

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XII
N. 177

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 GENNAIO 1996

Risoluzione

sulla dodicesima relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario - 1994
[COM(95)0500-C4-0233/95]

Annunziata il 13 marzo 1996

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la dichiarazione n. 19 sull'applicazione del diritto comunitario allegata all'atto finale del trattato sull'Unione europea e adottata dalla Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri il 7 febbraio 1992,

vista la risoluzione del Consiglio del 7 dicembre 1992 sui mezzi per assicurare il buon funzionamento del mercato unico (1),

vista la risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria (2),

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 16 febbraio 1994, sullo sviluppo della cooperazione amministrativa ai fini dell'attuazione e applicazione della legislazione comunitaria nell'ambito del mercato interno [COM(94)0029-C3-0108/94],

vista la risoluzione del Consiglio del 16 giugno 1994 sullo sviluppo della cooperazione amministrativa ai fini dell'attuazione e l'applicazione della legislazione comunitaria nel mercato interno (3),

vista la risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 sulla diffusione elettronica del diritto comunitario e dei diritti nazionali

(1) G.U. C 334 del 18 dicembre 1992, pag. 1.

(2) G.U. C 166 del 17 giugno 1993, pag. 1.

(3) G.U. C 179 del 1° luglio 1994, pag. 1.

di esecuzione e sul miglioramento delle condizioni d'accesso (4),

visto l'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 su un metodo di lavoro accelerato ai fini di una codificazione ufficiale dei testi legislativi (5),

viste talune proposte contenute nella relazione del « gruppo MOLITOR » sulla semplificazione legislativa ed amministrativa presentata al Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 3 maggio 1995 sul ruolo delle sanzioni ai fini dell'attuazione della legislazione comunitaria nel settore del mercato interno [COM(95)0162],

vista la risoluzione del Consiglio del 29 giugno 1995 sull'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario e sulle sanzioni applicabili alle sue violazioni nel settore del mercato interno (6),

vista la relazione della Commissione del 15 giugno 1995 al Consiglio e al Parlamento europeo sul mercato unico nel 1994 [COM(95)0238-C4-0239/95],

viste le discussioni svoltesi il 21 giugno 1995 a Bruxelles in occasione del simposio della propria commissione giuridica e per i diritti dei cittadini sulla relazione tra il diritto internazionale pubblico, il diritto comunitario e il diritto nazionale degli Stati membri,

viste talune petizioni indirizzate alla propria commissione per le petizioni sulla trasposizione inadeguata di talune direttive comunitarie,

viste le discussioni svoltesi nella riunione del 27 e 28 settembre 1995 tra la propria commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i rappresentanti dei parlamenti degli Stati membri in merito

soprattutto al controllo dell'applicazione del diritto comunitario,

vista la XII relazione annuale della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri (1994) [COM(95)0500-C4-0233/95], (7),

visti il codice di condotta del Consiglio, del 2 ottobre 1995, riguardante la pubblicità dei processi verbali e delle dichiarazioni da iscrivere nei processi verbali del Consiglio nonché la risoluzione del Parlamento europeo, del 12 ottobre 1995 (8), sulla trasparenza delle decisioni del Consiglio e le procedure legislative della Comunità,

visto l'articolo 44 del proprio regolamento,

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i pareri della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale, della commissione per la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'energia, della commissione per le relazioni economiche esterne, della commissione per i trasporti e il turismo, della commissione per le petizioni e della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori (A4-0001/96),

A. considerando che la Comunità europea è una « comunità di diritto » la cui legislazione deve risultare da un processo decisionale trasparente caratterizzato da una qualità intrinseca dei suoi testi tale da facilitarne la comprensione da parte dei destinatari,

B. considerando che è incontestabile che le istituzioni hanno il dovere di compiere uno sforzo importante per miglio-

(4) G.U. C 179 del 1° luglio 1994, pag. 3.

(5) G.U. C 293 dell'8 novembre 1995, pag. 2.

(6) G.U. C 188 del 22 luglio 1995, pag. 1.

(7) G.U. C 254 del 29 settembre 1995, pag. 1.

(8) G.U. C 287 del 30 ottobre 1995, pag. 179.

rare la qualità dei testi legislativi comunitari,

C. considerando a tal fine che gli sforzi compiuti in materia di trasparenza del processo decisionale, oltre che in materia di semplificazione e di codificazione del diritto comunitario, risultano ancora insufficienti,

D. considerando le riflessioni e le posizioni rese pubbliche da taluni parlamenti nazionali e responsabili politici in merito alla Conferenza intergovernativa del 1996,

E. considerando che tali riflessioni non possono tuttavia mettere in causa l'*acquis comunitario*, nonché i principi di base dell'ordinamento giuridico comunitario, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di giustizia,

F. considerando le sentenze emesse dalle giurisdizioni costituzionali nazionali sul trattato sull'Unione europea,

G. considerando che le relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario costituiscono un'occasione non solo per valutare le attività della Commissione in quanto custode dei trattati, ma anche per permettere una riflessione sull'evoluzione di tale diritto e sul modo in cui esso viene applicato dai giudici nazionali, che sono i giudici comunitari di diritto comune,

H. ricordando che i trattati comunitari hanno instaurato un nuovo ordinamento giuridico a vantaggio del quale gli Stati hanno limitato, in settori sempre più estesi, i loro diritti sovrani e i cui soggetti sono non solo gli Stati membri ma anche i rispettivi cittadini,

I. ricordando che le caratteristiche essenziali dell'ordinamento giuridico comunitario sono in particolare la preminenza del diritto comunitario rispetto ai diritti degli Stati membri e l'effetto diretto di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli Stati stessi,

J. considerando che il trattato sull'Unione europea ha esplicitamente voluto mantenere integralmente l'*acquis comunitario* e svilupparlo creando un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni sono prese il più vicino possibile ai cittadini,

K. considerando che l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che la sorveglianza dei privati sulla salvaguardia dei loro diritti costituisce un mezzo essenziale ai fini della corretta applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, in quanto determina un controllo efficace che viene ad aggiungersi a quello che l'articolo 169 del trattato CE affida alla diligenza della Commissione,

L. riconoscendo, in merito, il ruolo fondamentale svolto dalla Corte di giustizia, soprattutto attraverso le sentenze emesse in applicazione dell'articolo 177 del trattato CE,

Sulla natura del diritto comunitario.

1. richiama l'attenzione sul fatto che un controllo esercitato da Corti costituzionali sulla validità di atti normativi comunitari in funzione delle loro rispettive Costituzioni comporta rischi per l'applicazione e l'interpretazione uniformi del diritto comunitario;

2. ricorda che le Comunità si fondano sul principio di attribuzione di competenze previsto agli articoli A del trattato sull'Unione europea e 3B del trattato CE e che è inteso che nuove competenze a favore dell'Unione potranno essere attribuite soltanto mediante revisione dei trattati (articolo N TUE) e successiva ratifica da parte dei parlamenti nazionali;

3. sottolinea il fatto che se, per ipotesi, un atto comunitario eccedesse i limiti del quadro delle competenze della Comunità, quali definiti dai trattati, spetterebbe, in ultima istanza, alla Corte di giustizia delle Comunità, custode della legalità degli atti,

annullarlo; che i rapporti di cooperazione esistenti tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di giustizia costituiscono un rimedio efficace a tal uopo; che, del pari, spetta alla Corte di giustizia controllare il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto da parte delle istituzioni, nonché da parte degli Stati membri, quando la loro attività si svolga in questa sfera di applicazione del diritto comunitario;

4. invita la Commissione a intensificare i suoi sforzi volti a una interpretazione dinamica delle norme di diritto comunitario, anche di fronte alla Corte di giustizia, onde sfruttarne al meglio tutte le potenzialità, e ciò a beneficio dei cittadini dell'Unione e delle altre persone residenti negli Stati membri;

Sulla trasparenza del processo decisionale.

5. ritiene che la trasparenza del processo decisionale costituisca un elemento inerente al carattere democratico dell'Unione europea e che essa sia condizione per la piena fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e dei progetti per il futuro dell'Unione;

6. ritiene che tutte le istituzioni debbano essere consapevoli di questa esigenza di trasparenza e debbano dotarsi della volontà politica di porla in pratica;

7. ribadisce le sue precedenti richieste miranti a far sì che il Consiglio legiferi, d'ora innanzi, in pubblico;

8. condanna la prassi del Consiglio di inserire nei processi verbali dichiarazioni unilaterali sulla legislazione in via di adozione, soprattutto nel quadro della procedura di codecisione; manifesta la propria perplessità per il fatto che la Commissione abbia ritenuto di potersi associare al Consiglio nel quadro di tali dichiarazioni e le chiede di porre termine a questa prassi che contraddice le sue ripetute dichiarazioni a favore della costruzione di una

« Comunità vicina ai suoi cittadini » (Bollettino CE n. 10 del 1992, pag. 9);

9. ritiene che le istituzioni non debbano rifiutare al pubblico l'accesso ai documenti relativi al processo legislativo comunitario, salvo che in casi del tutto eccezionali nei quali la divulgazione potrebbe nuocere alla protezione dell'interesse pubblico e della vita privata dell'individuo, rimanendo inteso che l'istituzione sollecitata deve motivare il suo rifiuto e interpretare le precitate eccezioni in modo restrittivo;

10. prende atto, in questo contesto, del summenzionato codice di condotta del Consiglio, del 2 ottobre 1995, riguardante la pubblicità dei processi verbali e delle dichiarazioni inserite nei processi verbali del Consiglio quanto agisce in sede legislativa ma ritiene che, manifestamente, questo testo non raggiunga per nulla l'obiettivo perseguito, vale a dire « garantire la trasparenza richiesta dei lavori legislativi del Consiglio e rendere tali lavori più accessibili ai cittadini della Comunità » (cfr. termini della lettera del Consiglio a questo Parlamento del 4 ottobre 1995); chiede di conseguenza al Consiglio di riesaminare al più presto la sua posizione e si dichiara sin d'ora pronto all'elaborazione congiunta di un accordo interistituzionale in materia;

Sulla qualità della legislazione comunitaria.

11. insiste affinché la Commissione presenti quanto prima tutte le proposte di codificazione costitutiva previste dal programma legislativo del 1995;

12. invita la Commissione, al fine di migliorare la qualità della legislazione, a far figurare, al momento della trasmissione di proposte di modifica della legislazione europea vigente, il testo integrale esistente e il testo integrale da essa proposto, uno di fianco all'altro, e a sottoporre quindi il testo consolidato al Consiglio e al Parlamento;

Sul contenuto della relazione annuale.

13. lamenta il fatto che la Commissione abbia trasmesso la dodicesima relazione annuale al Parlamento soltanto il 19 giugno 1995 e che essa sia stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* soltanto il 29 settembre 1995; ritiene che questo ritardo diminuisca in parte l'utilità dell'esame di queste relazioni e che la Commissione dovrebbe essere consapevole di tale fatto; chiede, quindi, una volta ancora che la relazione annuale relativa al 1995 gli venga trasmessa entro e non oltre il mese di marzo 1996;

14. constata che in questa relazione annuale la Commissione non ha proceduto a una valutazione globale dello stato della trasposizione del diritto comunitario, come essa faceva nelle sue precedenti relazioni; una tale valutazione dovrebbe indicare tanto gli elementi principali che hanno caratterizzato lo stato dell'applicazione del diritto comunitario durante l'anno di riferimento quanto, soprattutto, le proposte concrete previste dalla Commissione per migliorare la situazione nei settori più problematici nonché le misure che dovrebbero essere adottate dagli Stati membri e anche dal Parlamento e dal Consiglio; soltanto in questo modo, piuttosto che esaminare con ritardo un testo che riveste, secondo la stessa Commissione, una natura « inevitabilmente ripetitiva » (cfr. introduzione, terzo comma) si potrà instaurare tra le istituzioni e gli Stati membri un vero dialogo politico costruttivo; ritiene che nel contesto degli sforzi attualmente effettuati dalla Commissione per porre in essere un'autentica politica di informazione dovrebbe rientrare anche il suindicato testo contenente una valutazione globale e che tale testo dovrebbe essere ampiamente divulgato presso l'opinione pubblica, dati gli effetti negativi di una trasposizione non corretta del diritto comunitario;

15. constata che si è verificato un certo miglioramento nella trasposizione del di-

ritto comunitario ma deplora che in taluni settori (ambiente, appalti pubblici, assicurazioni, proprietà intellettuale, prodotti farmaceutici) sussistano dei ritardi;

16. fa rilevare che ogni parlamento potrebbe elaborare procedure interne intese a controllare l'attuazione del diritto comunitario e, se del caso, a intervenire efficacemente presso il governo, qualora questi sia responsabile della trasposizione e della esecuzione degli obblighi comunitari, specialmente qualora sia stato presentato alla Corte di giustizia un ricorso per inadempimento o qualora detta istituzione abbia pronunciato una sentenza di condanna; è opportuno ricordare in tale contesto la dichiarazione n. 14 allegata all'Atto finale del trattato sull'Unione europea relativa alla convocazione della Conferenza dei parlamenti allo scopo di istituire un dialogo politico regolare tra il Parlamento europeo e i parlamenti degli Stati membri;

17. prende atto dell'allegato 15 alle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Madrid, secondo il quale, nell'ottica di una maggiore trasparenza in seno all'Unione, quando sia stata elaborata una proposta legislativa importante, i parlamenti nazionali dovrebbero essere debitamente informati e ricevere i documenti nella lingua ufficiale dello Stato, in tempo utile per consentire loro di discutere fin dall'inizio del processo legislativo;

18. nel settore del mercato interno, rileva che gli appalti pubblici rappresentano senza dubbio un settore problematico, in cui si segnala un forte aumento del numero dei procedimenti di infrazione; lo stesso dicasi per il settore dell'IVA, nel quale perdurano numerosi i casi di inosservanza delle norme comunitarie; ricorda che questi e altri problemi sono stati sottolineati nella sua risoluzione del 15 novembre 1995 sulla relazione della Commissione concernente il mercato unico nel 1994 (9), e che esistono settori non an-

(9) Processo verbale della seduta in tale data, parte seconda, punto 10.

cora disciplinati da leggi comunitarie e tuttora caratterizzati da un vuoto nella legislazione del mercato interno, come, per esempio, nel campo dell'armonizzazione della tassazione indiretta;

19. nel settore dell'ambiente, constatata che l'applicazione pratica di alcune direttive in determinati Stati membri è carente e invita la Commissione a inserire nella prossima relazione annuale informazioni dettagliate sulle cause dell'applicazione non corretta delle varie direttive;

20. rileva che la direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (10), resta anche nel 1994 il settore che presenta i maggiori problemi e che questo risultato francamente deludente è in parte imputabile alla poca chiarezza del testo della direttiva stessa; è opportuno quindi insistere sulla necessità che in sede di modifica della direttiva si pervenga a un testo giuridicamente chiaro; infine, per quanto concerne le direttive riguardanti il settore dell'acqua, si deve constatare che il rispetto è in numerosi casi molto insoddisfacente, malgrado la normativa esista già da quasi 20 anni;

21. ritiene che nel settore dell'agricoltura dovranno essere compiuti sforzi supplementari dai vari Stati per accelerare il processo di trasposizione della direttiva che riguardano aspetti essenziali della normativa agricola, ovvero gli alimenti per animali, le norme veterinarie e fitosanitarie, le sementi; che senza tale sforzo, il mercato unico e la libera circolazione dei prodotti agricoli rischiano di incontrare difficoltà e ostacoli causati da procedure burocratiche e amministrative complesse, se non dal tentativo, nascosto dietro tali pretesti, di proteggere il mercato nazionale dalle importazioni provenienti dagli altri Stati dell'Unione;

(10) G.U. L 175 del 5 luglio 1985, pag. 40.

22. nel settore dei trasporti constatata che i problemi maggiori si sono avuti nella ricezione della direttiva 90/314/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1990, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti « tutto compreso » (11), della direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (12) nonché della direttiva 92/106/CEE del Consiglio, del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (13);

23. nel settore dello sviluppo tecnologico, invita la Commissione a vegliare strettamente che gli Stati membri recepiscano le direttive 90/219/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'uso confinato dei microrganismi genericamente modificati (14) e 90/220/CEE del Consiglio, del 23 aprile 1990, sull'emissione deliberata nell'ambiente di microrganismi geneticamente modificati (15), già in vigore nell'ordinamento giuridico comunitario da alcuni anni e non ancora recepite dagli Stati membri;

24. nel settore delle relazioni economiche e commerciali esterne dell'Unione, auspica che la Commissione riveda la nomenclatura della sua relazione integrando lo stato di applicazione di tale parte del diritto comunitario;

Sull'esame, da parte della Commissione, di reclami e petizioni.

25. per quanto riguarda l'esame, da parte della Commissione, di reclami individuali e di petizioni, invita la Commissione ad accelerare tale esame esercitando un controllo più rigoroso sui termini previsti per le risposte degli Stati membri, sullo scarto temporale medio tra l'invio della lettera formale di notifica e la for-

(11) G.U. L 158 del 23 giugno 1990, pag. 59.

(12) G.U. L 237 del 24 agosto 1991, pag. 25.

(13) G.U. L 368 del 17 dicembre 1992, pag. 38.

(14) G.U. L 117 dell'8 maggio 1990, pag. 1.

(15) G.U. L 117 dell'8 maggio 1990, pag. 15.

mulazione del parere motivato nonché sul periodo che in media intercorre tra quest'ultimo e la fase in cui i casi di infrazione vengono archiviati o deferiti alla Corte di giustizia;

26. invita infine la Commissione e la propria commissione per le petizioni a sviluppare congiuntamente nuovi metodi di lavoro per accelerare l'esame delle petizioni e a migliorare il livello e la qualità di informazioni disponibili all'opinione pubblica quanto al suo diritto di petizione;

Sulla procedura di cui all'articolo 169 CE.

27. constata che emerge dalle sentenze della Corte di giustizia che la Commissione impiega tempi eccessivamente lunghi per inviare agli Stati recalcitranti lettere di intimazione e pareri motivati nonché per esperire se del caso, i ricorsi per carenza di fronte alla Corte di giustizia; sembra, in realtà, che sia in media necessario un anno per ognuna delle fasi precontenziose, il che nuoce considerevolmente all'uniformità del diritto comunitario in tutto lo spazio dell'Unione;

Sulla mancata esecuzione, da parte degli Stati membri, delle sentenze della Corte di giustizia.

28. condanna il fatto che taluni Stati membri non abbiano ancora eseguito sentenze della Corte di giustizia, alcune delle quali risalgono a più di 13 anni fa, e insiste affinché la Commissione senza indugi e in tutti i casi si avvalga dell'articolo 171, paragrafo 2, del trattato CE che attribuisce alla Corte di giustizia il diritto di comminare il pagamento di penalità;

Sull'informazione dei privati in merito ai loro diritti.

29. prende atto delle ultime sentenze della Corte di giustizia e ritiene che la Commissione farebbe bene a elaborare quanto prima una guida pratica destinata

ai privati cittadini, tradotta in tutte le lingue comunitarie e contenente i principali diritti e obblighi derivanti dal diritto comunitario e i mezzi di azione di cui dispongono per farli valere;

Sul ruolo della Corte di giustizia nell'ambito delle procedure pregiudiziali.

30. riconosce il ruolo essenziale svolto dalla Corte di giustizia, in particolare allorché viene consultata in via pregiudiziale dalle giurisdizioni degli Stati membri, ma manifesta la sua preoccupazione per il problema della lunghezza della procedura prevista all'articolo 177 CE;

31. constata che in taluni Stati membri le giurisdizioni quasi non sollevano questioni pregiudiziali a norma dell'articolo 177 del trattato CE, mentre in altri tali questioni sono numerose, e invita la Commissione a studiare i motivi di tali disparità, connessi in linea di principio a una conoscenza più o meno approfondita del diritto comunitario da parte dei magistrati nazionali e degli avvocati;

Sull'accesso alle giurisdizioni comunitarie.

32. è consapevole delle difficoltà di ordine materiale cui devono far fronte i privati per accedere alle giurisdizioni comunitarie e chiede alla Commissione di effettuare uno studio su questo argomento e di prevedere eventualmente la creazione di un fondo comunitario al fine di migliorare la situazione;

Sulla formazione in diritto comunitario.

33. deplora che la Commissione non abbia più compiuto ulteriori sforzi in tema di formazione e informazione delle professioni giuridiche nel settore del diritto comunitario e le chiede di presentare un programma in materia quanto prima possibile, fermo restando che la Commissione dovrebbe poter disporre dei mezzi finanziari necessari a tale scopo; raccomanda

inoltre alla Commissione di sostenere, negli Stati membri e nelle istituzioni universitarie e altre, iniziative volte a promuovere la formazione di giuristi in materia di diritto comunitario;

34. raccomanda agli Stati membri di iscrivere obbligatoriamente lo studio delle discipline del diritto comunitario per poter accedere alle professioni giuridiche;

Sul ruolo delle sanzioni.

35. concorda in linea di principio sull'insieme degli orientamenti contenuti nella succitata comunicazione della Com-

missione al Consiglio e al Parlamento sul ruolo delle sanzioni ai fini dell'attuazione della legislazione comunitaria nel settore del mercato interno;

36. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, alla Corte di giustizia, alla Corte dei conti, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

DAVID MARTIN
Vicepresidente