

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 APRILE 1992

Risoluzione
sull'Ottava relazione annuale al Parlamento europeo sul
controllo dell'applicazione del diritto comunitario - 1990

Annunziata il 22 maggio 1992

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista la sua risoluzione dell'8 febbraio 1983 sulla responsabilità degli Stati membri in ordine all'applicazione e al rispetto del diritto comunitario (1),

vista l'ottava relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario - 1990 (COM(91) 0321 - C3-0295/91),

vista la Sesta relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione del Libro bianco della Commissione relativo al completamento

del mercato interno del 14 giugno 1991 (COM(91) 237),

vista la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'attuazione degli strumenti di realizzazione del mercato interno del 19 dicembre 1991 (SEC(91) 2491),

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e il parere della commissione per le petizioni (A3-0143/92),

Valutazione globale della relazione annuale della Commissione.

1. ritiene che la Commissione abbia migliorato considerevolmente la sua ul-

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

tima relazione annuale inserendovi una nuova parte molto ricca sul controllo dell'applicazione delle direttive in materia ambientale da parte degli Stati membri e menzionando un maggior numero di elementi relativi ai ricorsi individuali e a quelli in via pregiudiziale; ritiene tuttavia che la relazione sotto certi aspetti sia incompleta, in particolare sotto il profilo:

dell'atteggiamento della Commissione nella fase precontenziosa prevista dall'articolo 169 del trattato CEE e in specie dei motivi adottati in ogni singolo caso per giustificare il passaggio dalle lettere di intimazione al parere motivato e al deferimento alla Corte di giustizia, nonché dei lassi di tempo trascorsi in ciascuna fase della procedura;

del mancato riferimento alle petizioni rivolte al Parlamento europeo nel capitolo relativo ai ricorsi individuali nonché dell'oggetto, degli autori e del tempo necessario all'esame delle petizioni stesse;

della mancanza di elementi relativi all'oggetto dei ricorsi in via pregiudiziale previsti dall'articolo 177 del trattato CEE, alle giurisdizioni nazionali da cui sono stati pronunciati, agli eventuali casi di mancata osservanza delle sentenze della Corte di giustizia e al numero insufficiente di « sentenze significative » pronunciate dalle giurisdizioni nazionali che statuiscono in ultima istanza;

2. constata che il volume totale delle lettere di intimazione e dei pareri motivati è aumentato fortemente nel 1990, al pari di quello dei ricorsi individuali; questi ultimi sono diventati un elemento essenziale nell'individuazione delle infrazioni, soprattutto nel settore ambientale, e meritano quindi un trattamento efficace e rapido da parte dei servizi competenti della Commissione; constata inoltre, con soddisfazione, che il volume dei deferimenti alla Corte di giustizia è diminuito;

3. è convinto che la protezione dell'ambiente sia un obiettivo essenziale di interesse generale della Comunità e de-

plora che la trasposizione delle direttive comunitarie entro i termini previsti sia poco frequente e che i casi di non conformità delle disposizioni nazionali alle disposizioni comunitarie restano relativamente numerosi; chiede con insistenza agli Stati membri di cooperare lealmente con la Commissione fornendole, in tempi rapidi, le informazioni sull'esatta applicazione di singole direttive; preoccupato per questa situazione, chiede alla Commissione di dedicare uno specifico capitolo a questo settore nella prossima relazione annuale e di presentare proposte miranti a migliorare lo stato di applicazione del diritto comunitario in materia ambientale, così come si riserva il diritto di assumere le iniziative che si rivelassero necessarie in cooperazione con la sua commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori;

4. ritiene prioritario compiere ogni sforzo in vista della realizzazione del mercato interno nel gennaio 1993 e constata che alla fine di dicembre 1991 circa l'80 per cento del programma del Libro bianco era stato realizzato e circa il 60 per cento delle misure da esso previste erano già applicabili in tutti gli Stati membri, mentre il livello medio di trasposizione al 31 dicembre 1991 era del 77,2 per cento;

5. consapevole della complessità dei dossier in materia di mercato interno all'esame del Consiglio, invita la Presidenza portoghese a esaminarli con la massima urgenza e, eventualmente, ad attribuire al Consiglio « Mercato interno » il diritto di avocare quei dossier che altre istanze del Consiglio stesso non fossero in grado di esaminare per mancanza di tempo;

Trasposizione del diritto comunitario.

6. condivide l'inquietudine della Commissione in merito alle recenti difficoltà incontrate dagli Stati-membri circa la trasposizione nei propri ordinamenti giu-

ridici delle ultime direttive adottate in materia di mercato interno, il che rischia di compromettere la nozione stessa di « mercato interno » e di comunità di diritto, concetto quest'ultimo che non viene applicato da tutti e ovunque alle stesse condizioni;

7. sottolinea che, consapevole della gravità di questo problema negli anni futuri, la propria commissione giuridica e per i diritti dei cittadini ha deciso di chiedere nel dicembre 1991 a tutti i parlamenti nazionali di presentarle osservazioni scritte sulla relazione annuale della Commissione e sulla questione della trasposizione del diritto comunitario; alla luce dell'importanza di questi contributi, la commissione giuridica e per i diritti dei cittadini ritiene opportuno mantenere d'ora in poi i contatti con i parlamenti nazionali, al pari dei governi nazionali e delle Associazioni di magistrati e di avvocati, in occasione di ogni esame della relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario; in tal modo essa sarà in grado di individuare tempestivamente i problemi esistenti e di avanzare proposte costruttive per garantire una trasposizione fedele e integrale nell'insieme del territorio della Comunità;

8. constata che, per quanto riguarda i problemi della trasposizione del diritto comunitario, secondo i parlamenti nazionali le cause principali del ritardo sono:

problemi tecnici di terminologia;

tardiva consultazione del parlamento da parte dei governi;

mancanza di coordinamento interministeriale;

ulteriori ritardi riscontrati nel caso in cui la trasposizione di una direttiva avviene a livello di regione, Land, provincia autonoma o altra realtà locale;

uso della trasposizione per introdurre modifiche sostanziali a un testo del diritto nazionale;

mancanza di coordinamento tra le operazioni di negoziazione delle direttive e quelle di trasposizione;

9. una volta identificati taluni dei problemi esistenti in materia di trasposizione, avanza le seguenti proposte:

nel pieno rispetto della struttura costituzionale di ciascuno Stato membro, sembra auspicabile che i rispettivi organi legislativi competenti di ciascuno Stato siano perlomeno informati fin dall'inizio dell'evoluzione del processo legislativo comunitario dagli Esecutivi nazionali affinché possano trasmettere i loro suggerimenti e pareri;

allorché sono incaricati di trasporre il diritto comunitario, i parlamenti dovrebbero prevedere nei propri regolamenti procedure prioritarie o d'urgenza;

nel caso di trasposizione di testi comunitari complessi che hanno conseguenze giuridiche non trascurabili negli ordinamenti giuridici nazionali, sarebbe altresì auspicabile che detti testi venissero esaminati da un'autorità nazionale competente (che potrebbe essere una commissione parlamentare permanente o una delegazione, un ufficio responsabile in seno a un ministero o, in certi casi, il Consiglio di Stato) prima della loro adozione da parte del Consiglio;

infine, un efficace coordinamento tra i vari ministeri interessati dal testo di diritto comunitario faciliterebbe senza alcun dubbio la trasposizione; a tal fine, sarebbe il caso di far partecipare alle operazioni di trasposizione i funzionari che hanno seguito i negoziati;

10. con riferimento alla sua risoluzione del 22 febbraio 1991 concernente la Settima relazione annuale della Commissione (2), constata con soddisfazione che la commissione giuridica e per i diritti dei cittadini ha creato al suo interno un gruppo di lavoro sul controllo dell'appli-

(2) G.U. n. C 72 del 18 marzo 1991, pag. 187.

cazione del diritto comunitario, avente segnatamente il compito di prendere regolarmente contatto con le autorità legislative ed esecutive degli Stati membri al fine di conoscere meglio le eventuali difficoltà da essi incontrate nella trasposizione del diritto comunitario e nell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia;

Quanto all'interpretazione e all'applicazione del diritto comunitario.

11. condivide interamente il punto di vista della Commissione secondo cui l'attuazione del diritto comunitario è tanto più difficile da assicurare in quanto l'organizzazione dell'attività legislativa conduce a una frammentazione dei testi, che a sua volta nuoce alla loro coerenza e comprensibilità; per questa ragione invita nuovamente la Commissione a sottoporgli nella sua prossima relazione annuale un programma di massima in tema di semplificazione e codificazione del diritto comunitario;

12. quanto alla codificazione, deplora che la Commissione non abbia ancora proposto una sia pur minima politica legislativa in tale settore; riconosce tuttavia quanto sia lodevole lo sforzo di migliorare la diffusione dei testi comunitari attraverso il sistema CELEX (3), il che non toglie che la necessità di una codificazione si faccia sempre più urgente; è vero che la Commissione ha proposto di recente taluni testi codificati (codificazione costitutiva) in determinati settori (prodotti cosmetici, trattori agricoli, diplomi in medicina, appalti pubblici di forniture, succhi di frutta e sicurezza delle macchine), ma questi tentativi restano praticamente insignificanti di fronte al volume della legislazione frammentata concernente il mercato interno, in particolare nel settore dei servizi finanziari e del diritto societario; infine, l'apparente man-

canza di una linea politica della Commissione in questa materia è illustrata dal fatto che in una sua recente proposta, quella relativa alle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto, nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione ha avanzato l'idea di un'ulteriore codificazione attraverso un comitato e senza l'intervento del Parlamento (4);

13. invita la Commissione, in attesa di ricevere un programma pluriennale di codificazione, a procedere, ogniqualvolta si preveda di apportare una modifica sostanziale, a un riordino periodico dei testi che hanno subito numerose modifiche e, in ogni caso, prima che si arrivi alla quinta modifica di uno stesso testo; in ordine ai testi codificati (codificazione costitutiva) da parte sua si impegna a non modificare le disposizioni già adottate;

14. constata, quanto all'interpretazione e all'applicazione del diritto comunitario da parte delle giurisdizioni nazionali, che il numero dei ricorsi in via pregiudiziale permane relativamente stabile (141 nel 1990) ed esprime l'auspicio che tali procedure possano essere portate a termine in tempi rapidi, visto che hanno un effetto sospensivo sulla procedura principale;

15. ritiene necessario, per la buona applicazione del diritto comunitario, che tutti i magistrati degli Stati membri possano avere accesso immediato alle disposizioni di tale diritto e che è quindi imperativo che la Commissione e i Ministeri della giustizia degli Stati membri determinino congiuntamente le priorità e collaborino mediante programmi comunitari esistenti all'elaborazione di un programma specifico di aiuto tecnico, al fine di fornire ai magistrati che ancora non ne dispongono i mezzi adeguati e una linea di accesso ai programmi informatici

(3) G.U. n. C 308 del 28 novembre 1991, pag. 2.

(4) G.U. n. C 337 del 31 dicembre 1991, pag. 1.

che permettono la lettura del diritto comunitario;

16. sentito il parere dell'Unione internazionale dei magistrati e dei Magistrati europei per la democrazia e le libertà, che sono stati ascoltati dalla commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, sottolinea la necessità di esigere conoscenze del diritto comunitario da parte di magistrati e avvocati che effettuino tirocini e invita la Commissione e la Corte di giustizia a intensificare la loro collaborazione al fine di sensibilizzare sempre più gli operatori della giustizia, e segnatamente i magistrati e gli avvocati degli Stati membri, alle questioni di diritto comunitario mediante il finanziamento e l'organizzazione di corsi di aggiornamento e seminari specifici, associandovi anche le Accademie del diritto europeo di Firenze e di Treviri;

17. ritiene che gli sforzi compiuti dalla Commissione in tema di insegnamento del diritto comunitario siano insufficienti e invita il Consiglio a prevedere l'adozione di una raccomandazione mirante a rendere obbligatorio l'insegnamento del diritto comunitario soprattutto nelle Facoltà di giurisprudenza, scienze politiche e economia;

18. invita le Accademie del diritto europeo di Firenze e di Treviri a collaborare con le Università degli Stati membri e con le associazioni europee e nazionali di magistrati e avvocati al fine di elaborare programmi comuni per l'insegnamento del diritto comunitario;

19. chiede alla Commissione di pubblicare le sue future relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario come pubblicazioni separate, includendo, come sarebbe ovvio, anche la relazione elaborata al riguardo dal Parlamento europeo;

20. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione, la relazione a essa attinente e la relazione presentata dalla Commissione alla Corte di giustizia, al Consiglio, ai parlamenti e ai governi degli Stati membri, e in particolare ai Ministri degli affari esteri, della giustizia e dell'istruzione.

ENRICO VINCI
Segretario generale

SIR JACK STEWART-CLARK
Vicepresidente