



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 3.3.2010
COM(2010) 70 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
RELAZIONE DI VALUTAZIONE DEL PROGETTO "EU PILOT"

{SEC(2010) 182}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE DI VALUTAZIONE DEL PROGETTO "EU PILOT"

1. INTRODUZIONE

In base ai trattati, l'applicazione del diritto dell'Unione europea compete in primo luogo agli Stati membri. La Commissione, in virtù del suo ruolo di custode dei trattati, ha il potere e la responsabilità di assicurare che la legislazione sia applicata correttamente. Date la portata dell'*acquis* e le dimensioni dell'UE, sono molteplici i quesiti e i dubbi sollevati dai cittadini, dalla società civile organizzata e dalle imprese. Per una corretta comprensione e applicazione della legislazione, è necessario rispondere a tali quesiti e dubbi e correggere il più rapidamente ed efficacemente possibile gli eventuali problemi inerenti all'applicazione del diritto dell'Unione europea.

Il compito di assicurare la corretta comprensione e applicazione della legislazione ha sempre comportato l'impegno congiunto dei servizi della Commissione e delle autorità degli Stati membri, per individuare le questioni in gioco, chiarire la situazione di diritto e di fatto, trovare soluzioni e rispondere ai quesiti. A tal fine, nel tempo è stata usata una molteplicità di mezzi di contatto. Mancava tuttavia una struttura generale, un impegno sistematico e strumenti per misurare i risultati e lo stato di avanzamento di questo lavoro.

Nella comunicazione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario"¹, la Commissione suggeriva di avviare un progetto per sperimentare un maggiore impegno e una più stretta collaborazione e relazione di partenariato fra la Commissione e gli Stati membri in questo compito. La comunicazione proponeva un nuovo impegno congiunto della Commissione e delle autorità degli Stati membri per sperimentare la possibilità di collaborare più strettamente e sistematicamente al fine di rispondere ai quesiti e risolvere i problemi più rapidamente ed efficacemente. L'idea era di utilizzare questo metodo di lavoro per riparare tempestivamente, ogniqualvolta possibile, alle violazioni del diritto dell'Unione europea, senza ricorrere al procedimento d'infrazione. Il progetto non sarebbe pertanto volto a gestire questioni per le quali è stato avviato un procedimento d'infrazione mediante l'invio di una lettera di costituzione in mora, ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, ex articolo 226 del trattato CE), o a dare seguito a una sentenza della Corte di giustizia che accerta l'esistenza di un'infrazione.

Per le comunicazioni fra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri è stata creata una banca dati elettronica riservata. È stata stabilita una rete di contatti che gestisce il sistema, assicura che i fascicoli inseriti abbiano raggiunto la corretta destinazione, verifica l'avanzamento e incoraggia a utilizzare il sistema in maniera efficiente e costruttiva. Questi strumenti avrebbero consentito di chiarire e confermare tutti i punti di diritto e di fatto a livello UE e nazionale, di trarre le opportune conclusioni, di informare i cittadini e le imprese e di risolvere i problemi, assicurando la conformità al diritto dell'Unione europea.

¹ COM(2007) 502, sezione 2.2 "Miglioramento dei metodi di lavoro", pag. 7.

Il progetto, denominato "EU Pilot", è operativo dalla metà di aprile 2008 con quindici Stati membri volontari partecipanti: Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

La Commissione ha proposto di valutare i risultati del progetto dopo il primo anno di attività. La presente relazione di valutazione riguarda il funzionamento del sistema fino a inizio febbraio 2010.

2. INFORMAZIONI SUL FUNZIONAMENTO DELL' "EU PILOT"

Fino a inizio febbraio 2010 sono stati sottoposti all'EU Pilot 723 casi, di cui 424 hanno concluso tutto l'iter. Questi costituiscono una base sufficiente per una prima valutazione del funzionamento del progetto.

Oltre il 60% dei casi sono denunce, più del 20% sono domande e quasi il 20% sono casi inseriti su iniziativa della Commissione stessa. Fra le denunce e le domande, il 43% proviene dai cittadini e il 36% dalle imprese o dalla società civile organizzata. Gli argomenti confermano la distribuzione già nota del volume dei quesiti e dei problemi fra i differenti settori del diritto dell'Unione europea: il 36% dei casi riguarda l'ambiente, il 21% il mercato interno, l'8% la fiscalità, il 7% l'occupazione, il mercato del lavoro e la sicurezza sociale, il 6% la giustizia, la libertà e la sicurezza, il 5% le imprese, il 4% la salute e la tutela dei consumatori e il 4% l'agricoltura.

Chiaramente, gli Stati membri più grandi tendono a ricevere più casi, dato che contano più cittadini, imprese e organizzazioni della società civile. Alcuni Stati membri finora hanno dovuto trattare solo un numero ristretto di casi. In questa fase, la reazione degli Stati membri è in gran parte positiva. Essi hanno evidenziato in particolare il contributo che l'EU Pilot può apportare per migliorare la comunicazione con la Commissione, e di conseguenza per rispondere meglio e più rapidamente alle domande e alle denunce. Al tempo stesso gli Stati membri hanno sottolineato la necessità di migliorare ulteriormente il funzionamento pratico del sistema (per esempio chiarendone la portata e le regole per il trattamento dei casi da parte della Commissione).

Secondo la valutazione complessiva della Commissione, i problemi sollevati nella stragrande maggioranza dei casi sono pertinenti e meritano una risposta. La valutazione iniziale del livello di riuscita è elevata; i servizi della Commissione hanno infatti ritenuto che l'85% delle risposte fornite dagli Stati membri fosse accettabile e consentisse di chiudere il caso. Alcuni casi sono passati alla fase di infrazione e a inizio febbraio 2010 erano 40 i procedimenti d'infrazione già avviati o in preparazione a seguito del trattamento nell'ambito dell'EU Pilot. Riguardo al trattamento dei casi ricevuti, la percentuale di quelli respinti dagli Stati membri è molto bassa (3%), principalmente dovuta alle insufficienti informazioni fornite dal denunciante. Quasi il 67% dei casi ha ricevuto una risposta dallo Stato membro entro dieci settimane, con una media di 73 giorni. Per il seguito dato dai servizi della Commissione alle risposte degli Stati membri non erano state stabilite scadenze, ma circa il 40% dei casi è stato concluso entro altre dieci settimane, con una media di 109 giorni.

La prima impressione della Commissione sul funzionamento dell'EU Pilot e sulla maniera in cui è stata trattata la maggior parte dei casi è positiva. L'EU Pilot ha cominciato a dare un contributo positivo alla collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri, finalizzata al conseguimento di risultati su questioni riguardanti l'applicazione del diritto dell'Unione

europea entro termini ragionevoli. Al tempo stesso, l'efficienza del sistema potrebbe essere migliorata ulteriormente mediante una maggiore comunicazione e collaborazione sui singoli casi e la riduzione del tempo medio di trattamento dei casi.

3. ULTERIORE ANALISI E SVILUPPO DELL'EU PILOT

I servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri hanno acquisito una buona conoscenza della piattaforma tecnica e la stanno gestendo in modo efficiente. Per facilitarne l'uso, rimangono da chiarire e da migliorare alcuni aspetti. Molti sviluppi sono già in programma.

Si ritiene che i casi presentati mediante l'EU Pilot siano generalmente pertinenti all'ambito di applicazione del sistema e che sollevino problemi meritevoli di attenzione. All'inizio, ad alcuni Stati membri non era chiaro che il progetto avrebbe riguardato anche casi inseriti su iniziativa degli stessi servizi della Commissione, in quanto il progetto era fondamentalmente destinato a risolvere problemi sollevati dai cittadini, dalle imprese e dalla società civile organizzata. Tuttavia, dal dibattito sulla questione è scaturito un ampio consenso riguardo ai vantaggi connessi all'utilizzo del sistema per tutte le comunicazioni di questo genere fra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri. Per casi particolarmente complessi, gli scambi di informazioni che avvengono mediante l'EU Pilot potrebbero essere integrati da riunioni di esperti.

È stata confermata l'opportunità di un utilizzo più sistematico dell'EU Pilot da parte dei servizi della Commissione. Fatti salvi gli altri meccanismi istituiti dal diritto dell'Unione europea, ciò significa che tutti i fascicoli dovrebbero essere inseriti nell'EU Pilot in modo da poter chiarire la situazione di fatto o di diritto. Tuttavia, quando per motivi di urgenza o per altri interessi preminenti è necessario avviare immediatamente il procedimento d'infrazione, possono essere autorizzate deroghe. In molti casi ciò permetterà di rispondere a un quesito o risolvere un problema più rapidamente che mediante il procedimento d'infrazione, assicurando in questo modo un migliore scambio di informazioni e il monitoraggio dei fascicoli. Nei casi in cui, come attualmente, i servizi della Commissione ritengono utile inviare una lettera amministrativa prima di compiere passi formali, sarà reso disponibile un modulo da compilare nell'EU Pilot e da inviare tramite il sistema come unico canale di comunicazione. Ciò sostituirà la normale prassi dei servizi della Commissione di inviare lettere amministrative e assicurerà un ricorso più sistematico e generalizzato all'EU Pilot. Tale procedura prevederà almeno un breve periodo di consultazione con le autorità degli Stati membri per trovare una soluzione costruttiva più rapidamente di quanto sarebbe possibile mediante un procedimento d'infrazione. L'utilizzo dell'EU Pilot non esclude la possibilità di ulteriori contatti per assicurare l'opportuno seguito dei casi inseriti nell'EU Pilot, ma garantisce che gli Stati membri vengano almeno informati sistematicamente della probabile apertura di un procedimento d'infrazione, che può in tal modo essere avviato senza indugio. Tale comunicazione avverrà in ogni caso, a meno che non sia urgente un'azione formale immediata, confermando così il costante impegno reciproco a cercare la soluzione più rapida possibile di tutte le questioni in qualsiasi fase del processo, per consolidare la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea. Questo recherà benefici ai cittadini e renderà coerente ed efficiente l'organizzazione di questo lavoro sia per le autorità degli Stati membri sia per i servizi della Commissione.

I servizi della Commissione si stanno inoltre adoperando per assicurare che i problemi sollevati mediante l'EU Pilot siano esposti sempre nella maniera più chiara possibile, aggiungendo così l'interesse e l'autorità della Commissione ai problemi sollevati dai cittadini. Il lavoro delle autorità degli Stati membri risulta così agevolato, in modo che anche le loro risposte forniscano spiegazioni e soluzioni chiare pertinenti alla domanda principale. Le autorità degli Stati membri si impegnano per fornire risposte mirate ai problemi sollevati.

Si è posta la questione delle lingue da usare nelle comunicazioni dirette agli Stati membri e da essi provenienti e con gli interessati: cittadini, imprese o gruppi d'interesse della società civile. È riconosciuto che ad un certo punto del processo possa risultare necessaria la traduzione. La Commissione si impegna ad assicurare che il sistema funzioni nel modo più efficace possibile, tenendo conto delle norme e delle procedure in materia e dei possibili utilizzi delle diverse lingue nei vari contesti amministrativi. La Commissione provvederà alla traduzione per uso proprio e, ove necessario, per coadiuvare gli Stati membri nel loro lavoro.

L'EU Pilot prevede la trasmissione diretta delle risposte dell'autorità di uno Stato membro al destinatario finale ogniqualvolta sia opportuno per semplificare e ridurre il tempo impiegato per trattare il caso, in funzione del contesto specifico e dei problemi sollevati. Inoltre, alcuni Stati membri ritengono generalmente più appropriato che sia la Commissione a rispondere a una lettera che le era stata originariamente indirizzata. Questo garantisce altresì che il corrispondente riceva contemporaneamente tutti gli elementi della risposta, forniti sia dai servizi della Commissione sia dalle autorità degli Stati membri. Pertanto, sono i servizi della Commissione a trasmettere la risposta al corrispondente, a meno che lo Stato membro non ritenga opportuno rispondere direttamente. In entrambi i casi, il corrispondente riceverà sempre la valutazione dei servizi della Commissione riguardo alla risposta data dall'autorità dello Stato membro.

Per svolgere la presente prima valutazione del funzionamento dell'EU Pilot, è stato compiuto un primo tentativo di classificare i fascicoli secondo il loro contenuto. Lo scopo è provare a determinare se differenti tipi di casi necessitino un diverso trattamento e vagliare la possibilità di stabilire un metodo standard con il quale stimare un termine appropriato per il trattamento dei differenti tipi di problemi. Le prossime attività del progetto approfondiranno l'analisi sulla questione. Da questa ripartizione approssimativa dei fascicoli emerge che il 60% circa individua un'eventuale difficoltà di ordine pratico percepita da un cittadino o da un'impresa nell'applicazione del diritto dell'Unione europea, il 25% riguarda un'eventuale violazione del diritto dell'Unione europea, il 15% contiene domande relative all'esercizio di diritti sanciti dal diritto dell'Unione europea e il 2% è una semplice richiesta di informazioni o chiarimenti.

Il termine di dieci settimane stabilito per fornire risposte nell'ambito dell'EU Pilot è considerato un termine di riferimento generale per il trattamento delle risposte da parte delle autorità degli Stati membri. Difatti, la natura del problema sollevato e l'azione necessaria per risolverlo possono essere estremamente differenti, come confermato dai tempi variabili impiegati per il trattamento di casi diversi inseriti nel sistema. Numerosi problemi dovrebbero poter ricevere una risposta molto prima del termine di dieci settimane, mentre altri possono richiedere più tempo. Talvolta, i servizi della Commissione, con richiesta motivata, chiedono di fornire una risposta in meno di dieci settimane. I risultati complessivi sono valutati rispetto al termine di riferimento di dieci settimane. Il tempo impiegato dai servizi della Commissione per valutare le risposte e comunicare le conclusioni al destinatario finale è chiaramente un fattore importante per il trattamento rapido dei casi, a maggior ragione quando i servizi della

Commissione trasmettono al destinatario finale la risposta dello Stato membro e la valutazione che hanno effettuato. Dieci settimane sono quindi considerate un termine di riferimento generale per la valutazione delle risposte degli Stati membri da parte dei servizi della Commissione, analogamente a quanto sopra esposto per gli Stati membri. Il rispetto di questi termini di riferimento assicurerà che il primo passo formale nella gestione di tali casi, cioè l'invio di una lettera di costituzione in mora o la chiusura del caso, possa spesso essere compiuto entro sei mesi, molto in anticipo rispetto ai dodici mesi che erano l'obiettivo finora fissato per l'iniziale trattamento delle denunce che conduce all'invio di una lettera di costituzione in mora o alla chiusura del caso.

Nel complesso, le autorità degli Stati membri e i servizi della Commissione hanno dedicato un tempo e un impegno notevoli per rendere il progetto operativo e garantirne il funzionamento iniziale e hanno collaborato strettamente, a livello sia bilaterale sia collettivo. L'analisi dell'avanzamento e dell'esito dei casi e il funzionamento generale del sistema sono stati oggetto di grande attenzione. È stato manifestato ampio sostegno a proseguire l'utilizzo e lo sviluppo di questo metodo di lavoro nonché interesse alla partecipazione di altri Stati membri.

4. CONCLUSIONI GENERALI

A tutt'oggi, dalla valutazione del funzionamento dell'EU Pilot effettuata dalla Commissione è emerso che:

- la fase d'avvio dell'EU Pilot si è conclusa felicemente e il progetto inizia a dare un contributo positivo alla collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri partecipanti volta a rispondere alle domande e risolvere i problemi dei cittadini, delle imprese e della società civile organizzata;
- un risultato importante raggiunto dall'EU Pilot è stata la creazione di una rete attiva di contatti presso i servizi della Commissione e le autorità nazionali, che rafforza la supervisione della gestione delle domande e delle denunce e aumenta il coordinamento e la collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri;
- nella fase di sviluppo e prima fase operativa del progetto si è stabilito con evidenza un clima di aperta collaborazione fra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri partecipanti;
- il sistema ha iniziato a dare risultati positivi ma restano ancora molti aspetti che possono essere ulteriormente sviluppati per migliorarne il funzionamento e i risultati ottenuti, aumentare la comprensione fra i servizi della Commissione e gli Stati membri partecipanti e velocizzare il trattamento dei casi;
- la Commissione e gli Stati membri partecipanti si impegnano a migliorare ancora il trattamento dei casi mediante l'EU Pilot e i relativi metodi di lavoro; e
- l'EU Pilot deve continuare a essere utilizzato e sviluppato con la massima partecipazione possibile degli Stati membri per estendere e rafforzare la sua applicazione.

La Commissione intende invitare gli Stati membri che ancora non partecipano all'EU Pilot ad aderire al progetto per ampliarne l'applicazione, estenderne l'impatto e rafforzarne l'ulteriore sviluppo.

Un'altra valutazione del funzionamento dell'EU Pilot è prevista per il 2011.