già insediati a livello nazionale e regionale<sup>34</sup>. Alcuni di loro potrebbero ricevere una particolare formazione per occuparsi dei reclami in materia di ambiente e di protezione della salute.

## c) *Adire le giurisdizioni nazionali*

Qualsiasi cittadino ha la possibilità di adire le giurisdizioni nazionali, chiamate a giudicare in prima istanza in base al diritto comunitario. Questa opportunità potrebbe essere valorizzata maggiormente dalle istituzioni europee e dagli stessi Stati membri, in applicazione del principio di leale cooperazione.

Al riguardo, vale la pena di sottolineare due iniziative legislative della Commissione, l'una recente, l'altra imminente:

- la proposta di direttiva del Consiglio volta a migliorare l'accesso alla giustizia nei casi transfrontalieri, mediante l'istituzione di norme comuni minime relative all'assistenza giudiziaria e ad altri aspetti finanziari dei procedimenti civili<sup>35</sup>;
- la futura proposta di direttive per l'accesso alla giustizia, elaborata in conformità della convenzione di Aarhus; il testo, che la Commissione sta preparando, prevede modalità di accesso alla giustizia per le organizzazioni non governative, in caso di controversie relative all'ambiente.

In alcuni settori d'applicazione del diritto comunitario, nel quale si registrano numerose controversie, ad esempio in materia di ambiente, il ricorso al giudice nazionale dovrebbe poter avvenire in futuro più efficacemente e ciò giustifica che la Commissione prenda provvedimenti legislativi per agevolare tale ricorso.

### **Azioni**

- La Commissione favorirà lo sviluppo di sistemi complementari per trattare i casi di inosservanza del diritto comunitario, in cooperazione con gli Stati membri e in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli settori. Qualora dovesse apparire che un fascicolo non rispondente ai *criteri di priorità* (cfr. 3.1) potrebbe essere istruito in modo rapido ed efficace ricorrendo ai meccanismi complementari, verrà privilegiata questa via.
- La Commissione intende adottare una proposta di direttiva per attuare a livello comunitario il terzo “pilastro” della convenzione di Aarhus e studierà la

<sup>33</sup> Si vedano per esempio le autorità nazionali indipendenti in materia di concorrenza, di protezione dei dati e di pubblici appalti, istituite in alcuni Stati membri. **Un contributo dello stesso tipo può essere fornito dai mediatori nazionali e regionali già operanti nella maggior parte degli Stati membri.**

<sup>34</sup> Cfr. la nota precedente.

<sup>35</sup> COM(2002)13 def. del 18.1.2002. **Questa direttiva dovrebbe essere adottata formalmente entro il dicembre 2002.**

possibilità di un'iniziativa complementare per istituire negli Stati membri meccanismi extragiudiziali per indagare sulle denunce.

### **3.5 Migliorare la comunicazione delle misure di attuazione e controllarne la conformità**

Nel caso specifico delle direttive, l'infrazione può a priori essere dovuta al ritardo con cui il testo viene recepito nell'ordinamento nazionale; i cittadini sono allora totalmente privati dei suoi benefici, tranne nel caso di una direttiva avente effetto diretto. L'infrazione può risultare anche dalla mancata conformità con la direttiva comunitaria, nel qual caso sono prevedibili numerose difficoltà. Nello svolgimento del procedimento d'infrazione viene operata una distinzione tra questi due casi di specie.

#### *3.5.1. Accelerare la comunicazione dei provvedimenti mancanti di attuazione*

Dopo la scadenza del termine per recepire il provvedimento comunitario, sebbene debbano continuare i contatti tra i servizi della Commissione e gli Stati membri, l'infrazione per mancata comunicazione delle misure nazionali di attuazione viene perseguita automaticamente.

Per garantire meglio l'applicazione uniforme del diritto comunitario, dal 1990 la Commissione ha adottato norme interne particolari, che le consentono di esercitare un controllo sistematico sulla comunicazione delle misure di recepimento delle direttive.

Il sistema si fonda sull'abilitazione del membro della Commissione responsabile per il settore in questione, nonché del presidente, a comunicare la costituzione in mora agli Stati membri che non abbiano ancora provveduto ad attuare le direttive il cui termine di recepimento giunge a scadenza, ovvero a comunicare alla Commissione i provvedimenti nazionali di attuazione. Poiché questo sistema ha dato buoni risultati, sarebbe possibile estenderlo alla fase del parere motivato per mancata comunicazione (o di comunicazione geograficamente parziale) qualora lo Stato membro ometta di rispondere. In questi casi, infatti, l'infrazione è costituita dal mero superamento del termine di recepimento o del termine di risposta alla costituzione in mora, senza che quindi sussista alcun margine di valutazione sulla materialità del fatto. Questa accelerazione della procedura deve permettere alla Commissione di decidere se formare ricorso dinanzi alla Corte di giustizia entro sei mesi a decorrere dalla costituzione in mora degli Stati membri interessati.

L'esame dello stato di attuazione per le direttive il cui termine di recepimento giunge a scadenza, avviene sulla scorta delle informazioni della base dati «Asmodée II», relativa all'attuazione delle direttive. In quest'ambito si sta elaborando un sistema di notifica elettronica agli Stati membri.

La Commissione esaminerà la possibilità di sviluppare gli scambi elettronici con gli Stati membri nel quadro delle procedure per inadempienza in caso di mancata comunicazione.

<b>Azioni</b>
---------------

- La Commissione intende mantenere i contatti con lo Stato membro in caso di difficoltà di recepimento, senza però sospendere il procedimento d'infrazione in corso.

- Per rendere sempre più sistematico il controllo del recepimento, qualora lo Stato membro ometta di reagire alla costituzione in mora la procedura di abilitazione all'interno della Commissione verrà estesa alla fase del parere motivato. La decisione di ricorso interverrà entro sei mesi dalla costituzione in mora.
- Il ricorso agli scambi elettronici tra la Commissione e gli Stati membri verrà ampliato.

### 3.5.2 *Accelerare la messa in conformità dei testi di attuazione*

La mancata conformità dei provvedimenti nazionali di recepimento di una direttiva può emergere dall'esame effettuato dai servizi della Commissione o da denunce. La giurisprudenza della Corte di giustizia ammette l'effetto diretto verticale delle direttive non recepite o recepite in modo scorretto<sup>36</sup>, e permette di ovviare in parte al problema. Non per questo essa esime la Commissione dai suoi compiti di controllo.

Infrazioni del genere verranno trattate dalla Commissione in via prioritaria (si veda il paragrafo 3.1, criteri di priorità in funzione della gravità). In quanto lede i principi di primazia e di applicazione uniforme del diritto comunitario, esse impediscono infatti ai cittadini e agli operatori economici di rivendicare il beneficio individuale che è loro diritto ottenere dalla legislazione comunitaria. Dato che i rischi connessi con la non conformità delle misure nazionali di attuazione crescono quanto più è alto il numero di Stati membri in infrazione, la Commissione baderà in modo particolare - nella prospettiva dell'allargamento - a prevenire queste situazioni (cfr. 2.2.3 e l'uso di "tavole di concordanza") e a individuarle tempestivamente.

Su richiesta del Parlamento europeo, per alcune direttive la Commissione elabora già *rapporti sullo stato di attuazione*. La redazione di tali rapporti presuppone una rassegna generale delle misure e delle modalità di attuazione in tutti gli Stati membri, e costituisce una buona occasione per individuare non solo forme scorrette di recepimento, ma anche eventuali difficoltà di recepimento. Dato che alcune norme comunitarie pongono problemi ricorrenti in sede di recepimento nella legislazione nazionale, la Commissione esaminerà quali ne siano le ragioni e proporrà le soluzioni del caso, prospettando eventualmente un'iniziativa legislativa.

<b>Azioni</b>
---------------

- Nella sua veste di custode dei trattati, la Commissione considera che perseguire le infrazioni per non conformità sia uno dei suoi compiti prioritari. Ciò avverrà sistematicamente in tempi brevi.
- In alcuni settori, verranno pubblicate sistematicamente relazioni sull'attuazione delle direttive, che saranno trasmesse al Parlamento europeo.

---

<sup>36</sup> Qualora le disposizioni di una direttiva risultino, sotto il profilo del loro contenuto, incondizionali e sufficientemente precise, i privati possono invocarle nei confronti di uno Stato membro che abbia omesso di recepire nei termini impartiti la direttiva o abbia proceduto a una trasposizione scorretta, anche ove i termini di ricorso in base all'ordinamento nazionale siano scaduti. (sentenza 25.7.1991, C-208/90, *Emmott / Minister for Social Welfare e Attorney General*, Racc.1991, pag. I-4269).

- In caso di difficoltà ricorrenti poste dall'applicazione di una stessa direttiva, la Commissione valuterà l'opportunità di adottare misure legislative per ovviare a eventuali problemi.

#### 4. PREVENIRE IL RIPETERSI DELLE INFRAZIONI

Nel suo ruolo di custode del trattato, la Commissione è tenuta altresì a prendere tutti i provvedimenti del caso per evitare il ripetersi o il persistere delle infrazioni. Il trattato prevede che la Commissione possa chiedere alla Corte di giustizia di imporre il pagamento di penalità di mora o di una somma forfettaria a uno Stato membro che ometta di disporre i provvedimenti necessari all'esecuzione di una prima sentenza con cui sia stato riconosciuto inadempiente (articolo 228 CE)<sup>37</sup>. Intervenire contro situazioni del genere è uno dei compiti prioritari della Commissione (cfr. 3.1), ma non esiste una sanzione generale per violazione del diritto comunitario né una possibilità di sanzione in grado di prevenire il ripetersi dell'infrazione constatata nell'ambito del trattato CE.

La stessa procedura d'infrazione offre tuttavia la possibilità di limitare il rischio di recidiva. Si tratta di ottenere in concreto garanzie minime di non recidiva, qualora non fosse stato possibile porre termine a un'infrazione, in quanto era già stata commessa nel momento in cui lo Stato membro ha deciso di allinearsi sulla posizione sostenuta dalla Commissione (per esempio nel caso di un appalto pubblico già aggiudicato, di un'opera già realizzata, mentre l'operatore aveva già chiesto e ottenuto una licenza d'importazione contraria al diritto comunitario): lo Stato membro deve a) riconoscere che un'infrazione è stata commessa; b) impegnarsi a seguire una fattiva politica di prevenzione e di informazione (per esempio impartendo le necessarie "istruzioni" alle autorità interessate, in particolare alle autorità decentrate affinché interpretino e applichino correttamente una disposizione del trattato o del diritto derivato).

La Commissione prende in considerazione altresì la possibilità di pubblicare una *raccolta* che riunisca determinate tipologie di infrazioni constatate e archiviate (senza menzione degli Stati membri interessati), in modo da migliorare l'informazione dei cittadini e degli operatori economici in merito ai loro diritti, ma anche quella delle autorità nazionali (centrali e locali) circa la corretta applicazione del diritto comunitario.

In definitiva, uno dei modi più efficaci per lottare contro il ripetersi o il protrarsi di un'infrazione che abbia già formato oggetto di una sentenza di condanna della Corte di giustizia consiste nell'informare i cittadini in merito ai diritti a riparazione che la giurisprudenza della Corte permette loro di rivendicare<sup>38</sup>. La giurisprudenza permette infatti al

---

<sup>37</sup> Considerate le modalità e il metodo di calcolo della penalità, la Commissione ha mostrato di preferire una somma forfettaria (GU C 63 del 28.2.1997, pagg. 2-4).

<sup>38</sup> Fin dal 1960, nella sua sentenza *Humblet* (sentenza 16 dicembre 1960, *Humblet/Belgio*, C-6/60, Racc. 1960, pag. 1125.), la Corte di giustizia ha avuto modo di sottolineare che, ove una sua sentenza «constati che un atto legislativo o amministrativo disposto dalle autorità di uno Stato membro risulta contrario al diritto comunitario, detto Stato è tenuto (...) sia a notificare l'atto in questione che a riparare gli effetti illeciti che esso ha potuto generare». Con la giurisprudenza «*Francovich*» (sentenza 19 novembre 1991, *Francovich e.a./Italia*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Racc. 1991, pag. I-5357) la Corte di giustizia ha ribadito la possibilità, per un privato, di chiedere riparazione del danno arrecatogli dalla violazione del diritto comunitario ad opera di uno Stato membro. Nella fattispecie si trattava della mancata attuazione, da parte dell'Italia, della direttiva 80/987/CE riguardante la tutela dei lavoratori in

giudice nazionale di condannare al pagamento di danni e interessi per sanzionare la violazione del diritto comunitario o il mancato recepimento delle direttive. Se le conseguenze positive di questa giurisprudenza per le parti lese dall'inosservanza del diritto comunitario in uno Stato membro oggi sono ben note ai giuristi, esse non lo sono necessariamente per i cittadini o gli operatori economici. La Commissione rammenterà quindi nei comunicati stampa pubblicati in occasione dell'archiviazione di importanti procedimenti per infrazione che l'archiviazione lascia impregiudicati i diritti dei privati lesi, nonché eventuali ricorsi per indennizzo che essi potrebbero formare dinanzi ai tribunali nazionali. Essa pubblicherà una comunicazione interpretativa concernente il diritto alla riparazione dei danni derivanti da una violazione del diritto comunitario ad opera di uno Stato membro.

### Azioni

- La Commissione subordinerà l'archiviazione di un procedimento per inadempienza, una volta rettificata l'infrazione, all'adozione di impegni e provvedimenti da parte dello Stato membro atti a evitare il ripetersi dell'inadempienza.
- Essa pubblicherà una raccolta che raggrupperà determinate tipologie di infrazioni constatate e archiviate.
- I comunicati stampa relativi all'archiviazione di importanti procedimenti di infrazione precisano i diritti dei cittadini lesi in materia di ricorso dinanzi ai tribunali nazionali. Verrà pubblicata una comunicazione informativa per far conoscere il diritto a ottenere riparazione dei danni.

## 5. CONCLUSIONI E DISPOSIZIONI FINALI

Le azioni che la Commissione propone di condurre per migliorare il controllo dell'applicazione del diritto comunitario hanno un'apparenza modesta, come tutto ciò che attiene agli aspetti esecutivi. Esse sono tuttavia decisive. Applicare correttamente la legislazione, rispettare nei fatti le sue disposizioni, costituiscono altrettanti fattori decisivi per generare fiducia: fiducia reciproca tra gli Stati membri, certi che verrà effettuato un controllo equo del rispetto della legislazione, fiducia dei cittadini nella capacità dell'Unione a farsi rispettare.

Questi due obiettivi assumeranno rilevanza ancora maggiore nella prospettiva dell'allargamento. Basti pensare, per esempio, all'impegno che sarà necessario per garantire la futura omogeneità di 25 misure nazionali di recepimento di una medesima direttiva comunitaria. Occorrerà probabilmente mobilitare risorse superiori a quelle impegnate attualmente, a livello dell'Unione non meno che nei paesi membri. Nell'immediato, con la presente comunicazione, la Commissione intende avviare un cambiamento nella cultura del controllo: la mera repressione dei casi di violazione non basterà più, occorrerà anche prevenire comportamenti del genere; la cooperazione non dispenserà comunque la

---

caso d'insolvenza del datore di lavoro. La sentenza «*Brasserie du Pêcheur*» (sentenza 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur/ Bundesrepublik Deutschland & The Queen / Secretary of State for Transport*, ex parte *Factortame* e.a., Racc. 1996, pag. I-1029) ha confermato e ampliato i principi della sentenza «*Francovich*».

Commissione, custode dei trattati, dal richiamare gli Stati membri ai loro impegni, con rigore e alla continua ricerca degli strumenti più idonei.

Questi sforzi congiunti travalicano le istituzioni, europee e nazionali. È in definitiva agli stessi cittadini che la presente comunicazione si rivolge per molti aspetti. Essi sono chiamati a diventare, a modo loro, attraverso l'informazione, la partecipazione, l'accesso alla giustizia, i soggetti attivi di una Comunità di diritto. Infine, nello spirito del libro bianco sulla *governance*, tutte le azioni prospettate potranno essere attuate senza dover attendere una modifica di trattati vigenti. Esse lasciano impregiudicati ulteriori miglioramenti nel quadro dell'applicazione del diritto comunitario, come per esempio la recente proposta della Commissione alla Convenzione europea di modificare lo svolgimento della procedura per inadempienza, al fine di indurre gli Stati membri che non intendessero dar seguito a un parere motivato, a formare essi stessi ricorso dinanzi alla Corte.

La Commissione renderà conto dell'attuazione delle misure previste dalla presente comunicazione nell'annuale relazione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario che essa trasmette al Parlamento europeo. La relazione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale e consultabile sul server «*Europa*» delle Comunità europee, all'indirizzo seguente:

[http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/infringements/19report\\_2001\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_fr.htm)

La relazione può essere richiesta altresì presso i servizi della Commissione, negli «*Info-point Europa*» e nei «*Centri d'informazione europea*».

La presente comunicazione viene trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio, agli Stati membri nonché al mediatore europeo. Essa sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale, serie C e sul server «*Europa*» delle Comunità europee all'indirizzo suindicato.