

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

Doc. XII

N. 69

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI VENERDÌ 12 FEBBRAIO 1993

Risoluzione
sull'applicazione del diritto comunitario
(nona relazione - 1991)

Annunziata il 23 marzo 1993

IL PARLAMENTO EUROPEO,

visto il trattato sull'Unione europea e la dichiarazione sull'applicazione del diritto comunitario inclusa nell'Atto finale con la quale le altre parti contraenti si impegnano ad applicare il diritto comunitario alla stregua del diritto nazionale e invitano la Commissione a informare in modo esauriente il Parlamento europeo e gli Stati membri circa l'applicazione del diritto comunitario,

viste le risoluzioni del Consiglio affari generali del 13 novembre 1991 sul raffor-

zamento delle banche dati giuridiche della Comunità e in particolare il sistema CELEX,

viste la relazione del gruppo di lavori « Sutherland » sul funzionamento del mercato interno e la risoluzione del Consiglio dei ministri (mercato interno) del 10 novembre 1992,

viste le dichiarazioni del Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992, nonché le risoluzioni adottate dal Consiglio « Consumatori » del 3 e 11

novembre, dal Consiglio « Affari sociali » dal 3 dicembre, dal Consiglio « Ambiente » del 16 dicembre e del Consiglio « Industria » del 24 novembre 1992, in materia di semplificazione e applicazione del diritto comunitario,

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e il parere della commissione per le petizioni (A3-0038/93),

A. ricordando l'articolo 5 del trattato CEE secondo il quale gli Stati membri adottano tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato,

B. ricordando il ruolo di custode dei trattati della Commissione,

C. considerando il ruolo essenziale riconosciuto al Parlamento europeo, in particolare dal trattato sull'Unione europea, in materia di poteri di inchiesta (art. 138 C) e quale punto di riferimento privilegiato per i cittadini, cui è riconosciuto il diritto di petizione (art. 8 D e 138 D) e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo (art. 138 E),

D. ricordando la sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991 nella causa congiunta 6/90 Francovich/Bonifaci-Repubblica italiana (1) che riconosce il diritto all'indennizzo dei cittadini in caso di danni provocati dalla mancata trasposizione di direttive comunitarie e l'analoga sentenza della Corte costituzionale italiana del 18 aprile 1991,

E. prendendo atto dello stato soddisfacente di trasposizione delle misure comunitarie entrate in vigore nel 1991 quale risulta dalla nona relazione della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario (COM(92)0136) (2) nonché dalle

relazioni specializzate quali quelle concernenti il mercato interno (3) e la XXI relazione sulla politica della concorrenza (SEC(92)0756),

F. tenendo conto delle osservazioni formulate dai rappresentanti dei parlamenti degli Stati,

G. prendendo atto degli ampi dibattiti che nel corso del 1992 hanno coinvolto l'opinione pubblica e le istituzioni nazionali circa la trasparenza del processo legislativo comunitario e i suoi rapporti con il diritto nazionale,

H. considerando la propria richiesta in merito alla necessità di modificare il regolamento interno del Consiglio affinché questi deliberi pubblicamente quando legifera,

I. prendendo atto che dal 1° gennaio 1993 la creazione di uno spazio senza frontiere rende quotidiano il contatto dei cittadini e degli operatori economici con disposizioni comunitarie e con disposizioni nazionali mutualmente riconosciute in base al diritto comunitario,

J. ricordando le proprie risoluzioni in materia di sussidiarietà, trasparenza e democrazia nonché i lavori della Conferenza interistituzionale su questi temi,

K. ricordando la relazione della Corte dei conti, in particolare quella sull'applicazione della normativa europea in campo ambientale,

1. considera opportuno attirare l'attenzione delle altre istituzioni comunitarie e nazionali sulla necessità di apportare sostanziali miglioramenti al processo decisionale comunitario, alla trasposizione delle direttive comunitarie nel diritto nazionale e alle possibilità dei cittadini di stare in giudizio;

(1) Raccolta della giurisprudenza della Corte 1991, pag. 5357.

(2) G.U. n. 250 del 28 settembre 1992, pag. 1.

(3) Settima relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo (COM(92)383).

Per quanto riguarda il contenuto della nona relazione annuale e delle relazioni specifiche della Commissione relative segnatamente al mercato interno

2. si compiace che le misure previste nel programma del Libro bianco relativo alla creazione del mercato interno siano state sostanzialmente adottate e che quest'ultimo sia praticamente completato nel gennaio 1993; insiste cionondimeno affinché vengano ancora adottate alcune misure per il completamento del mercato interno, in specie nei settori dell'abolizione dei controlli alle frontiere, della fiscalità indiretta, della proprietà industriale, della soppressione delle doppie imposizioni e del diritto societario; chiede a tal fine che la presidenza danese compia uno sforzo particolare volto a far progredire e, se possibile, a concludere tali dossier;

3. constata che la Commissione ha compiuto sforzi considerevoli per prevenire le situazioni di infrazione del diritto comunitario, come emerge dall'aumento del volume totale dei pareri motivati previsti dall'articolo 169 del trattato CEE, che sono passati dal 251 nel 1990 a 412 nel 1991;

4. deplora che nel 1991 l'applicazione del diritto comunitario in materia di ambiente non sia migliorato rispetto al 1990 e che talune disposizioni di direttive esistenti da più di dieci anni continuino a rimanere lettera morta; fa insistentemente appello agli Stati membri affinché la situazione migliori e chiede alla Commissione di non ridurre i suoi sforzi tesi a una corretta applicazione del diritto comunitario in materia di ambiente, tenendo conto in particolare dell'impatto di tali disposizioni sul benessere delle popolazioni;

5. constata l'ingente volume di reclami presentati da cittadini che hanno subito pregiudizi in un settore disciplinato dal diritto comunitario; a tale proposito invita la Commissione a rafforzare i mezzi

a sua disposizione per garantire un esame rapido e più regolare (due volte all'anno non risultano sufficienti) dei reclami individuali; la prossima relazione dovrebbe inoltre includere informazioni su:

a) la durata media dell'esame dei reclami da parte della Commissione;

b) l'entità delle infrazioni (durata, numero di persone interessate, ecc.);

c) il lasso di tempo che intercorre, in media, tra la messa in mora e il parere motivato;

d) il numero dei casi in cui l'infrazione cessa prima del parere motivato;

e) il tempo che intercorre in media tra il parere motivato e il momento in cui cessa l'infrazione (o il momento in cui la Commissione adisce la Corte di giustizia);

6. è preoccupato per il rifiuto di taluni Stati membri di dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia e sottolinea con compiacimento che l'articolo 171 del trattato CE come modificato del trattato sull'Unione europea concede alla Corte la possibilità di comminare sanzioni;

Per quanto riguarda l'elaborazione del diritto comunitario

7. ritiene che all'inizio di ogni anno, tenendo conto delle scadenze del trattato, del diritto vigente e dei programmi di settore, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dovrebbero definire e pubblicare un programma legislativo che individui gli obiettivi legislativi da conseguire nel corso dell'esercizio; tale programma di lavoro comune è presentato dal Parlamento europeo (anche attraverso contatti fra commissioni parlamentari) ai parlamenti degli Stati all'inizio dell'anno di riferimento;

8. reputa che, nella scelta dello strumento normativo, le istituzioni comunitarie debbano ricorrere alla direttiva ogni

volta che una regolamentazione dettagliata non è indispensabile; ciononostante, non appena il livello di riavvicinamento delle disposizioni nazionali lo consentirà, sarebbe auspicabile prevedere la trasformazione delle direttive in regolamenti direttamente applicabili, allo scopo di costituire un *corpus* giuridico unitario in tutta la Comunità;

9. ritiene tuttavia che l'attuazione del principio di sussidiarietà debba procedere di pari passo con un controllo più rigoroso da parte della Commissione e del Parlamento sulla corretta trasposizione del diritto comunitario nel diritto nazionale, visto il maggiore margine di manovra di cui disporranno gli Stati membri;

10. ritiene che, sulla base degli obiettivi e scadenze concordati, ogni istituzione dovrà organizzare i propri lavori in moda da

agevolare i lavori delle altre istituzioni

consentire l'informazione tempestiva dei cittadini e dei parlamenti degli Stati in ordini all'avanzamento delle diverse procedure legislative;

11. ritiene che, le proposte di atti del Consiglio, del Parlamento e del Consiglio in codecisione, nonché di atti della Commissione e i pareri che a queste si riferiscono, debbano essere pubblicate sulle Gazzette Ufficiali della Comunità e, per conoscenza, su quelle degli Stati membri in tempo utile perché chi sia interessato possa formulare le proprie osservazioni;

12. ritiene che le proposte legislative di atti del Consiglio o di atti del Parlamento e del Consiglio in codecisioni debbano essere formulate nel rispetto del principio di sussidiarietà e corredate da

un'analisi costi-benefici

lo stato della normativa comunitaria vigente (consolidata)

una valutazione delle risorse comunitarie necessarie

un quadro della legislazione vigente negli Stati membri

la Commissione elabora i propri atti nonché quelli che le sono delegati nel rispetto degli stessi principi;

13. reputa che, nel caso in cui le disposizioni comunitarie vengano modificate a più riprese o comunque in modo sostanziale, si debba procedere, ai fini di una maggiore trasparenza, alla codificazione ufficiale di tali disposizioni secondo le procedure seguenti:

la codificazione ufficiale deve essere effettuata sulla base di priorità stabilite di comune accordo dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione al momento dell'approvazione del programma legislativo annuale,

nel caso in cui il Parlamento o il Consiglio ritengano di modificare la disciplina vigente, la proposta di codificazione è esaminata secondo la procedura imposta dalla base giuridica prevista nel Trattato,

nel caso in cui Parlamento o il Consiglio ritengano di modificare la disciplina vigente, la proposta di codificazione è esaminata secondo la procedura imposta dalla base giuridica prevista nel Trattato,

nel caso in cui Parlamento e Consiglio non intendano apportare modifiche alla disciplina sostanziale, il testo è adottato per delega dalla Commissione; in occasione della definizione del programma legislativo la Commissione indica le norme per le quali propone la codificazione senza modifiche della disciplina sostanziale e presenta una proposta generale di delega; la delega è disposta, anche per più provvedimenti, dal Consiglio e per gli atti in codecisione, dal Consiglio e dal Parlamento con un unico provvedimento; questo prevede che la Commissione adotti i testi codificati entro un termine prefissato e previo accordo del Consiglio e del Parlamento;

14. ritiene che le istituzioni comunitarie debbano procedere, in accordo con gli Stati membri, alla realizzazione di adeguati strumenti informativi (anche su supporto informativo come nel caso della base CELEX, della base INFO 92 o di altre future iniziative) intesi a offrire alle amministrazioni e ai cittadini una descrizione chiara delle normative comunitarie vigenti (compresa quella nazionale di attuazione) nonché delle connesse interpretazioni giurisprudenziali e amministrative;

Per quanto riguarda la trasposizione del diritto comunitario

15. ritiene che le istituzioni comunitarie debbano poter collaborare, su richiesta, con le istituzioni nazionali nel periodo di trasposizione delle misure comunitarie al fine di

esaminare eventuali problemi connessi con la situazione nazionale,

evitare divergenze e contraddizioni;

a tal fine, in particolare, il Parlamento europeo intratterrà adeguati contatti con i parlamentari degli Stati, e la Commissione con le amministrazioni nazionali;

16. ritiene che in caso di difficoltà nel rispetto dei termini di trasposizione gli Stati membri dovrebbero valutare l'opportunità di ricorrere anche a misure temporanee come quelle ammesse dall'art. 76 della Costituzione italiana o dall'European Communities Act del 1972 per il Regno Unito;

17. ritiene che, in occasione della trasposizione di una direttiva comunitaria, ogni Stato membro dovrebbe rendere al più presto noto ai cittadini, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie

quale sia il provvedimento nazionale, regionale o locale che regola la questione

quale sia l'autorità responsabile degli adempimenti

entro quali termini essi debbano essere attuati

quali risorse siano utilizzabili a livello locale nazionale e regionale

a quale autorità amministrativa (regionale, nazionale o comunitaria) ci si può rivolgere per ricorsi o contestazioni;

18. ritiene che Stati membri e Commissione dovrebbero definire un quadro permanente di cooperazione amministrativa attraverso la creazione di una rete di punti di contatto avente per obiettivo l'applicazione della normativa comunitaria, in particolare sul mercato interno;

La Commissione dovrebbe quanto prima presentare una proposta al Consiglio e al Parlamento che

definisca i principi di funzionamento di questa cooperazione amministrativa, nonché il modo di metterla in pratica

preveda, se necessario, l'integrazione di questi principi in un quadro istituzionale vincolante di cooperazione amministrativa;

19. sottolinea l'importanza della sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991 (sentenza Francovitch-Bonifaci/Repubblica italiana) per la corretta trasposizione delle direttive comunitarie e si aspetta che sia all'origine di una presa di coscienza e acceleri la trasposizione delle direttive negli ordinamenti giuridici nazionali; rammenta che con detta sentenza la Corte di giustizia ha sancito il principio dell'obbligo per gli Stati membri di risarcire, a certe condizioni, i privati che abbiano subito danni a causa della mancata applicazione di una direttiva;

Per quanto riguarda la tutela del diritto comunitario

20. ritiene che al fine di garantire ai cittadini dell'Unione, nei settori di competenza comunitaria, condizioni di tutela amministrativa e giudiziaria comparabili,

la Commissione debba proporre nel quadro previsto, sulla base dell'articolo 8 E del trattato sull'Unione europea, misure intese a

semplificare la presentazione di ricorsi, sia amministrativi e giudiziari che alla Commissione stessa — come nel caso degli appalti —, da parte dei cittadini e delle associazioni di tutela dei consumatori

assicurare la possibilità di ottenere l'adozione di misure cautelari da parte dei giudici nazionali;

garantire che i cittadini godano di adeguata assistenza finanziaria, sia sotto forma di assistenza legale o di altro programma di assistenza legale, per far valere i loro diritti sulla base dell'articolo 8 E del trattato sull'Unione europea;

21. reputa che la Commissione dovrebbe predisporre una raccomandazione affinché gli stati membri e le loro università sottolineino l'importanza del diritto comunitario per gli operatori del diritto, in particolare avvocati e magistrati; in attesa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni la Comunità dovrebbe sostenere le iniziative nazionali per la formazione in diritto comunitario attraverso programmi quali Erasmus e Comett;

22. invita la Commissione e la Corte di giustizia a intensificare la loro collaborazione per l'organizzazione di stages e seminari specialistici di formazione al diritto comunitario, destinati ai giudici e ai giuristi degli Stati membri;

23. ritiene che le multe o le sanzioni debbano essere definite in una prospettiva e con uno spirito comunitario; occorrerebbe istituire meccanismi di cooperazione tra Stati membri tali da assicurare il ravvicinamento dei sistemi sanzionatori nazionali nel rispetto delle esigenze della libertà di circolazione in modo che questa non si realizzi a favore degli Stati i cui regimi sanzionatori sono i meno incisivi;

24. 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

ENRICO VINCI
Segretario generale

NICOLAS ESTGEN
Vicepresidente