COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.4.2012
COM(2012) 154 final

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

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

INTRODUZIONE

L'Unione europea si basa sul rispetto dello Stato di diritto. La realizzazione dei suoi numerosi obiettivi, definiti nei trattati e negli atti normativi, dipende da un'applicazione efficace del diritto dell'Unione negli Stati membri. In quanto custode dei trattati, la Commissione riconosce il ruolo essenziale che gli autori di denunce svolgono nel permetterle di individuare le violazioni del diritto dell'Unione. Nel 2002 la Commissione ha stabilito le procedure che disciplinano i suoi rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto dell'Unione[1]. In seguito la Commissione ha migliorato e ampliato i suoi metodi di registrazione e trattamento della corrispondenza con gli autori di denunce relative all'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Per tenere conto di questi cambiamenti, la Commissione ha deciso di rivedere e aggiornare la sua comunicazione del 2002.

Il nuovo strumento informatico CHAP ("Complaint handling/Accueil des plaignants"), creato nel settembre 2009, permette alla Commissione di rispondere più direttamente alle esigenze dei cittadini, delle imprese e della società civile. In questa applicazione sono registrate tutte le denunce. Entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione viene emesso un avviso di ricevimento, che indica che la comunicazione è stata registrata come denuncia. In precedenza, la comunicazione era registrata solo dopo la valutazione del suo contenuto. Il seguito dato alla denuncia continua a essere determinato in base alla natura della questione sollevata, dai motivi su cui si basa, dalla sua probabile incidenza e dalle priorità stabilite dalla Commissione nella comunicazione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario" [COM(2007) 502 definitivo].

L'entrata in vigore del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) rende necessario aggiornare alcuni termini utilizzati nella precedente comunicazione, che sono stati modificati dal trattato stesso. Occorre inoltre chiarire le divergenze tra le diverse versioni linguistiche della precedente comunicazione[2].

Nella presente comunicazione, la Commissione illustra le misure amministrative predisposte a favore dell'autore della denuncia, che essa si impegna a rispettare nel trattamento delle denunce e nell'esame della presunta violazione.

Le misure a favore dell'autore della denuncia oggetto della presente comunicazione lasciano tuttavia impregiudicato il carattere bilaterale del procedimento per inadempimento di cui agli

---

1 COM (2002) 141 def. del 20.3.2002.

2 Nella versione inglese del testo modificato, al punto 4 la locuzione "where necessary", con cui nella precedente versione era stata erroneamente tradotta la locuzione "le cas échéant", è sostituita da "in such cases"; al punto 8 è introdotta l'espressione "upon his request", che non era stata tradotta nelle precedenti versioni inglese e svedese.

articoli 258 e 260 del TFUE e all'articolo 106 bis del trattato Euratom. In proposito, la Commissione può solo rammentare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, essa dispone del potere discrezionale di decidere se avviare o meno[3] il procedimento d'infrazione e quando farlo[4], nonché se e quando adire la Corte[5]. Inoltre, la Commissione dispone di un potere discrezionale che esclude il diritto dei singoli di esigere che essa decida in un senso determinato[6].

Come la Corte ha avuto occasione di dichiarare, "i danni provocati dagli organi nazionali sono tali da fare insorgere soltanto la responsabilità di questi ultimi e i giudici nazionali restano esclusivamente competenti a garantirne il risarcimento"[7]. In proposito è opportuno sottolineare l'importanza dei mezzi di ricorso disponibili a livello nazionale ed eventualmente rafforzarli, in quanto consentono agli autori di denunce di far valere i loro diritti in modo più diretto e specifico[8].

Infine, in materia di procedimenti d'infrazione la Commissione applica le norme sull'accesso ai documenti stabilite dal regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione[9], quali attuate con le disposizioni contenute in allegato alla decisione 2001/937/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno[10], e quali interpretate dalla Corte[11].

---

3 Cfr. in particolare: sentenza del 6 dicembre 1989 nella causa C-329/88, *Commissione/Repubblica ellenica* (Raccolta 1989, pag. 4159); sentenza del 27 novembre 1990 nella causa C-200/88, *Commissione/Repubblica ellenica* (Raccolta 1990, pag. I-4299); sentenza del 21 gennaio 1999 nella causa C-207/97, *Commissione/Regno del Belgio* (Raccolta 1999, pag. I-275); sentenza del 25 novembre 1999 nella causa C 212/98, *Commissione/Irlanda* (Raccolta 1999, pag. I-8571); sentenza del 6 luglio 2000 nella causa C-236/99, *Commissione/Regno del Belgio* (Raccolta 2000, pag. I-05657); sentenza del 14 maggio 2002 nella causa C-383/00, *Commissione/Repubblica federale di Germania* (Raccolta 2002, pag. I-04219).

4 Sentenza del 1° giugno 1994 nella causa C-317/92, *Commissione/Repubblica federale di Germania* (Raccolta 1994, pag. I-2039); sentenza del 10 maggio 1995 nella causa C-422/92, *Commissione/Repubblica federale di Germania* (Raccolta 1995, pag. I-1097).

5 Sentenza del 6 ottobre 2009 nella causa C-562/07, *Commissione/Spagna* (Raccolta 2009, pag. I-9553).

6 Sentenza del 14 settembre 1995 nella causa T- 571/93, *Lefebvre e altri/ Commissione* (Raccolta 1995, pag. II-2379).

7 Sentenza del 26 febbraio 1986 nella causa C-175/84, *Krohn & Co. Import-Export GmbH & Co. KG / Commissione delle Comunità europee* (Raccolta 1986, pag. 753).

8 Ulteriori proposte in tale contesto sono presentate nella comunicazione "Trarre il massimo beneficio dalle misure ambientali dell'UE: instaurare la fiducia migliorando le conoscenze e rafforzando la capacità di risposta", COM(2012)95 final del 7.3.2012.

9 GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

10 GU L 345 del 29.12.2001, pag. 94.

11 Si vedano in proposito la sentenza del 5 marzo 1997 nella causa T-105/95, *Commissione / WWF UK* (Raccolta 1997, II-313); la sentenza dell'11 dicembre 2001 nella causa T-191/99, *Commissione / Petrie e altri* (Raccolta 2001, pag. II-3677); la sentenza del 21 settembre 2010 nelle cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Regno di Svezia e altri / Association de la presse internationale ASBL (API) e Commissione*.

1. Definizioni e campo di applicazione

Si intende per "denuncia" qualsiasi comunicazione scritta destinata alla Commissione ed intesa a denunciare misure, omissioni o prassi di uno Stato membro contrarie al diritto dell'Unione.

Si intende per "autore della denuncia" la persona o l'organismo che presenta denuncia presso la Commissione.

Si intende per "procedimento d'infrazione" la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento avviato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) o dell'articolo 106 bis del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato Euratom).

L'approccio qui descritto si applica ai rapporti intercorrenti tra gli autori di denunce e la Commissione in relazione a misure o prassi che potrebbero rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 258 del TFUE. Non si applica invece alle denunce che si riferiscono ad altre disposizioni dei trattati, in particolare alle denunce riguardanti gli aiuti di Stato ai sensi degli articoli 107 e 108 del TFUE nonché del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio[12].

2. Principi generali

Chiunque può chiamare in causa uno Stato membro presentando denuncia presso la Commissione, senza dover sostenere alcuna spesa, contro misure (legislative, regolamentari o amministrative), omissioni o prassi imputabili allo Stato di cui trattasi e ritenute contrarie al diritto dell'Unione.

L'autore della denuncia non deve dimostrare di avere interesse ad agire in tal senso, né è tenuto a provare di essere interessato in via principale e diretta dalla misura, dall'omissione o dalla prassi denunciata.

Fatte salve le eccezioni di cui al punto 3, la Commissione registra la comunicazione come denuncia secondo le indicazioni esposte dall'autore nella comunicazione stessa.

La Commissione valuta in modo discrezionale se dare o non dare seguito alla denuncia.

3. Registrazione delle denunce

Ogni denuncia relativa all'applicazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro viene iscritta nell'applicazione centrale per la registrazione delle denunce sull'applicazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro (in appresso: "applicazione").

Non possono essere esaminate come denunce, e non vengono quindi iscritte nell'applicazione, le comunicazioni:

– anonime o che non rechino l'indirizzo del mittente, o rechino un indirizzo incompleto;

---

[12] GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

– che non facciano riferimento, esplicito o implicito, ad uno Stato membro cui siano imputabili le misure o le prassi contrarie al diritto dell'Unione;

– che denuncino il comportamento di una persona o di un organismo privato, salvo che la denuncia riveli una partecipazione dei pubblici poteri o segnali la loro passività con riferimento al comportamento stesso. In ogni caso, la Commissione verifica se la comunicazione possa eventualmente rivelare la sussistenza di comportamenti contrari alle norme sulla concorrenza stabilite dagli articoli 101 e 102 del TFUE;

– che non rechino alcun addebito;

– che rechino addebiti in ordine ai quali la Commissione abbia assunto una posizione chiara, pubblica e costante, che viene comunicata all'autore della denuncia;

– che rechino addebiti che manifestamente esulano dal campo d'applicazione del diritto dell'Unione.

4. Avviso di ricevimento

La Commissione emette una ricevuta per ogni denuncia entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione. La ricevuta reca il numero di registrazione da menzionare in ogni ulteriore comunicazione.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e sul server *Europa* dell'Unione europea.

Ove la Commissione decida di non registrare la comunicazione nell'applicazione, ne avverte l'autore con semplice lettera, precisando il motivo o i motivi di cui al punto 3, secondo comma.

In tal caso, la Commissione informa l'autore della denuncia sulle eventuali vie alternative di ricorso, in particolare sulla facoltà di adire i giudici nazionali, il Mediatore europeo, i mediatori nazionali, oppure di avvalersi di un qualsiasi altro procedimento di denuncia previsto a livello nazionale o internazionale.

5. Modalità di presentazione delle denunce

Per essere registrate nell'applicazione, le denunce devono essere presentate per iscritto, sotto forma di lettera, fax o e-mail.

Esse vanno stilate in una delle lingue ufficiali dell'Unione.

Per accelerare il trattamento delle denunce, si raccomanda di usare il modulo standard di denuncia pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*[13] e ottenibile su richiesta presso la Commissione, o sul sito web della Commissione, o sul server dell'Unione europea (*Europa*), all'indirizzo seguente:

http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_it.htm.

---

[13] GU C 119 del 30.4.1999, pag. 5.

Il modulo reca un allegato in cui vengono illustrati i principi generali del procedimento per inadempimento e viene indicato che la sentenza con la quale la Corte accerta l'inadempimento non produce effetti sui diritti dell'autore della denuncia. Quest'ultimo viene invitato a esperire altresì le vie nazionali di ricorso a sua disposizione.

Le denunce scritte relative all'applicazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro possono essere inviate al Segretariato generale della Commissione per posta, all'indirizzo "B-1049 Bruxelles, Belgio", o per e-mail all'indirizzo SG-PLAINTES@ec.europa.eu, oppure depositate in uno degli uffici di rappresentanza della Commissione negli Stati membri.

6. Protezione dell'autore della denuncia e dei dati personali

La comunicazione allo Stato membro dell'identità dell'autore della denuncia e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo dell'autore stesso, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati[14].

7. Comunicazione con l'autore della denuncia

Una volta registrata, la denuncia può essere ulteriormente esaminata in collaborazione con lo Stato membro interessato. La Commissione ne informa per iscritto l'autore della denuncia.

Qualora sulla base della denuncia venga avviato un procedimento d'infrazione, la Commissione prende contatto con l'autore della denuncia e lo informa per iscritto di ogni fase del procedimento (costituzione in mora, parere motivato, ricorso dinanzi alla Corte o archiviazione).

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e sul server *Europa* dell'Unione europea.

In qualsiasi fase del procedimento, l'autore della denuncia può chiedere che gli sia consentito d'illustrare o precisare alla Commissione, sul posto e a proprie spese, gli elementi contenuti nella sua denuncia.

8. Termine per l'esame delle denunce

Di massima, la Commissione esamina le denunce registrate al fine di arrivare a una decisione di costituzione in mora o di archiviazione entro il termine di un anno a decorrere dalla registrazione della denuncia.

In caso di superamento di tale termine, la Commissione ne informa per iscritto l'autore della denuncia, ove questi ne faccia richiesta.

9. Esito dell'esame delle denunce

[14] GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

Al termine dell'esame della denuncia, la Commissione può decidere la costituzione in mora dello Stato membro interessato e quindi l'avvio del procedimento d'infrazione, oppure l'archiviazione della pratica.

La Commissione decide, nell'ambito del suo potere discrezionale, se avviare o chiudere un procedimento d'infrazione.

L'autore della denuncia viene informato per iscritto sulla decisione presa dalla Commissione in merito alla pratica di cui trattasi e delle decisioni successivamente adottate dalla Commissione in ordine alla stessa pratica.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e sul server *Europa* dell'Unione.

10. Archiviazione

Salvo circostanze eccezionali aventi carattere urgente, la Commissione, ove intenda proporre l'archiviazione della pratica relativa alla denuncia, informa in via preliminare l'autore, a mezzo lettera, esponendo i motivi della proposta e invitandolo a presentare eventuali osservazioni entro il termine di quattro settimane.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e sul server *Europa* dell'Unione europea.

Qualora l'autore della denuncia non risponda o non possa essere raggiunto per una causa a lui non imputabile, oppure qualora le osservazioni da lui formulate non inducano la Commissione a riconsiderare la propria posizione, viene proposta l'archiviazione della pratica.

Se le osservazioni formulate dall'autore della denuncia sono tali da indurre la Commissione a riconsiderare la propria posizione, l'esame della denuncia prosegue.

L'autore della denuncia viene informato per iscritto in merito alla decisione di archiviazione presa dalla Commissione.

11. Pubblicità delle decisioni in materia d'infrazione

Le decisioni della Commissione in materia d'infrazione sono pubblicate entro una settimana dalla loro adozione sul sito Internet del segretariato generale della Commissione:

http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_it.htm

Le decisioni riguardanti l'adozione di un parere motivato rivolto allo Stato membro o la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia sono inoltre rese note mediante comunicato stampa, salvo decisione contraria della Commissione.

12. Accesso ai documenti relativi ai casi d'infrazione

L'accesso ai documenti relativi ai casi d'infrazione è disciplinato dal regolamento (CE) n. 1049/2001, quale attuato dalle disposizioni contenute in allegato alla decisione 2001/937/CE, CECA, Euratom[15].

13. Denuncia al Mediatore europeo

L'autore della denuncia il quale ritenga che vi sia stata, da parte della Commissione, cattiva amministrazione nel trattamento della denuncia stessa, a causa dell'inosservanza di una delle presenti disposizioni, ha facoltà di ricorrere al Mediatore europeo a norma degli articoli 24 e 228 del TFUE.

[15] GU L 345 del 29.12.2001, pag. 94.