

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XII
N. 26

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI VENERDÌ 6 MAGGIO 1994

Risoluzione
sulla trasparenza del diritto comunitario e la necessità della
sua codificazione

Annunziata il 22 giugno 1994

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto l'articolo 148 del suo regolamento,

vista la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini (A3-0266/94),

A. convinto che la certezza del diritto costituisce un fattore fondamentale di sopravvivenza e di sviluppo per l'Unione europea e le Comunità a tutela dei cittadini ed a garanzia dell'attività delle istituzioni,

B. considerando che tale certezza è tanto maggiore quanto più semplici e chiare sono le norme adottate dalle istituzioni dell'Unione,

C. insoddisfatto dello stato attuale della legislazione comunitaria di cui nel corso degli ultimi cinque anni ha puntualmente denunciato il carattere opaco e farraginoso in più occasioni, e in special modo nelle risoluzioni annuali in materia di applicazione del diritto comunitario,

D. rilevando che l'esigenza di una radicale semplificazione della legislazione comunitaria è finalmente stata condivisa:

a) dagli Stati membri nelle dichiarazioni allegate al trattato sull'Unione relative alla gerarchia degli atti comunitari, alla trasparenza del processo decisionale e all'applicazione del diritto comunitario,

b) dal Consiglio europeo nelle conclusioni delle riunioni di Birmingham e di Edimburgo nel 1992 nonché di Bruxelles del 10/11 dicembre 1993, in base alle quali la Commissione è stata invitata a presentare proposte di semplificazione e riforma di diverse disposizioni comunitarie,

c) dal Consiglio che in numerose risoluzioni ha auspicato la codificazione e semplificazione delle norme che interessano il mercato interno, l'ambiente, ecc.,

d) dal Consiglio e dalla Commissione, che nella dichiarazione interistituzionale del 25 ottobre 1993 su democrazia, trasparenza e sussidiarietà hanno previsto il primo di procedere « alla semplificazione ed alla codificazione della legislazione comunitaria in cooperazione con le altre istituzioni », la seconda di pubblicare d'ora in poi nel programma legislativo la lista delle misure per le quali proporrà la codificazione,

e) dalla Commissione che ha finalmente presentato in recenti comunicazioni al Consiglio europeo, al Parlamento e al Consiglio una strategia coerente per il riordino e la codificazione della legislazione vigente;

E. consapevole tuttavia del fatto che nonostante questa serie di dichiarazioni e di impegni a tutti i livelli e presso tutte le istituzioni poco o nulla sia stato fatto nel corso degli ultimi anni per rimuovere le cause della confusione legislativa talché le codificazioni adottate si contano sulle dita di una mano a fronte di una produzione normativa di oltre 300/400 misure normative per anno,

F. rilevando che delle 19 proposte previste nel programma legislativo 1993 solo alcune sono state trasmesse al Parlamento europeo,

G. consapevole altresì delle proprie nuove dirette responsabilità in relazione all'estensione delle proprie competenze in

campo legislativo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione (1),

H. richiamando le modifiche apportate al proprio regolamento interno, e particolarmente il nuovo testo dell'articolo 82, al

(1) Ricordiamo che il Parlamento interviene nel processo legislativo nel quadro delle seguenti procedure:

CODECISIONE con il Consiglio in materia di:

- libera circolazione dei lavoratori (articolo 49)
- riconoscimento diplomi e libertà di stabilimento delle persone fisiche e giuridiche (articoli 54 par. 2, 56 par. 1, seconda frase, 57 par. 1 e 57 par. 2, seconda frase)
- libera prestazione dei servizi (articolo 66)
- realizzazione del mercato interno (articolo 100A)
- istruzione (articolo 126 par. 4)
- cultura (articolo 128 par. 5)
- sanità (articolo 129 par. 4)
- tutela dei consumatori (articolo 129A)
- schemi di reti transeuropee (articolo 129D)
- programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (articolo 130I)
- programmi generali in materia ambientale (articolo 130S par. 3)

PARERE CONFORME su atti del Consiglio in materia di:

- diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione (articolo 8A par. 2)
- organizzazione ed obiettivi dei fondi strutturali (articolo 130D par. 1) e fondo di coesione (articolo 130D par. 2)
- compiti della Banca Centrale europea (articolo 105 par. 6)
- modifica dello statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali (articolo 106 par. 5)
- procedura elettorale uniforme per il PE (articolo 138 par. 3)
- accordi di associazione (articolo 238) o accordi che creino un quadro istituzionale specifico, o con rilevanti incidenze finanziarie o che implicino la modifica di atti adottati in codecisione (articolo 228 par. 3 al. 2)
- adesione di nuovi stati membri (articolo 0 TUE)

COOPERAZIONE nell'elaborazione di atti del Consiglio in materia di:

- divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità (articolo 6)
- trasporti (articolo 75)
- compiti del fondo sociale e applicazione del fondo di sviluppo regionale (articolo 125 e 130E)
- programmi comunitari di realizzazione delle reti transeuropee (articolo 129D)
- partecipazione delle imprese, diffusione dei risultati della ricerca (articolo 130J), programmi complementari (articolo 130K) e partecipazione della Comunità a programmi promossi da più stati membri (articolo 130L)
- attuazione degli obiettivi in campo ambientale (articolo 130S par.1)
- cooperazione allo sviluppo (articolo 130W)
- realizzazione dell'unione economica e monetaria (articoli 103 par. 5, 104A par. 2, 104B e 105A par. 2).

fine di procedere a un esame spedito delle proposte di codificazione,

1. propone alle altre Istituzioni di definire, nella misura del possibile, una linea coerente e graduale in merito alla strategia da seguire:

a) quando si intende procedere alla riforma e alla semplificazione della legislazione comunitaria in determinati settori (come per esempio, la fissazione del nuovo regime IVA, la riforma della legislazione relativa ai Fondi strutturali, la nuova regolamentazione del diritto di soggiorno, un nuovo approccio nel settore delle regolamentazioni tecniche, per il riconoscimento dei titoli, ecc.);

b) quando si tende alla riformulazione di una misura comunitaria in occasione di una modifica sostanziale (senza tuttavia rimettere in discussione fondamentalmente gli obiettivi e i principi di tale legislazione vigente — cfr. Codice doganale);

c) quando si mira alla codificazione di testi a fini puramente di certezza giuridica senza tuttavia avere l'intenzione di apportare nuove modifiche alla legislazione in questione;

Per quanto riguarda la riforma e la semplificazione della legislazione esistente

2. approva la necessità di procedere in linea generale a una riforma e a una semplificazione della legislazione nella versione proposta dalla Commissione nelle comunicazioni sull'adeguamento della normativa vigente al principio della sussidiarietà (COM(93)0545) e in materia di codificazione per una migliore trasparenza del diritto comunitario nel settore del mercato interno (COM(93)0361);

3. propone alla Commissione di presentare, in occasione della definizione del programma legislativo, le sue osservazioni e proposte in ordine alla riforma e alla semplificazione della normativa comunitaria e si impegna a reagire puntualmente,

nel quadro dello stesso esercizio, a tali riflessioni e proposte; una volta stabiliti i settori prioritari nel quadro del programma legislativo, la Commissione procederà alla definizione delle proposte di riforma, eventualmente previa consultazione degli operatori economici e sociali interessati, se del caso sulla base di documenti strategici (libri Verde o Bianco) e tenendo conto degli orientamenti definiti dal Parlamento a norma dell'articolo 138 B e dal Consiglio conformemente all'articolo 152 del Trattato;

Per quanto riguarda le riformulazioni effettuate in occasione di una modifica sostanziale

4. si compiace per il fatto che la Commissione abbia finalmente accettato la raccomandazione del Parlamento di procedere a un rinnovo sistematico della legislazione vigente in modo che in caso di necessità di una modifica sostanziale:

la Commissione presenti al Parlamento e al Consiglio una proposta contenente altresì le disposizioni destinate a non essere modificate affinché, terminato il processo di adozione, il nuovo provvedimento si sostituisca integralmente alle disposizioni precedenti;

il Parlamento e il Consiglio si impegnino a esaminare le proposte della Commissione convenendo di non sollevare di nuovo questioni fondamentali né di moltiplicare le modifiche alle disposizioni vigenti;

Per quanto riguarda le codificazioni ufficiali

5. ritiene adeguato che il programma legislativo indichi non solo le linee delle riforme legislative menzionate al punto 2, ma anche l'elenco delle opportune codificazioni ufficiali;

6. manifesta il suo accordo sul « progetto di metodo di lavoro accelerato in vista di una codificazione ufficiale dei testi

legislativi », adottato l'11 marzo 1994 dai Servizi giuridici delle tre Istituzioni (cfr. allegato I), con le seguenti modifiche:

a) segnala innanzitutto che, nel caso in cui l'atto codificato debba essere adottato con la procedura di codecisione, divenendo in tal modo un atto del Parlamento e del Consiglio, il Parlamento si riserva il diritto di valutare, in via preliminare, l'opportunità della codificazione proposta;

b) ricorda in proposito soprattutto i termini della sua risoluzione del 16 dicembre 1993 (A3-0417/93) sui problemi della comitatologia connessi all'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea e in particolare i principi indicati ai paragrafi 2 e 3 di tale risoluzione;

c) manifesta il suo assenso a che per codificazione « ufficiale » o « costitutiva » si intenda la procedura volta ad abrogare gli atti che costituiscono oggetto della codificazione e a sostituirli con un unico atto che non comporti alcuna modifica della sostanza degli atti in parola;

d) concorda sul fatto che i settori prioritari sui quali dovrebbe vertere la codificazione siano concordati dalle tre Istituzioni interessate, su proposta della Commissione; quest'ultima iscriverà nel suo programma di lavoro le proposte di codificazione che intende presentare e il Parlamento delibererà in merito al momento dell'approvazione del programma legislativo annuale;

e) accoglie il suggerimento che nella sua proposta di codificazione la Commissione si impegni a non presentare modifiche sostanziali agli atti che costituiscono oggetto della codificazione;

f) sottoscrive la proposta secondo cui il gruppo consultivo costituito dai servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione esaminerà la proposta di codificazione non appena adottata dalla Commissione ed esprimerà il suo parere in tempo utile per consentire alle Istituzioni di disporre del parere prima di avviare rispettivamente l'esame della proposta in oggetto. In caso di disaccordo, il

gruppo potrà segnalare la posizione dei vari servizi;

g) sottolinea che il normale processo legislativo della Comunità sarà integralmente rispettato;

h) ritiene che l'oggetto della proposta della Commissione, ovvero una codificazione pura e semplice di testi esistenti, costituisca in linea di principio un limite alla presentazione di qualsiasi modifica sostanziale da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, fermo restando che spetterà a ciascuna Istituzione valutare la nozione di « modifica sostanziale »;

i) si dichiara d'accordo in linea di massima che la proposta della Commissione sia esaminata in tutti i suoi aspetti secondo una procedura accelerata in seno al Parlamento europeo (commissione unica per l'esame della proposta e procedura semplificata per la sua approvazione) e al Consiglio (esame da parte di un gruppo unico e procedura dei « punti I/A » al COREPER-Consiglio);

j) ritiene che qualora fosse necessario, nel corso della procedura legislativa, non limitarsi a una codificazione pura e semplice e procedere a modifiche sostanziali, le tre Istituzioni dovrebbero esaminare le modalità più adeguate per tener conto delle risoluzioni eventualmente già approvate; spetterebbe alla Commissione presentare, se del caso, la o le proposte necessarie a tal fine; il Parlamento si riserva il diritto di sospendere l'adozione dell'atto legislativo volto alla codificazione qualora lo consideri inopportuno;

Per quanto riguarda il consolidamento puramente redazionale dei testi legislativi

7. in attesa di un ricorso rapido e ampliato al metodo di codificazione illustrato al punto precedente, spetta alle Istituzioni responsabili dell'adozione degli atti legislativi, secondo i trattati in vigore, decidere quando e come le versioni consolidate di tali atti possono essere pubblicate per informazione;

8. ribadisce il suo invito alla Commissione a presentare al Parlamento, in occasione della presentazione di una proposta di modificazione sostanziale (qualora non sia opportuno seguire la procedura indicata al punto 4), a titolo d'informazione, una versione consolidata della legislazione vigente quale risulterebbe una volta approvata la modifica;

9. si riserva il diritto di verificare annualmente il rispetto di tali criteri in occasione della relazione sull'applicazione del diritto comunitario e della definizione del programma legislativo;

Per quanto riguarda le modalità di redazione dei testi legislativi

10. ritiene opportuno definire con il Consiglio e la Commissione le norme comuni di redazione dei testi legislativi e a tal fine prendere conoscenza dei criteri da esso menzionati trattandosi dell'adozione di propri atti (risoluzione del giugno 1993);

Per quanto concerne l'effettivo accesso dei cittadini ai testi legislativi

11. ritiene necessaria, per chiari motivi di trasparenza e tutela della certezza giuridica, la revisione, mediante una decisione congiunta da parte del Parlamento e del Consiglio e in applicazione dell'articolo 191 del trattato CE e dell'articolo 163 del trattato CEEA, della decisione del 15 settembre 1958 relativa alla creazione della Gazzetta Ufficiale; la nuova decisione, come è il caso per le corrispondenti disposizioni delle Gazzette Ufficiali degli Stati membri, dovrebbe indicare:

quali atti devono o possono essere pubblicati e entro quali termini;

dove e come la Gazzetta Ufficiale deve essere accessibile ai cittadini nel territorio dell'Unione;

se è auspicabile e possibile, per motivi di efficacia e nel rispetto del principio di sussidiarietà, che l'Unione possa utilizzare reti di distribuzione delle Gazzette Ufficiali degli Stati membri;

12. ritiene che le istituzioni dell'Unione, oltre alla pubblicità legale assicurata dalla Gazzetta Ufficiale, possano ricorrere, in accordo con gli Stati membri e secondo lo spirito dell'articolo 5 del Trattato CE, ad altre forme di comunicazione (stampa, radio, TV, reti informatiche, ecc.) per informare i cittadini dell'entrata in vigore di disposizioni direttamente applicabili;

Per quanto riguarda l'accesso per via informatica ai testi legislativi

13. ritiene prioritario che il programma IDA preveda la creazione di una rete tra gli uffici preposti alla pubblicazione delle Gazzette Ufficiali negli Stati membri e nella Comunità, al fine di consentire l'accesso al testo integrale delle disposizioni nazionali che recepiscono norme comunitarie, nonché il recupero di tali testi nella base dati CELEX;

14. ritiene sia giunto il momento di rilanciare la base dati CELEX (Communis Europae Lex) sulla base dell'impulso congiunto di Parlamento, Consiglio e Commissione, e a tal fine propone che le linee di riforma di tale sistema di informazione sulla legislazione comunitaria siano definite a partire da indicazioni fornite al Comitato direttivo dell'Ufficio delle Pubblicazioni

dalla commissione giuridica e per i diritti dei cittadini del Parlamento europeo,

dall'organo competente del Consiglio;

15. si riserva, in accordo con il Consiglio e la Commissione, la possibilità di elaborare e pubblicare raccolte legislative tematiche (in materia di ambiente, fisca-

lità, diritto societario, ecc.) corredate dalle disposizioni di applicazione destinate agli operatori del diritto e alle istituzioni nazionali e regionali interessate;

16. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consi-

glio, alla Commissione nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

ENRICO VINCI
Segretario generale

NICOLAS ESTGEN
Vicepresidente