



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.12.2011
COM(2011) 930 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot

{SEC(2011) 1626 definitivo}

1. INTRODUZIONE

Nel 2007, la Commissione europea ha adottato una comunicazione dal titolo "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario"¹, nella quale suggeriva di avviare un progetto, basato su un rapporto di partenariato tra la Commissione stessa e gli Stati membri, per assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea, fornire risposte più rapide ai cittadini e alle imprese nonché soluzioni ai problemi, e accelerare la gestione dei procedimenti in corso.

Nell'aprile 2008 è stato ideato a tal fine il progetto EU Pilot, avviato con la partecipazione su base volontaria di 15 Stati membri. Nel marzo 2010 la Commissione ha adottato la prima relazione di valutazione del progetto EU Pilot², nella quale osservava che il sistema aveva iniziato a produrre risultati positivi ma che molti aspetti potevano essere ulteriormente sviluppati per migliorare il funzionamento del sistema, aumentare la comprensione tra i servizi della Commissione e gli Stati membri partecipanti, velocizzare il trattamento dei casi e migliorare i risultati conseguiti³.

Nel 2010 e nel 2011 la Commissione ha proseguito l'opera di attuazione, completamento e perfezionamento del progetto. Si elencano di seguito i principali sviluppi nell'applicazione del progetto EU Pilot successivi all'adozione della prima relazione di valutazione del marzo 2010:

- a seguito della valutazione globalmente positiva del progetto EU Pilot nella prima relazione di valutazione, la Commissione ha invitato i restanti 12 Stati membri ad aderire al progetto. L'invito è stato raccolto da dieci Stati membri, che hanno quindi aderito a EU Pilot⁴;
- dal marzo 2010, viene applicato un termine di riferimento generale di 10 settimane per la valutazione delle risposte degli Stati membri da parte dei servizi della Commissione, analogamente al termine applicato agli Stati membri stessi;
- dal marzo 2010, l'ambito di applicazione di EU Pilot è stato esteso in modo da includere, di norma e con poche eccezioni, tutti i casi relativi alla corretta attuazione e applicazione della normativa dell'Unione o alla conformità della normativa nazionale al diritto dell'Unione in fase iniziale, prima dell'eventuale ricorso a una procedura di infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE;
- la Commissione ha migliorato il sistema informatico su cui poggia il progetto EU Pilot per assicurarne l'efficiente funzionamento e semplificarne l'utilizzazione.

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

² COM(2010)70 definitivo.

³ Cfr. sezione 4 "Conclusioni generali".

⁴ I 25 Stati membri ad oggi partecipanti al progetto sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Finlandia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Malta sta predisponendo i meccanismi interni necessari e dovrebbe iniziare ad utilizzare il sistema a breve, mentre sono ancora in corso i negoziati con il Lussemburgo.

Nella prima relazione di valutazione, la Commissione si era impegnata a produrre una ulteriore valutazione nel 2011; il presente documento costituisce per l'appunto la seconda relazione di valutazione del progetto EU Pilot. Onde fornire un quadro d'insieme esaustivo del sistema, la presente relazione copre il periodo che va dall'avvio del progetto, nell'aprile 2008, fino al settembre 2011. Essa si incentra sui principali riscontri che consentono di valutare l'efficienza del sistema e si basa pertanto sui dati relativi al numero e al volume dei fascicoli, ai settori delle politiche interessati e al rispetto dei parametri fissati; si è tenuto altresì conto dei dati disponibili sulla qualità dei fascicoli. Ulteriori elementi statistici di riscontro sono contenuti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

2. METODO DI LAVORO

EU Pilot rappresenta il principale strumento attraverso il quale la Commissione comunica con gli Stati membri partecipanti in merito alla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea o alla conformità della legislazione di uno Stato membro con il diritto dell'Unione europea in fase iniziale (cioè prima dell'avvio di una procedura di infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE).

Ogniqualevolta si prospetti un possibile ricorso alla procedura d'infrazione, di norma si ricorre a EU Pilot prima che la Commissione dia avvio alla prima fase del procedimento a norma dell'articolo 258 del TFUE. Questo approccio sostituisce la precedente prassi ordinaria della Commissione di inviare lettere amministrative all'uopo. Tuttavia, quando per motivi di urgenza o per altri interessi prevalenti è necessario avviare immediatamente il procedimento d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE, possono essere autorizzate deroghe ed è possibile avviare detto procedimento senza preivi contatti attraverso EU Pilot. In questi casi eccezionali, la Commissione può reagire immediatamente alla presunta infrazione di uno Stato membro, sollecitandolo a conformarsi al diritto dell'Unione europea. Il sistema gestisce richieste di informazioni e denunce presentate dai cittadini e dalle imprese, nonché casi avviati d'ufficio. Questi ultimi comprendono questioni poste dalla commissione per le petizioni del Parlamento europeo o, con lettera, da parte di un membro del Parlamento europeo, alla Commissione.

La banca dati è concepita in lingua inglese. Tuttavia, alcuni Stati membri si avvalgono del diritto di effettuare gli scambi di corrispondenza nella propria lingua ufficiale. La Commissione provvede alle esigenze di traduzione secondo necessità.

I singoli fascicoli, compresa una descrizione del caso e le domande in merito a un tema specifico, sono successivamente trasmessi allo Stato membro interessato attraverso l'applicazione EU Pilot, dando alle autorità nazionali un termine di dieci settimane per rispondere nel modo più esauriente possibile alle domande formulate e per proporre una soluzione ai problemi identificati che sia compatibile con il diritto dell'Unione europea. Da parte loro, gli Stati membri possono sottoporre alla Commissione una richiesta motivata di proroga del termine, ove ne abbiano necessità per formulare la propria risposta. La Commissione decide caso per caso se accettare o meno le richieste di proroga del termine generale.

In circostanze eccezionali, la Commissione può fissare un termine inferiore alle dieci settimane, spiegando allo Stato membro le ragioni della riduzione dei tempi.

Entro un ulteriore termine di dieci settimane, la risposta fornita dallo Stato membro viene esaminata e la valutazione della risposta viene caricata nella banca dati EU Pilot. Se non viene individuata alcuna soluzione compatibile con il diritto dell'UE, può essere avviato un procedimento d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE. Qualora il caso sia stato avviato a seguito di una denuncia, si predispongono inoltre una risposta al denunciante sull'esito dell'indagine condotta in merito. Ove necessario, si richiedono ulteriori informazioni alle autorità dello Stato membro.

Il rispetto delle scadenze suindicate da entrambe le parti è fondamentale per assicurare che il primo passo fondamentale della gestione dei casi (cioè l'invio di una lettera di messa in mora a norma dell'articolo 258 del TFUE o la chiusura del fascicolo) possa essere effettuato entro il termine massimo di 12 mesi dalla data di registrazione della denuncia nel sistema di registrazione (CHAP) o dall'apertura di un caso d'ufficio nell'ambito di EU Pilot. Pertanto, il rispetto del termine di dieci settimane costituisce un parametro per la valutazione delle prestazioni sia degli Stati membri che della Commissione.

Le richieste di accesso ai documenti relativi ai casi EU Pilot sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione⁵, come attuato dalla decisione della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno⁶.

3. VALUTAZIONE

La presente valutazione è suddivisa in due periodi temporali: la valutazione dei casi archiviati comprende il periodo dal marzo 2010 al febbraio 2011, mentre i dati statistici d'insieme sul funzionamento del sistema riguardano il periodo che va dall'avvio del progetto, nell'aprile 2008, fino al settembre 2011.

In particolare, la valutazione verte sui seguenti aspetti:

- una valutazione dei casi EU Pilot chiusi tra il marzo 2010 e il febbraio 2011 effettuata dagli Stati membri e dalla Commissione sulla base dei criteri di qualità e di collaborazione/sostegno;
- il volume dei casi gestiti nell'ambito del sistema EU Pilot. Questa valutazione comprende anche un'analisi delle tendenze in atto nei diversi Stati membri, che tiene conto delle diverse date di adesione al progetto EU Pilot;
- l'origine dei casi e i settori politici interessati dai casi inseriti nel sistema;
- il tempo medio impiegato dagli Stati membri e dalla Commissione per trattare i casi e il grado di ottemperanza al termine generale di dieci settimane;
- infine, il tasso di "successo" del progetto, vale a dire la percentuale di risposte fornite dagli Stati membri che sono state ritenute accettabili e non hanno richiesto l'avvio di

⁵ GU L 145 del 31.05.2001, pag. 43.

⁶ GU L 345 del 29.12.2001, pag. 94.

un procedimento formale d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE. L'obiettivo di EU Pilot è di conseguire risultati più rapidi e di identificare soluzioni compatibili con il diritto dell'Unione europea a vantaggio dei cittadini e delle imprese attraverso una migliore cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, evitando la necessità di avviare lunghe procedure d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE.

Informazioni più dettagliate sui suddetti temi sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Per quanto concerne la valutazione dei casi archiviati nel periodo tra il marzo 2010 e il febbraio 2011, la Commissione e gli Stati membri partecipanti hanno risposto a una serie di domande basate su tre criteri principali: *qualità, cooperazione e sostegno*. I risultati di questa valutazione dimostrano che quando trattano un caso, gli Stati membri sono generalmente soddisfatti della qualità dei fascicoli EU Pilot presentati dalla Commissione, in particolare sotto il profilo della chiarezza dei quesiti posti e dell'identificazione delle questioni in gioco. Infine, sia la Commissione che gli Stati membri sono pienamente soddisfatti del livello di collaborazione e sostegno nell'ambito del progetto.

Per quanto concerne il *volume* dei casi, nel periodo aprile 2008 – settembre 2011 sono stati presentati 2 121 casi a EU Pilot. Di questi, 1 410 casi hanno completato⁷ l'iter di EU Pilot. Tuttavia, il numero di casi non è distribuito in modo uniforme tra gli Stati membri. Oltre al fatto che gli Stati membri più popolosi ricevono un numero maggiore di casi nell'ambito di EU Pilot in quanto hanno un numero più elevato di cittadini, imprese e organizzazioni della società civile, va tenuta presente la differenza del numero di casi tra gli Stati membri che usano il sistema dall'inizio del 2008 e quelli che hanno aderito al sistema nel corso del 2010 o del 2011. Pertanto, sul totale di 2 121 fascicoli il 15,5% è stato presentato all'Italia e alla Spagna, l'8% al Regno Unito, il 7,7% alla Germania e il 6,5% al Portogallo.

Gli Stati membri si sono rifiutati di trattare solo il 2% di tutti i casi ricevuti nell'ambito di EU Pilot: la motivazione principale è stata l'insufficienza delle informazioni fornite dal denunciante.

Le questioni oggetto dei casi trasmessi attraverso EU Pilot riflettono sostanzialmente la distribuzione esistente del volume dei quesiti e dei problemi fra i diversi settori del diritto dell'Unione europea: circa il 33% dei casi riguarda tematiche ambientali, il 15% il mercato interno, il 10,5% la fiscalità, l'8% la mobilità e i trasporti e il 6% la salute e la tutela dei consumatori.

Per quanto concerne l'*origine*, il 49% dei 2 121 casi ha avuto origine da denunce, mentre per il 7% si trattava di domande da parte di cittadini o imprese e il restante 44% circa era costituito da casi avviati dalla Commissione di propria iniziativa.

Il tempo impiegato dagli Stati membri e dalla Commissione per trattare i fascicoli EU Pilot viene misurato con riferimento al parametro di dieci settimane. Dall'avvio di EU Pilot nel 2008, il *tempo medio* impiegato dagli Stati membri per fornire risposte ai casi è di 67 giorni,

⁷ "Completato" significa che gli Stati membri hanno fornito le proprie risposte ai casi, che sono state valutate dalla Commissione come compatibili o meno con il diritto dell'Unione europea.

in linea con il termine di riferimento di dieci settimane (70 giorni). Dal marzo 2010⁸ il tempo medio impiegato dai servizi della Commissione per valutare le risposte fornite dalle autorità degli Stati membri e per decidere in merito all'eventuale seguito da dare al caso è di 102 giorni, superiore pertanto al termine generale. Va notato che la maggior parte dei casi di superamento del termine avviene quando i servizi della Commissione hanno necessità di ulteriori informazioni da parte delle autorità nazionali, specie nei casi più complessi e laddove sono necessarie traduzioni.

Per quanto concerne il "*tasso di successo*" dei 1 410 casi che hanno completato l'iter nel sistema, circa l'80% (1 107 fascicoli) delle risposte fornite dagli Stati membri è stato giudicato accettabile, consentendo la chiusura del caso senza che fosse necessario avviare un procedimento d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE. Circa il 20% dei casi (303) per i quali non è stato possibile individuare alcuna soluzione accettabile in conformità al diritto dell'Unione europea è passato alla fase di infrazione, già avviata o in corso di preparazione da parte della Commissione successivamente al trattamento del caso nell'ambito di EU Pilot. Nella prima relazione di valutazione di EU Pilot, il tasso di successo era dell'85%; uno dei motivi del lieve calo registrato potrebbe essere l'aumento del numero di casi EU Pilot dovuto alla partecipazione di nuovi Stati membri. Inoltre, a differenza di quanto avveniva nel periodo esaminato dalla prima relazione (quando il ricorso a EU Pilot prima dell'avvio di un procedimento d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE era facoltativo) EU Pilot deve ora essere utilizzato in tutti i casi nei quali è necessario ottenere ulteriori elementi di fatto o di diritto per la piena comprensione di un problema relativo alla corretta applicazione e attuazione del diritto dell'Unione europea o alla conformità della normativa nazionale con quella dell'Unione.

A partire dal 2010, la Commissione ha registrato una riduzione del numero di nuovi procedimenti di infrazione⁹ avviati nei confronti dei primi 15 Stati membri ad aver aderito volontariamente a EU Pilot. Anche per i restanti 12 Stati membri che hanno aderito a EU Pilot dopo il marzo 2010 si è registrata una diminuzione, seppure di minore entità. Quantunque non sia possibile identificare tutte le ragioni di questa tendenza, si ritiene che uno dei motivi sia stato proprio l'istituzione di EU Pilot, che aiuta a chiarire e risolvere in modo soddisfacente talune questioni relative all'applicazione del diritto dell'Unione europea poste dalla Commissione, consentendo così di risolvere i problemi senza che sia necessario ricorrere alle procedure d'infrazione e, nel caso di denunce, fornendo risultati più rapidi ai cittadini e alle imprese.

4. CONCLUSIONI

Conformemente agli impegni assunti dalla Commissione nella prima relazione di valutazione di EU Pilot:

- EU Pilot è stato esteso e ad oggi viene utilizzato pienamente da 25 Stati membri. La sua applicazione è stata ampliata, perfezionata e rafforzata.

⁸ Questa è la data in cui è stato introdotto un termine generale di dieci settimane per la valutazione da parte della Commissione delle risposte fornite dagli Stati membri nell'ambito del sistema.

⁹ I casi di mancata comunicazione non sono compresi in questa statistica, in quanto non rientrano nel campo di applicazione di EU Pilot.

- Il progetto ha dato e continua a dare un contributo positivo alla collaborazione fra la Commissione e gli Stati membri partecipanti per rispondere alle domande e risolvere i problemi dei cittadini, delle imprese e della società civile organizzata in modo più rapido. Circa l'80% delle risposte fornite dagli Stati membri è stato valutato come accettabile (conforme al diritto dell'Unione europea) consentendo la chiusura del caso senza che fosse necessario avviare un procedimento d'infrazione a norma dell'articolo 258 del TFUE.
- Grazie al ricorso più sistematico a EU Pilot, gli Stati membri partecipanti hanno ottenuto una visione centralizzata della gestione complessiva delle questioni relative all'applicazione del diritto dell'Unione europea.
- I metodi di lavoro e la qualità dei fascicoli aperti in EU Pilot sono stati migliorati grazie alla cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri, che sono impegnati a proseguire gli sforzi per mantenere prestazioni soddisfacenti.
- Gli Stati membri e la Commissione in particolare continueranno a perseguire il rispetto del termine standard di dieci settimane per il trattamento dei casi.
- In stretta collaborazione con gli Stati membri, il sistema informatico e l'ambito di applicazione del progetto sono stati ulteriormente sviluppati e chiariti al fine di migliorare il funzionamento di EU Pilot.
- Vi sono margini di miglioramento per quanto attiene alla cooperazione e al funzionamento, in particolare per quanto concerne il rispetto delle scadenze concordate e la qualità sia dei quesiti posti dalla Commissione che delle risposte fornite dagli Stati membri.

La Commissione ritiene che EU Pilot non sia più un progetto in fase iniziale di rodaggio, bensì un metodo di lavoro consolidato che produce risultati per la Commissione, gli Stati membri partecipanti e i cittadini. L'approccio generale adottato dalla Commissione consiste nel cercare di risolvere i problemi rapidamente attraverso il ricorso a EU Pilot e, ove necessario, avviare e condurre con decisione i procedimenti d'infrazione. La Commissione sta valutando la possibilità di estendere l'utilizzo di EU Pilot quale strumento per la risoluzione e la prevenzione dei problemi a tutti gli Stati membri, e prosegue i contatti con gli Stati membri che non utilizzano ancora EU Pilot.

Le future relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea tratteranno anche aspetti del funzionamento di EU Pilot.