

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII**
N. **369**

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 23 MARZO 1999

Risoluzione
sulla quindicesima relazione annuale della Commissione
sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1997)

Annunziata il 12 maggio 1999

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la quindicesima relazione annuale della Commissione [COM(98)0317 - C4-0377/98] (1),

vista la relazione annuale di gestione 1997 della Commissione [SEC(98)0961],

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

vista la risoluzione del Consiglio del 7 dicembre 1992 concernente i mezzi per far funzionare il mercato unico (2),

vista la risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (3) e la sua risoluzione del 18 dicembre 1998 su un progetto di accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale dei testi legislativi (4) che approva detto accordo,

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

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

(4) Processo verbale della seduta in tale data, parte II, punto 3 *a*).

(1) *G.U.* C 250 del 10 agosto 1998, pag. 1.

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 comunitaria nel mercato interno [COM(94)0029 def.],

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

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

viste determinate proposte contenute nella relazione del gruppo di esperti indipendenti (« gruppo MOLITOR ») sulla semplificazione legislativa e amministrativa — Sintesi delle proposte [COM(95)0288], presentate al Consiglio europeo di Cannes del giugno 1995,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla funzione delle sanzioni per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore del mercato interno [COM(95)0162],

vista la sua risoluzione del 9 febbraio 1983 sulla responsabilità degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario (7),

vista la sua risoluzione del 14 maggio 1997 concernente la comunicazione della Commissione sull'applicazione del diritto ambientale comunitario (8) e i principi contenuti in tale documento per migliorare l'applicazione della normativa, che continuano a restare validi e attuali,

vista la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai privati a seguito di violazioni del diritto comunitario (9),

viste le sue risoluzioni del 16 luglio 1998 sulla relazione annuale di attività per il 1997 del Mediatore europeo (10) e sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento, a seguito di un'indagine su propria iniziativa, sull'accesso del pubblico ai documenti (11),

vista la comunicazione della Commissione del 15 ottobre 1998 sul miglioramento dei metodi di lavoro della Commissione relativi alle procedure d'infrazione [SEC(98)1733],

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, in particolare per quanto concerne la semplificazione e l'applicazione della legislazione comunitaria,

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i pareri della commissione per l'ambiente, la salute pubblica e la protezione del consumatore e della commissione per le petizioni (A4-0092/99),

A. considerando che la Comunità europea è una comunità di diritto in cui né gli Stati membri né le istituzioni sono esenti dal controllo della conformità dei loro atti con il trattato,

B. considerando che la complessità della legislazione comunitaria rappresenta forse il riflesso delle nuove sfide che si presentano alla società contemporanea (questioni politiche, economiche e sociali

(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 68 del 14 marzo 1983, pag. 32.

(8) G.U. C 167 del 2 giugno 1997, pag. 92.

(9) Sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, cause C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci, Racc. I-5357.

Sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, cause C-46/930 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. I-1029.

(10) G.U. C 292 del 21 settembre 1998, pag. 168.

(11) G.U. C 292 del 21 settembre 1998, pag. 170.

legate alla mondializzazione e alle nuove tecnologie), ma altresì il risultato di procedure di elaborazione del diritto ingombranti e ancora in ampia misura derivanti dalla cooperazione intergovernativa,

C. considerando che per facilitare l'adesione dei cittadini alla costruzione europea è fondamentale che la legislazione comunitaria sia redatta in modo da poter essere compresa dai suoi destinatari,

D. considerando che la semplificazione normativa rappresenta un'esigenza politica di prim'ordine e che gli Stati membri, e in particolare i loro parlamenti, devono utilizzare tutti gli strumenti utili ad eseguire tale compito, in particolare quando traspongono direttive comunitarie,

E. considerando che le istituzioni sono obbligate a sforzarsi di migliorare la qualità dei testi legislativi comunitari e ad attuare rigorosamente e al più presto gli orientamenti contenuti nell'accordo interistituzionale sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria,

F. considerando che gli sforzi compiuti in materia di trasparenza nell'assunzione di decisioni nonché di codificazione del diritto comunitario potrebbero essere intensificati,

G. considerando che le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario hanno due funzioni principali, vale a dire il controllo della trasposizione delle direttive da parte degli Stati membri e la presentazione di una sintesi riguardo all'uso fatto dalla Commissione del proprio potere discrezionale nell'avviare le procedure d'infrazione,

H. considerando che le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario permettono al Parlamento europeo di riflettere al contempo sulla natura e sulle prospettive del diritto comunitario nonché sulla forma in cui tale diritto è applicato

dai vari operatori del diritto, dalle amministrazioni pubbliche e, in particolare, dai giudici nazionali che sono al tempo stesso giudici comunitari di diritto comune,

I. considerando che le percentuali di comunicazione delle misure di trasposizione variano a seconda dei settori e degli Stati membri,

J. considerando la necessità di istituire un dialogo permanente a vari livelli fra le autorità dell'Unione europea e le autorità nazionali, al fine di creare una vera e propria Comunità di diritto,

K. considerando l'importanza che riveste per l'efficacia del diritto comunitario la conoscenza, da parte degli operatori del diritto, della situazione attuale,

L. considerando che la vigilanza dei singoli cittadini sulla salvaguardia dei loro diritti costituisce uno strumento essenziale per l'applicazione corretta del diritto comunitario da parte degli Stati membri e che da essa deriva un controllo più efficace di quello previsto dall'articolo 169 (futuro articolo 226) del trattato CE,

M. considerando che la Comunità dovrebbe considerare maggiormente prioritari l'accesso dei cittadini al diritto comunitario e la sua rapida diffusione in tutti gli ambiti; che pertanto le istituzioni non dovrebbero negare l'accesso pubblico ai documenti relativi al processo legislativo comunitario, a meno che non ne possa derivare un danno per la protezione dell'interesse pubblico o della vita privata dei singoli,

N. considerando l'importante ruolo svolto dal cittadino che conosce i propri diritti nell'applicazione del diritto comunitario, quando fa valere il proprio diritto a ricevere un indennizzo dallo Stato membro che violi gli obblighi derivantigli dal diritto comunitario; che tale diritto a un risarcimento è principalmente connesso con il diritto nazionale per quanto ri-

guarda le condizioni relative al merito e alla forma,

O. considerando che i cittadini europei, con un numero sempre crescente di petizioni e di proteste, denunciano al Parlamento europeo la violazione o l'applicazione inesatta del diritto comunitario derivato; sottolineando inoltre il contributo che le petizioni e l'istituto del Mediatore europeo apportano al controllo dell'applicazione di tale diritto,

Semplificazione del diritto comunitario.

1. sottolinea che la mancanza di chiarezza del diritto comunitario non deriva unicamente dalla tecnicizzazione e dalla complessità del processo normativo dell'Unione, ma è prima di tutto un problema di natura politica, poiché coinvolge i cittadini, che semplicemente non riescono a comprendere i testi legislativi comunitari, con una conseguenza ancora più grave, ovvero la messa in discussione della legittimità dell'Unione e dei suoi organi rappresentativi; ritiene che il Parlamento europeo debba assumersi in questo contesto la propria responsabilità politica di legislatore, al fine di servire il cittadino, il che rappresenta la base e il fondamento della democrazia;

2. ritiene in tale contesto che sia urgente semplificare il diritto esistente, in particolare attraverso la sua codificazione ufficiale, e seguire regole chiare in materia di qualità redazionale della legislazione comunitaria nell'elaborazione delle future proposte legislative;

3. si impegna ad attuare, una volta che sia stato firmato, l'accordo interistituzionale sulla qualità redazionale dei testi legislativi e ribadisce la propria posizione di principio secondo la quale l'atto comunitario deve essere comprensibile di per sé e gli Stati membri o il Consiglio devono porre fine una volta per tutte alla prassi di adottare dichiarazioni interpretative;

4. ritiene inoltre che la trasparenza del processo decisionale costituisca un elemento inerente al carattere democratico dell'Unione europea e che ciò condizioni la fiducia dei cittadini;

Trasposizione del diritto comunitario.

5. fa proprie le conclusioni del Consiglio europeo di Vienna, secondo le quali, malgrado i notevoli progressi registrati, sussistono delle lacune per quanto riguarda la trasposizione della normativa comunitaria nel diritto nazionale da parte degli Stati membri;

6. riconosce a tale riguardo gli sforzi compiuti nel 1997 e 1998 dalla Commissione attraverso una politica più rigorosa di verifica della trasposizione delle direttive relative al mercato interno (elaborazione periodica ed affissione di tabelle note come *score board*), ma altresì attraverso una più ambiziosa politica d'informazione e una migliore attuazione della procedura di cui all'articolo 169 (futuro articolo 226) del trattato CE;

7. ritiene che la cooperazione e l'informazione reciproca fra la Commissione e le autorità nazionali faciliti la corretta applicazione del diritto comunitario; che peraltro dovrebbe essere istituito un maggior numero di collegamenti e che la Commissione dovrebbe incoraggiare e incentivare, all'interno degli Stati membri, gli organi incaricati della trasposizione del diritto comunitario nel diritto nazionale affinché ne richiedano, ove necessario, l'assistenza tecnica ai fini di una corretta trasposizione; ritiene che tale assistenza tecnica debba essere inoltre messa a disposizione dei paesi candidati all'adesione con i quali sono già stati avviati negoziati formali e il cui diritto nazionale si trova nella fase di adeguamento all'*acquis* comunitario;

8. ricorda che a seguito alle risoluzioni del Parlamento europeo e del Consiglio del maggio e giugno 1998 sull'elaborazione, l'applicazione e l'osservanza del diritto am-

bientale comunitario, la Commissione si è impegnata a stabilire criteri minimi ai fini dell'ispezione ambientale, onde promuovere un'applicazione efficace e uniforme nella Comunità; sollecita la Commissione ad assolvere tale impegno di concerto con il Parlamento europeo e il Consiglio, nel corso della presente legislatura;

Attuazione della procedura prevista dall'articolo 169 (futuro articolo 226) del trattato CE.

9. chiede alla Commissione di indicare i termini medi che intercorrono tra la lettera di ingiunzione e il parere motivato, e tra quest'ultimo e il momento in cui i casi di infrazione decadono o sono presentati alla Corte di giustizia;

10. prende atto del fatto che la Commissione intende migliorare i propri metodi di lavoro relativi alle procedure d'infrazione allo scopo in primo luogo di accelerare il trattamento delle pratiche, e invita inoltre la Commissione a proporre scadenze obbligatorie, anche nei casi più complessi, dimodoché la decisione di deferire le pratiche alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 169, sia presa entro 12 mesi dal termine fissato dalla Commissione nel suo parere motivato; la Commissione dovrà offrire allo Stato in questione la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro 6 mesi dalla data di registrazione del ricorso;

11. ritiene che per garantire la credibilità delle procedure di infrazione nei confronti dei cittadini, la Commissione debba fare rispettare rigorosamente il termine di due mesi imposto agli Stati membri per rispondere alla lettera di ingiunzione; chiede a tal fine alla Commissione di emettere sistematicamente un parere motivato o di adire la Corte di giustizia nel caso in cui i termini non siano stati rispettati dagli Stati membri;

12. chiede alla Commissione di segnalare quanti e quali dei ricorsi e dei casi

individuati dalla Commissione erano in origine delle petizioni;

13. invita la Commissione ad esaminare le pratiche in materia d'infrazione quantomeno a scadenza trimestrale anziché semestrale,

14. invita la Commissione a portare a conoscenza del ricorrente tutti gli argomenti giuridici inerenti a questioni specifiche e di dare al medesimo la possibilità di contestare la posizione della Commissione prima che essa prenda una decisione definitiva in merito alla possibilità di adire o meno la Corte di giustizia;

15. chiede alla Commissione di istituire un registro di tutti i ricorsi, quale parte integrante del registro generale degli atti pervenuti,

Ruolo dei cittadini e accesso al diritto comunitario.

16. ritiene necessaria la formazione nei temi comunitari di quanti esplicano professioni giuridiche per consentire loro di svolgere un lavoro più efficace e perché possano fornire informazioni e consigli più precisi ai cittadini che lo richiedono; a tal fine ribadisce la sua richiesta agli Stati membri e alle università di rendere obbligatorio nelle università l'insegnamento del diritto comunitario;

17. chiede a tal fine un maggior contributo finanziario per sovvenzionare i programmi creati per questo scopo, quali i programmi « Grotius » e « Schuman », nonché la continuazione dell'iniziativa Euro-jus, da sostenere con fermezza, dato il ruolo importante che essa svolge in materia di informazione e di conoscenze da essa trasmesse al cittadino in tutto quello che riguarda il diritto comunitario;

18. chiede alla Commissione di prevedere, non appena possibile, di inserire regolarmente su Internet le informazioni contenute nella presente relazione annuale

sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, onde aumentare la trasparenza dell'applicazione della procedura di cui all'articolo 169 e permettere una più ampia conoscenza del pubblico in generale e degli operatori del diritto in particolare;

Contenuto della relazione annuale.

19. constata che, per quanto riguarda la totalità delle direttive applicabili al 31 dicembre 1997, la percentuale media di comunicazione delle misure di trasposizione di tutti gli Stati membri si attesta al 94 per cento;

20. deplora tuttavia che vi siano notevoli differenze fra i risultati individuali raggiunti dai vari Stati membri, per esempio nel settore delle telecomunicazioni e dei trasporti;

21. si compiace del fatto che la Commissione abbia fatto uso, per la prima volta nel 1997, del diritto ad essa riconosciuto dall'articolo 171, paragrafo 2, secondo comma (futuro articolo 228) del trattato CE, proponendo alla Corte di giustizia di condannare gli Stati membri in questione a pagare una penalità per non aver dato esecuzione a una prima sentenza della Corte di giustizia; incoraggia la Commissione ad utilizzare in futuro tale procedura, che si rivela particolarmente utile per migliorare il controllo dell'applicazione del diritto comunitario (su 8 ricorsi presentati alla Corte, 4 si sono risolti rapidamente) giustificando in modo più dettagliato, in casi specifici, l'importo della penalità che essa propone alla Corte di giustizia;

22. deplora che non si sia tenuto conto delle raccomandazioni formulate nella sua risoluzione del 29 gennaio 1998 (12) sulla relazione precedente per quanto riguarda l'aggiunta di nuove sezioni alla relazione annuale che facciano specifico riferimento ai seguenti aspetti:

(12) G.U. C 56 del 23 febbraio 1998, pag. 39.

l'applicazione degli accordi internazionali di cui faccia parte la Comunità e il diritto derivato di detti accordi nonché gli impegni esterni che ne derivano;

un panorama delle attività degli Stati membri e della Commissione in relazione ai paragrafi 4 e seguenti dell'articolo 100 A (futuro articolo 95) del trattato CE nonché l'azione intrapresa in tal senso dalla Commissione;

le petizioni trasmesse dalla commissione per le petizioni del Parlamento indicando i casi in cui queste stesse petizioni sono trattate anche come ricorsi;

i casi in cui gli Stati membri hanno introdotto direttive di politica sociale per mezzo di accordi collettivi, per permettere l'analisi della portata di tale metodo di introduzione;

23. si rallegra per gli effetti positivi che si stanno manifestando dopo la riforma delle procedure approvata dalla Commissione nel luglio 1996; constata che, di conseguenza, per meglio rispettare il termine di un anno fissato dalla Commissione per prendere una decisione nel merito, il numero totale di ingiunzioni è aumentato del 23 per cento (1.460 nel 1997 contro 1.168 nel 1996), ma anche il numero delle archiviazioni è aumentato di quasi altrettanto (22 per cento);

24. chiede alla Commissione di inserire nelle prossime relazioni l'invito a effettuare un controllo più dettagliato sulle decisioni dei tribunali nazionali in relazione alla responsabilità degli Stati membri per quanto attiene alle infrazioni del diritto comunitario;

* * *

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

JEAN-PIERRE COT
Vicepresidente