



Bruxelles, 15.7.2016  
COM(2016) 463 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea  
Relazione annuale 2015**

{ SWD(2016) 230 final }

{ SWD(2016) 231 final }

I.	Introduzione .....	3
II.	Applicazione nei settori politici prioritari .....	4
1.	Il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti .....	4
2.	Un "mercato unico del digitale" connesso .....	6
3.	Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici .....	6
4.	Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida .....	7
5.	Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa .....	10
6.	Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia .....	10
7.	Verso una nuova politica della migrazione .....	12
8.	Collaborare con gli Stati membri per garantire la corretta attuazione del diritto dell'UE .....	13
8.1.	Piani di attuazione: situazione attuale .....	13
8.2.	Documenti esplicativi: situazione attuale .....	14
III.	Procedure d'infrazione .....	17
IV.	Prima dell'avvio di una procedura d'infrazione .....	18
1.	Individuazione dei problemi .....	18
1.1.	Procedimenti d'ufficio .....	18
1.2.	Denunce e petizioni .....	18
2.	Risoluzione dei problemi .....	20
V.	Fasi delle procedure d'infrazione .....	23
1.	Fase precontenziosa .....	23
2.	Sentenze della Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE .....	27
VI.	Recepimento di direttive .....	29
1.	Ritardi nel recepimento .....	29
2.	Deferimento alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE .....	31
VII.	Conclusioni .....	33

## I. Introduzione

L'efficace applicazione del diritto dell'UE è essenziale affinché i cittadini e le imprese possano beneficiare delle politiche dell'Unione europea. La corretta applicazione della legislazione permette a cittadini e imprese di esercitare i loro diritti e di avvalersi di mezzi di ricorso rapidi ed efficaci qualora tali diritti siano violati. Assicurarsi che il diritto dell'UE sia applicato è pertanto una priorità della Commissione europea. Se le norme non sono attuate o correttamente applicate, le fondamenta stesse dell'UE si indeboliscono.

Controllare e migliorare l'applicazione del diritto dell'UE è una priorità della Commissione Juncker e un elemento fondamentale del pacchetto "Legiferare meglio"<sup>1</sup>. I risultati di tale attività di controllo sono integrati nelle valutazioni della legislazione, nelle valutazioni d'impatto delle nuove iniziative e, più in generale, nel ciclo legislativo. L'obiettivo è migliorare l'attuazione e l'applicazione della legislazione esistente nonché la qualità della nuova legislazione.

Gli Stati membri sono responsabili del recepimento accurato e tempestivo delle direttive nei loro ordinamenti nazionali e della corretta applicazione e attuazione dell'intero *corpus* della legislazione dell'UE (*l'acquis*<sup>2</sup>). La Commissione, in qualità di custode dei trattati, vigila sull'applicazione delle misure adottate dagli Stati membri e garantisce che le legislazioni nazionali si conformino al diritto dell'UE<sup>3</sup>. L'obiettivo è garantire che gli Stati membri rispettino il diritto dell'UE lavorando in partenariato e fornendo l'assistenza e il sostegno necessari.

Quando la Commissione rileva una possibile infrazione, il primo passo consiste nel discutere la questione con lo Stato membro interessato, che è invitato a risolvere il problema rapidamente e in maniera efficiente in conformità del diritto dell'UE. Nel caso in cui gli sforzi intesi a risolvere il problema non abbiano esito positivo, la Commissione può avviare una procedura d'infrazione formale. Qualora lo Stato membro continui a non conformarsi al diritto dell'Unione, la Commissione può adire la Corte di giustizia. Infine, possono essere comminate sanzioni pecuniarie qualora uno Stato membro non dia esecuzione a una sentenza della Corte o non comunichi alla Commissione le misure di recepimento di una direttiva legislativa<sup>4</sup>.

La presente relazione annuale evidenzia i principali sviluppi registrati nel 2015 per quanto riguarda la politica di applicazione. La struttura della relazione rispecchia l'attenzione riservata al controllo dell'applicazione nei settori politici prioritari della Commissione in carica. La Commissione ha messo in atto misure volte a garantire il rispetto della legislazione, ad esempio, nel settore della migrazione e dell'asilo, in cui la crisi dei rifugiati ha messo in evidenza la necessità della piena e coerente applicazione delle norme comuni in materia di asilo e migrazione irregolare. Un altro esempio è costituito dagli strumenti dell'ex terzo pilastro nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in cui il pieno recepimento e la completa attuazione del diritto dell'UE sono essenziali per fornire una risposta europea coordinata alle minacce alla sicurezza. Oltre ai settori prioritari, i documenti allegati alla relazione<sup>5</sup> esaminano la misura in cui il diritto dell'UE è stato applicato correttamente e le sfide affrontate in ogni Stato membro e in ogni settore politico.

---

<sup>1</sup> Nel maggio 2015 la Commissione ha presentato un insieme di misure volte ad accrescere l'apertura e la trasparenza del processo decisionale dell'UE, migliorare la qualità della nuova e vigente legislazione garantendo così che le politiche dell'UE raggiungano i loro obiettivi nel modo più efficace ed efficiente; cfr. COM(2015) 215 final.

<sup>2</sup> Articolo 291, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>3</sup> Articolo 17 TUE "[la Commissione] vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione [...]".

<sup>4</sup> Articolo 258 e articolo 260, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

<sup>5</sup> SWD(2016) 230 final – SWD(2016) 231 final.

## II. Applicazione nei settori politici prioritari

Garantire una migliore applicazione e attuazione degli strumenti giuridici dell'UE è un requisito indispensabile per realizzare le politiche dell'UE in generale e le priorità politiche della Commissione Juncker in particolare. La Commissione si avvale di un'ampia gamma di strumenti, comprese procedure d'infrazione, per conseguire gli obiettivi delle politiche dell'UE. La relazione annuale 2015 fornisce una panoramica delle azioni della Commissione in quest'ambito.

### 1. Il rilancio dell'occupazione, della crescita e degli investimenti

La prima priorità della Commissione Juncker è rafforzare la competitività dell'Europa e incoraggiare gli investimenti finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro. Tuttavia, gli sforzi profusi per creare il giusto contesto normativo a sostegno delle imprese e della creazione di posti di lavoro sono compromessi se l'*acquis* dell'UE non è attuato in maniera corretta e tempestiva. Pertanto, anche l'applicazione e l'attuazione effettive del diritto dell'UE contribuiscono in misura considerevole a creare posti di lavoro nonché a stimolare la crescita e gli investimenti.

Nel 2015 le attività della Commissione in materia di applicazione delle norme si sono concentrate sui settori elencati di seguito.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di concorrenza*

La Commissione ha continuato attivamente gli sforzi volti a garantire l'applicazione delle norme in materia di antitrust e di aiuti di Stato. Per esempio, sono state avviate procedure d'infrazione riguardo ai diritti privilegiati conferiti a un'impresa di proprietà pubblica nell'ambito dell'assegnazione di concessioni idroelettriche nazionali. La Commissione ha inoltre svolto indagini sulle disposizioni legislative che limitano i poteri delle autorità nazionali di concorrenza. Ha dato attivamente seguito alle procedure di cui all'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE, chiedendo alla Corte di giustizia di ingiungere il pagamento di somme forfetarie e penali agli Stati membri che non hanno proceduto al recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili. Un'attuazione coerente delle decisioni è essenziale per la credibilità dei controlli della Commissione sugli aiuti di Stato.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro*

Recepire e applicare in maniera corretta e tempestiva le direttive UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro è fondamentale per garantire l'effettiva protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e condizioni di parità nel mercato interno, contribuendo a creare posti di lavoro e a stimolare la crescita e gli investimenti nell'UE.

La Commissione ha avviato controlli riguardo al recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva<sup>6</sup> che allinea le direttive in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro al regolamento relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele<sup>7</sup>. Assicurando il collegamento tra le direttive in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e il regolamento relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, tale direttiva fornisce un importante contributo alla protezione della salute dei lavoratori dal rischio di esposizione a sostanze chimiche pericolose. La Commissione sta inoltre effettuando controlli riguardo al corretto recepimento negli Stati membri della direttiva del Consiglio che attua l'accordo quadro, concluso tra le parti sociali, in materia di prevenzione delle ferite da taglio o da punta nel settore ospedaliero e sanitario<sup>8</sup>.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di istruzione*

La corretta applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione nel settore dell'istruzione ha un impatto significativo sui diritti dei cittadini dell'UE, compresi gli studenti in mobilità. L'oggetto delle

---

<sup>6</sup> Direttiva [2014/27/UE](#).

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. [1272/2008](#).

<sup>8</sup> Direttiva [2010/32/UE](#).

denunce ricevute dalla Commissione in quest'ambito è l'accesso all'istruzione, in particolare per quanto concerne le questioni riguardanti, fra l'altro, la parità di trattamento nell'assegnazione di borse di studio, la concessione di sovvenzioni e prestiti, le tasse di iscrizione scolastiche, i requisiti linguistici, le tariffe di trasporto ridotte per gli studenti o le pratiche amministrative. L'obiettivo principale della Commissione è favorire la mobilità per l'apprendimento dei cittadini attraverso la corretta applicazione del diritto dell'UE, che potenzia il loro percorso educativo e pertanto contribuisce a creare posti di lavoro e a stimolare la crescita.

#### *Applicazione dell'acquis ambientale*

La Commissione ha stabilito che l'applicazione delle norme ambientali dell'UE deve essere finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e contribuire alla realizzazione di un'economia più forte e più "circolare" che utilizzi le risorse in modo più sostenibile. L'effettiva applicazione del diritto ambientale non è solo parte integrante del mantenimento dello Stato di diritto e un requisito essenziale per creare un ambiente più sano nell'UE. Contribuisce anche a garantire condizioni di parità per tutti gli Stati membri e gli operatori economici che devono rispettare le norme ambientali. Un'applicazione rigorosa stimola inoltre il mercato a trovare modi innovativi di aumentare l'efficienza delle risorse e ridurre la dipendenza dalle importazioni. Tale innovazione può offrire un vantaggio competitivo alle imprese dell'UE e creare posti di lavoro.

In alcuni Stati membri permangono gravi carenze nell'attuazione e nell'applicazione della legislazione ambientale dell'UE, in particolare per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, l'infrastruttura di trattamento delle acque reflue e il rispetto dei valori limite della qualità dell'aria.

La Commissione ha continuato ad affrontare tali lacune avvalendosi dei mezzi legali a sua disposizione, in particolare procedure d'infrazione, ma anche sostenendo la conformità. Per esempio, la Commissione sostiene il miglioramento della gestione dei rifiuti urbani in regioni che registrano risultati scarsi o nella media. In base alla valutazione della situazione della gestione dei rifiuti in ogni Stato membro, si elaborano "tabelle di marcia" con raccomandazioni per il miglioramento della gestione dei rifiuti urbani in ciascun paese. Tali iniziative contribuiscono all'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare pubblicato dalla Commissione nel dicembre 2015<sup>9</sup>.

#### *Applicazione dell'acquis agricolo*

La strategia della Commissione in materia di applicazione del diritto dell'UE è stata finalizzata ad assicurare che fossero attuate le misure agricole dotate del massimo potenziale per il sostegno della crescita e la creazione di occupazione. Una priorità è stata la corretta attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni che disciplinano il regime dei pagamenti diretti nell'ambito della riforma della politica agricola comune 2014-2020. I pagamenti diretti annuali forniscono una tutela di base, proteggendo il reddito degli agricoltori dalle crisi alle quali è esposta l'agricoltura, ad esempio fluttuazioni dei prezzi e fenomeni atmosferici. In questo modo è possibile prevenire una perdita eccessiva di posti di lavoro e una diminuzione altrettanto consistente della produzione, nell'ambito sia dell'agricoltura che dei molti altri settori che dipendono da essa.

La Commissione ha inoltre monitorato da vicino l'attuazione dei sistemi UE di etichettatura della qualità, che permettono ad agricoltori e produttori alimentari di rafforzare il riconoscimento, da parte dei consumatori, di prodotti caratterizzati da particolari qualità collegate alla loro origine (nel caso delle cosiddette indicazioni geografiche). Inoltre, sono stati effettuati controlli di conformità nel settore biologico volti a prevenire, individuare e contrastare le frodi e promuovere la fiducia dei consumatori.

Sono stati compiuti sforzi notevoli anche al fine di garantire che il sostegno allo sviluppo rurale fornito dagli Stati membri attraverso i programmi di sviluppo rurale sia erogato conformemente alle pertinenti norme UE e ai criteri dei programmi approvati.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di affari marittimi e pesca*

---

<sup>9</sup> [COM\(2015\)614 final](#).

La Commissione ha attentamente monitorato i settori della conservazione e del controllo della pesca, che sono essenziali ai fini della realizzazione di un'economia "circolare" in cui le risorse alieutiche siano utilizzate in maniera sostenibile. In tal modo sarà possibile garantire la creazione di posti di lavoro e la crescita nel settore della pesca nel lungo periodo. Particolare attenzione è stata prestata alle carenze sistemiche dei sistemi nazionali di controllo della pesca, che permettono di non individuare le attività di pesca illegali, pregiudicando la sostenibilità del settore. In linea con l'obiettivo dell'UE di assumere un ruolo più incisivo a livello globale nel settore della pesca, la Commissione è inoltre intervenuta in alcuni casi in cui la competenza esterna esclusiva dell'UE non è stata rispettata.

## 2. Un "mercato unico del digitale" connesso

La strategia della Commissione in materia di applicazione del diritto dell'UE nel settore delle reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie si è incentrata sulle priorità, che comprendono, per esempio, gli elementi strutturali della legislazione sulle comunicazioni elettroniche tra cui l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, il rispetto delle procedure di consultazione e delle scadenze relative alla procedura di analisi del mercato, alla gestione dello spettro e alla libertà di stabilimento. Le attività della Commissione in materia di applicazione delle norme si sono concentrate anche su disposizioni fondamentali per la preservazione del mercato interno dei servizi audiovisivi, quali il principio del paese d'origine e la libertà di ricezione. Inoltre, la Commissione ha effettuato controlli di conformità sul recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (la "direttiva ISP")<sup>10</sup>.

## 3. Un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici

La "strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici"<sup>11</sup> della Commissione stipula che "la piena attuazione e la rigorosa applicazione della normativa vigente nel settore dell'energia e della legislazione correlata è la prima priorità per realizzare l'Unione dell'energia".

La Commissione ha controllato attentamente l'applicazione dell'*acquis* nei settori della politica climatica ed energetica. Ha effettuato verifiche sistematiche del recepimento e dell'osservanza, da parte degli Stati membri, delle seguenti direttive:

- le direttive del terzo pacchetto energia<sup>12</sup>;
- la direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare<sup>13</sup>;
- la direttiva sull'efficienza energetica<sup>14</sup>;
- la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia<sup>15</sup>;
- la direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili<sup>16</sup>;
- la direttiva sulle scorte petrolifere<sup>17</sup>; e
- la direttiva sui rifiuti radioattivi<sup>18</sup>;
- le direttive sul sistema di scambio di quote di emissione dell'UE<sup>19</sup>;
- la direttiva sulla qualità dei carburanti<sup>20</sup>; e
- la direttiva relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio<sup>21</sup>.

---

<sup>10</sup> Direttiva [2013/37/UE](#).

<sup>11</sup> [COM\(2015\)80](#).

<sup>12</sup> Direttive [2009/72/CE](#) e [2009/73/CE](#).

<sup>13</sup> Direttiva [2013/30/UE](#).

<sup>14</sup> Direttiva [2012/27/UE](#).

<sup>15</sup> Direttiva [2010/31/UE](#).

<sup>16</sup> Direttiva [2009/28/CE](#).

<sup>17</sup> Direttiva [2009/119/CE](#).

<sup>18</sup> Direttiva [2011/70/EURATOM](#).

<sup>19</sup> Direttive [2008/101/CE](#) e [2009/29/CE](#).

<sup>20</sup> Direttiva [2009/30/CE](#).

<sup>21</sup> Direttiva [2009/31/CE](#).

La Commissione ha avviato 15 procedure d'infrazione per ritardi nel recepimento della direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare. Inoltre, sono stati sistematicamente avviati dialoghi nell'ambito di EU Pilot<sup>22</sup> e procedure d'infrazione per la mancata osservanza degli obblighi di relazione, prevalentemente ai sensi della direttiva sull'efficienza energetica, della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia e del regolamento concernente la sicurezza dell'approvvigionamento di gas<sup>23</sup>. A seguito di tali iniziative, il rispetto dei suddetti obblighi di relazione ha sfiorato il 100%.

#### 4. Un mercato interno più profondo e più equo con una base industriale più solida

Il mercato unico schiude alle imprese europee opportunità enormi e offre ai consumatori una scelta più vasta e prezzi più convenienti. Consente alle persone di viaggiare, vivere, lavorare e studiare ovunque lo desiderino. Ma tali opportunità non si concretizzano se le regole del mercato unico non vengono applicate o attuate o se sono messe a repentaglio da altri ostacoli.

##### *Applicazione dell'acquis in materia di mercato unico, industria, imprenditorialità e PMI*

La nuova strategia per il mercato unico della Commissione<sup>24</sup> prevede l'adozione di un approccio più olistico all'applicazione delle norme sul mercato interno, tra cui un'impostazione improntata al rispetto intelligente che contempli tutte le fasi dell'attività politica, dalla sua concezione e attuazione all'informazione, in linea con il pacchetto "Legiferare meglio". Ciò implica una migliore integrazione degli aspetti di valutazione e di rispetto delle norme nella concezione delle politiche nonché un'assistenza e un orientamento migliori degli Stati membri nelle modalità di attuazione delle regole del mercato interno. La strategia promette inoltre una più coerente ed efficiente politica per far rispettare le norme volta a migliorare l'ottemperanza complessiva alle regole del mercato unico e al diritto dell'UE in generale.

Conformemente al nuovo approccio, nel 2015 la Commissione e alcuni Stati membri hanno elaborato strategie nazionali in materia di appalti pubblici per affrontare le cause profonde dei problemi sistemici e ricorrenti. Al fine di contribuire a prevenire difficoltà di attuazione, la Commissione ha tenuto dialoghi su questioni specifiche con gli Stati membri. Inoltre, la Commissione si è impegnata a individuare specifici problemi di applicazione e attuazione derivanti dalle norme in materia di appalti pubblici in settori quali sanità, TI, energia e gestione dei rifiuti.

La Commissione è altresì intervenuta sulle violazioni delle norme in materia di mercato interno riscontrate riguardo alla forma giuridica e alla detenzione del capitale ai sensi della direttiva relativa ai servizi. Di conseguenza, nel 2015 sono stati avviati 10 dialoghi nell'ambito di EU Pilot e 6 procedure d'infrazione.

Le procedure d'infrazione connesse alla direttiva sui ritardi di pagamento<sup>25</sup> hanno notevoli ripercussioni sui programmi di adeguamento finanziario degli Stati membri. I pagamenti degli arretrati a fornitori privati ai sensi della direttiva sono coperti dal protocollo d'intesa tra il meccanismo europeo di stabilità e la Grecia e dalla sorveglianza post-programma del Portogallo. Poiché tali programmi prevedono che tutti gli arretrati pubblici siano liquidati secondo un calendario specifico, potrebbero derivarne conseguenze per quanto riguarda il rispetto degli obblighi previsti ai sensi della direttiva sui ritardi di pagamento.

##### *Applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori*

La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha costantemente rafforzato il principio secondo cui le norme procedurali degli Stati membri devono tenere conto della posizione generalmente più debole dei consumatori affinché questi ultimi possano effettivamente beneficiare della legislazione dell'UE in

<sup>22</sup> Cfr. il punto IV(2) della presente relazione.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) n. [994/2010](#).

<sup>24</sup> [COM\(2015\) 550 final](#).

<sup>25</sup> Direttiva [2011/7/UE](#).

materia di protezione dei consumatori. Nel 2015 la CGUE ha ulteriormente sviluppato tale giurisprudenza sulla base dei principi del controllo d'ufficio da parte dei giudici nazionali, dell'equivalenza e dell'efficacia. La Commissione ha pertanto sollevato con i singoli Stati membri la questione delle implicazioni della giurisprudenza della Corte basata sui suddetti principi, sia nei dialoghi svolti nell'ambito di EU Pilot che nel contesto delle procedure d'infrazione. La Commissione ha inoltre fatto eseguire uno studio relativo all'impatto della giurisprudenza della CGUE sulle procedure negli Stati membri.

La Commissione ha avviato procedure d'infrazione per ritardi nel recepimento della direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie<sup>26</sup>, che si riferisce allo sviluppo di un efficace sistema di risoluzione alternativa delle controversie per i consumatori in combinazione con una piattaforma online. La Commissione ha inoltre valutato la qualità delle misure nazionali di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori<sup>27</sup>, che si applica, fra l'altro, ai contratti online. A seguito delle suddette verifiche, la Commissione ha avviato 20 dialoghi nell'ambito di EU Pilot per la mancata conformità alla direttiva.

Nel corso del 2015 molti Stati membri hanno continuato ad apportare modifiche legislative al fine di allineare la normativa nazionale alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali<sup>28</sup>. Al contempo, la Commissione ha proseguito il suo lavoro riguardo all'aggiornamento del documento di orientamento del 2009 sull'applicazione della direttiva<sup>29</sup> al fine di migliorare l'osservanza della legislazione in vigore da parte delle imprese e la sua attuazione negli Stati membri. Analogamente, i dialoghi svolti nell'ambito di EU Pilot e le procedure d'infrazione riguardanti il recepimento della direttiva sui viaggi "tutto compreso"<sup>30</sup> hanno dato luogo all'introduzione di modifiche legislative in più Stati membri. Tali modifiche sono state adottate per ottemperare all'obbligo secondo cui gli organizzatori e/o i venditori del servizio "tutto compreso" sono tenuti a dare prove di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio dei turisti. Nel dicembre 2015 la Commissione ha altresì presentato una relazione<sup>31</sup> sull'applicazione della direttiva sulla multiproprietà<sup>32</sup>.

Inoltre, la Commissione opera a stretto contatto con le autorità di protezione dei consumatori per garantire una migliore applicazione dei diritti dei consumatori. Nel settore dell'autonoleggio, cinque grandi aziende di autonoleggio hanno accettato di rivedere in maniera significativa il modo in cui trattano i consumatori. Per i cittadini ciò si tradurrà in modalità più chiare in materia di polizze assicurative e di opzioni sul carburante e in una maggiore trasparenza sui prezzi<sup>33</sup>.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di salute e sicurezza alimentare*

Nel 2015 la Commissione si è concentrata sull'obiettivo di garantire il pieno recepimento della direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera<sup>34</sup>. A tal fine, ha avviato una serie di procedure d'infrazione. In risposta a tale iniziativa, gli Stati membri hanno intensificato i loro sforzi per portare a termine il recepimento prima di essere deferiti alla Corte di giustizia. Nel settore della sanità, la Commissione ha avviato dialoghi nell'ambito di EU Pilot sul corretto recepimento della direttiva sulle cellule e sui tessuti umani<sup>35</sup>. Le prime misure volte a garantire il rispetto della legislazione nel settore del benessere degli animali sono state l'avvio di procedure d'infrazione nei confronti di una serie di Stati membri a causa della mancata osservanza delle norme per la protezione delle galline ovaiole e la stabulazione in

---

<sup>26</sup> Direttiva [2013/11/UE](#).

<sup>27</sup> Direttiva [2011/83/CE](#).

<sup>28</sup> Direttiva [2005/29/CE](#).

<sup>29</sup> [SEC\(2009\)1666](#).

<sup>30</sup> Direttiva [90/314/CEE](#).

<sup>31</sup> [COM\(2015\) 644 final](#).

<sup>32</sup> Direttiva [2008/122/CE](#).

<sup>33</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

<sup>34</sup> Direttiva [2011/24/UE](#).

<sup>35</sup> Direttiva [2004/23/CE](#).



gruppo delle scrofe. Nel 2015 tali procedure hanno prodotto i risultati attesi; la maggior parte di esse, infatti, è stata chiusa in virtù della conformità alle direttive pertinenti<sup>36</sup>.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di mobilità e trasporti*

In quest'ambito la Commissione ha avviato e portato avanti procedure d'infrazione su questioni che hanno un impatto diretto sulla realizzazione del mercato interno e, nella fattispecie:

- diritti di utenza discriminatori per gli autoveicoli;
- restrizioni all'accesso dei trasportatori non residenti ai mercati nazionali del trasporto su strada;
- ostacoli alla libertà di stabilimento causati dalle condizioni di monopolio per l'assunzione di lavoratori portuali; e
- limitazioni alla fornitura di servizi di trasporto e alla libera circolazione delle merci derivanti dalle leggi sui salari minimi nazionali.

Nel 2015 gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi per conformarsi alle decisioni della Corte che prescrivono la piena applicazione delle disposizioni del primo pacchetto ferroviario. La Commissione ha pertanto potuto chiudere le relative procedure d'infrazione nei confronti di tre Stati membri. Gli Stati membri non hanno tuttavia compiuto sforzi analoghi per recepire tempestivamente la direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico<sup>37</sup>. Di conseguenza, la Commissione ha avviato 20 procedure d'infrazione.

La Commissione si è adoperata attivamente per migliorare l'uso delle tecnologie digitali, in particolare nel settore del trasporto su strada. Il controllo dell'applicazione del diritto dell'UE in questo settore è stato intensificato e nel 2015 sono state avviate o portate avanti alcune procedure d'infrazione riguardo all'applicazione della direttiva concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale<sup>38</sup>. In seguito ai controlli di conformità sull'attuazione della direttiva concernente la patente di guida<sup>39</sup>, nel 2015 sono state avviate 20 procedure d'infrazione.

#### *Applicazione dell'acquis in materia di imposizione diretta*

La Commissione ha portato avanti tre iniziative, avviate tra il 2011 e il 2014, sulla conformità al diritto dell'UE in materia di imposizione diretta. Tutte e tre sono concepite a beneficio dei contribuenti. La prima iniziativa sta esaminando se gli Stati membri prevedano la parità di trattamento fiscale per le persone che ereditano beni in un altro Stato membro<sup>40</sup>. La seconda sta verificando se le persone che vivono in uno Stato membro ma lavorano in un altro (lavoratori transfrontalieri) beneficino della parità di trattamento fiscale<sup>41</sup>. La terza iniziativa, avviata alla fine del 2014, integra e completa le precedenti esaminando il trattamento fiscale riservato alle persone che si trasferiscono effettivamente da uno Stato membro dell'UE a un altro (lavoratori mobili)<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Direttive [1999/74/CE](#) e [2008/120/CE](#).

<sup>37</sup> Direttiva [2012/34](#).

<sup>38</sup> Direttiva [2004/52/CE](#).

<sup>39</sup> Direttiva [2006/126/CE](#).

<sup>40</sup> [IP/11/1551](#).

<sup>41</sup> [IP/12/340](#).

<sup>42</sup> [IP/14/31](#).

## 5. Un'Unione economica e monetaria più profonda e più equa

Ai fini della stabilità finanziaria è indispensabile sviluppare l'Unione dei mercati dei capitali, completare l'unione bancaria e favorire gli investimenti transfrontalieri. La politica della Commissione in materia di applicazione delle norme in questo settore si è concentrata sul controllo del tempestivo e corretto recepimento delle direttive adottate nel quadro della riforma finanziaria.

Particolare attenzione è stata prestata alla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche<sup>43</sup> e alla direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi<sup>44</sup>. Il recepimento delle suddette normative è essenziale ai fini dell'effettiva applicazione del meccanismo di risoluzione unico creato di recente, che permetterà di approfondire ulteriormente l'Unione economica e monetaria. La Commissione ha altresì controllato che la direttiva contabile e la direttiva sulla trasparenza<sup>45</sup> fossero state tempestivamente recepite negli ordinamenti nazionali. Inoltre, ha effettuato controlli di conformità e, ove necessario, ha avviato procedure d'infrazione per la mancata osservanza delle seguenti normative:

- la direttiva sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento<sup>46</sup>;
- la direttiva sui conglomerati finanziari<sup>47</sup>;
- la direttiva "Solvibilità II" e la direttiva "Omnibus II"<sup>48</sup>;
- la direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi<sup>49</sup>; e
- la direttiva sui rating del credito<sup>50</sup>.

## 6. Uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla reciproca fiducia

Gli europei condividono i valori e godono dei diritti enunciati nei trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Una delle libertà fondamentali dell'UE è la *libera circolazione delle persone*. L'applicazione della direttiva sulla libera circolazione delle persone<sup>51</sup> e dell'*acquis* ad essa collegato da parte delle amministrazioni nazionali a livello locale è fondamentale al fine di garantire che gli europei possano godere appieno del loro diritto alla libera circolazione. La mancanza di chiarezza riguardo ai diritti e agli obblighi dei cittadini dell'UE può avere ripercussioni sulla loro libera circolazione. La Commissione si impegna pertanto ad aiutare le amministrazioni nazionali a colmare questa lacuna informativa. A tal fine, sta sviluppando uno strumento di apprendimento online sui diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE, grazie al quale le amministrazioni nazionali, che hanno un impatto diretto o indiretto sui diritti di libera circolazione dei cittadini dell'UE, potranno avvalersi di uno strumento concreto che permetterà loro di comprendere meglio i diritti e gli obblighi associati alla libera circolazione e di migliorarne così l'applicazione nella pratica. Nel 2015 sono stati compiuti progressi notevoli e lo strumento sarà messo a disposizione delle autorità degli Stati membri nel 2016.

Nel settore del *diritto penale*, nel 2015 gli Stati membri dovevano recepire nell'ordinamento nazionale due direttive fondamentali in materia di giustizia e diritti fondamentali. Una di esse è volta a garantire adeguate misure di protezione per le vittime di reato (ordine di protezione europeo<sup>52</sup>). L'altra istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione di tali vittime<sup>53</sup>. La Commissione ha avviato procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro obblighi. Ha

---

<sup>43</sup> Direttiva [2014/59/UE](#).

<sup>44</sup> Direttiva [2014/49/UE](#).

<sup>45</sup> Direttiva [2013/34/UE](#).

<sup>46</sup> Direttiva [2013/36/UE](#).

<sup>47</sup> Direttiva [2011/89/UE](#).

<sup>48</sup> Direttive [2009/138/CE](#) e [2014/51/UE](#).

<sup>49</sup> Direttiva [2011/61/UE](#).

<sup>50</sup> Direttive [2013/14/UE](#) e [2013/50/UE](#).

<sup>51</sup> Direttiva [2004/38/CE](#).

<sup>52</sup> Direttiva [2011/99/UE](#).

<sup>53</sup> Direttiva [2012/29/UE](#).

inoltre iniziato o portato a termine controlli sulla conformità della legislazione nazionale alle direttive sui diritti procedurali<sup>54</sup> e ha avviato dialoghi nell'ambito di EU Pilot nei casi in cui ha riscontrato lacune.

Per quanto concerne la *cooperazione giudiziaria in materia civile*, la Commissione ha dato priorità alla promozione e alla protezione dei diritti dei minori, e in particolare alla prevenzione della sottrazione internazionale di minori e alla lotta contro tale fenomeno. La Commissione ha ritenuto che l'intera questione della sottrazione internazionale di minori (tra cui l'accettazione dei nuovi paesi aderenti alla Convenzione dell'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori) rientrasse nella competenza esterna esclusiva dell'Unione in virtù dell'adozione di una normativa UE interna parallela (il regolamento Bruxelles II bis<sup>55</sup>). Alla luce dell'opposizione della maggior parte degli Stati membri, e dopo aver avviato procedure d'infrazione nei confronti di alcuni di essi per il mancato rispetto della competenza esterna esclusiva dell'UE in quest'ambito, la Commissione ha chiesto alla Corte di giustizia di emettere un parere. La Corte ha confermato<sup>56</sup> che l'accettazione dell'adesione di uno Stato terzo alla Convenzione dell'Aia rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea. In seguito al parere della Corte, il Consiglio ha ripreso i negoziati sulle proposte pendenti della Commissione in quest'ambito, che la Commissione ha pubblicato nel 2015.

Per quanto riguarda il settore della *protezione dei dati*, nella sua sentenza del 6 ottobre 2015<sup>57</sup> la Corte ha dichiarato invalida la decisione "Approdo sicuro" (*Safe Harbour*) della Commissione<sup>58</sup>, stabilendo che non conteneva constatazioni sufficienti da parte della Commissione quanto al fatto che l'accesso delle autorità pubbliche degli USA ai dati trasferiti in applicazione della decisione era limitato o che esisteva una tutela giuridica efficace nei confronti di tali ingerenze, in particolare alla luce degli articoli 7, 8 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A seguito della sentenza, il 6 novembre 2015 la Commissione ha pubblicato una comunicazione relativa al trasferimento di dati personali dall'UE agli Stati Uniti d'America in applicazione della direttiva sulla protezione dei dati<sup>59</sup>. Tale documento fornisce una panoramica degli strumenti alternativi che consentono i trasferimenti transatlantici di dati ai sensi della direttiva in mancanza di una decisione di adeguatezza.

Nel settore della *parità di trattamento e del divieto di discriminazione*, la Commissione ha continuato a contrastare la discriminazione dei Rom negli Stati membri consolidando l'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale<sup>60</sup>. Ha avviato procedure di infrazione contro un secondo Stato membro dove i bambini Rom venivano discriminati nel campo dell'istruzione e ha proseguito il dialogo nell'ambito di EU Pilot con vari altri Stati membri, in considerazione della sospetta discriminazione di persone Rom nei settori dell'alloggio e/o dell'istruzione. La Commissione ha inoltre continuato ad adoperarsi per rafforzare gli enti nazionali per le pari opportunità istituiti in forza delle direttive sulla parità di trattamento per contrastare la discriminazione e aiutare chi ne è vittima.

Obiettivo dell'*Agenda europea sulla sicurezza*<sup>61</sup>, adottata nel 2015, è fornire agli Stati membri gli strumenti per combattere le sfide in materia di sicurezza sia a breve che a lungo termine. In tale contesto la Commissione ha avviato dialoghi nell'ambito di EU Pilot con 12 Stati membri che non hanno ottemperato agli obblighi previsti dal regolamento sui precursori di esplosivi<sup>62</sup>. La Commissione ha proseguito gli sforzi volti a garantire il pieno recepimento e la corretta attuazione della direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>63</sup> e della direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile<sup>64</sup>. Nel corso del 2015 gli Stati membri erano altresì tenuti a recepire la direttiva relativa agli

<sup>54</sup> Direttiva [2010/64/UE](#) e direttiva [2012/13/UE](#).

<sup>55</sup> Regolamento (CE) n. [2201/2003](#).

<sup>56</sup> [Parere 1/13](#).

<sup>57</sup> Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner, [C-362/14](#).

<sup>58</sup> Decisione della Commissione [2000/520/CE](#).

<sup>59</sup> Direttiva [95/46/CE](#).

<sup>60</sup> Direttiva [2000/43/CE](#).

<sup>61</sup> [COM\(2015\)185 final](#).

<sup>62</sup> Regolamento (UE) n. [98/2013](#).

<sup>63</sup> Direttiva [2011/36/UE](#).

<sup>64</sup> Direttiva [2011/93/UE](#).

attacchi contro i sistemi di informazione<sup>65</sup>. La Commissione ha avviato procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri che non hanno ottemperato ai loro obblighi. Inoltre, il corretto recepimento e l'adeguata attuazione degli strumenti dell'ex "terzo pilastro" nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale sono considerati prioritari nell'ambito dell'agenda.

Il periodo di transizione previsto dal protocollo n. 36 del trattato di Lisbona è finito il 1° dicembre 2014. Sono pertanto scadute le norme che limitavano il controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia e i poteri di controllare l'applicazione del diritto dell'UE nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale conferiti alla Commissione dall'articolo 258 del TFUE.

Il corretto recepimento e l'adeguata attuazione degli strumenti dell'ex "terzo pilastro" sono essenziali ai fini del buon funzionamento delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia. Per avere una panoramica completa e accurata dell'attuazione di tali strumenti e per poter assolvere la sua funzione di custode dei trattati, la Commissione ha invitato tutti gli Stati membri a notificare le misure nazionali di recepimento degli strumenti loro applicabili entro il 15 marzo 2015, data che è stata prorogata fino al 15 maggio 2015.

Benché la Commissione abbia ricevuto un numero considerevole di notifiche, alcuni Stati membri non hanno comunicato alcuna misura di recepimento di alcuni di questi strumenti. Nel dicembre 2015 la Commissione ha contattato gli Stati che non avevano notificato misure complete di recepimento per i seguenti strumenti:

- la decisione quadro del Consiglio [2006/960/GAI](#) (nota anche come "l'iniziativa svedese");
- la decisione quadro del Consiglio [2003/568/GAI](#) relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato;
- la decisione quadro del Consiglio [2008/841/GAI](#) relativa alla lotta contro la criminalità organizzata;
- la decisione quadro [2009/315/GAI](#) relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (ECRIS);
- la decisione quadro [2009/829/GAI](#) sull'ordinanza cautelare europea;
- la decisione quadro [2008/947/GAI](#) relativa alle misure di sospensione condizionale e alle sanzioni sostitutive; e
- la decisione quadro [2008/909/GAI](#) sul trasferimento dei detenuti.

La Commissione ha inoltre valutato la conformità al diritto dell'UE delle misure nazionali di recepimento notificate.

## 7. Verso una nuova politica della migrazione

Gli orientamenti politici del presidente Juncker del luglio 2014 hanno annoverato la migrazione tra le massime priorità politiche della Commissione per il periodo 2014-2019. In tale contesto, nel 2015 la Commissione ha adottato l'Agenda europea sulla migrazione<sup>66</sup>. L'agenda fornisce un approccio nuovo e globale che combina la politica interna ed estera e si fonda sulla fiducia reciproca e sulla solidarietà tra le istituzioni e gli Stati membri dell'UE. Si concentra sull'efficace attuazione del diritto dell'UE. Il monitoraggio sistematico della Commissione dovrà garantire una piena e coerente applicazione delle norme comuni in materia di asilo e migrazione irregolare da parte degli Stati membri.

Alla luce dell'agenda, nel 2015 la Commissione ha attribuito priorità al lavoro riguardante le violazioni di qualsivoglia strumento giuridico in materia di asilo, concentrandosi in particolar modo sulla gestione rapida di tutte le procedure d'infrazione per ritardo di recepimento. Entro la fine dell'anno la Commissione aveva avviato 37 procedure d'infrazione per ritardi nel recepimento della direttiva sulle procedure di asilo (rifusione)<sup>67</sup> e della direttiva sulle condizioni di accoglienza (rifusione)<sup>68</sup>. In due casi

---

<sup>65</sup> Direttiva [2013/40/UE](#).

<sup>66</sup> [COM\(2015\)240 final](#).

<sup>67</sup> Direttiva [2013/32/UE](#).

<sup>68</sup> Direttiva [2013/33/UE](#).

di ritardo nel recepimento della direttiva qualifiche (rifusione)<sup>69</sup>, la Commissione ha inviato pareri motivati agli Stati membri interessati.

La Commissione ha inoltre avviato procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri a causa dell'attuazione non corretta e/o di violazioni della legislazione dell'UE in materia di asilo. Tali procedure riguardavano in particolare carenze sistemiche (oggetto di un'ulteriore seconda lettera di costituzione in mora alla Grecia) e, nel caso dell'Ungheria, la conformità di una normativa di recente adozione all'*acquis* in materia di asilo e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. La Commissione ha altresì avviato procedure d'infrazione nei confronti di quattro Stati membri per l'applicazione non corretta del regolamento Eurodac<sup>70</sup>. Tali procedure riguardavano l'obbligo di rilevare le impronte digitali dei richiedenti asilo o delle persone fermate all'attraversamento irregolare delle frontiere esterne e di trasmetterle al sistema Eurodac.

La corretta attuazione della direttiva rimpatri<sup>71</sup> è fondamentale per realizzare gli obiettivi dell'agenda in materia di lotta alla migrazione irregolare e prevenzione del fenomeno. In quest'ambito la Commissione ha inviato lettere amministrative agli Stati membri riguardo all'emissione di decisioni di rimpatrio nonché alla loro applicazione in conformità della direttiva rimpatri. Ha inoltre avviato una procedura d'infrazione nei confronti di uno Stato membro per l'attuazione non corretta della direttiva.

La Commissione ha riferito periodicamente ai cittadini in merito alla situazione attuale dell'applicazione dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo<sup>72</sup>.

## 8. Collaborare con gli Stati membri per garantire la corretta attuazione del diritto dell'UE

Uno degli obiettivi fondamentali del pacchetto “Legiferare meglio” è garantire la corretta attuazione e applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Occorre tenere conto delle modalità di attuazione della nuova legislazione già nella fase di elaborazione della normativa, ben prima della sua adozione. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione informazioni chiare e precise sulle modalità di recepimento delle direttive UE nei loro ordinamenti nazionali<sup>73</sup>.

Inoltre, in casi giustificati, il legislatore, su proposta della Commissione, inserisce un considerando che fa riferimento all'impegno degli Stati membri di trasmettere documenti esplicativi alla Commissione, oltre al testo delle misure nazionali di recepimento (cfr. il punto 8.2).

### 8.1. Piani di attuazione: situazione attuale

Nel pacchetto “Legiferare meglio” la Commissione si è impegnata ad aiutare attivamente gli Stati membri nel recepimento e nell'applicazione della legislazione preparando piani di attuazione per determinati regolamenti e direttive. Se gli Stati membri hanno la responsabilità di applicare il diritto dell'Unione, l'obiettivo dei piani di attuazione è aiutarli nell'efficace e tempestiva applicazione di tale diritto. I piani individuano le sfide che gli Stati membri saranno chiamati ad affrontare e di cui dovranno tenere conto quando si prepareranno a recepire e ad attuare il diritto. I piani offrono inoltre un'ampia gamma di strumenti finalizzati ad aiutare gli Stati membri nell'attuazione delle leggi dell'UE, ad esempio documenti orientativi, gruppi di esperti e siti web dedicati.

Sono state accompagnate da piani di attuazione cinque proposte di direttiva – una in materia di occupazione e inclusione sociale e quattro riguardanti l'ambiente – pubblicate dalla Commissione nel 2015.

---

<sup>69</sup> Direttiva [2011/95/UE](#).

<sup>70</sup> Regolamento (UE) n. [603/2013](#).

<sup>71</sup> Direttiva [2008/115/CE](#).

<sup>72</sup> [COM\(2015\)490 final](#) e [COM\(2015\)510 final](#).

<sup>73</sup> Causa C-427/07, Commissione europea/Repubblica d'Irlanda, punto 107.

È stato preparato un piano di attuazione per la proposta di direttiva della Commissione volta ad agevolare l'accesso dei consumatori disabili a una serie di prodotti e servizi<sup>74</sup>. Il piano illustra l'aiuto fornito dalla Commissione agli Stati membri nei principali settori a rischio elencati di seguito:

- opportuno recepimento della direttiva entro due anni e corretta applicazione della stessa a distanza di sei anni dalla sua adozione;
- valutazione e monitoraggio adeguati della direttiva, che devono essere garantiti dalla presentazione di relazioni ogni cinque anni; e
- sforzi volti a sensibilizzare i consumatori sui prodotti e servizi oggetto della direttiva. A tal fine sarà necessario instaurare una stretta collaborazione con operatori economici, parti interessate e autorità nazionali.

Un altro piano di attuazione ha accompagnato quattro proposte di direttiva che fanno parte del pacchetto "economia circolare"<sup>75</sup>. Tali proposte modificheranno sei direttive riguardanti la gestione dei rifiuti: la direttiva relativa ai rifiuti<sup>76</sup>, la direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio<sup>77</sup>, la direttiva relativa alle discariche di rifiuti<sup>78</sup>, la direttiva relativa ai veicoli fuori uso<sup>79</sup>, la direttiva relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori<sup>80</sup> e la direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>81</sup>. Il piano individua le sfide di attuazione elencate di seguito, contestualmente alle possibili azioni di sostegno da parte della Commissione:

- raggiungimento degli obiettivi entro i termini previsti. A tal fine occorre sviluppare infrastrutture per la raccolta differenziata e il trattamento separato dei rifiuti, aggiornare i piani di gestione dei rifiuti, prevedere attività di applicazione della legislazione e di coordinamento tra le autorità a tutti i livelli, ridurre le capacità di conferimento in discarica nonché attuare strumenti economici; e
- attività di controllo e relazioni sulla qualità. In quest'ambito rientrano il miglioramento della raccolta dei dati e lo sviluppo di sistemi di verifica dei dati e di sistemi per la presentazione di relazioni più attendibili.

La Commissione ritiene che tali piani aiuteranno gli Stati membri a recepire e ad attuare efficacemente le direttive proposte. La Commissione monitorerà l'utilizzo dei piani di attuazione da parte degli Stati membri.

### *8.2. Documenti esplicativi: situazione attuale*

Nel 2011 le istituzioni e gli Stati membri dell'Unione hanno concordato che, quando comunicano alla Commissione le misure nazionali di recepimento, gli Stati membri potrebbero essere anche tenuti a fornire informazioni riguardanti le modalità di recepimento delle direttive nei rispettivi ordinamenti<sup>82</sup>. La Commissione può chiedere agli Stati membri di trasmettere tali informazioni di supporto ("documenti esplicativi") in casi giustificati<sup>83</sup>.

I documenti esplicativi svolgono un ruolo fondamentale nella promozione di una corretta comprensione delle misure nazionali di recepimento. Permettono di capire meglio il controllo

<sup>74</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi, [COM\(2015\)615](#).

<sup>75</sup> [IP/15/6203](#).

<sup>76</sup> Direttiva [2008/98/CE](#).

<sup>77</sup> Direttiva [94/62/CE](#).

<sup>78</sup> Direttiva [1999/31/CE](#).

<sup>79</sup> Direttiva [2000/53/CE](#).

<sup>80</sup> Direttiva [2006/66/CE](#).

<sup>81</sup> Direttiva [2012/19/CE](#).

<sup>82</sup> La politica è oggetto 1) della dichiarazione politica comune, del 28 settembre 2011, degli Stati membri e della Commissione ([GU 2011/C 369/02](#)) e 2) della dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione ([GU 2011/C 369/03](#)).

<sup>83</sup> La formulazione del considerando tipo in tali direttive è la seguente: "Gli Stati membri si impegnano ad accompagnare la notifica delle misure di recepimento con uno o più documenti esplicativi che possono assumere la forma di tabelle di corrispondenza o altri documenti che perseguono lo stesso obiettivo." La Commissione "giustifica, caso per caso all'atto di presentare le pertinenti proposte, la necessità e la proporzionalità della presentazione di tali documenti".

dell'osservanza della legislazione: in loro assenza, sarebbe necessario impiegare molte risorse e tenere assidui contatti con le autorità nazionali per conoscere le modalità di recepimento in ciascuno degli Stati membri. Poiché le misure di recepimento devono essere integrate in un complesso quadro giuridico esistente, l'esercizio di recepimento che ne deriva produce centinaia di misure che devono essere esaminate.

Nel 2015 la Commissione ha richiesto documenti esplicativi in 12 delle 14 proposte di direttiva presentate al Parlamento europeo e al Consiglio. Fra le 38 direttive adottate dal Parlamento e dal Consiglio nel corso dell'anno ne figuravano 7 per le quali la Commissione aveva richiesto documenti esplicativi. Nel testo definitivo di tutte e sette le direttive è stato mantenuto il considerando concordato che contempla la necessità di tali documenti.

Nel corso dell'anno gli Stati membri dovevano recepire 56 direttive<sup>84</sup>, per 11 delle quali si erano impegnati a presentare documenti esplicativi<sup>85</sup>. Il processo di valutazione delle misure nazionali di recepimento delle suddette direttive è attualmente in corso, per cui la Commissione non è ancora in grado di trarre conclusioni sulla qualità dei documenti esplicativi ricevuti.

Due delle undici direttive per cui gli Stati membri si erano impegnati a presentare documenti esplicativi riguardano l'**ambiente**. La Commissione ha ricevuto 12 documenti esplicativi per la direttiva sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose<sup>86</sup> e 13 per la direttiva riguardante le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque<sup>87</sup>. Tali documenti hanno aiutato la Commissione a valutare il recepimento delle suddette direttive negli Stati membri interessati. Una buona pratica era costituita dalle tabelle di corrispondenza notificate dall'Ungheria per la direttiva sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti. Le tabelle erano di buona qualità e contenevano le informazioni necessarie; di conseguenza, la Commissione ha potuto valutare la completezza del recepimento di questa importante direttiva nell'ordinamento nazionale da parte dell'Ungheria.

Quattro delle undici direttive riguardano il settore dei **mercati finanziari**. La Commissione ha ricevuto dagli Stati membri 11 documenti esplicativi per la direttiva contabile<sup>88</sup>, 5 per la direttiva sulla trasparenza<sup>89</sup>, 9 per la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi<sup>90</sup> e 13 per la direttiva "Omnibus II"<sup>91</sup>. In molti casi, i documenti esplicativi forniti sono tabelle di corrispondenza, che in generale contengono informazioni accurate sul recepimento delle disposizioni della direttiva e sulle disposizioni nazionali correlate. La qualità dei documenti presentati varia. In un caso, oltre alle disposizioni nazionali di recepimento di ciascuna disposizione della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, i documenti esplicativi precisano anche quali disposizioni non sono state recepite e perché, indicando altresì le opzioni e le discrezionalità che sono state esercitate. In altri casi, i documenti esplicativi forniti per la direttiva "Omnibus II", che modifica due precedenti direttive<sup>92</sup>, sono incompleti; fanno riferimento solo a una delle direttive modificate e non forniscono una panoramica del recepimento delle altre parti della direttiva di modifica.

Due delle undici direttive riguardano i **trasporti**. La Commissione ha ricevuto sei documenti esplicativi per la direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico<sup>93</sup> e undici per la direttiva

---

<sup>84</sup> Per alcune di queste 56 direttive, taluni Stati membri dispongono di un periodo transitorio, mentre altri Stati membri non sono interessati.

<sup>85</sup> Direttive [2012/18/UE](#) (AMBIENTE), [2013/39/UE](#) (AMBIENTE), [2013/34/UE](#) (FISMA), [2013/50/UE](#) (FISMA), [2014/49/UE](#) (FISMA), [2014/51/UE](#) (FISMA), [2013/32/UE](#) (HOME), [2013/33/UE](#) (HOME), [2013/11/UE](#) (JUST), [2012/34/UE](#) (MOVE) e [2014/85/UE](#) (MOVE).

<sup>86</sup> Direttiva [2012/18/UE](#).

<sup>87</sup> Direttiva [2013/39/UE](#).

<sup>88</sup> Direttiva [2013/34/UE](#).

<sup>89</sup> Direttiva [2013/50/UE](#).

<sup>90</sup> Direttiva [2014/49/UE](#).

<sup>91</sup> Direttiva [2014/51/UE](#).

<sup>92</sup> Direttive [2009/138/CE](#) e [2003/71/CE](#).

<sup>93</sup> Direttiva [2012/34/UE](#).

concernente la patente di guida<sup>94</sup>. I documenti riguardanti la prima di queste due direttive sembrano di qualità soddisfacente e forniscono alla Commissione le informazioni necessarie. La valutazione dei documenti relativi alla seconda direttiva, invece, è solo all'inizio, in quanto il termine per il recepimento era il 31 dicembre 2015.

Due delle undici direttive riguardano il settore della **migrazione e degli affari interni**. Quindici Stati membri hanno presentato documenti sotto forma di tabelle di corrispondenza in merito al recepimento della direttiva sulle procedure di asilo<sup>95</sup>. Per quanto riguarda la direttiva sulle condizioni di accoglienza<sup>96</sup>, sono stati presentati documenti esplicativi da 13 Stati membri. Sono state presentate tabelle di corrispondenza dettagliate in quasi tutti i casi.

L'ultima delle 11 direttive riguarda la **risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori**<sup>97</sup>, per la quale la Commissione ha ricevuto 11 documenti esplicativi. La loro qualità sembra soddisfacente. In particolare, uno Stato membro ha incluso osservazioni sulle misure amministrative e sulla giurisprudenza nazionale, grazie alle quali è stato possibile ottenere informazioni integrative sul sistema nazionale. Un altro Stato membro ha fornito indicazioni riguardo alle modalità di attuazione del recepimento e ha spiegato che non era stato necessario recepire determinate misure poiché esistevano già norme nazionali (che erano sempre copiate nel documento). Uno Stato membro ha fornito riferimenti chiari per le norme recepite a livello decentrato.

Nel 2015 gli Stati membri non hanno sempre tenuto fede all'impegno di fornire documenti esplicativi insieme alle misure nazionali di recepimento delle direttive nei loro ordinamenti giuridici. Nel caso in cui sono stati presentati documenti esplicativi, da una prima valutazione è emerso che la loro qualità non era omogenea.

La Commissione continuerà a riferire in merito a tali documenti al Parlamento europeo e al Consiglio nelle sue relazioni annuali sull'applicazione del diritto dell'Unione.

---

<sup>94</sup> Direttiva [2014/85/UE](#).

<sup>95</sup> Direttiva [2013/32/UE](#).

<sup>96</sup> Direttiva [2013/33/UE](#).

<sup>97</sup> Direttiva [2013/11/UE](#).



### III. Procedure d'infrazione

Esistono tre principali tipi di infrazione al diritto UE:

- a) **mancata notifica:** lo Stato membro non notifica tempestivamente alla Commissione le misure di attuazione di una direttiva;
- b) **mancata conformità/mancata osservanza:** la Commissione ritiene che la legislazione di uno Stato membro non rispetti i requisiti delle norme UE;
- c) **applicazione non corretta/inadeguata:** il diritto dell'Unione è applicato in maniera non corretta o non è affatto applicato dalle autorità nazionali.

Le infrazioni possono essere rilevate attraverso le indagini svolte dalla Commissione stessa oppure possono essere portate alla sua attenzione da denunce o petizioni di singoli cittadini, imprese, ONG o altre organizzazioni. La Commissione associa attivamente i cittadini al trattamento delle loro denunce, informandoli delle decisioni adottate in tutte le fasi della procedura<sup>98</sup>.

Qualora un dialogo instaurato con uno Stato membro nell'ambito di EU Pilot riguardo a una presunta infrazione non dia esito positivo o quando motivi di urgenza o altri interessi preminenti richiedano un intervento immediato, la Commissione può decidere di avviare una procedura d'infrazione formale a norma dell'articolo 258 del TFUE. La procedura d'infrazione si articola in due fasi: una **fase precontenziosa** e una **fase contenziosa**.

Nella *fase precontenziosa*, dapprima la Commissione invia allo Stato membro una *lettera di costituzione in mora*, chiedendo di fornire spiegazioni entro un determinato termine. Qualora lo Stato membro non risponda o qualora la sua risposta non sia soddisfacente, la Commissione invia un *parere motivato* chiedendo allo Stato membro di conformarsi entro un determinato termine.

Nel caso in cui lo Stato membro non si conformi al parere motivato, la Commissione può avviare un *procedimento contenzioso* deferendo il caso alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 258 del TFUE.

Quando deferisce un caso alla Corte di giustizia per inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi di notifica delle misure di recepimento di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, la Commissione può proporre sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE.

La Corte può concordare con la Commissione e stabilire che lo Stato membro ha violato i suoi obblighi ai sensi del diritto dell'UE. Se la Corte si pronuncia in tal senso, ma lo Stato membro continua a non adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza, la Commissione può proseguire la procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE. Ne consegue l'ulteriore deferimento dello Stato membro alla Corte dopo avere inviato una lettera di costituzione in mora a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE. In tali circostanze la Commissione può proporre, e la Corte può comminare, il pagamento di sanzioni pecuniarie sotto forma di somma forfettaria e/o penalità per giorno o per un altro periodo indicato.

La Corte di giustizia può esaminare anche la questione della conformità della legislazione nazionale alle norme dell'Unione nelle pronunce pregiudiziali ai sensi dell'articolo 267 del TFUE su richiesta dei giudici nazionali. Sebbene le pronunce pregiudiziali siano distinte dalle sentenze emesse nell'ambito di procedimenti d'infrazione, in questo modo la Commissione ha un'ulteriore possibilità di assicurare che sia posto rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione derivanti dalla legislazione nazionale o dalla sua applicazione. La Commissione dà sistematicamente seguito alle pronunce pregiudiziali della Corte nei casi di mancata conformità delle legislazioni nazionali riscontrati dalla Corte stessa.

---

<sup>98</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, "Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione", [COM\(2012\)154 final](#).

#### IV. Prima dell'avvio di una procedura d'infrazione

##### 1. Individuazione dei problemi

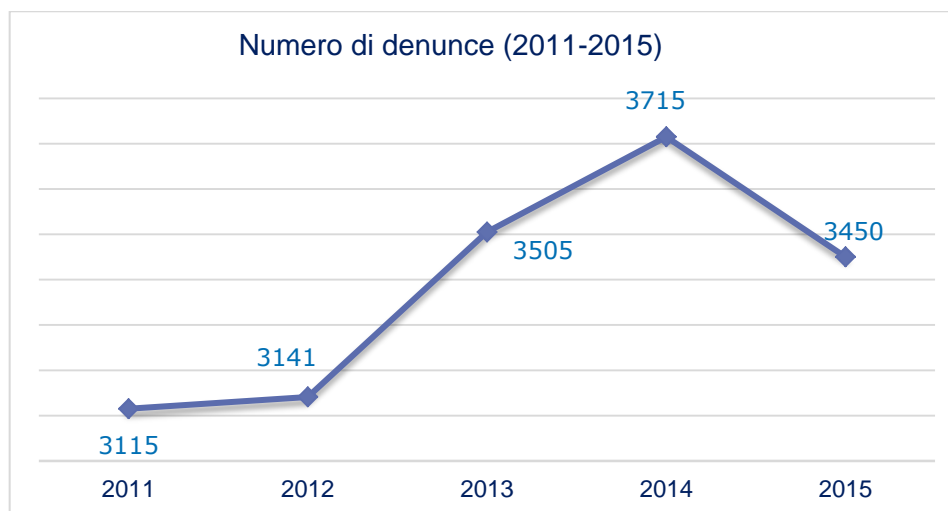
###### 1.1. Procedimenti d'ufficio

La Commissione esamina l'attuazione del diritto dell'UE principalmente agendo d'ufficio. A meno che motivi di urgenza o altri interessi preminenti richiedano un intervento immediato, quando sospetta l'esistenza di un caso di mancata osservanza, la Commissione avvia generalmente dapprima discussioni bilaterali con lo Stato membro interessato utilizzando la piattaforma EU Pilot, nell'intento di trovare una soluzione che sia conforme al diritto dell'Unione (il funzionamento di EU Pilot è illustrato al sottostante punto 2). Nel 2015 sono state avviate 578 indagini nell'ambito di EU Pilot (rispetto alle 777 del 2014).

Nel 2015 i tre settori nei quali si è registrato il maggior numero di potenziali infrazioni sono stati i seguenti: mobilità/trasporti, energia e ambiente (rispettivamente 96, 84 e 77 nuovi casi EU Pilot). Gli Stati membri principalmente interessati sono stati Italia, Portogallo e Germania (rispettivamente 37, 30 e 28 nuovi casi EU Pilot).

###### 1.2. Denunce e petizioni

Nel 2015 i cittadini, le imprese, le ONG e altre organizzazioni hanno confermato la loro partecipazione attiva nel riferire in merito a potenziali violazioni del diritto dell'UE. Tuttavia, il numero di nuove denunce è diminuito per la prima volta dal 2011 (di circa il 9% rispetto al 2014).



Nel grafico seguente sono illustrati altri dati importanti che riguardano le denunce di cittadini<sup>99</sup>:

##### Denunce pubbliche che risultavano aperte alla fine dell'anno

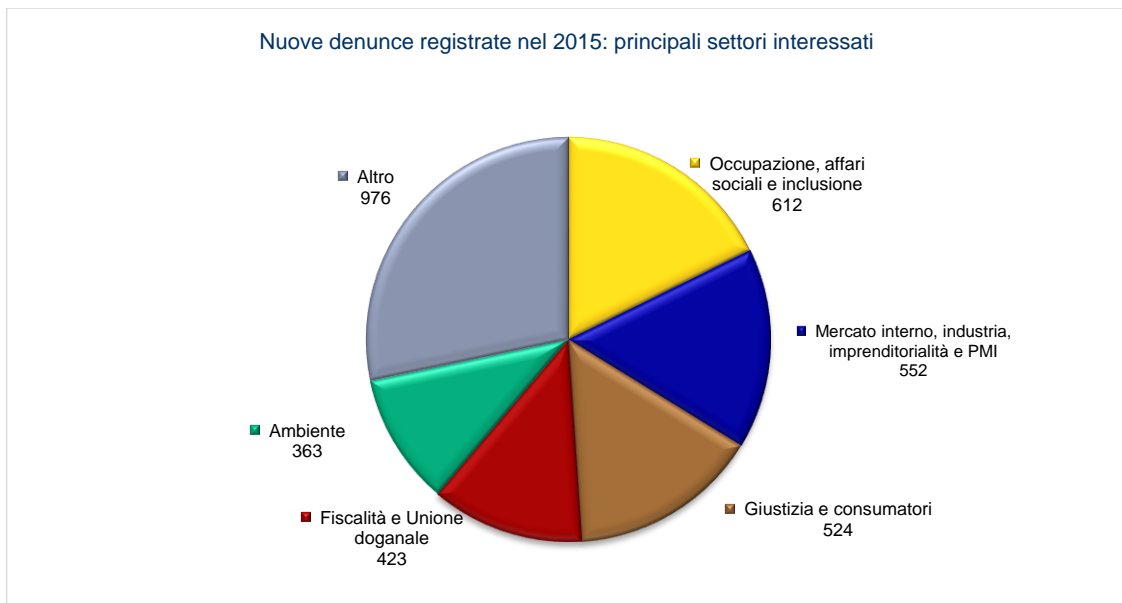
2 963	>	Casi di denuncia aperti a fine 2014
3 450	>	Nuove denunce registrate nel 2015
3 315	>	Denunce trattate nel 2015
<b>= 3 098</b>	>	<b>Casi di denuncia aperti a fine 2015</b>

**Nel 2015 sono state registrate 3 450 nuove denunce.** I tre Stati membri contro i quali è stato presentato il maggior numero di denunce sono stati Italia, Spagna e Germania.

<sup>99</sup> Dalla somma delle denunce che risultavano aperte alla fine del 2014 e delle nuove denunce aperte nel 2015 (2 963+3 450=6 413) si sottrae il numero delle denunce trattate nel corso del 2015 per ottenere il numero delle denunce che risultavano aperte alla fine del 2015 (6 413-3 315=3 098).

- **Italia:** 637 denunce, la maggior parte delle quali relative a occupazione, affari sociali e inclusione (286 denunce), fiscalità e unione doganale (69 denunce) e mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (64 denunce);
- **Spagna:** 342 denunce, specialmente in relazione a occupazione, affari sociali e inclusione (66 denunce), giustizia e consumatori (65 denunce) e mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (59 denunce); e
- **Germania:** 274 denunce, principalmente relative a giustizia e consumatori (48 denunce), fiscalità e unione doganale (36 denunce) e mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (32 denunce).

Il grafico riportato di seguito illustra i cinque settori nei quali si registra il maggior numero di nuove denunce. Insieme rappresentano il 72% delle denunce complessive presentate contro tutti gli Stati membri nel 2015.



**Nel 2015 sono state trattate 3 315 denunce.** Dopo la fase di valutazione delle denunce, la Commissione ha avviato dialoghi nell'ambito di EU Pilot con gli Stati membri per chiarire se fossero state violate le norme dell'UE. Alcune denunce non hanno condotto a discussioni bilaterali con gli Stati membri per i seguenti motivi: non si era verificata alcuna violazione delle norme dell'UE (2 247), la Commissione non era competente ad agire (152) o la corrispondenza inviata non poteva essere considerata denuncia (454). Pertanto questi 2 853 casi di denuncia sono stati chiusi.

Le denunce che hanno condotto a discussioni nell'ambito di EU Pilot sono state più frequentemente connesse a mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI, fiscalità e dogane nonché occupazione, affari sociali e inclusione (rispettivamente 76, 55 e 28 casi aperti nell'ambito di EU Pilot).

Anche queste denunce hanno interessato principalmente Italia, Spagna e Germania.

- **Italia:** 30 nuovi casi EU Pilot, la maggior parte dei quali riguardava denunce relative a fiscalità e dogane (8), mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (5) nonché salute e sicurezza alimentare (4);
- **Spagna:** 24 nuovi casi EU Pilot, in particolare connessi a denunce riguardanti occupazione, affari sociali e inclusione (7) nonché mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (4); e

- **Germania:** 21 nuovi casi EU Pilot, la maggior parte dei quali riguardava denunce relative a mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (10) e fiscalità e dogane (5).

Nel 2015 il Parlamento europeo ha segnalato alla Commissione, con petizioni e interrogazioni, carenze nelle modalità di applicazione e attuazione di talune normative dell'UE da parte di alcuni Stati membri. Le segnalazioni hanno riguardato, fra gli altri, i seguenti settori:

- **ambiente:** è stata inviata una lettera di costituzione in mora alla Finlandia in merito al suo recepimento della direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>100</sup>.

In altri cinque casi relativi all'ambiente la Commissione ha avviato dialoghi bilaterali con gli Stati membri interessati. I casi in questione riguardano il gas di scisto, la gestione dei lupi, l'applicazione non corretta della direttiva sulla valutazione ambientale strategica<sup>101</sup> e la conformità della legislazione nazionale ai requisiti della direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>102</sup>,

- **giustizia:** a seguito di un'interrogazione scritta in Parlamento, la Commissione ha sollevato dubbi nei confronti di uno Stato membro riguardo alla compatibilità della sua legislazione nazionale sui lavoratori delle forze dell'ordine con il principio della libera circolazione delle persone. Inoltre, a seguito di una petizione, la Commissione ha avviato un dialogo bilaterale con uno Stato membro riguardo alle restrizioni nazionali applicabili al cambio di nome dopo il matrimonio;
- **fiscalità:** la Commissione ha avviato dialoghi bilaterali con una serie di Stati membri riguardo alle tasse sui beni immobili e alle tasse di residenza pagate dagli studenti.

## 2. Risoluzione dei problemi

EU Pilot è un'iniziativa della Commissione volta a individuare soluzioni ai problemi connessi all'applicazione del diritto dell'UE. Il progetto è sostenuto da una banca dati e da uno strumento di comunicazione online. Attraverso il dialogo nell'ambito di EU Pilot, spesso è possibile risolvere più rapidamente i problemi e assicurare la conformità agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, a vantaggio di cittadini e imprese.

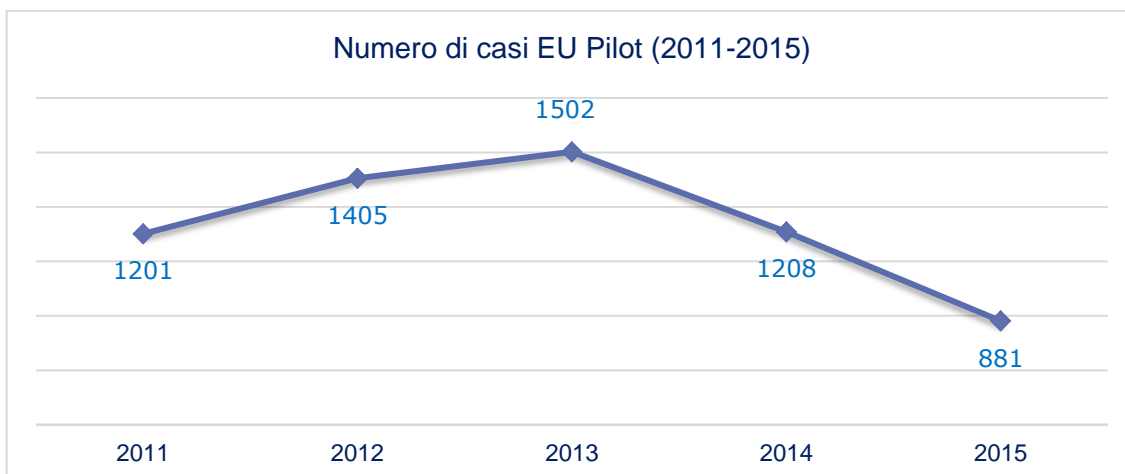
Il numero di nuovi casi EU Pilot è aumentato gradualmente tra il 2011 e il 2013 (cfr. il grafico sottostante). Tuttavia, nel 2015 il numero di nuovi casi è sceso nuovamente al di sotto dei livelli del 2011: sono stati aperti 881 nuovi casi (con un calo pari al 30% circa rispetto al 2014).

---

<sup>100</sup> Direttiva [2003/4/CE](#).

<sup>101</sup> Direttiva [2001/42/CE](#).

<sup>102</sup> Direttiva [2003/4/CE](#).



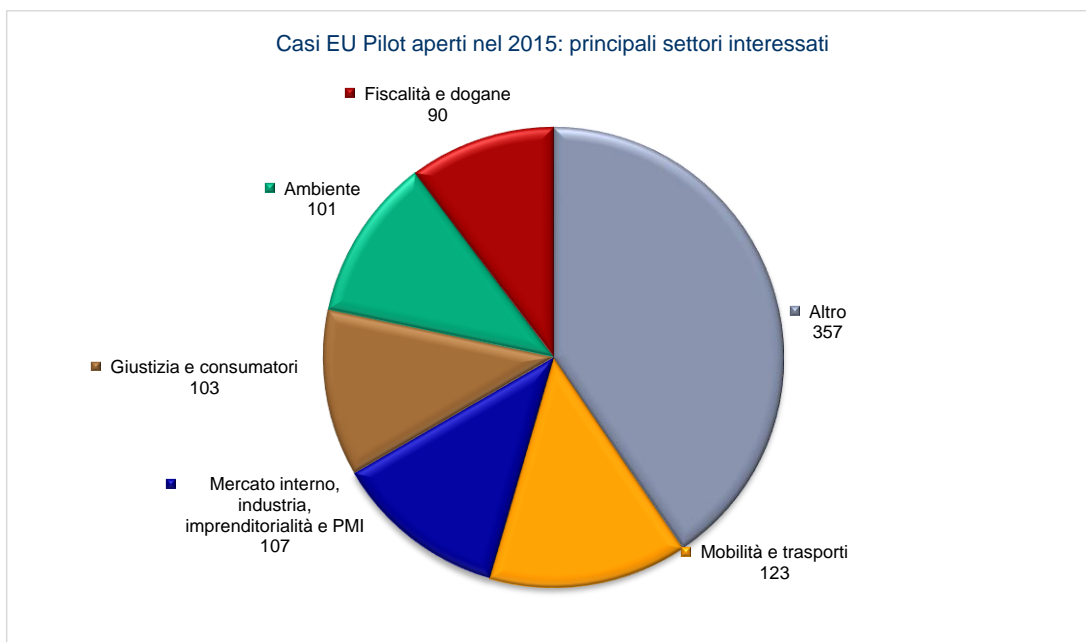
Nel grafico seguente sono riportate le principali cifre relative a EU Pilot per il 2015<sup>103</sup>:

Casi EU Pilot che risultavano aperti alla fine dell'anno

- 1 348 > Casi EU Pilot aperti a fine 2014
- 881 > Nuovi casi EU Pilot registrati nel 2015
- 969 > Casi EU Pilot trattati nel 2015
- = 1 260 > Casi EU Pilot aperti a fine 2015

**Nel 2015 sono stati aperti 881 nuovi casi EU Pilot.** Di questi, 295 sono stati avviati in seguito a denunce e 578 sono stati aperti d'ufficio dalla Commissione.

Il seguente grafico a torta illustra i settori nei quali è stata aperta la maggior parte dei nuovi casi EU Pilot nel 2015:

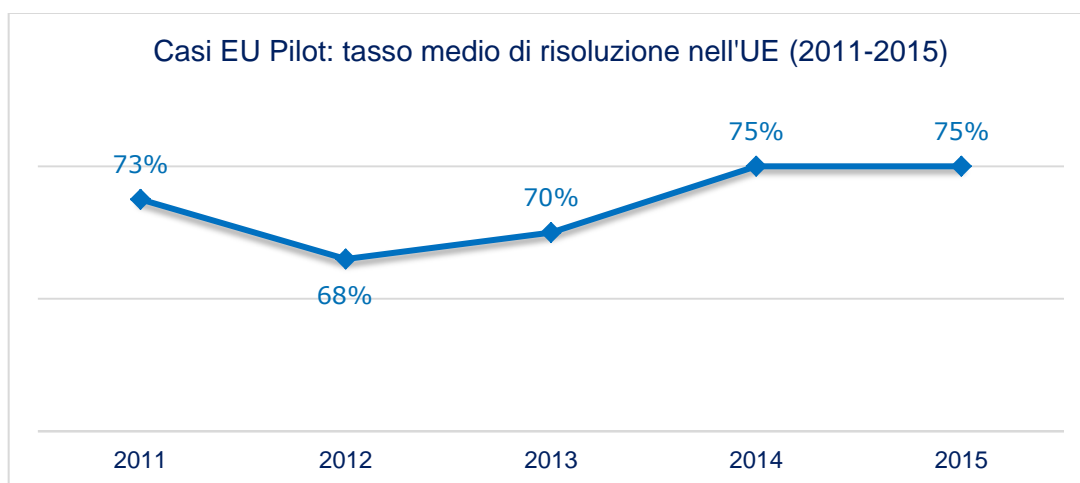


<sup>103</sup> Dalla somma dei casi EU Pilot che risultavano aperti alla fine del 2014 e dei nuovi casi EU Pilot aperti nel 2015 (1 348+881=2 229) si sottrae il numero dei casi trattati nel corso del 2015 per ottenere il numero dei casi che risultavano aperti alla fine del 2015 (2 229-969=1 260).

**Nel 2015 sono stati trattati 969 casi EU Pilot.** La Commissione ne ha chiusi 726 dopo aver ricevuto risposte soddisfacenti da parte degli Stati membri interessati. Il tasso dei casi risolti è stato pari al 75%, esattamente la stessa percentuale registrata nel 2014.

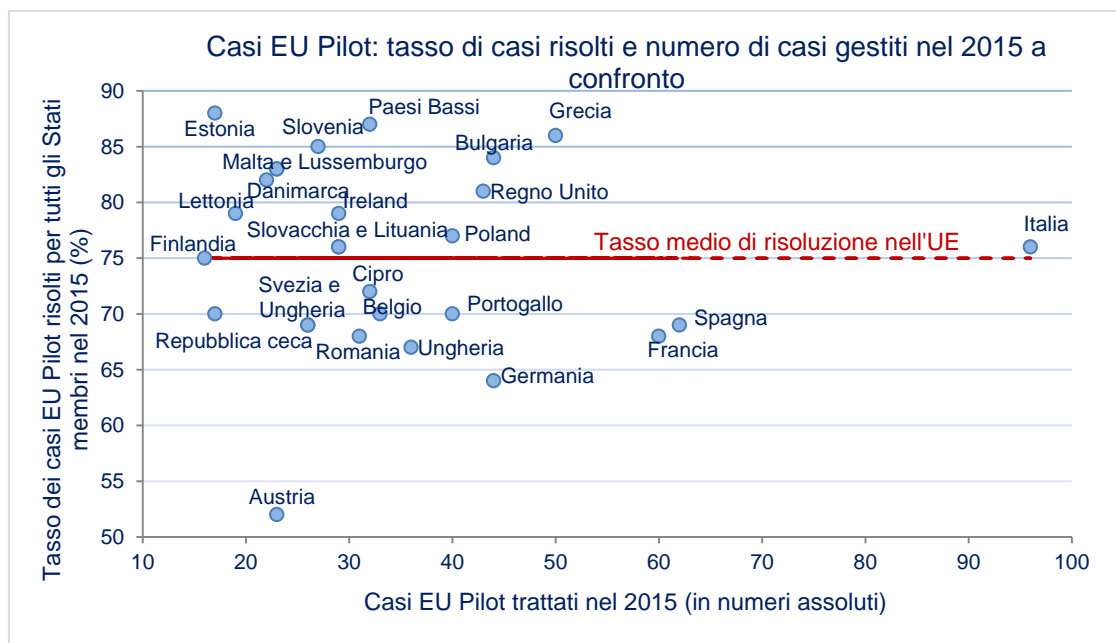
Nel complesso sono stati chiusi 243 casi EU Pilot perché la Commissione ha respinto le risposte fornite dagli Stati membri. **201** di questi casi sono stati seguiti da procedure d'infrazione formali (contro i 325 del 2014). **65** di essi erano casi derivanti da denunce, i restanti **136** erano procedimenti d'ufficio della Commissione.

La maggioranza dei casi EU Pilot da cui sono scaturite procedure d'infrazione formali riguardava i seguenti settori: mobilità e trasporti (50 casi), ambiente (38), mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI (29) e fiscalità e unione doganale (26). Italia, Francia e Spagna hanno registrato il numero più elevato di casi EU Pilot seguiti da procedure d'infrazione (rispettivamente 19, 17 e 16 casi ciascuno).

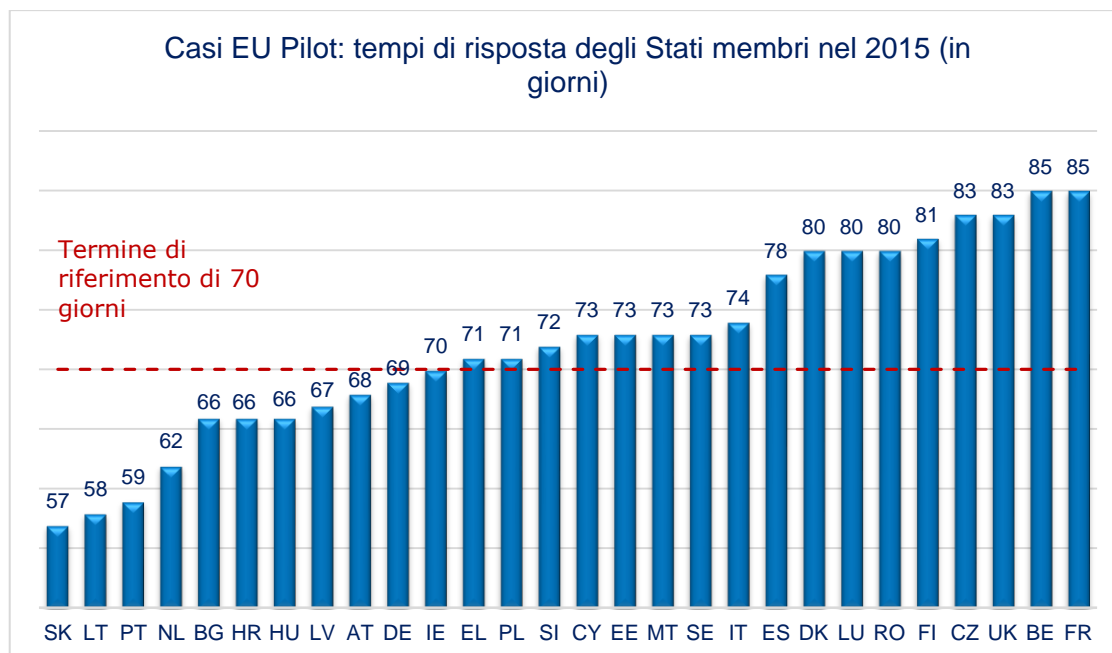


**Alla fine del 2015 risultavano aperti 1 260 casi EU Pilot,** la maggior parte dei quali riguardava l'Italia (111), la Spagna (78) e la Polonia (74). L'ambiente è rimasto il settore maggiormente interessato, con 298 casi aperti, seguito da giustizia (191) e fiscalità e dogane (141).

Nel grafico che segue è riportato il tasso dei casi EU Pilot risolti (il numero di casi che la Commissione ha chiuso senza avviare una procedura d'infrazione nei confronti degli Stati membri nel 2015) rispetto al numero di casi trattati nello stesso anno.



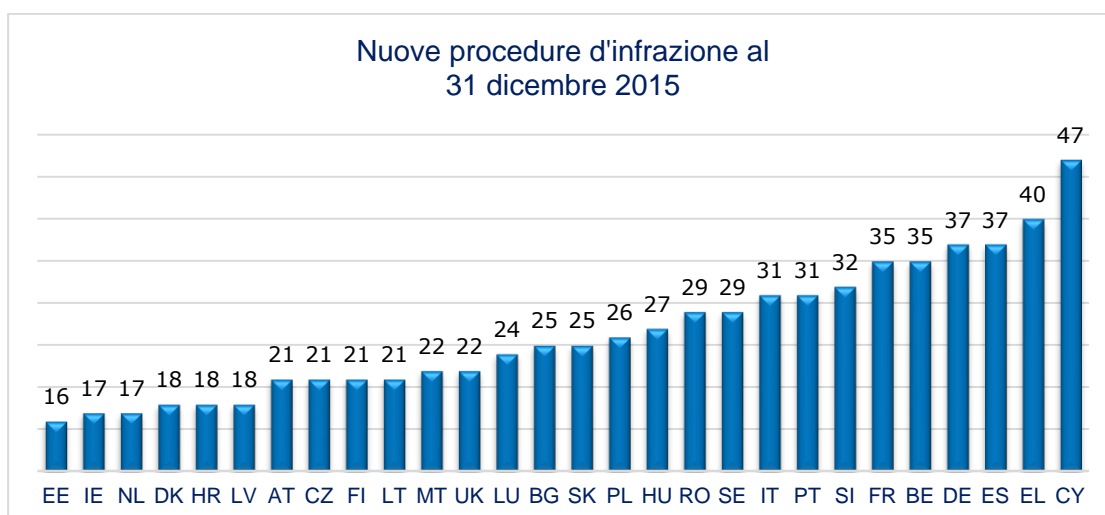
Gli Stati membri devono trovare una soluzione a un determinato problema entro 10 settimane (70 giorni) dalla notifica dello stesso da parte della Commissione sulla piattaforma EU Pilot. Nel grafico riportato di seguito è indicato il tempo medio di risposta per Stato membro nel 2015.



## V. Fasi delle procedure d'infrazione

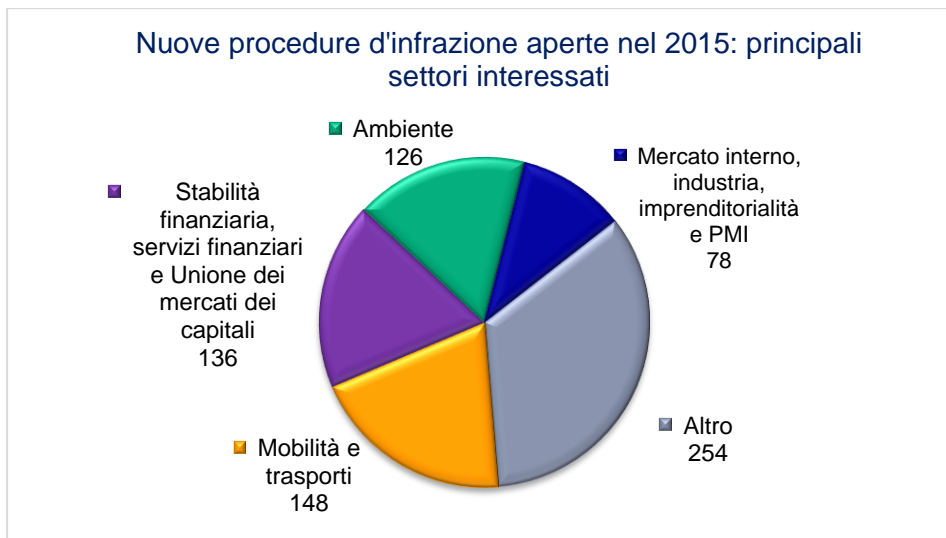
### 1. Fase precontenziosa

Nel 2015 la Commissione ha avviato **742** nuove procedure inviando una lettera di costituzione in mora. Il grafico riportato di seguito indica la ripartizione per Stato membro.



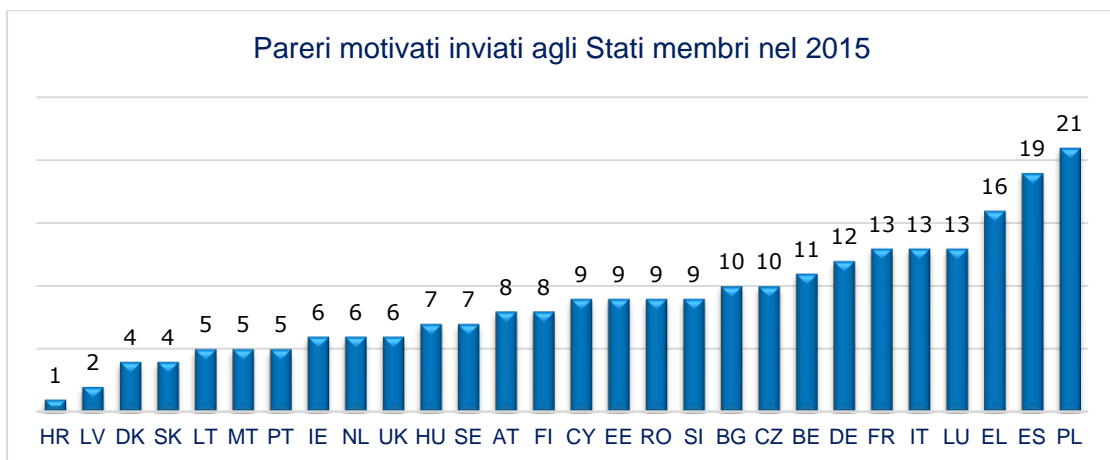


Il grafico seguente indica i principali settori in cui sono state avviate nuove procedure.



Nel corso del 2015 la Commissione ha inoltre inviato 248 pareri motivati agli Stati membri. I principali settori interessati erano i seguenti: mobilità e trasporti (49), ambiente (40), servizi finanziari (40) ed energia (36).

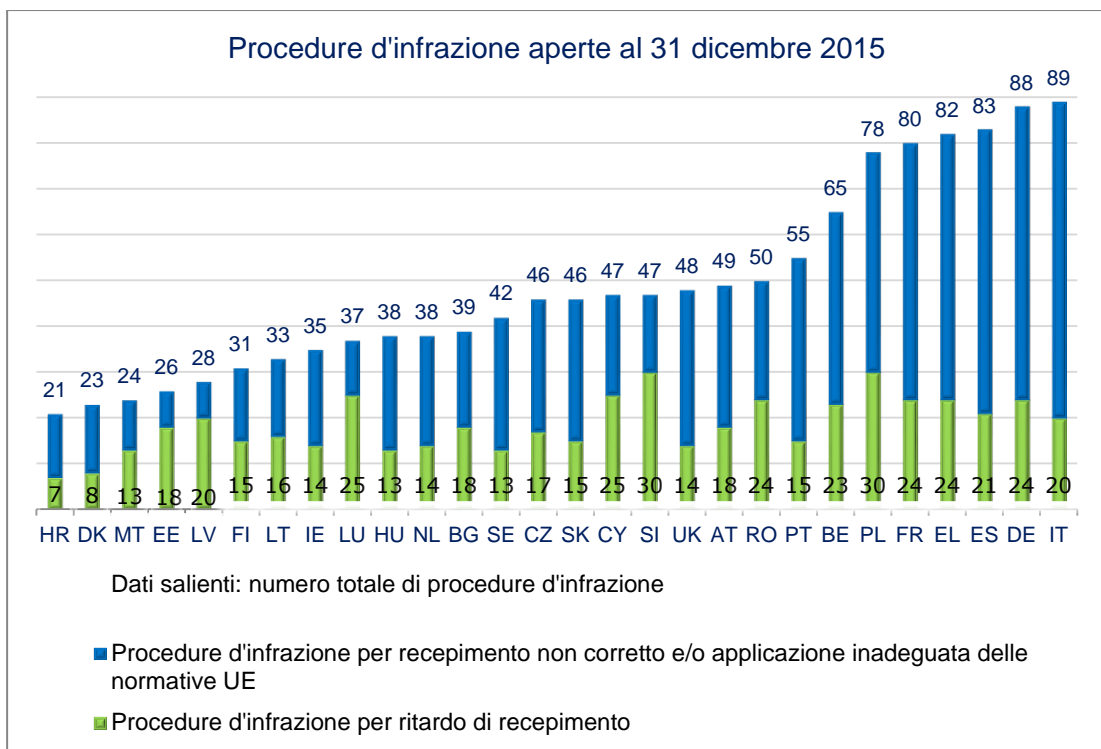
Nel grafico seguente è illustrata la ripartizione per Stato membro.



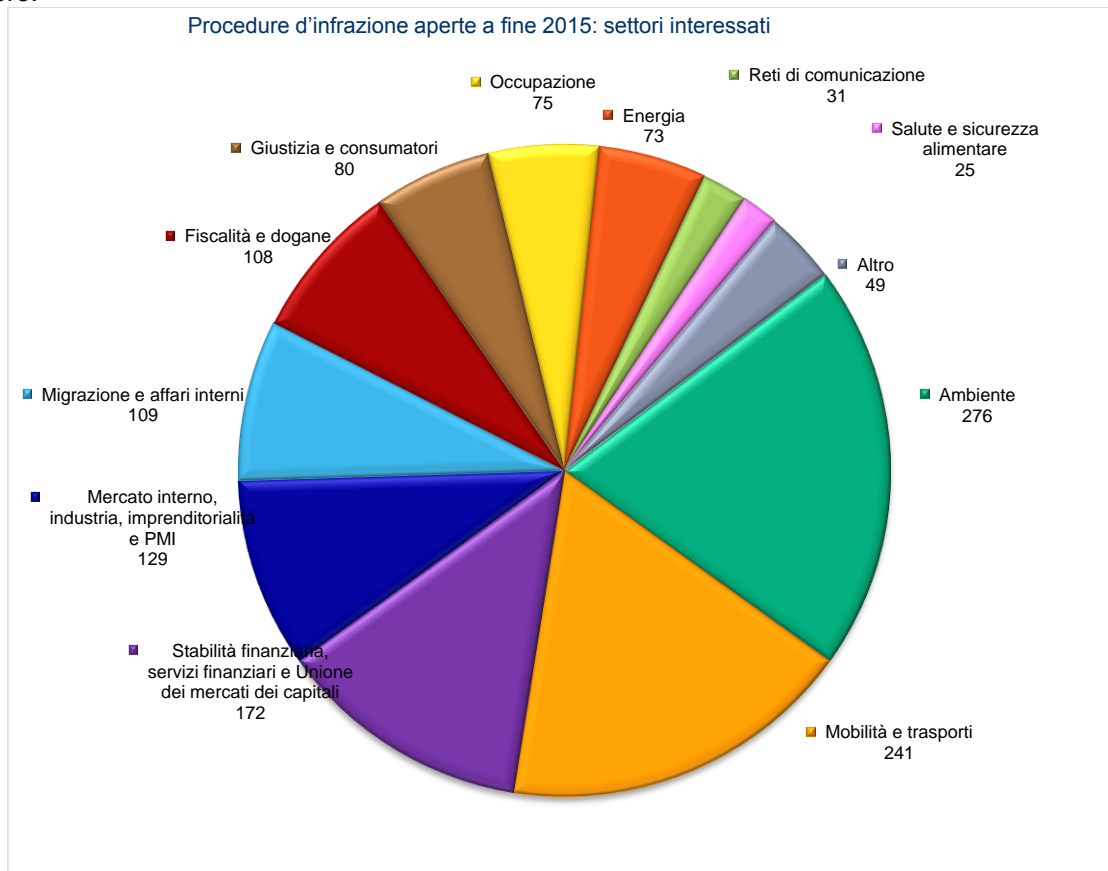
Alla fine del 2015 risultavano aperte **1 368** procedure d'infrazione. Pur essendo leggermente più alto rispetto a quello registrato l'anno precedente, questo numero resta di gran lunga inferiore al livello del 2011, come indica il grafico sottostante.



Nel grafico che segue è illustrato il numero di procedure d'infrazione aperte per Stato membro alla fine del 2015:



Il grafico riportato di seguito indica la ripartizione delle procedure d'infrazione aperte alla fine del 2015, per settore:



La Commissione continua il suo dialogo con lo Stato membro anche dopo avere avviato una procedura d'infrazione formale, al fine di assicurare la conformità alla legislazione dell'UE. Le statistiche confermano i notevoli sforzi profusi dagli Stati membri per risolvere le procedure d'infrazione prima che la Corte emetta la sentenza<sup>104</sup>.

Nel 2015 la Commissione ha chiuso:

- 474 procedure d'infrazione dopo l'invio di lettere di costituzione in mora;
- 183 casi dopo l'invio di pareri motivati; e
- 12 casi dopo aver deciso di deferire il caso alla Corte, ma prima di presentare la domanda. La Commissione ha inoltre ritirato 13 casi prima che la Corte si pronunciasse.

## 2. Sentenze della Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE

Nel 2015 la Corte ha emesso 25 sentenze a norma dell'articolo 258 del TFUE, delle quali 18 (82%) sono state a favore della Commissione. La Corte ha emesso il maggior numero di sentenze nei confronti di:

- Polonia (quattro, tutte a favore della Commissione);

<sup>104</sup> I dati che seguono sono stati calcolati per tutte le procedure d'infrazione indipendentemente dalla loro origine (ossia denuncia, iniziativa propria della Commissione o ritardo di recepimento di direttive da parte degli Stati membri).

- Belgio (due, entrambe a favore della Commissione);
- Bulgaria (due, entrambe a favore della Commissione);
- Francia (due, entrambe a favore della Commissione);
- Germania (due, entrambe a favore della Commissione);
- Grecia (due, entrambe a favore della Commissione);
- Lussemburgo (due, entrambe a favore della Commissione);
- Slovacchia (due, entrambe a favore della Slovacchia) e
- Regno Unito (due, una delle quali a favore del Regno Unito).

Fiscalità (9), occupazione (6) e ambiente (4) sono stati i settori interessati dal maggior numero di sentenze emesse dalla Corte nel corso del 2015.

Gli Stati membri adottano frequentemente le misure necessarie per conformarsi a una sentenza della Corte in modo tempestivo. Tuttavia, alla fine dell'anno risultavano ancora aperte 85 procedure d'infrazione dopo una sentenza della Corte perché la Commissione aveva ritenuto che gli Stati membri interessati non avessero ancora eseguito le sentenze a norma dell'articolo 258 del TFUE. La maggioranza di tali procedure ha interessato la Grecia (10), la Polonia (8) e la Spagna (7) e ha riguardato l'ambiente (35), i trasporti (12), la fiscalità (9) nonché la salute e la protezione dei consumatori (7).

Di questi 85 casi, 2 erano già stati deferiti alla Corte per la seconda volta. Quando la Corte commina sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE, lo Stato membro inadempiente è tenuto a corrispondere immediatamente la somma forfettaria nonché a continuare a versare la penalità giornaliera fino a quando non si sarà pienamente conformato alla prima e alla seconda sentenza della Corte. Nel 2015 la Corte ha emesso tre sentenze a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE e ha imposto il pagamento di una penalità all'Italia<sup>105</sup> e alla Grecia<sup>106</sup>. Alla fine del 2015 risultavano ancora aperte sette procedure d'infrazione a seguito di una sentenza emessa dalla Corte a norma dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE.

---

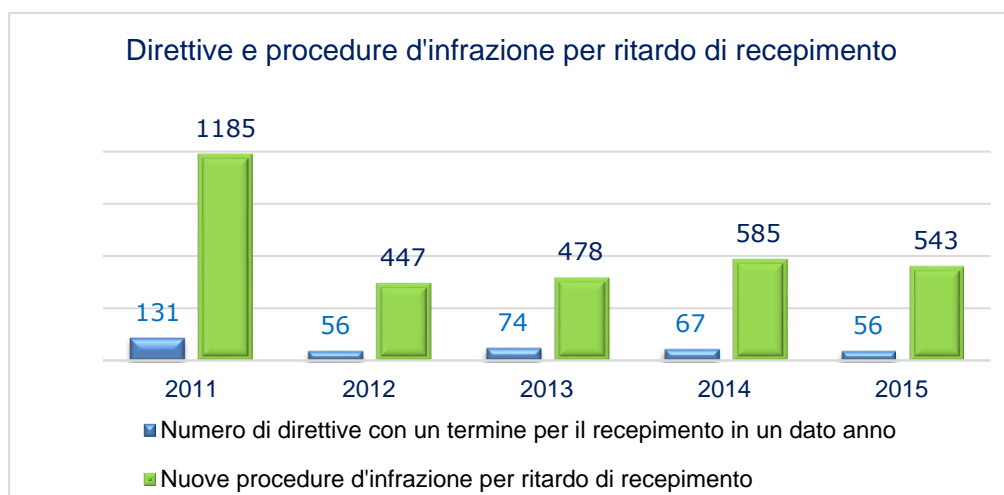
<sup>105</sup> Commissione europea/Repubblica italiana, [C-653/13](#) (somma forfettaria: 20 milioni di EUR; penalità: 120 000 EUR al giorno fino al rispetto della sentenza ai sensi dell'articolo 258 del TFUE); Commissione europea/Repubblica italiana, [C-367/14](#) (somma forfettaria: 30 milioni di EUR; penalità: 12 milioni di EUR per semestre fino al rispetto della sentenza ai sensi dell'articolo 258 del TFUE).

<sup>106</sup> Commissione europea/Repubblica ellenica, [C-167/14](#) (somma forfettaria: 10 milioni di EUR; penalità: 3,64 milioni di EUR per semestre fino al rispetto della sentenza ai sensi dell'articolo 258 del TFUE).

## VI. Recepimento di direttive

### 1. Ritardi nel recepimento

Combattere i ritardi nel recepimento è una priorità consolidata della Commissione. La Commissione propone pertanto sanzioni pecuniarie quando deferisce uno Stato membro alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE per la mancata comunicazione tempestiva delle misure di recepimento di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa (per maggiori dettagli, cfr. il punto VI.2).



Le direttive da recepire nel 2015 erano 56, un numero inferiore rispetto alle 67 del 2014. **Anche le nuove procedure d'infrazione per ritardo di recepimento sono leggermente diminuite, passando da 585 a 543.**

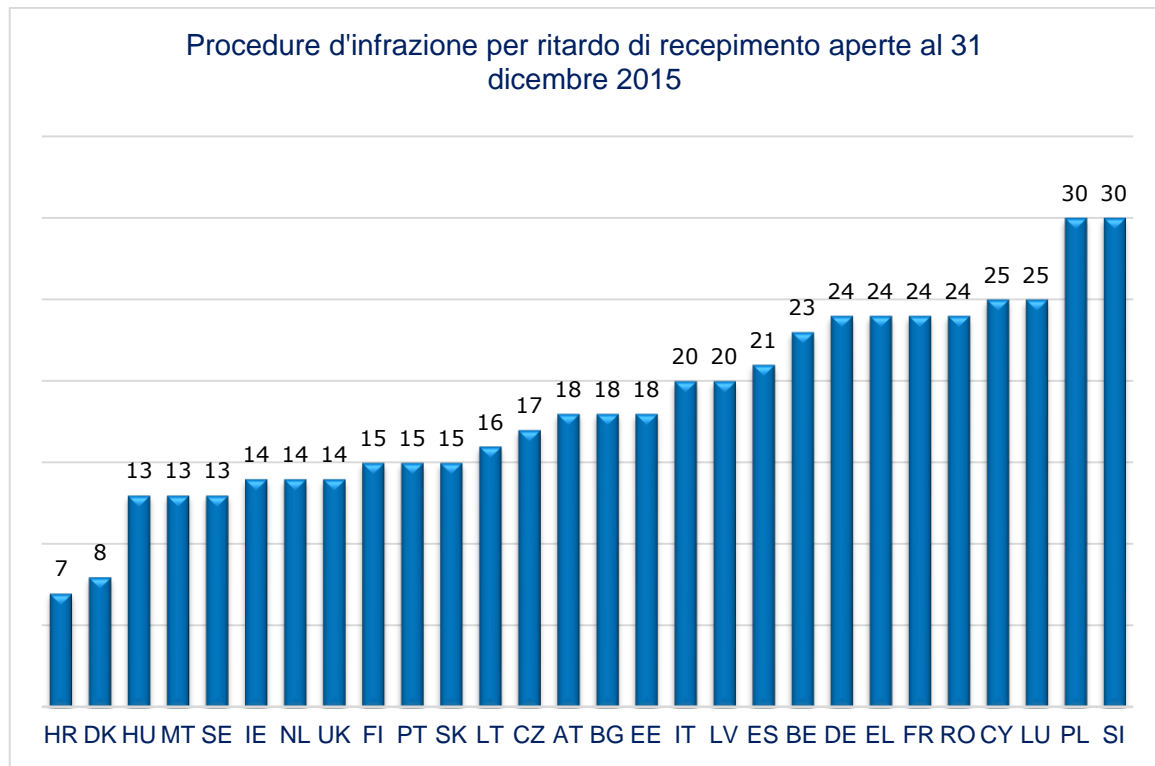
Alla fine del 2015 **erano ancora aperte 518 procedure d'infrazione per ritardo di recepimento**, un aumento del 19% rispetto alle 421 aperte alla fine del 2014.

Il grafico riportato di seguito indica le cifre principali riguardanti le procedure d'infrazione per ritardo di recepimento (PIRR) avviate dalla Commissione nel 2015:

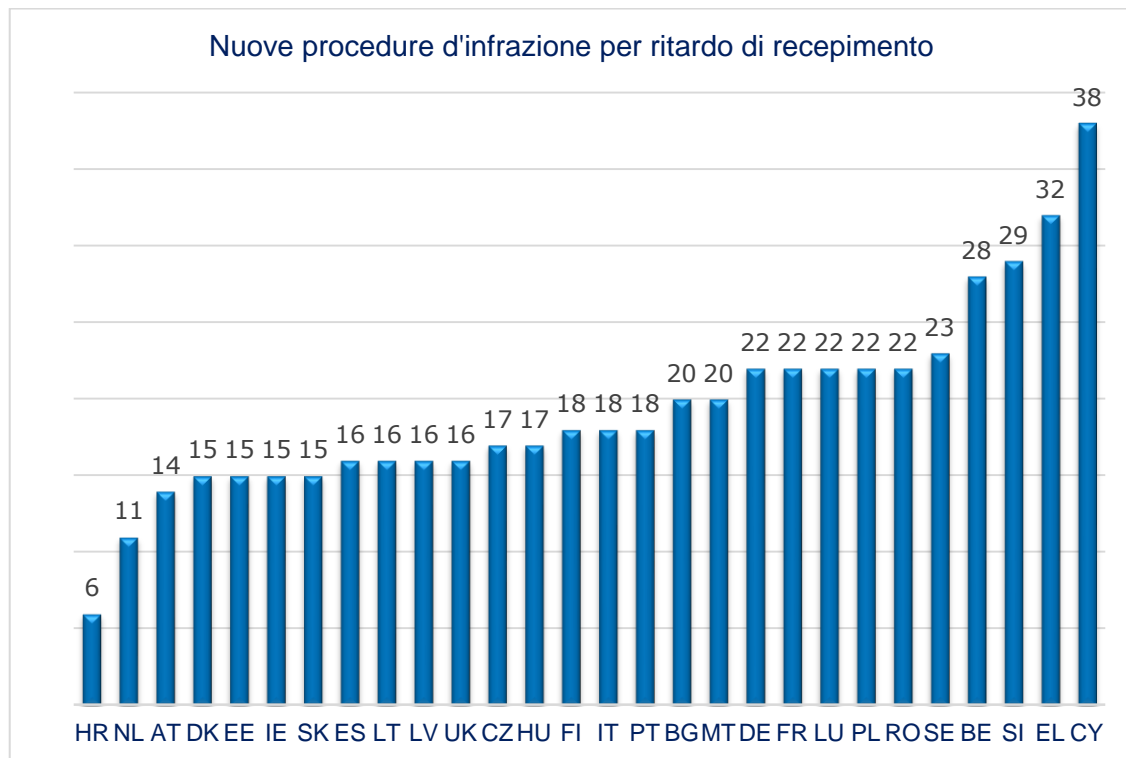
#### Procedure d'infrazione per ritardo di recepimento (PIRR) che risultavano aperte alla fine dell'anno

- 421 > PIRR aperte a fine 2014
- 543 > Nuove PIRR registrate nel 2015
- 446 > PIRR chiuse nel 2015
- = 518** > PIRR aperte a fine 2015

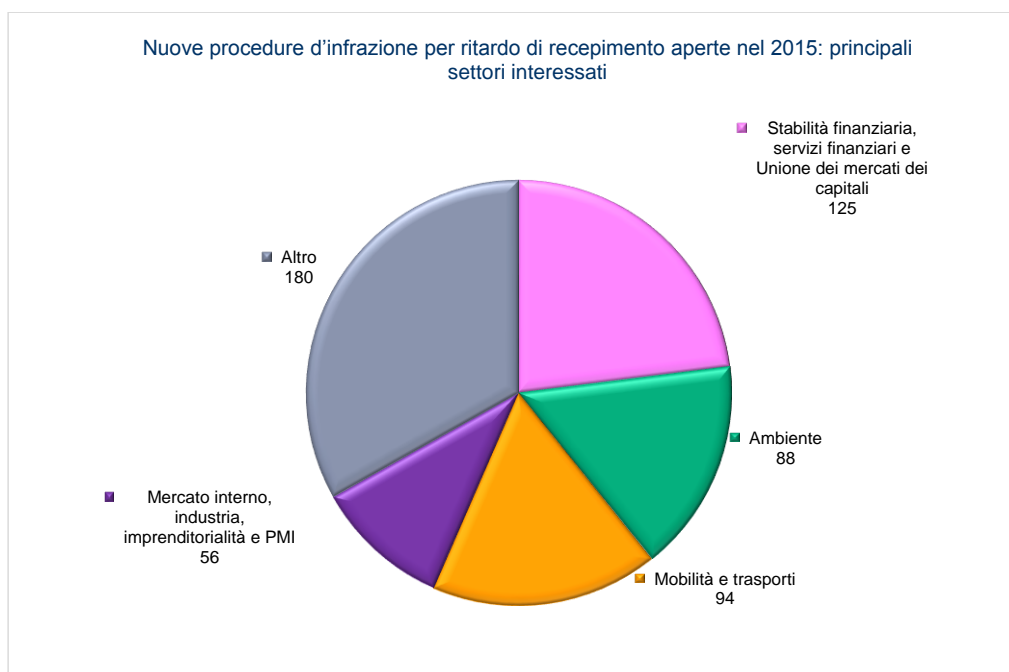
Nel grafico sottostante è riportato il numero di procedure d'infrazione per ritardo di recepimento aperte alla fine del 2015 per Stato membro, indipendentemente dall'anno in cui è stata avviata la procedura stessa.



Nel grafico successivo sono riportati i nuovi casi di procedure d'infrazione per ritardo di recepimento (in tutto **543**) aperti nel 2015, per Stato membro.



I settori in cui sono state avviate le nuove procedure d'infrazione per ritardo di recepimento nel 2015 sono illustrati nel grafico riportato di seguito:



Sono state avviate nuove procedure d'infrazione nei confronti di 26 Stati membri dovute a ritardi nel recepimento della direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento<sup>107</sup>. Inoltre, 23 Stati membri sono stati interessati da procedure d'infrazione per ritardo di recepimento della direttiva sui poteri dell'Autorità europea di vigilanza<sup>108</sup>. Sono state avviate ventuno procedure per ritardo di recepimento della direttiva "Solvibilità II"<sup>109</sup>, della direttiva sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose<sup>110</sup> e della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico<sup>111</sup>.

## 2. Deferimento alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE

A norma dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE, la Commissione può proporre sanzioni pecuniarie anche quando deferisce per la prima volta alla Corte di giustizia una procedura d'infrazione per recepimento incompleto di una direttiva legislativa ai sensi dell'articolo 258 del TFUE. Scopo di tale novità, introdotta dal trattato di Lisbona, è stimolare maggiormente gli Stati membri a recepire le direttive entro i termini previsti. La Commissione determina gli importi delle sanzioni pecuniarie da proporre in linea con la politica enuncata nella sua comunicazione sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE<sup>112</sup>.

Nel 2015 la Commissione ha continuato a rinviare alla Corte di giustizia procedure d'infrazione per ritardo di recepimento, chiedendo il versamento di penalità giornaliere ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE. Nel 2015 sono stati deferiti alla Corte cinque Stati membri, ovvero Polonia (due casi)<sup>113</sup> e Germania<sup>114</sup>, Grecia<sup>115</sup>, Lussemburgo<sup>116</sup> e Slovenia<sup>117</sup> (un caso

<sup>107</sup> Direttiva [2014/59/UE](#).

<sup>108</sup> Direttiva [2014/51/UE](#).

<sup>109</sup> Direttiva [2009/138/CE](#).

<sup>110</sup> Direttiva [2012/18/UE](#).

<sup>111</sup> Direttiva [2012/34/UE](#).

<sup>112</sup> GU C 12 del 15.1.2011, pag. 1.

<sup>113</sup> Commissione/Repubblica di Polonia, [C-545/15](#). La Commissione ha deferito la Polonia alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Ha proposto

ciascuno). La Commissione ha rinunciato agli atti in un caso relativo a ritardi nel recepimento, da parte della Slovenia, della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>118</sup>. In un altro caso, riguardante il ritardo di recepimento della direttiva relativa alla protezione degli animali utilizzati a fini sperimentali o ad altri fini scientifici, la Commissione ha deciso di rinviare la questione alla Corte, ma lo Stato membro ha adottato le misure di attuazione necessarie prima che quest'ultima fosse adita, evitando pertanto il procedimento giudiziario.

Nel 2015 gli Stati membri hanno intensificato i loro sforzi per portare a termine il recepimento prima dell'emissione delle sentenze da parte della Corte di giustizia. Tuttavia, risultavano aperte quattro procedure d'infrazione nell'ambito delle quali era stato proposto il pagamento di penalità giornaliera: due per la Polonia e una ciascuno per la Grecia e il Lussemburgo.

In un caso, lo Stato membro interessato ha portato a termine il recepimento e la Commissione ha pertanto ritirato la procedura d'infrazione in una fase molto avanzata del procedimento giudiziario<sup>119</sup>. Questo ritiro particolarmente tardivo ha indotto la Commissione a valutare l'ipotesi di rivedere la sua politica di applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE<sup>120</sup> al fine di garantire un più efficace e tempestivo recepimento delle direttive dell'UE negli Stati membri<sup>121</sup>.

---

una penalità giornaliera di 71 610 EUR; Commissione/Repubblica di Polonia, [C-683/15](#). La Commissione ha deferito la Polonia alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Ha proposto una penalità giornaliera di 51 456 EUR.

<sup>114</sup> Commissione europea/Repubblica federale di Germania, [C-546/15](#). La Commissione ha deferito la Germania alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Ha proposto una penalità giornaliera di 210 078 EUR.

<sup>115</sup> Commissione europea/Repubblica ellenica, [C-540/15](#). La Commissione ha deferito la Grecia alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva sull'efficienza energetica. Ha proposto una penalità giornaliera di 29 145,6 EUR.

<sup>116</sup> Commissione europea/Granducato di Lussemburgo, [C-684/15](#). La Commissione ha deferito il Lussemburgo alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Ha proposto una penalità giornaliera di 6 700 EUR.

<sup>117</sup> Commissione europea/Repubblica di Slovenia, [C-357/15](#). La Commissione ha deferito la Slovenia alla Corte di giustizia per l'attuazione incompleta della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Ha proposto una penalità giornaliera di 8 408,4 EUR.

<sup>118</sup> Direttiva [2012/19/UE](#).

<sup>119</sup> Commissione europea/Repubblica di Polonia [C-320/13](#), [IP/15/4499](#).

<sup>120</sup> [GU C 12 del 15.1.2011, pag. 1.](#)

<sup>121</sup> [IP/15/4499](#).



## VII. Conclusioni

L'elevato numero di procedure d'infrazione nel 2015 dimostra che garantire la tempestiva e corretta applicazione del diritto dell'UE negli Stati membri rimane una sfida considerevole. La Commissione continuerà a rafforzare la sua risposta qualora siano individuate violazioni del diritto dell'Unione. Il pacchetto "Legiferare meglio", adottato nel maggio 2015, fornirà agli Stati membri l'assistenza e il sostegno necessari durante la fase di attuazione e agevererà l'applicazione del diritto dell'UE. Nell'ambito del programma "Legiferare meglio", la Commissione ha già rafforzato la sua azione preventiva per sostenere gli Stati membri nel processo di attuazione del diritto dell'Unione. A tale proposito, la Commissione fornisce consulenza e sostegno agli Stati membri avvalendosi di un'ampia gamma di strumenti (documenti di orientamento, riunioni, seminari, organismi di esperti, relazioni di attuazione e di valutazione ex post, ecc.). Al tempo stesso, la Commissione intende rafforzare l'applicazione del diritto dell'UE sulla base di verifiche strutturate e sistematiche del recepimento e della conformità della legislazione nazionale. Tuttavia, dal canto loro gli Stati membri devono intensificare gli sforzi per conformarsi al diritto dell'Unione, a vantaggio sia dei cittadini che delle imprese.

In linea con l'attenzione accordata dalla Commissione Juncker ai dossier prioritari ("grande per le grandi cose, piccola per le piccole cose"), gli approcci attuali alla politica di applicazione della Commissione devono evolvere in vista di un'attuazione più tempestiva ed efficace della legislazione dell'UE. La Commissione farà il punto su tale evoluzione in una nuova comunicazione sull'applicazione del diritto dell'Unione, finalizzata all'adozione di un approccio più strategico all'attuazione della legislazione dell'UE in tutti i settori.