



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 1° ottobre 2007 (02.10)
(OR. en)**

13407/07

**MI 227
JUR 355**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 5 settembre 2007
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione
Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 502 definitivo.

All.: COM(2007) 502 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.9.2007
COM(2007) 502 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

UN'EUROPA DEI RISULTATI – APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

UN'EUROPA DEI RISULTATI – APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO¹

I. INTRODUZIONE

L'Unione europea è fondata sul diritto, persegue gran parte delle sue politiche legiferando e si basa sul rispetto dello stato di diritto. La realizzazione dei suoi numerosi obiettivi, definiti nei trattati e negli atti normativi, dipende da un'efficace applicazione della legislazione comunitaria negli Stati membri. Se non vengono applicate e fatte rispettare correttamente, le leggi non raggiungono pienamente il loro scopo. Il corpus legislativo è imponente – oltre 9 000 atti normativi, tra cui quasi 2 000 direttive, ciascuna delle quali necessita tra 40 e 300 atti di recepimento nella normativa nazionale e regionale. L'Unione europea raggruppa 27 amministrazioni nazionali e oltre 70 regioni autonome. Oltre 500 milioni di europei possono informarsi sui diritti conferiti loro da tali atti normativi. È necessario rispondere alle aspettative dei cittadini riguardo ai benefici procurati dall'UE. Ecco perché, nel perseguire l'obiettivo "legiferare meglio", occorre attribuire un'alta priorità all'applicazione del diritto, individuare i motivi che possono renderne difficile l'attuazione e il rispetto e valutare se sia possibile migliorare l'approccio attuale in materia di applicazione e rispetto del diritto. Adeguarsi a questa realtà in evoluzione, rispondendo alle aspettative dei cittadini e agli imperativi del programma "legiferare meglio", rappresenta una vera e propria sfida.

Se l'Unione europea non riuscirà a far fronte a questa sfida, le sue fondamenta ne risulteranno indebolite. Se le leggi non sono applicate correttamente, gli obiettivi politici dell'Unione europea rischiano di non essere raggiunti e le libertà garantite dai trattati potranno essere realizzate solo in parte. Senza una gestione strategica del processo giuridico le violazioni prioritarie rischiano di non ricevere la giusta attenzione e i tempi di risoluzione dei casi denunciati dai cittadini potrebbero diventare sempre più lunghi. È indispensabile ridurre al minimo questi rischi.

Le istituzioni europee e gli Stati membri dovrebbero continuare ad adoperarsi per garantire la corretta applicazione e attuazione del diritto comunitario nonché per trattare in modo confacente le richieste di informazioni e le denunce dei cittadini. Si tratterà di intensificare la cooperazione per prevenire e risolvere più efficacemente i problemi e per far fronte più rapidamente alle violazioni constatate, aumentando nel contempo la trasparenza e lo scambio di informazioni. In questo contesto sarà inoltre opportuno integrare meglio gli aspetti relativi all'attuazione e al controllo dell'applicazione lungo l'intero ciclo di definizione delle politiche – dal progetto di legge alla valutazione dei risultati, passando per il processo di adozione. Per migliorare la legislazione e conseguire gli obiettivi del programma "legiferare meglio", come

¹

Questo concetto comprende la legislazione fondata sul trattato CE e sul trattato Euratom, nonché su altri strumenti internazionali. È stato creato un ingente corpus normativo, in particolare attraverso decisioni quadro ai sensi del titolo VI, articolo 34, paragrafo 2, lettera b), del trattato UE. Gli Stati membri hanno l'obbligo di recepire tale legislazione nel diritto nazionale, sebbene non siano previsti procedimenti per infrazione per garantire il rispetto della legislazione. La presente comunicazione non copre questo aspetto del diritto UE.

la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi, nell'interesse dei cittadini e delle imprese è essenziale chiarire le sfide poste dall'attuazione della legislazione.

La presente comunicazione propone soluzioni per migliorare l'applicazione del diritto comunitario. Si fonda sulla comunicazione del 2002 relativa al miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario e segue gli orientamenti fissati nell'esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea del 2006². Inoltre risponde alle principali questioni politiche sollevate nella risoluzione del Parlamento europeo del maggio 2006³.

II. L'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO IN UN'UNIONE EUROPEA SEMPRE PIÙ VARIA

L'applicazione e il rispetto del diritto comunitario coinvolgono molti soggetti: istituzioni europee, Stati membri – compresi organi locali e regionali – tribunali. La quantità e il tipo di problemi incontrati variano a seconda della materia trattata e della natura dei diritti creati.

Gli Stati membri sono i primi responsabili dell'applicazione corretta e puntuale dei trattati e della legislazione comunitaria⁴. Spetta a loro applicare direttamente il diritto comunitario, applicare gli atti normativi nazionali di attuazione del diritto comunitario e adottare le numerose decisioni amministrative fondate su tali atti. Anche i giudici nazionali svolgono un ruolo essenziale nel garantire il rispetto del diritto, in particolare sottoponendo questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia, ove necessario.

La Commissione ha varie funzioni. In primo luogo, grazie al suo diritto di iniziativa, è competente a proporre atti normativi nuovi e di modifica. Nell'applicazione del programma "legiferare meglio" ha il compito particolare di elaborare nuovi atti normativi avendo a mente la loro attuazione e il rispetto delle loro disposizioni, nonché di adattare gli atti in vigore per consentirne una migliore applicazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, dal canto loro, svolgono un ruolo fondamentale nell'adozione finale del provvedimento.

In secondo luogo, la Commissione gestisce in stretto partenariato con gli Stati membri l'applicazione del diritto tramite contatti e reti nei vari settori interessati, e organizzando riunioni periodiche con esperti nazionali. In tal modo garantisce l'applicazione efficace del diritto, l'aggiornamento tecnico e lo sviluppo di idee che favoriscano l'evoluzione del diritto.

In terzo luogo, nella sua veste di custode dei trattati, la Commissione è investita dell'autorità e della responsabilità di far rispettare il diritto comunitario⁵, verificando che gli Stati membri si conformino alle disposizioni del trattato e alla legislazione comunitaria. La Commissione esamina l'attuazione da parte degli Stati membri della legislazione comunitaria attraverso contatti, scambi di corrispondenza e riunioni con gli Stati membri. Può avviare un procedimento per infrazione, sollecitando lo Stato membro interessato a porre rimedio al mancato o errato recepimento o all'applicazione non corretta di un atto normativo. Può adire la Corte di giustizia⁶ per far dichiarare una violazione del diritto comunitario da parte di uno

² COM(2002)725 e COM(2006)689.

³ PE n. 2005/2150(INI) (DEFINITIVO A6-9999/2006)

⁴ Articolo 10 TCE.

⁵ Articolo 211 TCE.

⁶ Dopo aver esperito la fase dell'invio di una lettera di messa in mora e quella successiva dell'adozione di un parere motivato (articolo 226 TCE). In alcuni settori disciplinati da disposizioni applicabili direttamente, come la politica

Stato membro⁷. Può adire la Corte di giustizia una seconda volta per chiedere l'applicazione di sanzioni finanziarie fino a che la prima sentenza della Corte sia stata pienamente rispettata⁸.

La Commissione presenta ogni anno al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione concernente l'applicazione e il rispetto del diritto. Su richiesta, fornisce informazioni al Parlamento europeo e al Mediatore.

I quesiti e i problemi inerenti all'applicazione del diritto sono inevitabilmente numerosi e di varia natura. Alla fine del 2006 erano in esame presso la Commissione più di 3 200 fascicoli, tra cui denunce e procedimenti d'ufficio⁹, oltre a un vasto numero di domande e richieste di informazioni concernenti chiarimenti o consigli in materia giuridica¹⁰.

Le ragioni alla base di questi problemi sono molte. Può succedere che gli Stati membri non prestino sufficiente attenzione alla corretta interpretazione e applicazione del diritto o che tardino ad adottare o comunicare le misure nazionali di recepimento. Possono incontrare difficoltà nell'interpretare e scegliere le opzioni procedurali, oppure recepire una direttiva o interpretare un regolamento in modo non conforme allo spirito dell'atto comunitario. Tali divergenze e difficoltà di interpretazione possono riflettersi a livello regionale e locale. In alcuni casi le disposizioni di legge possono essere vaghe o difficili da attuare. Il fatto che in relazione a determinate disposizioni di legge lo scambio di corrispondenza con vari Stati membri sia particolarmente intenso o che le violazioni siano numerose può indicare che lo strumento ha un contenuto o un campo d'applicazione ampi, oppure che siano in ballo interessi notevoli; è però altrettanto possibile che le disposizioni in questione richiedano uno sforzo particolare da parte degli Stati membri per essere attuate, applicate o comprese.

I casi su cui la Corte di giustizia è chiamata a pronunciarsi sono relativamente pochi. Circa il 70% dei casi di denuncia può essere chiuso prima dell'invio di una lettera di messa in mora, circa l'85% è chiuso prima dell'emissione di un parere motivato e circa il 93% è chiuso prima che la Corte di giustizia pronunci una sentenza. Questi dati confermano un grado elevato di conformità, un rafforzamento della comprensione e dell'adesione all'ordinamento e permettono quindi di sperare che in futuro la corretta applicazione della normativa e il rispetto delle intenzioni del legislatore europeo aumenteranno ulteriormente.

Il processo tuttavia può essere lungo. In media sono necessari 19 mesi per chiudere un caso di denuncia prima dell'invio di una lettera di messa in mora, 38 mesi per chiuderlo tra la lettera di messa in mora e il parere motivato, e 50 mesi per chiuderlo dopo il parere motivato e prima del suo deferimento alla Corte di giustizia, per una durata media di 26 mesi¹¹.

Ritardi o errori nell'applicazione del diritto comunitario indeboliscono il sistema e riducono le possibilità di raggiungere gli obiettivi perseguiti, privando così i cittadini e le imprese dei

agricola e altri programmi di finanziamento, i meccanismi di audit e di liquidazione dei conti possono ridurre il ricorso a procedimenti per infrazione.

7 Sentenza del 10 aprile 2003, Commissione contro Germania (cause C-20/01 e C-28/01, Racc. 2003, pag. I-3609) (cfr. punti 29-30) e causa C-471/98 Commissione contro Belgio, Racc. 2002, pag. I-9861, punto 39.

8 Articolo 228 TCE e documento SEC(2005)1658: Comunicazione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE.

9 Circa 1000 casi avviati d'ufficio (30%), quasi 1700 casi di denunce (51%) e circa 600 casi di mancata notifica (19%).

10 I recenti allargamenti dell'UE e il volume della legislazione comunitaria adottata negli ultimi anni tendono a moltiplicare il numero di questioni sollevate.

11 In base a statistiche recenti (2005), che in larga parte ricalcano quelle degli anni precedenti.

benefici che esso offre. Le istituzioni europee in generale, e la Commissione e gli Stati membri in particolare, hanno un interesse comune a limitare al massimo il fenomeno. Qui di seguito viene illustrato il modo in cui è possibile migliorare il sistema attuale.

III. AMBITI PASSIBILI DI MIGLIORAMENTO

I principali settori che la Commissione ritiene possano essere migliorati sono quattro:

- (1) prevenzione: preoccuparsi maggiormente degli imperativi di attuazione lungo l'intero ciclo di elaborazione di una politica;
- (2) risposta efficace ed efficiente: migliorare lo scambio di informazioni e la risoluzione dei problemi;
- (3) perfezionamento dei metodi di lavoro: definire le priorità e accelerare la gestione delle violazioni;
- (4) rafforzamento del dialogo e della trasparenza: intensificare la cooperazione tra le istituzioni europee e migliorare l'informazione del pubblico.

1. PREVENZIONE

1.1. *Maggiore attenzione all'attuazione durante tutto il ciclo politico*

Occorre fare tutto il possibile affinché la legislazione sia chiara, semplice e applicabile. Gli aspetti relativi all'attuazione, alla gestione e al rispetto delle norme dovrebbero essere tenuti in maggior conto nella fase di elaborazione delle proposte, soprattutto in sede di valutazione dell'impatto, e durante tutto il ciclo di definizione delle politiche. La valutazione dell'impatto dovrebbe esaminare le modalità di attuazione e le relative implicazioni, nonché la scelta dello strumento giuridico, onde massimizzare l'efficacia del provvedimento. In tutte le circostanze idonee, e per quanto possibile, le misure di esecuzione dovrebbero assumere la forma di regolamenti¹².

Le proposte della Commissione presentate al Consiglio e al Parlamento europeo saranno di norma accompagnate da suggerimenti per evitare possibili rischi e facilitare l'attuazione nei termini previsti. L'entità dei preparativi per attuare la nuova legislazione dipende dalla natura degli obblighi connessi, dal contesto e dall'esperienza maturata. I suggerimenti potranno essere limitati, qualora la nuova misura sia tecnica e rientri in un quadro ben definito. In altri casi, tuttavia, la Commissione potrebbe suggerire, ad esempio, di elaborare orientamenti, di organizzare riunioni di gruppi di esperti in materia di recepimento, di avviare una cooperazione amministrativa, ecc., al fine di preparare l'applicazione corretta del provvedimento. La Commissione chiederà sistematicamente di designare un interlocutore e

¹²

Le direttive sono convertite in diritto interno dagli Stati membri al fine di essere integrate nel contesto giuridico nazionale. I regolamenti sono direttamente applicabili in ogni Stato membro. La sostituzione delle direttive con regolamenti, qualora sia giuridicamente possibile e politicamente accettabile, può semplificare le cose, in quanto i regolamenti sono direttamente applicabili e le parti interessate possono invocarli direttamente dinanzi ai giudici.

comunicherà informazioni dettagliate sulla o sulle reti istituite per scambiare informazioni dopo l'adozione di ogni nuova misura. Inoltre preciserà il modo in cui intende successivamente sorvegliare la corretta applicazione della norma (ad esempio mediante il ricorso sistematico a valutazioni della conformità, relazioni o studi, ispezioni).

La Commissione continuerà a inserire nella nuova legislazione disposizioni di valutazione, fornendo un quadro comune per accertare che gli atti normativi producano gli effetti voluti e che le misure volte a garantirne il rispetto siano sufficienti. Nell'ambito della sua costante attività di valutazione, la Commissione esaminerà la legislazione in vigore, in particolare alla luce delle difficoltà di attuazione ravvisate, al fine di individuare i settori in cui potrebbero essere necessari ulteriori sforzi o modifiche. In caso di norme comunitarie direttamente applicabili, la Commissione resterà attiva nel monitorare il rispetto dei principi del trattato e dei regolamenti, in particolare qualora non siano stati elaborati strumenti specifici per applicare la legislazione e si tratti del rispetto di norme e della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia. Le misure di rilevazione dei problemi saranno basate sui rischi e andranno dal monitoraggio del mercato fino a una verifica dell'esito dato alle pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia, passando per il dialogo con le parti interessate e con le autorità di regolamentazione nazionali. In tutte queste attività, un più regolare scambio di informazioni tra l'UE e le autorità nazionali sulle modalità di attuazione della legislazione comunitaria aiuterà ad anticipare e a risolvere meglio i problemi.

Tavole di concordanza

Le tavole di concordanza costituiscono un'importante fonte di informazioni sul modo in cui le direttive comunitarie vengono applicate negli ordinamenti nazionali. In molti Stati membri fanno parte integrante del processo legislativo. Forniscono informazioni preziose a un costo minimo e con il minimo onere amministrativo. Inoltre contribuiscono alla trasparenza, all'accessibilità e a una migliore comprensione e applicazione del diritto, inclusa l'interpretazione giurisprudenziale.

La Commissione continuerà a inserire sistematicamente in ogni nuova proposta di direttiva l'obbligo di una tavola di concordanza. Insisterà su questo punto durante l'iter legislativo. Una volta adottata una direttiva, la Commissione invierà agli Stati membri un modello di tavola di concordanza da compilare e rinviare alla Commissione con le misure di recepimento. La Commissione cercherà inoltre di ottenere un impegno generale da parte del Consiglio e degli Stati membri affinché le tavole siano presentate in modo completo.

1.2. *Formazione in diritto comunitario*

La corretta applicazione del diritto comunitario dipende dall'adozione di decisioni appropriate da parte delle autorità nazionali. La Commissione chiederà agli Stati membri di confermare la possibilità per i giudici di ricevere una formazione iniziale e permanente in diritto comunitario, onde individuare le formazioni supplementari che l'UE potrebbe promuovere¹³. Continuerà a fornire un sostegno per migliorare la disponibilità di banche dati sulle sentenze dei giudici nazionali relative al diritto comunitario. Pubblicherà un documento esplicativo sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di risarcimento per violazione di diritti

¹³ Oltre alle azioni esistenti in diritto penale, civile, commerciale, della concorrenza e dell'ambiente.

conferiti dal diritto comunitario.

2. SCAMBIO DI INFORMAZIONI E RISOLUZIONE DEI PROBLEMI

2.1. *Situazione attuale*

Molte richieste di informazioni e denunce dei cittadini e delle imprese concernenti il diritto comunitario dovrebbero essere trattate efficacemente attraverso uno scambio iniziale di informazioni o cercando di risolvere il problema di comune accordo. Attualmente la Commissione dispone di vari meccanismi per rispondere ai cittadini. Le richieste di informazioni generali sono trattate da Europa in diretta, dal servizio di orientamento per i cittadini, dai centri europei di impresa e da altri meccanismi. Grazie al sistema SOLVIT, gli Stati membri collaborano per risolvere i problemi transfrontalieri del mercato interno¹⁴.

Determinate richieste di informazioni e denunce concernenti l'applicazione del diritto comunitario non possono essere trattate con tali meccanismi. Quando la Commissione riceve richieste di informazioni e denunce di questo tipo, il servizio competente fornisce chiarimenti sulla legislazione e, se necessario, chiede agli Stati membri di confermare i fatti e di spiegare la loro posizione. Non si tiene sufficiente conto dell'esigenza di trovare soluzioni rapide e costruttive. Nonostante i progressi compiuti, in particolare grazie alla generalizzazione delle "riunioni pacchetto" in cui la Commissione esamina con uno Stato membro tutti i fascicoli aperti in un determinato settore, alcune questioni continuano ad essere oggetto di lunghe discussioni tra la Commissione e gli Stati membri. Molti casi sono risolti solo dopo l'avvio di un procedimento per infrazione.

2.2. *Miglioramento dei metodi di lavoro*

La Commissione ritiene che gli attuali metodi di lavoro possano essere migliorati¹⁵, al fine di risolvere i problemi più rapidamente, nonché trattare e gestire più efficacemente i procedimenti in corso. Come avviene attualmente, per le richieste di informazioni e per le denunce relative alla corretta applicazione del diritto comunitario che le pervengono la Commissione continuerebbe a protocollarle e a darne riscontro, oltre a fornire chiarimenti sul diritto comunitario, mentre i casi per i quali la situazione di fatto o di diritto richiede un chiarimento da parte di uno Stato membro sarebbero trasmessi a quest'ultimo. A meno che non sia necessario un intervento urgente, qualora la Commissione ritenga che il contatto con lo Stato membro possa contribuire a una soluzione efficace, le autorità nazionali saranno tenute a rispettare tempi stretti per fornire i chiarimenti e le informazioni del caso, a prospettare una soluzione direttamente ai cittadini o alle imprese in causa, nonché a informarne la Commissione. In caso di violazione del diritto comunitario, gli Stati membri dovrebbero porvi rimedio o offrire un mezzo di riparazione entro termini prestabiliti. Qualora non fosse prospettata alcuna soluzione, la Commissione interverrebbe prendendo i provvedimenti opportuni, incluso l'avvio di un procedimento per infrazione.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/solvit/site/index-en.html>

¹⁵ Fatti salvi gli attuali sistemi di allarme rapido, il meccanismo SOLVIT o i settori disciplinati da norme direttamente applicabili, qualora sia specificamente prevista la divisione delle competenze tra la Commissione e gli Stati per l'applicazione del diritto, come per i pagamenti nei settori dell'agricoltura e dei principali fondi comunitari.

Gli Stati membri avrebbero pertanto la possibilità di risolvere i problemi in questo quadro concordato, operando al livello più vicino ai cittadini e nel loro contesto giuridico e istituzionale nazionale, nel rispetto delle disposizioni comunitarie. Con il dovuto impegno, le richieste di informazioni e le denunce potrebbero essere avviate a conclusione più rapidamente.

Tra la Commissione e gli Stati membri verrebbero istituiti meccanismi di trasmissione. Un punto di contatto centrale nello Stato membro dovrebbe trattare le richieste di informazioni in entrata e le risposte in uscita. Questo interlocutore inoltre spronerebbe l'autorità nazionale competente a rispondere in modo costruttivo, fornendo informazioni, risolvendo il problema o, quanto meno, spiegando la sua posizione.

L'esito dei casi sarebbe registrato affinché sia possibile riferire sui risultati e su eventuali misure successive, come l'avvio di un procedimento per infrazione. Nelle relazioni sarebbe indicata l'entità, la natura e la gravità dei problemi rimasti irrisolti, nonché l'eventuale necessità di specifici meccanismi supplementari per consentire una soluzione o di iniziative settoriali più mirate¹⁶.

Tutte queste misure dovrebbero contribuire a ridurre il numero di procedimenti per infrazione e a gestirli in modo più efficace. La Commissione propone di avviare nel 2008 un esercizio pilota con alcuni Stati membri e di estenderlo eventualmente a tutti dopo una valutazione del primo anno di funzionamento. Nello sperimentare le misure, la Commissione farà in modo di evitare consultazioni ripetitive degli Stati membri e continuerà a esercitare pienamente il suo diritto di dare un seguito in piena autonomia alle questioni in sospeso.

La modifica del metodo di lavoro mira a fornire risposte più celeri ai cittadini e alle imprese e a risolvere più rapidamente i problemi, in particolare ponendo rimedio alle infrazioni. Gli Stati membri devono fare tutto il possibile, non solo per risolvere le situazioni oggetto di denuncia ottemperando al diritto comunitario, ma per trattare tempestivamente tutte le questioni che possono sorgere. A tal fine saranno necessari un forte sostegno politico e risorse sufficienti da parte della Commissione e degli Stati membri. Queste proposte, che richiederanno adattamenti della comunicazione del 2002 sulla gestione delle denunce¹⁷, saranno sviluppate con gli Stati membri nell'ambito di un dialogo interistituzionale continuo.

La Commissione si sta ulteriormente attivando per migliorare il trattamento delle richieste di informazioni. Attraverso la creazione di uno sportello unico online intende agevolare l'accesso dei cittadini alle fonti di informazione. Inoltre esaminerà la possibilità di coinvolgere i suoi uffici di rappresentanza nel processo di soluzione dei problemi.

Va notato che in alcuni casi gli autori di denunce potrebbero far rispettare in modo più proficuo i loro diritti direttamente a livello nazionale. Solo un giudice nazionale può impartire ordini alle amministrazioni, annullare decisioni nazionali, disporre il risarcimento dei danni, ecc.

¹⁶ Ad esempio una rete europea delle autorità nazionali preposte alle indagini e al controllo dell'applicazione della legge ai sensi del regolamento (CE) n. 2006/2004.

¹⁷ COM(2002)141.

3. GESTIONE PIÙ EFFICACE DELLE VIOLAZIONI

Il procedimento per infrazione svolge una funzione essenziale per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Grazie alle misure preventive e al tipo di soluzioni descritte fin qui, la necessità di ricorrere a questo strumento dovrebbe essere ridotta. Ciò consentirà, a sua volta, di gestire e risolvere i casi di violazione in modo più efficace.

La corretta applicazione del diritto può inoltre essere rafforzata definendo criteri di priorità per la gestione dei casi¹⁸.

Nessuna denuncia e nessuna infrazione verrà tralasciata. Differenziare il grado di priorità significa consentire alla Commissione di trattare alcuni casi con maggiore urgenza e impegno di altri.

La priorità dovrebbe essere accordata alle violazioni che generano maggiori rischi, che hanno ripercussioni più estese per i cittadini e le imprese, e la cui persistenza sia stata confermata dalla Corte di giustizia. Si tratta delle seguenti categorie di infrazione:

- mancata comunicazione delle misure nazionali di recepimento di direttive o altre inadempienze a obblighi di notifica;
- violazioni del diritto comunitario, compresi i casi di mancata conformità, che riguardano questioni di principio o che hanno ripercussioni negative particolarmente gravi per i cittadini, come la mancata applicazione di principi del trattato o di elementi qualificanti di regolamenti e direttive quadro;
- inosservanza di sentenze della Corte di giustizia che constatano il sussistere di una violazione (articolo 228 TCE).

Queste categorie figurano nell'elenco di priorità, più completo, fissato nel 2002¹⁹. La portata della prima e della terza categoria è chiara. Definire i principi di cui alla seconda categoria e quantificare le ripercussioni delle violazioni è possibile solo per settori, in funzione delle risorse disponibili, come prospettato ad esempio in una comunicazione in materia ambientale di prossima pubblicazione. Dal 2008 in poi le relazioni annuali della Commissione illustreranno in dettaglio l'azione della Commissione in ordine a queste priorità.

In due ordini di casi è opportuno applicare parametri speciali:

- mancata comunicazione di misure di recepimento: tra l'invio della lettera di messa in mora e la risoluzione del caso o il suo deferimento alla Corte di giustizia non dovrebbero trascorrere più di 12 mesi;

¹⁸ Sentenza del 10 aprile 2003, Commissione contro Germania (cause C-20/01 e C-28/01, Racc. 2003, pag. I-3609) (cfr. punti 29-30) e causa C-471/98 Commissione contro Belgio, Racc. 2002, pag. I-9861, punto 39.

¹⁹ Comunicazione del 2002, punto 3.1 e comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE (SEC82005) 1658, punto 16.4, che fornisce alcuni elementi per individuare gli effetti delle violazioni sugli interessi generali o particolari in considerazione del coefficiente di gravità.

- procedimenti diretti a garantire il rispetto di una precedente sentenza della Corte di giustizia: la durata corrispondente dovrebbe essere compresa, in media, tra 12 e 24 mesi, salvo circostanze particolari in casi eccezionali.

Per gli altri casi prioritari è difficile fissare un parametro generale pertinente, in quanto sia il contenuto che il contesto possono variare notevolmente. Tali casi saranno oggetto di una gestione specifica in modo da garantire progressi rapidi.

La Commissione ribadisce la sua volontà di trattare con maggiore impegno i casi più prioritari. La Commissione intensificherà il ritmo delle decisioni nella maggior parte delle fasi procedurali, onde consentire un avanzamento più rapido.

4. RAFFORZARE IL DIALOGO E LA TRASPARENZA

4.1. *Dialogo interistituzionale*

Tutte le istituzioni europee sono interessate al rispetto del diritto comunitario. Valutare il modo in cui gli atti normativi sono applicati è un elemento importante del processo di elaborazione delle politiche. Le discussioni tra le istituzioni sull'incidenza del diritto comunitario, sulla sua attuazione, sulla sua gestione e sulla sua osservanza, nonché l'analisi delle cause primarie dei problemi, possono arricchire la valutazione e lo sviluppo delle politiche.

Nella relazione annuale la Commissione si concentrerà sulle questioni strategiche, sulla valutazione dello stato attuale del diritto in vari settori, sulle priorità e sulla programmazione dell'attività futura, senza tralasciare l'esame dei settori nei quali le inadempienze sono più frequenti. Ciò risulterà proficuo per il dialogo interistituzionale diretto a stabilire in quale misura diritto comunitario consegna i suoi obiettivi, a evidenziare quali problemi sorgano e a proporre eventuali soluzioni. Un'analisi approfondita del genere potrebbe alimentare il dibattito nel Parlamento europeo in Consiglio.

Nell'allegato della comunicazione sono indicati specifici ambiti legislativi o provvedimenti che il dialogo interistituzionale dovrebbe approfondire.

4.2. *Maggiore trasparenza*

La trasparenza e una migliore comunicazione sono essenziali nelle relazioni tra le istituzioni europee e con l'opinione pubblica. I cittadini, le imprese, la società civile, le amministrazioni nazionali e regionali, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali hanno tutti interesse all'applicazione del diritto. La Commissione pubblica già molte informazioni nella relazione annuale. Fornisce informazioni sommarie sulle principali misure prese in relazione alle varie denunce, assiste la commissione per le petizioni, trasmette informazioni ad altre commissioni parlamentari che ne fanno richiesta e risponde alle domande e alle richieste di informazioni del Mediatore.

La Commissione continuerà ad accrescere la trasparenza, mettendo a disposizione informazioni generali sui risultati della nuova impostazione nel trattare la corrispondenza, le

richieste di informazioni e le denunce. Si accerterà che, man mano che i procedimenti per infrazione avanzano, siano pubblicate informazioni sommarie su tutte le loro fasi, dal momento dell'invio della lettera di messa in mora. Una banca dati già esistente sarà adattata a tal fine. In conformità delle norme sull'accesso ai documenti e dell'esigenza di garantire l'efficacia dei procedimenti per infrazione, la Commissione continuerà a garantire la riservatezza dei contenuti e dei contatti programmati con gli Stati membri nella fase di indagine.

La Commissione pubblicherà maggiori informazioni sulle scadenze dei termini di attuazione e sui risultati degli Stati membri nell'attuazione e comunicazione delle tavole di concordanza. Si attiverà per garantire l'accesso libero alle sue banche dati elettroniche contenenti le comunicazioni delle misure di recepimento e le tavole di concordanza finché non saranno adottate disposizioni per l'accesso alle banche dati nazionali. La Commissione continuerà a sviluppare il portale del sito Internet "Europa" sul diritto europeo.

IV. CONCLUSIONE

L'applicazione corretta e puntuale del diritto comunitario è essenziale se si vuole che l'Unione europea poggi su basi solide e che le sue politiche producano gli effetti voluti, portando benefici ai cittadini. Le istituzioni europee e gli Stati membri hanno un interesse comune a mantenere solide tali basi ed è necessario che si impegnino ancor più affinché alla corretta applicazione del diritto venga assegnata la massima priorità.

La presente comunicazione illustra le azioni che la Commissione avvierà per migliorare l'applicazione del diritto comunitario nonché il contributo chiesto agli Stati membri, al Parlamento europeo e al Consiglio.

Allegato: Settori del diritto comunitario che dovrebbero formare oggetto di valutazione