

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **85**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 GENNAIO 1997

Risoluzione
sulla tredicesima relazione annuale della Commissione sul controllo
dell'applicazione del diritto comunitario (1995)

Annunziata il 1° aprile 1997

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la tredicesima relazione annuale della Commissione (COM(96) 0600 – C4-0363/96) (1),

vista la dichiarazione (n. 19) relativa all'applicazione del diritto comunitario, allegata all'atto finale del trattato sull'Unione europea,

vista la risoluzione del Consiglio del 7 dicembre 1992 sugli strumenti per garan-

tire il corretto funzionamento del mercato unico (2),

vista la risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (3),

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 febbraio 1994 sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa

(1) G.U. C 303 del 14 ottobre 1996.

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

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

comunitaria nel mercato interno (COM(94)0029 – C3-0108/94),

vista la risoluzione del Consiglio del 16 giugno 1994 sullo sviluppo della cooperazione amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria nel mercato interno (4),

vista la relazione della Commissione del 29 gennaio 1996 al Consiglio e al Parlamento europeo sulla cooperazione tra le amministrazioni per l'attuazione e l'applicazione della normativa comunitaria nel settore del mercato interno – Relazione sui progressi compiuti (COM(96)0020),

vista la risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 relativa alla diffusione elettronica del diritto comunitario e dei diritti nazionali di esecuzione e al miglioramento delle condizioni di accesso (5),

visto l'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 concernente un metodo di lavoro accelerato ai fini di una codificazione ufficiale dei testi legislativi (6),

viste talune proposte figuranti nel rapporto del « gruppo Molitor » sulla semplificazione legislativa e amministrativa, presentato al Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995,

viste la sua risoluzione del 4 luglio 1996 sulla relazione del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa nella Comunità (« Deregolamentazione ») (7),

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 3 maggio 1995 sulla funzione delle sanzioni per l'attuazione della normativa 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 violazioni di tale diritto nel settore del mercato interno (8),

vista la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di responsabilità di uno Stato membro per danni causati a privati a causa di violazioni del diritto comunitario (9),

vista la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado relativa alla responsabilità extracontrattuale della Comunità, e in particolare quella dell'ultimo quinquennio (10),

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

(9) Sentenza del 19 novembre 1991, cause C-6/90 e C-9/90, Francovich et Bonifaci, Racc. I-5357. Sentenza del 5 marzo 1996, cause C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame, Racc. I-1029. Sentenza del 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. I-1631. Sentenza del 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas. Sentenza dell'8 ottobre 1996, cause C-178/94, C-179/94, C-188/94 - C-190/94, Erich Dillenkofer, non ancora pubblicata.

(10) Sentenza del 18 maggio 1995, causa T-478/93, « Wafer Zoo », Racc. II-1479. Sentenza del 6 luglio 1995, causa T-572/93, « Odigtria », Racc. II-2025. Sentenza del 15 marzo 1995, causa T-514/93, « Cobrecap », Racc. II-0621. Sentenza del 13 marzo 1992, causa C-282/90, « Industrie-en Handelonderneming Vreugdenhil », Racc. I-1937. Sentenza dell'8 aprile 1992, causa C-55/90, « James Joseph Cato », Racc. I-2533. Sentenza del 7 maggio 1992, c.c. C-258/90 e C-259/90, « Pesquerias de Bermeo », Racc. I-2901. Sentenza del 3 dicembre 1992, causa C-97/91, « Oleificio Borelli », Racc. I-6313. Sentenza del 29 aprile 1993, causa C-182/91, « Forafrique Burkinabe », Racc. I-2161. Sentenza del 25 maggio 1993, causa C-370/89, « Société générale d'entreprises électro-mécaniques », Racc. I-2583. Sentenza del 15 settembre 1994, causa C-146/91, « Koinopraxia Enóseon Georgikon », Racc. I-4199. Sentenza del 15 dicembre 1994, causa T-489/93, « Unifruit Hellas », Racc. II-1201. Sentenza del 21 febbraio 1995, causa T-472/93, « Campo Ebro Industrial », Racc. II-0421. Sentenza del 14 settembre 1995, cause T-480/93 e T-483/93, « Antillean Rice Mills NV », Racc. II-2305. Sentenza del 14 settembre 1995, causa T-571/93, « Lefebvre frères et soeurs », Racc. II-2379. Sentenza del 18 settembre 1995, causa T-167/94, « Detlef Nölle », Racc. II-2589. Sentenza del 18 settembre 1995, causa T-168/94, « Blackspur DIY », Racc. II-2627. Sentenza del 13 dicembre 1995, cause T-481/93 e T-484/93, « Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens », Racc. II-2941.

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

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

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

(7) G.U. C 211 del 22 luglio 1996, pag. 23.

vista la proposta di decisione del Consiglio relativa ad un'azione comune, adottata sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, che istituisce un programma di incoraggiamento e di scambi per gli operatori della giustizia (COM(96)0253),

vista la relazione della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sulla semplificazione e la codificazione (« Legiferare meglio ») (CSE(95)0580),

vista la sua risoluzione del 14 ottobre 1981 sulla responsabilità della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di applicazione uniforme del diritto comunitario negli Stati membri (11),

vista la sua risoluzione del 9 febbraio 1983 sulla responsabilità degli Stati membri in materia di applicazione e osservanza del diritto comunitario (12),

vista la comunicazione della Commissione del 5 giugno 1996 concernente l'ap-

plicazione dell'articolo 171 del trattato CE (13),

vista la sua risoluzione del 20 aprile 1994 sulla decima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1993) (14),

vista la sua risoluzione del 20 gennaio 1995 sull'undicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1994) (15),

vista la sua risoluzione del 13 febbraio 1996 sulla dodicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (16),

viste alcune petizioni trasmesse alla commissione per le petizioni aventi per oggetto un cattivo recepimento di talune direttive comunitarie,

vista la relazione del 20 febbraio 1996 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul mercato unico nel 1995 (COM(96)0051),

visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione del 31 maggio 1996 « CELEX (sistema interistituzionale di documentazione automatizzata del diritto comunitario) – Relazione annuale di gestione 1995 » (SEC(96)0955),

vista la sua risoluzione del 12 ottobre 1995 sulla trasparenza delle decisioni del Consiglio e le procedure legislative comunitarie (17),

visto il codice di condotta concernente l'accesso del pubblico ai documenti del

Sentenza del 21 marzo 1996, causa T-230/94, « Frederick Farrugia », Racc. II-195.
Sentenza del 16 gennaio 1996, causa T-108/94, « Elena Candiotte », Racc. II-87.
Sentenza del 18 maggio 1993, causa C-220/91 P., « Stahlwerke Peine-Salzgitter », Racc. I-2393.
Ordinanza del 26 novembre 1993, causa T-460/93, « Étienne Tête », Racc. II-1257.
Ordinanza del 29 novembre 1994, c.c. T-479/93 e T-559/93, « Giorgio Bernardi », Racc. II-1115.
Sentenza del 9 gennaio 1996, causa T-575/93, « Casper Koelman », Racc. II-1.
Sentenza del 2 dicembre 1992, causa C-370/89, « Société générale d'entreprises électro-mécaniques », Racc. I-6211.
Sentenza del 19 maggio 1992, c.c. C-104/89 e C-37/90, « J. M. Mulder et Autres », Racc. I-3061.
Sentenza del 16 novembre 1994, causa T-451/93, « San Marco Impex Italiana », Racc. II-1061.
Sentenza del 17 settembre 1996, causa C-19/95 P., « San Marco Impex Italiana ».
Sentenza del 17 ottobre 1996, causa T-336/94, « Efi-sol ».
Ordinanza del 21 giugno 1993, causa C-257/93, « Leon Van Parijs », Racc. I-3335, che ha ammesso il ricorso nella misura in cui aveva per oggetto un risarcimento; la causa è successivamente divenuta causa T-517/93 ed è stata infine radiata dal registro.

(11) G.U. C 287 del 9 novembre 1981, pag. 47.

(12) G.U. C 68 del 14 marzo 1983, pag. 32.

(13) G.U. C 242 del 21 agosto 1996, pag. 6.

(14) G.U. C 128 del 9 maggio 1994, pag. 192.

(15) G.U. C 43 del 20 febbraio 1995, pag. 122.

(16) G.U. C 65 del 3 giugno 1996, pag. 37.

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

Consiglio e della Commissione (93/730/CE) (18),

visti il codice di condotta del Consiglio del 2 ottobre 1995 concernente la pubblicità dei processi verbali e delle dichiarazioni allegate ai processi verbali del Consiglio,

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i pareri della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori, della commissione per le petizioni, della commissione per le relazioni economiche esterne e della commissione per i diritti della donna (A4-0001/97),

A. considerando che la Comunità europea è una comunità di diritto in quanto né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sfuggono al controllo della conformità dei loro atti con la carta costituzionale di base, vale a dire il trattato (19),

B. considerando che le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario hanno due finalità principali, vale a dire l'accertamento dello stato di attuazione delle direttive da parte degli Stati membri e un resoconto in merito all'impiego fatto da parte della Commissione del suo potere discrezionale di avviare una procedura per infrazione; sottolinea a questo proposito che il ricorso della Commissione a tale potere discrezionale non risponde a esigenze fondamentali di trasparenza, in particolare nella fase precontenziosa di cui all'articolo 169 del trattato CE,

C. considerando che l'esame della relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario da parte del Parlamento europeo permette a quest'ultimo di effettuare nello stesso tempo una riflessione più generale

in merito alla natura e alle prospettive del diritto comunitario nonché al modo in cui esso è applicato dai vari operatori giuridici, dalle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dai giudici nazionali, che sono al contempo i giudici ordinari della Comunità,

D. considerando che per la totalità delle direttive vigenti il tasso medio di comunicazione delle misure di attuazione da parte di tutti gli Stati membri è del 90,7 per cento ma che occorre tenere conto essenzialmente dell'applicazione effettiva delle direttive negli ordinamenti giuridici nazionali,

E. considerando che i tassi di comunicazione delle misure di attuazione variano a seconda dei settori e degli Stati membri,

F. considerando che l'obbligo da parte degli Stati membri di applicare il diritto comunitario presuppone non solo che la trasposizione sia correttamente effettuata ma anche che gli atti comunitari siano applicati dalle autorità amministrative competenti di ogni Stato membro in modo tale che essi producano gli effetti previsti dall'ordinamento giuridico comunitario,

G. considerando che è indispensabile stabilire un dialogo permanente a vari livelli tra le autorità dell'Unione e le autorità nazionali, al fine di creare un'autentica comunità di diritto,

H. considerando che nella sua relazione del 29 gennaio 1996 sulla cooperazione tra le amministrazioni per l'applicazione della legislazione relativa al mercato interno la Commissione constata che tra le cause più frequenti del ritardo nell'applicazione del diritto comunitario si annoverano:

a) la complessità del processo decisionale degli Stati membri, cui partecipano a vari livelli sia le autorità dell'amministrazione centrale che le autorità regionali o locali;

(18) G.U. L 340 del 31 dicembre 1993, pag. 41.

(19) Sentenza della CGCE del 23 aprile 1986, causa 294/83, « Les Verts », 1986/1339, punto 23.

b) le difficoltà connesse con la traduzione dei testi nelle varie lingue ufficiali dell'Unione,

I. considerando la necessità di migliorare l'immagine della costruzione europea nell'opinione pubblica, in particolare rendendo la legislazione comunitaria più semplice, più trasparente e più accessibile ai cittadini,

J. considerando la responsabilità dei parlamenti degli Stati in sede di trasposizione delle direttive comunitarie nel diritto nazionale e la necessità che tale trasposizione sia realizzata correttamente,

K. considerando anche che il diritto comunitario può divenire inefficace se gli operatori giuridici non ne conoscono lo stato attuale,

L. considerando che se l'Unione europea vuole garantire l'applicazione effettiva del diritto comunitario, dovrebbe contribuire finanziariamente alla sua divulgazione,

M. considerando che spesso un'azione per risarcimento nei confronti di uno Stato membro che non abbia recepito il diritto comunitario è l'unico rimedio di cui dispongono i privati in caso di danni subiti a causa di tale mancato recepimento; giudica in tale contesto essenziale che il cittadino, destinatario del diritto comunitario, sia consapevole dei propri diritti, allo scopo di essere in grado di svolgere un ruolo nell'applicazione dello stesso,

N. considerando che il diritto al risarcimento dipende innanzitutto dal diritto nazionale per quanto riguarda i suoi elementi formali e sostanziali,

O. considerando che il numero delle sentenze che hanno constatato un'infrazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro e non hanno avuto esecuzione è eccessivamente elevato ed è ulteriormente aumentato,

P. considerando che nella sua precitata comunicazione del 5 giugno 1996 la Commissione ha stabilito i criteri di attuazione dell'articolo 171 del trattato CE, insistendo peraltro sul fatto che le penalità sono lo strumento più appropriato per costringere gli Stati membri a prendere le misure che comporta l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia e che tali misure devono essere elaborate nella maniera più obiettiva possibile,

1. constata l'esistenza di problemi di attuazione del diritto comunitario in vari Stati membri e in vari settori;

2. considera che le autorità degli Stati membri incaricate della trasposizione del diritto comunitario nel diritto nazionale devono essere incoraggiate dalla Commissione a chiedere, laddove necessario, la sua assistenza tecnica perché la trasposizione sia correttamente realizzata;

3. esprime la sua preoccupazione per il fatto che taluni Stati membri non recepiscono deliberatamente le direttive, sottraendosi unilateralmente ai propri impegni e violando così l'idea stessa della Comunità di diritto;

4. esprime la propria profonda preoccupazione per il fatto che in svariati casi, concernenti soprattutto il mercato interno e l'ambiente, gli Stati membri non hanno dato esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia; si compiace della recente decisione della Commissione che, in applicazione del trattato sull'Unione europea, definisce il metodo di calcolo che applicherà quando dovrà proporre le penalità da applicare agli Stati membri che non danno esecuzione a una sentenza della Corte; insiste affinché la Commissione ricorra senza indugi a tale strumento (articolo 171 del trattato CE);

5. ribadisce, in veste di co-legislatore, la sua priorità perché le direttive adottate siano chiare, concise e rispettino il principio di sussidiarietà, onde evitare, in sede

di trasposizione, difficoltà di qualsiasi genere;

6. considera che la cooperazione e l'informazione reciproca tra la Commissione e le autorità nazionali, sia in fase prelegislativa che in fase esecutiva degli atti comunitari, faciliti l'applicazione corretta del diritto comunitario;

7. si preoccupa dello scarso entusiasmo dell'opinione pubblica nei confronti della costruzione europea e ritiene che tale fenomeno possa essere imputabile sia a una mancanza di informazione adeguata che all'adozione di atti che si discostano talvolta dalle preoccupazioni dei cittadini;

8. constata con preoccupazione che dalla relazione annuale della Commissione risulta che nel settore dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e dell'agricoltura, con riferimento alle direttive adottate nell'ambito del Libro bianco sul mercato interno, il tasso di recepimento è particolarmente insoddisfacente;

9. chiede nuovamente che, nel settore delle relazioni economiche e commerciali esterne dell'Unione, la Commissione rediga una relazione annuale specifica sullo stato di applicazione del diritto comunitario scaturente dagli impegni esterni dell'Unione;

10. ribadisce le proprie richieste in ordine a una maggiore trasparenza della procedura di infrazione per quanto riguarda segnatamente le ragioni per cui la Commissione agisce in taluni casi e si astiene in altri e chiede che le relazioni annuali vi facciano esplicito riferimento;

11. invita la Commissione a fare in modo che i reclami e le petizioni ricevano un seguito più rapido, esercitando un controllo più severo sui termini per la risposta da parte degli Stati membri;

12. invita la Commissione ad adottare le misure necessarie per dare attuazione al suo sistema, uniforme e ampliato, di pro-

cedure di controllo, onde aumentare l'efficacia dello stesso;

13. ritiene, per quanto riguarda il contenuto e la presentazione delle prossime relazioni annuali, che la Commissione dovrebbe:

spiegare i criteri da essa utilizzati per individuare l'origine delle infrazioni presunte;

indicare quanti reclami e quanti casi da essa scoperti d'ufficio (e quali) provenivano inizialmente da petizioni o sono stati registrati anche come tali;

indicare il tempo medio trascorso tra l'intimazione e il parere motivato;

indicare il tempo medio trascorso tra il parere motivato e il momento in cui l'infrazione cessa o è portata davanti alla Corte di giustizia;

tener conto della ripartizione delle competenze tra lo Stato e le collettività regionali e locali nei vari Stati membri al momento della verifica e del controllo dell'applicazione del diritto comunitario;

14. ritiene che le « riunioni pacchetto » permettano alla Commissione di far meglio circolare le informazioni, ma è del parere che tali riunioni non debbano essere utilizzate al solo fine di transigere sull'applicazione del diritto comunitario;

15. propone che i tribunali nazionali siano dotati di accesso al sistema CELEX e che la Comunità vi contribuisca finanziariamente;

16. si compiace dei risultati ottenuti dai programmi Karolus e Matheus relativi agli scambi di funzionari nazionali;

17. si rallegra con la Commissione per la presentazione dell'azione « Robert Schuman », che accoglie richieste varie volte formulate da questo Parlamento, e la incoraggia vigorosamente a proseguire questa azione;

18. accoglie con soddisfazione la volontà del Consiglio di introdurre un programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori giuridici (programma « Grotius »);

19. ricorda che programmi del tipo di « Schuman » e « Grotius » devono essere dotati di mezzi finanziari sufficienti;

20. insiste perché gli Stati membri vigilino a che i corsi universitari per giuristi prevedano una congrua conoscenza del diritto comunitario e ritiene necessario che le professioni giuridiche negli Stati membri possano ricevere una formazione pratica in diritto comunitario prima di accedere all'esercizio della professione;

21. ricorda il ruolo fondamentale che il cittadino consapevole dei suoi diritti svolge per l'applicazione del diritto comunitario se fa valere il proprio diritto a risarcimento nei confronti dello Stato membro che non ha adempiuto agli obblighi derivantigli dal diritto comunitario;

22. si compiace dell'iniziativa « Cittadini d'Europa », lanciata dalla Commissione e dal Parlamento europeo il 26 novembre 1996, che risponde alla richiesta formulata dal Parlamento nella sua precitata risoluzione del 13 febbraio 1996 sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, concernente la pubblicazione di una guida dei diritti dei cittadini adeguata alla giurisprudenza della Corte e del Tribunale di primo grado, e sottolinea l'importanza di includervi un capitolo specifico relativo ai mezzi d'azione in tutti i casi di applicazione inefficace del diritto comunitario; ritiene che tale iniziativa mirante a informare i cittadini sui loro diritti consentirà altresì alla Commissione di trarre insegna-

menti per quanto riguarda le lacune nel funzionamento del mercato interno;

23. si compiace che la Corte di giustizia abbia sancito il principio secondo cui una delle condizioni dell'azione di risarcimento è soddisfatta se uno Stato membro non adotta alcuna misura di recepimento di una direttiva;

24. invita a una riflessione sul rischio di veder divenire illusorio il diritto al risarcimento in presenza di un ampio potere di valutazione del legislatore nazionale qualora le tre condizioni del diritto al risarcimento elaborate dalla giurisprudenza comunitaria corrispondano sostanzialmente a quelle indicate dalla Corte di giustizia nell'interpretazione del secondo comma dell'articolo 215 del trattato CE;

25. sollecita una riflessione approfondita sulle conseguenze che può avere sul principio dell'applicazione uniforme del diritto comunitario un risarcimento stabilito in funzione del diritto nazionale dello Stato membro responsabile dell'infrazione;

26. deplora che gli Stati membri non abbiano dato esecuzione a 93 sentenze, esige che gli Stati membri interessati adempiano al più presto possibile ai loro obblighi e, in tale contesto, sollecita la Commissione ad applicare l'articolo 171 del trattato CE;

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

NICOLE FONTAINE
Vicepresidente