



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 15.12.2009
COM(2009) 675 definitivo

26a RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE

SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (2008)

{SEC(2009) 1683}

{SEC(2009) 1684}

{SEC(2009) 1685}

26a RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE

SUL CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (2008)

1. INTRODUZIONE

Nel 2007 nella comunicazione intitolata “Un’Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario”¹, la Commissione annunciava che nella relazione annuale si sarebbe concentrata su questioni strategiche, sulla valutazione dello stato attuale del diritto, nonché sulle priorità e sulla programmazione dell’attività futura. La relazione dello scorso anno² si è incentrata su un ampio spettro di temi e sfide attuali, illustrati per settore e azioni prioritarie sotto forma di: misure preventive, azioni di gestione dell’*acquis*, soluzione dei problemi incontrati dai cittadini e gestione delle infrazioni e nuova normativa prodotta dal ciclo legislativo.

La struttura della relazione di quest’anno si basa su una maggiore selezione e commenti più dettagliati in alcuni settori, sulla base del quadro più dettagliato fornito nel documento relativo alla situazione nei diversi settori allegato alla relazione. La relazione fa ampiamente riferimento alle azioni svolte nell’ambito del trattato CE, mentre le azioni svolte nell’ambito del trattato di Lisbona saranno oggetto delle relazioni future. Per il 2010 è prevista una comunicazione sull’applicazione dell’articolo 260 del *trattato sul funzionamento dell’Unione europea* conformemente al quale la Commissione può chiedere alla Corte di Giustizia di imporre sanzioni finanziarie a uno Stato membro.

2. INFORMAZIONI GENERALI

2.1. Introduzione

A norma del trattato CE, gli Stati membri sono i principali responsabili dell’applicazione del diritto comunitario, mentre la Commissione è investita dell’autorità e della responsabilità di far rispettare il diritto comunitario. Alla fine del 2008 tale *corpus* legislativo comprendeva, ad integrazione delle norme del trattato, circa 8.200 regolamenti e poco meno di 1.900 direttive in vigore nei 27 Stati membri.

2.2. Denunce e procedure d’infrazione

Il procedimento per infrazione contribuisce in maniera essenziale a garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. In base agli ultimi dati, circa il 68% delle denunce viene archiviato prima dell’avvio della prima fase formale del procedimento per infrazione; circa l’84% delle procedure di infrazione basate su una denuncia è archiviato prima dell’emissione di un parere motivato e circa il 94% senza che la Corte di giustizia debba pronunciarsi.

¹ COM(2007)502

² COM(2008)777

Rispetto al 1999-2003, nel 1999-2007 il tempo medio necessario per trattare le infrazioni, dall'avvio della procedura all'invio della lettera di deferimento alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 226 del trattato CE, è sceso da 27 a 24 mesi. Il tempo medio necessario per trattare i casi relativi alla mancata notifica delle misure nazionali di recepimento delle direttive è rimasto di circa 14 mesi. Nel 2008 non vi è stato alcun caso di secondo deferimento alla Corte a norma dell'articolo 228 del trattato rispetto ai sette casi del 2007.

Alla fine del 2008, la Commissione si è trovata a trattare più di 3.400 casi tra denunce e infrazioni. Il numero complessivo dei dossier è aumentato di poco meno dell'uno per cento rispetto al 2007, con una diminuzione del 15% di casi di procedimenti per mancata comunicazione di misure di recepimento delle direttive. Le denunce sono state pari al 54% del totale dei procedimenti, una percentuale che sale al 64% dei casi se si escludono i ritardi nel recepimento delle direttive, segnando un aumento del 9% rispetto al 2007. Il numero di nuovi procedimenti d'ufficio in esame alla fine del 2008 è diminuito del 3% rispetto al 2007.

Circa il 55% del totale delle notifiche di misure di recepimento è pervenuto in ritardo nel 2008 rispetto al 64% del 2007; ciò si è accompagnato a una significativa diminuzione del numero di mancati recepimenti di direttive nel 2008.

2.3. Petizioni

Il numero di petizioni al Parlamento europeo che sollevano questioni relative alla corretta applicazione del diritto comunitario dipende dalla scelta dei cittadini, delle imprese e della società civile di manifestare le proprie preoccupazioni attraverso questa modalità. Sebbene la maggior parte delle petizioni non riguardi o non dia luogo a procedimenti di infrazione, esse forniscono al Parlamento e alla Commissione informazioni utili sulle preoccupazioni dei cittadini.

Continua ad essere molto elevato il numero di petizioni pervenute in materia ambientale, in particolare relativamente al settore dei rifiuti. Nel campo dei trasporti, si è registrato un gran numero di petizioni sulla sicurezza stradale. Nel settore del mercato interno, circa metà delle petizioni presentate ha riguardato il riconoscimento di diplomi. Nel settore della fiscalità e delle dogane, l'argomento più ricorrente delle petizioni è stato la tassazione delle autovetture.

È inoltre pervenuto un numero significativo di petizioni nel settore della giustizia, libertà e sicurezza, soprattutto per quanto attiene l'errata applicazione del diritto comunitario nel campo della gestione delle frontiere (codice frontiere Schengen), la libera circolazione delle persone e i diritti fondamentali.

3. QUESTIONI ATTUALI NELL'AMBITO DELL'ATTUAZIONE, DELLA GESTIONE E DELL'APPLICAZIONE CHE CONTRIBUISCONO AI CICLI NORMATIVI

3.1. Introduzione

Il diritto comunitario si evolve nel tempo sulla base dell'esperienza acquisita nella sua attuazione, delle pronunzie interpretative, dello sviluppo tecnologico, della crescente richiesta di efficienza e dell'evoluzione degli obiettivi politici. Il processo di evoluzione della normativa si snoda attraverso una sequenza di fasi che includono la revisione e la consultazione preliminari alla stesura della proposta legislativa, a cui seguono l'adozione,

l'attuazione, l'applicazione, la gestione e il rispetto delle norme e un ulteriore riesame e consultazione. Ciascun settore si contraddistingue per una diversa combinazione di elementi, che porta a cicli legislativi la cui durata può andare da circa due a vent'anni.

Nei successivi capitoli si illustreranno gli aspetti fondamentali dell'attuazione, gestione e applicazione del diritto comunitario, indicando il loro contributo ai cicli legislativi e fornendo alcuni esempi chiave relativi ai settori descritti più nel dettaglio nel documento allegato relativo a settori esemplificativi del ciclo normativo³.

3.2. Ritardi nel recepimento e nelle comunicazioni – maggiore pianificazione dell'attuazione e azioni preventive

Il ritardo nel recepimento delle direttive continua a costituire un ostacolo di notevole portata e incidenza per la tempestiva applicazione della normativa. Nel 2008, il 55% delle notifiche di recepimento è pervenuto tardivamente, in molti casi con ritardi di oltre due anni. Ciò significa che il ciclo normativo medio di quattro anni per l'adozione e l'attuazione viene regolarmente prolungato, talvolta di anni. Tale ritardo riduce la capacità dell'Unione europea di rispondere efficacemente in funzione degli interessi dei propri cittadini e soggetti economici: mina la coerenza del sistema giuridico, riducendo la certezza del diritto, la trasparenza e le condizioni di concorrenza eque. Ciò ritarda inoltre il lavoro successivo, mirante ad assicurare la corretta applicazione della normativa. Benché la situazione sia migliorata rispetto all'anno precedente, il miglioramento del 15% per l'Europa a 25 va letto alla luce del fatto che al contempo è diminuito del 40% il volume delle misure di recepimento necessarie. Secondo il Quadro di valutazione del mercato interno n. 19, al maggio 2009 vi erano 22 direttive il cui termine di recepimento era scaduto da più di due anni e per ciascuna delle quali da uno a cinque Stati membri non avevano ancora completato il recepimento.

Oltre ai ritardi di recepimento, vengono registrati ritardi anche in altre notifiche richieste dalle singole direttive. Ad esempio, per quanto attiene ai “Cambiamenti climatici – scambio di diritti di emissione”, è stato necessario avviare procedimenti di infrazione nei confronti di numerosi Stati membri a causa dei ritardi nella notifica dei piani nazionali di assegnazione (PNA) per il periodo 2008 – 2012. Tutto ciò ha ostacolato il progresso sia dell'attuazione dell'*acquis* esistente, sia delle sue modifiche. I ritardi nell'invio delle comunicazioni hanno contribuito in misura significativa a ritardare l'attuazione delle fasi successive necessarie per il conseguimento degli obiettivi fissati per il 2020.

Al fine sia di evitare un recepimento tardivo del diritto comunitario, sia di assicurarne la corretta attuazione, negli ultimi anni si è fatto ricorso in misura crescente a misure preventive, nella forma sia di riunioni di esperti sia di dialogo bilaterale tra la Commissione e ciascuno Stato membro su questioni relative al recepimento e all'attuazione, migliorando in tal modo la possibilità di risolvere i potenziali problemi prima che si cristallizzino in disposizioni di legge. La Commissione e gli Stati membri hanno sviluppato un forte impegno aggiuntivo ai fini dell'attuazione e dell'applicazione della normativa, al fine di assicurare una sua maggiore efficacia nel conseguimento degli obiettivi a cui risponde. Un esempio significativo è l'attuale programma di lavoro sull'attuazione della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno. Nel corso del 2008, sulla base di un ampio ed articolato piano di recepimento, si sono svolte oltre

³ SEC(2009) 1683

30 riunioni bilaterali con gli Stati membri e 13 riunioni del gruppo di esperti sul tema dell'attuazione e dell'attivazione del Sistema di informazione del mercato interno (IMI), al fine di consentire lo scambio diretto di informazioni tra le autorità competenti dei diversi Stati membri.

Inoltre, vengono sovente predisposte linee guida a supporto dell'attuazione e dell'applicazione di nuove normative: ciò è avvenuto ad esempio in occasione dell'emanazione del regolamento REACH sulle sostanze chimiche. Su Internet sono pubblicati elenchi di risposte alle domande frequenti, ad esempio relativamente alle direttive sui preparati pericolosi, sugli esplosivi e sui fertilizzanti.

È necessario che sia la Commissione nel momento della stesura di nuovi strumenti legislativi, sia il Parlamento e il Consiglio all'atto della loro adozione, prestino particolare attenzione alle questioni attuative ed applicative, allo scopo di assicurare una rapida e corretta applicazione del dettato normativo. Un ulteriore contributo al miglioramento dei risultati potrà venire dall'esame da parte del Parlamento europeo dell'attuazione della normativa comunitaria e dai suoi contatti con i vari parlamenti nazionali. Il dibattito a livello interistituzionale deve individuare i metodi da applicare per garantire risultati migliori.

3.3. Il quadro normativo e la sua attuazione e gestione

L'adozione di un nuovo testo legislativo comunitario rappresenta spesso il punto di partenza, piuttosto che di arrivo, di un processo. La legislazione quadro richiede la stesura di misure attuative e gli sviluppi scientifici e tecnologici portano all'introduzione di nuovi metodi operativi. Inoltre, la disponibilità anticipata di informazioni su nuove possibili iniziative legislative a livello dei singoli Stati membri può aiutare a prevenire il fraporsi di nuove barriere alla libera circolazione. Il modo migliore per la Commissione e gli Stati membri di assicurare un'efficace gestione dell'applicazione della normativa passa attraverso un regolare esame delle questioni relative alla sua attuazione e applicazione.

Ad esempio, le prime direttive sui livelli consentiti di fitofarmaci, adottate nel corso degli anni settanta, ottanta e novanta del secolo scorso, hanno gradualmente ampliato il campo di applicazione delle norme comunitarie ai residui relativi a diversi prodotti agricoli. Questo processo ha richiesto una notevole mole di lavoro supplementare per la predisposizione di norme attuative, con l'emanazione di sei direttive attuative del Consiglio tra la metà del 1993 e la metà del 1997 e di altre 60 direttive della Commissione nell'arco del successivo decennio, fino all'adozione del regolamento (CE) n. 396/2005⁴ che ha consolidato e semplificato l'*acquis*.

Al contempo, la graduale attuazione della direttiva 91/414/CEE⁵ relativa alla valutazione, alla commercializzazione e all'utilizzo di prodotti fitosanitari è stata realizzata attraverso programmi adottati negli anni 1992, 2000, 2002 e 2004, e sfociati, nel 2006, nella proposta di

⁴ Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 febbraio 2005 concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale, che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (*GU L 70 del 16.3.2005, pag. 1*)

⁵ Direttiva del Consiglio 91/414/CEE del 15 luglio 1991 relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (*GU L 230 del 19.8.1991, pag. 1*)

regolamento della Commissione mirante al consolidamento e all'ulteriore sviluppo dell'*acquis*⁶.

Oltre al lavoro dei comitati, vi sono altre modalità di collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri ai fini della gestione dell'applicazione della normativa comunitaria. Esse includono, ad esempio, le disposizioni che richiedono la notifica preliminare di proposte di regolamento e le procedure per dar seguito a problemi specifici. Solo nei settori delle norme tecniche relative alle merci e ai servizi della società dell'informazione⁷, nel 2008 sono state gestite più di 630 notifiche, nonché quasi 200 interventi della Commissione e poco più di 180 interventi degli Stati membri.

3.4. Ispezioni e controlli – azioni della Commissione e degli Stati membri

Anche le ispezioni e le relazioni realizzate dagli Stati membri e dalla Commissione possono fornire un contributo essenziale alla valutazione “sul campo” dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, identificando i vari tipi di problemi e le modalità più adatte ad affrontarli, quali i processi di gestione, i procedimenti di infrazione o le modifiche legislative.

Ad esempio, nel campo della sicurezza dell'aviazione, la normativa comunitaria emanata nei primi anni del 2000 ha previsto lo sviluppo di programmi di sicurezza dell'aviazione civile dei singoli Stati membri sulla base di norme di base comuni, nonché la conduzione di verifiche nazionali da parte degli Stati membri e di ispezioni da parte della Commissione. L'articolato programma di ispezioni effettuate ha contribuito a migliorare il rispetto delle norme europee di circa il 16%, evidenziando, al contempo, l'esigenza di ulteriori progressi nell'armonizzazione, nel chiarimento e nella semplificazione. Pertanto, nel 2008 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato normative di modifica, migliorando ulteriormente l'attività di stesura delle norme e definendo i principi di base relativi all'ampliamento della gamma dei programmi di sicurezza e il controllo interno di qualità che devono essere adottati dai gestori aeroportuali, dalle compagnie aeree e dagli altri soggetti responsabili dell'attuazione delle misure di sicurezza. Al contempo, la Commissione ha ampliato il ricorso alla valutazione *inter pares* nel programma ispettivo, nel quadro del miglioramento della propria metodologia ispettiva.

Un altro esempio, questa volta nel campo della sicurezza dei prodotti alimentari, è l'operato dell'Ufficio alimentare e veterinario, che ha condotto 256 controlli e ispezioni programmati nel corso del 2008 per assicurare l'efficacia dei sistemi di controllo e per valutare il rispetto degli standard comunitari all'interno dell'Unione e nei paesi terzi, relativamente alle esportazioni di tali paesi verso l'Unione.

3.5. La consultazione delle parti interessate, la raccolta di informazioni e la predisposizione di rapporti relativamente allo sviluppo legislativo

Si utilizzano varie tecniche per raccogliere informazioni sull'impatto concreto della normativa e per verificarne l'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari (SEC(2006) 930 e SEC(2006) 931

⁷ Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche

Ad esempio, per quanto attiene i cambiamenti climatici, nel gennaio del 2008 la Commissione ha proposto un sistema comunitario migliorato e ampliato per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra. Tale proposta è scaturita da ampie consultazioni con le parti interessate, tenutesi durante il primo periodo di scambio dei certificati, dal 2005 al 2007. Le consultazioni hanno confermato che mancavano dati certi sulle emissioni a sostegno dei piani nazionali di assegnazione (PNA) iniziali, il che ha comportato: (a) il rilascio di un numero eccessivo di quote e in alcuni casi utili imprevisi per gli operatori industriali che hanno addebitato ai consumatori le quote di emissioni ricevute a titolo gratuito, (b) una notevole variabilità nei metodi e nei livelli di assegnazione tra i diversi Stati membri e (c) l'eccessiva lentezza e complessità della procedura di approvazione dei PNA da parte della Commissione. A questi problemi si è risposto nel 2008 con una proposta di modifica legislativa contenente un approccio pienamente armonizzato di creazione di un massimale di quote di emissioni a livello comunitario e decrescente anno dopo anno, con l'obiettivo di giungere nell'arco del periodo 2005 – 2020 a una riduzione delle emissioni del 21%, introducendo gradualmente, al contempo, il sistema delle aste come metodologia principale di assegnazione delle quote.

Un altro esempio concerne i ritardi di pagamento dei contratti commerciali: al riguardo, già nel 1994 il Parlamento europeo aveva manifestato la propria preoccupazione, a cui la Commissione aveva risposto nel 1995 con una raccomandazione, come possibile mezzo per ottenere miglioramenti senza far ricorso allo strumento legislativo. Successivamente, dopo che un'ulteriore tornata di consultazioni ha confermato la mancanza di miglioramenti significativi, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che è stata adottata nel 2000. Un rapporto del 2006 ha portato a uno studio, a una consultazione del Gruppo pilota di imprese europee e a una consultazione pubblica attraverso "La vostra voce in Europa" nel 2008. I risultati, insieme alle indagini condotte in parallelo da soggetti interessati negli Stati membri, hanno confermato la necessità di un ulteriore rafforzamento delle norme, proposto dalla Commissione nel 2009.

Per quanto attiene la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC), la direttiva originaria del 1996 disponeva un programma attuativo decennale per il rilascio di autorizzazioni a impianti industriali esistenti, sulla base del loro impegno ad applicare le migliori tecniche disponibili al fine di limitare le emissioni di inquinanti. Nel 1999 la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri affinché essi stilassero nel 2003 un rapporto sul periodo di attuazione 2000-2002. I risultati pervenuti hanno fornito la base per il rapporto presentato dalla Commissione nel 2005, che identifica notevoli ritardi nel recepimento, insufficiente chiarezza nella formulazione della normativa e l'esigenza, al contempo, di un maggiore coordinamento e di una maggiore rapidità nell'attuazione e nel consolidamento delle disposizioni; a ciò è seguito lo sviluppo di un Piano d'azione sull'attuazione dell'IPPC.

Nell'arco del 2006 e del 2007, la Commissione ha effettuato un'ulteriore verifica dello stato dell'attuazione della normativa con tutte le parti interessate, sulla base dei rapporti degli Stati membri relativi al periodo 2003-2005, nonché di numerose analisi esterne. I risultati hanno dimostrato chiaramente l'esigenza di una revisione della normativa. Pertanto, nel dicembre 2007 la Commissione ha presentato una Proposta di direttiva sulle emissioni degli impianti industriali in sostituzione della precedente, al fine di consolidare, ampliare e chiarire le disposizioni esistenti, ridurre i limiti di emissione e rafforzare il monitoraggio e l'applicazione. Anche il Piano d'azione sull'attuazione della normativa è stato aggiornato, includendo l'armonizzazione del rilevamento e della valutazione dei dati e la semplificazione

delle procedure decisionali. Ciò ha fornito un quadro che consente la piena attuazione delle disposizioni esistenti da qui al 2012, quando si prevede che l'attenzione si sposterà verso l'attuazione della nuova normativa in cantiere.

3.6. Gestione della normativa da parte di gruppi di esperti

Vengono prese misure preventive allo scopo di assicurare una tempestiva e corretta applicazione delle normative, evitando così la necessità di avviare procedimenti di infrazione. La gestione quotidiana dell'*acquis* attraverso circa 250 comitati e 1.000 gruppi di esperti unita alle attività di attuazione e aggiornamento tecnico aiuta a mantenere la validità attuale e l'operatività pratica dell'*acquis* normativo, facilitando la risoluzione di problemi che potrebbero altrimenti sfociare in procedimenti di infrazione e la risoluzione di procedure di infrazione in corso.

3.7. Risoluzione dei problemi che riguardano i cittadini, le imprese e la società civile

Molte questioni relative all'interpretazione e alla concreta applicazione della normativa possono essere affrontate in modo rapido ed efficace, a livello comunitario, attraverso l'operato degli esperti della Commissione e degli Stati membri riuniti in comitati e gruppi di esperti. Sono altresì disponibili strumenti orizzontali snelli, quali SOLVIT ed EU Pilot, progettati in modo da offrire un mezzo rapido e diretto di risoluzione dei problemi più specifici incontrati dai singoli cittadini, dalle imprese e dalla società civile nei riguardi dell'applicazione nei loro confronti della normativa comunitaria.

Altri strumenti di natura settoriale, quali la liquidazione dei conti relativamente alle spese in agricoltura, che assicurano che l'erogazione degli aiuti finanziari sia soggetta alla verifica del rispetto delle norme, si sono dimostrati efficaci strumenti di applicazione della normativa comunitaria in taluni ambiti dell'*acquis*. Inoltre, taluni meccanismi introdotti nella normativa comunitaria di settore consentono agli operatori commerciali di presentare istanze contro le autorità nazionali. Esempi di tali meccanismi sono le disposizioni che consentono agli operatori delle telecomunicazioni di presentare ricorso contro le decisioni delle autorità regolamentari nazionali operanti nel settore delle comunicazioni elettroniche. Vi sono poi le disposizioni sugli strumenti di ricorso nel settore degli appalti pubblici, motivate in parte dall'elevato numero di denunce che continuano a pervenire alla Commissione e dai conseguenti procedimenti di infrazione della normativa comunitaria riguardanti singole procedure di gara. Tali strumenti forniscono alle imprese interessate dei mezzi di ricorso più diretti e rapidi rispetto alla formula dei procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione che, per loro natura, tendono a non incentrarsi sugli interessi delle parti coinvolte nella specifica gara.

Vi sono, inoltre, alcuni atti legislativi della Comunità che includono garanzie di ricorso procedurale tra i cittadini e gli operatori commerciali. Per esempio, la crescita e la diversificazione dei servizi di comunicazione elettronica e il crescente numero di fornitori di tali servizi hanno portato all'introduzione nella direttiva sul servizio universale di un meccanismo per la risoluzione delle controversie tra i consumatori e i fornitori di servizi, che costituisce un'alternativa più flessibile, più economica e meno formale ai procedimenti giudiziari. Un altro esempio è il rafforzamento delle procedure di risarcimento nell'eventualità di ritardi o cancellazione delle partenze dei voli nel settore del trasporto aereo. Anche la normativa comunitaria in materia ambientale già include meccanismi di

riesame relativi al rifiuto di fornire informazioni ambientali richieste, nonché strumenti di consultazione pubblica relativi alle valutazioni di impatto ambientale e al rilascio di autorizzazioni in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento.

L'efficacia di tali sistemi viene regolarmente monitorata e comunicata; il primo rapporto di valutazione del progetto EU Pilot è in corso di elaborazione.

3.8. Il ruolo dei procedimenti di infrazione

La Commissione può avviare procedimenti di infrazione sulla base di vari tipi di denunce. Un gran numero di procedimenti è relativo a ritardi nella notifica da parte degli Stati membri di misure di recepimento delle direttive. Tali procedimenti di norma non durano più di qualche mese, ma possono essere conclusi con una pronuncia giudiziale autorevole e la comminazione di sanzioni pecuniarie qualora il ritardo nel recepimento perduri. La grande maggioranza dei casi viene chiusa senza che la Corte di giustizia debba pronunciarsi. La gestione di tali procedimenti è molto laboriosa.

I procedimenti di infrazione sono utilizzati anche per sanzionare la mancata conformità della normativa nazionale con quella comunitaria e nei casi di cattiva prassi amministrativa. La Commissione può individuare possibili infrazioni del diritto comunitario in molteplici modi, legati alle sue diverse funzioni: ad esempio, attraverso l'esame della conformità delle misure degli Stati membri che recepiscono le direttive, l'operato dei comitati e dei gruppi di esperti sull'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria, la corrispondenza e le denunce inviate dai cittadini, dalle imprese e dalla società civile e il lavoro portato avanti con gli Stati membri per la redazione di rapporti sull'applicazione del diritto comunitario.

La Commissione è tenuta ad assicurare la coerenza, l'efficienza ed un equo trattamento degli Stati membri nell'esame delle possibili infrazioni di cui viene a conoscenza. Essa deve valutare se sia opportuno intraprendere un'azione specifica sui singoli potenziali casi di infrazione sottoposti alla sua attenzione o se sia preferibile intraprendere procedimenti paralleli o collettivi relativi a un serie di circostanze diverse di fatto e di diritto, che possano rafforzare la sua posizione. La Commissione deve inoltre valutare la modalità di intervento più appropriata in ciascuna circostanza, alla luce del volume e della varietà di problemi che essa comporta e, conseguentemente, della tempistica dell'eventuale ricorso al procedimento di infrazione.

L'esperienza ha dimostrato che è sovente più efficace ed equo cercare di risolvere problemi ricorrenti o diffusi tramite un approccio più sistematico. Alcuni esempi di infrazioni sistemiche che la Commissione ha perseguito o persegue al momento nel campo della tutela dell'ambiente sono stati già forniti nella Comunicazione della Commissione del 2008 sull'applicazione del diritto comunitario dell'ambiente.⁸ Tali esempi includono le violazioni delle norme relative alla qualità delle acque di balneazione e dell'acqua potabile, le violazioni dell'obbligo di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane, la tolleranza di forme illecite di smaltimento dei rifiuti e l'inosservanza delle norme sulla caccia o delle condizioni di deroga nel campo della protezione della natura.

⁸ COM(2008)773

La presenza di problemi ricorrenti o diffusi può anche essere un indizio di scarsa chiarezza nella formulazione della norma, che potrebbe essere in tal caso risolta più efficacemente attraverso una modifica legislativa piuttosto che tramite provvedimenti coercitivi. L'introduzione di modifiche alla normativa può inoltre comportare il beneficio aggiuntivo di uno sviluppo giuridico. Anche laddove l'interpretazione della norma da parte della Corte di giustizia in un caso particolare possa dar luogo a implicazioni di più ampia portata per altri Stati membri, il seguito dato dalla Commissione attraverso procedimenti di infrazione nei confronti di vari Stati membri può costituire un processo giuridico più lungo e complesso che porta a risultati più variegati e meno trasparenti rispetto all'adozione di modifiche legislative che possono fornire ulteriori garanzie in termini di chiarimento e accessibilità.

Parimenti, per quanto attiene alle disposizioni del trattato, sebbene i procedimenti di infrazione costituiscano di norma un efficace mezzo coercitivo diretto per assicurarne l'applicazione, l'azione coordinata della Commissione e degli Stati membri può altresì rappresentare una modalità valida, coerente e collaborativa per affrontare l'ampio spettro di questioni che il rispetto di tali disposizioni comporta. Ad esempio, le notevoli differenze nell'economia dei servizi e la varietà di questioni che sorgono in contesti spesso fortemente diversificati può rendere inadatto un approccio armonizzato, laddove l'applicazione diretta delle norme del trattato richiede invece un approccio caso per caso. Alla luce di queste considerazioni, il legislatore comunitario ha adottato nel 2006 la direttiva "servizi" per codificare e specificare i criteri sanciti dal trattato CE che si applicano al diritto di stabilimento e di prestazione transfrontaliera di servizi e per istituire una verifica generale dei regimi di autorizzazione e dei criteri fissati dai singoli Stati membri per l'accesso ad attività di servizi o all'esercizio delle stesse. Considerazioni simili stanno alla base dell'adozione, nel 2008, del "pacchetto merci" che include misure di regolamentazione degli aspetti procedurali dell'applicazione del principio del riconoscimento reciproco ai fini della libera circolazione delle merci. Chiaramente, tali misure possono continuare ad essere affiancate dall'applicazione coercitiva diretta delle disposizioni del trattato, attraverso i procedimenti di infrazione.

In ogni caso, i procedimenti di infrazione non dovrebbero divenire una funzione automatica, in quanto non sempre espletabili nell'ambito di una tempistica rigida, la cui durata dipende esclusivamente dal contesto di ciascun caso. Pertanto, l'opportunità di utilizzare tale strumento dovrà essere valutata alla luce di una serie di fattori: la possibilità di ricorrere a modalità di risoluzione dei problemi più rapide ed efficaci, il livello complessivo di certezza del diritto nel settore in questione, l'esistenza di problematiche in altri Stati membri che danno luogo a considerazioni di giusto ed equo procedimento e i mezzi più efficaci per conseguire gli obiettivi generali del diritto comunitario.

3.9. La semplificazione normativa – l'obiettivo di legiferare meglio

Il programma della Commissione intitolato "Legiferare meglio e semplificare" ha portato anche all'introduzione di modifiche legislative volte a ridurre i costi a carico dei produttori, aumentare la trasparenza, facilitare l'accesso al mercato e chiarire la normativa. Per esempio, per quanto concerne i prodotti per l'edilizia, il mandato del programma "Legiferare meglio" ha portato all'avvio di un ampio processo di consultazione sul funzionamento della direttiva adottata alla fine degli anni ottanta. Sulla base dei risultati del processo di consultazione è stata realizzata un'ampia riforma mirante a migliorare la comprensione e l'accessibilità, ridurre i costi per conformarsi alla normativa e migliorarne la chiarezza e l'efficacia, in

particolare per i piccoli produttori. La riforma si è incentrata sull'erogazione di informazioni sulle prestazioni dei prodotti, sul chiarimento delle garanzie associate al marchio CE, sullo sviluppo di criteri più rigorosi per gli organismi indipendenti incaricati della verifica delle prestazioni e sull'introduzione di una maggiore flessibilità nelle norme di prova dei prodotti.

Se da un lato il programma "Legiferare meglio" può consentire il chiarimento e la semplificazione normativa, esso può anche, d'altro canto, ridurre l'utilizzo dello strumento legislativo, giustificando un'approfondita consultazione e la realizzazione di indagini di mercato prima della presentazione di un'iniziativa legislativa sul caso in esame, come già affermato a proposito dello sviluppo della legislazione comunitaria in materia di ritardi di pagamento delle transazioni commerciali.

3.10. Il ruolo della normativa nell'assicurare la trasparenza e l'accesso alla legge

La trasparenza, la comprensione della normativa e la sua applicabilità traggono tutto giovamento dall'esistenza di un corpus comune e coerente di disposizioni di legge a livello comunitario e dei singoli Stati membri. Anche quando una materia è coperta da una normativa e da una giurisprudenza chiare, vi possono comunque essere fondati motivi per una modifica della normativa, al fine di migliorarne trasparenza e accesso, come avviene laddove una sequenza di modifiche della normativa comunitaria necessita di codificazione. Ciò spiega l'interazione tra la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e lo sviluppo della normativa comunitaria e come spesso sia necessaria la loro interazione per conseguire il risultato desiderato.

4. CONCLUSIONI

Nella presente relazione, la Commissione esamina alcuni aspetti della situazione attuale per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario e:

- raccomanda il ricorso ad un dialogo interistituzionale per capire le cause dei ritardi nel recepimento e individuare le possibili modalità di riduzione degli stessi;
- sottolinea l'importanza di incentrare l'attenzione sulla programmazione dell'attuazione e sui meccanismi di applicazione nello sviluppo della nuova normativa;
- ricorda l'esistenza di una varietà di strumenti di gestione e applicazione che possono essere utilizzati al fine di garantire la corretta applicazione della normativa e si impegna a perseguire una politica trasparente sull'utilizzo di tali strumenti al fine di ottenere la massima comprensione, chiarezza ed efficacia della legge;
- conferma le priorità per le attività della Commissione stabilite nel documento relativo alla situazione nei vari settori⁹ allegato alla presente relazione, ivi inclusa la gestione dei procedimenti di infrazione, al fine di ottenere i massimi benefici per i cittadini e le imprese.

⁹ SEC(2009)1684