



Bruxelles, 14.11.2013
COM(2013) 788 final

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

**Attuazione delle due dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi relativi al
recepimento delle direttive da parte degli Stati membri**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Attuazione delle due dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi relativi al recepimento delle direttive da parte degli Stati membri

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea può realizzare i suoi obiettivi politici solo se il suo diritto è effettivamente attuato. Se, da un lato, gli Stati membri sono tenuti a recepire le direttive correttamente ed entro i tempi stabiliti, spetta alla Commissione, in qualità di custode dei trattati, controllare che ciò avvenga. A tal scopo, come più volte osservato dalla Corte¹, le informazioni che gli Stati membri forniscono alla Commissione devono essere chiare e precise.

A tal fine nel settembre 2011 gli Stati membri e la Commissione hanno pubblicato una dichiarazione politica comune sui documenti esplicativi², e in ottobre il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ne hanno pubblicata una seconda³. Queste due dichiarazioni stabiliscono un nuovo quadro per la comunicazione, da parte degli Stati membri, delle informazioni sul recepimento delle direttive⁴ nel diritto nazionale.

La seconda dichiarazione invita la Commissione a riferire al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione delle due dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi entro il 1° novembre 2013.

La presente relazione esamina l'applicazione di tali dichiarazioni negli ultimi due anni.

2. LE DICHIARAZIONI POLITICHE COMUNI

La prima dichiarazione ribadisce il principio generale secondo il quale gli Stati membri sono responsabili del recepimento del diritto dell'UE e la Commissione ha il compito di vigilare sulla sua applicazione. A tal fine, in casi debitamente motivati, agli Stati membri può essere chiesto di accludere documenti esplicativi quando notificano alla Commissione le misure di recepimento. Tali documenti servono a chiarire il rapporto fra le componenti della direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali, e possono assumere la forma di tabelle di corrispondenza o altri documenti che perseguono lo stesso obiettivo.

La seconda dichiarazione conferma l'accordo concluso fra gli Stati membri e la Commissione sul nuovo quadro e stabilisce un nuovo considerando tipo da inserire nelle direttive per le quali si giustifica la presentazione dei documenti esplicativi⁵.

¹ Sentenza della Corte del 16 luglio 2009 nella causa C-427/07, punto 107, e giurisprudenza ivi citata.

² Dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi (GU C 369 del 17.12.2011, pag. 14).

³ Dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sui documenti esplicativi (GU C 369 del 17.12.2011, pag. 15).

⁴ Queste dichiarazioni fanno seguito a lunghe discussioni sulle "tabelle di corrispondenza" obbligatorie che la Commissione ha chiesto, dal 2003, nelle sue proposte di direttive. Nella maggior parte dei casi il Consiglio non ha dato seguito a tale richiesta.

⁵ La formulazione del considerando è la seguente: "Conformemente alla dichiarazione politica comune degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi del 28 settembre 2011, gli Stati membri si sono impegnati ad accompagnare, ove ciò sia giustificato, la notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra le componenti della direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento. Per quanto riguarda la presente direttiva, il legislatore ritiene che la trasmissione di tali documenti sia giustificata".

Il nuovo quadro è inteso a migliorare la qualità delle informazioni relative al recepimento delle direttive. La necessità di avere documenti esplicativi, e il carattere proporzionato della richiesta, sono esaminati caso per caso, tenendo conto della complessità della direttiva e del suo recepimento.

Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a comunicargli sistematicamente le ragioni della decisione di chiedere o meno documenti esplicativi per un dato fascicolo⁶.

3. PREDISPOSIZIONE DEL NUOVO QUADRO

Il nuovo quadro è entrato in vigore il 1° novembre 2011, e da tale data vale per tutte le proposte di direttiva, nuove e pendenti. A fini di coerenza, la Commissione applica il nuovo quadro anche agli atti delegati e agli atti d'esecuzione.

La Commissione ha emanato, per tutti i suoi servizi, degli orientamenti interni sull'applicazione delle nuove regole, i quali comprendono i criteri e una prima check list da utilizzare per valutare la necessità o meno di chiedere i documenti esplicativi.

In ogni nuova proposta di direttiva, la relazione deve indicare le ragioni per cui chiedere o meno che vengano forniti tali documenti.

Sul piano operativo, la Commissione:

- ha modificato il modello delle direttive per inserirvi un richiamo automatico sulla necessità di valutare se chiedere o meno i documenti esplicativi;
- ha adattato lo strumento informatico per accettare i documenti esplicativi; anche se questi documenti non sono forniti la comunicazione delle misure nazionali di recepimento resta possibile; gli Stati membri, se lo desiderano, possono comunque caricare tabelle di corrispondenza;
- ha individuato le proposte già adottate ma prive di giustificazione adeguata, o contenenti una formulazione obsoleta relativa alle tabelle di corrispondenza, e ha istruito i servizi interessati su come modificare tali proposte in linea con la nuova politica, presentando adeguate giustificazioni al Consiglio e al Parlamento in quanto colegislatori. Se la giustificazione non figurava nella proposta quale adottata, essa è stata trasmessa successivamente ai colegislatori nella forma di un documento informale. Le proposte pendenti, adottate dalla Commissione, contenenti l'obbligo vincolante di fornire una tabella di corrispondenza sono state o saranno rettificate comunicando per lettera ai colegislatori la debita giustificazione.

4. SITUAZIONE ATTUALE

Dal 1° novembre 2011 la Commissione ha adottato 67 proposte di direttiva e ha chiesto documenti esplicativi in relazione a 29 di esse. Al 1° novembre 2011 erano inoltre pendenti presso i colegislatori altre 48 proposte, e per 19 di esse la Commissione ha chiesto documenti esplicativi. Dal 1° novembre 2011 i colegislatori hanno adottato 38 direttive e per 15 di esse (vedi allegato) hanno approvato la richiesta di documenti esplicativi formulata dalla Commissione.

⁶ Lettera del 17.11.2011 del Presidente del Parlamento europeo al Presidente della Commissione.

5. SFIDE AFFRONTATE NEL CORSO DELLA PROCEDURA LEGISLATIVA

Benché le dichiarazioni indichino che il legislatore ha una chiara comprensione della politica relativa ai documenti esplicativi, i negoziati riguardanti alcune proposte recenti hanno messo in evidenza differenze di interpretazione. In un caso particolare, a seguito d'intense discussioni tra i colegislatori, è stata alla fine convenuta una deroga sotto forma di una disposizione supplementare oltre al considerando tipo, secondo la quale gli Stati membri si impegnano a fornire informazioni più dettagliate sul recepimento⁷. In un altro caso è stata trovata una soluzione ad hoc al di fuori del campo d'applicazione delle dichiarazioni politiche, poiché la questione dei documenti esplicativi non era stata affrontata al momento giusto nel corso della procedura legislativa. In quel caso la Commissione ha esposto la sua posizione in una lettera separata agli Stati membri invece che nel considerando tipo⁸.

6. CONCLUSIONE

Il nuovo quadro in oggetto prevede che la Commissione fornisca sistematicamente al legislatore una giustificazione quando richiede documenti esplicativi. Il legislatore ha dato seguito a tali richieste per quanto riguarda le direttive che sono state adottate.

Una valutazione completa del nuovo quadro non è ancora possibile. Benché esso si applichi dal 1° novembre 2011, e la prima proposta contenente il considerando tipo sia stata adottata nel dicembre 2011, essa deve essere recepita dagli Stati membri solo entro il 25 dicembre 2013⁹. Altre seguiranno nel 2014. Prima di allora non sarà quindi possibile valutare in che misura gli Stati membri rispettano i loro impegni.

Una valutazione più approfondita sarà quindi possibile solo quando la Commissione avrà ricevuto documenti esplicativi per un numero rappresentativo di direttive. La Commissione riferirà in merito al Parlamento europeo e al Consiglio nella sua relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE.

⁷ L'articolo 162 della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, così recita: "Qualora i documenti a corredo della notifica delle misure di recepimento forniti dagli Stati membri non siano sufficienti per valutare pienamente la conformità delle misure di recepimento con determinate disposizioni della presente direttiva, la Commissione può esigere [...] che gli Stati membri forniscano informazioni più dettagliate sul recepimento e sull'attuazione ...".

⁸ Nel corso dell'iter relativo a una proposta di quadro legislativo per le operazioni offshore nel settore degli idrocarburi (COM(2011) 688), la forma giuridica è passata da quella di un regolamento a quella di una direttiva e il considerando tipo non è stato inserito.

⁹ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.