

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XII  
N. 64

## RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

APPROVATA NELLA SEDUTA DI VENERDÌ 20 GENNAIO 1995

Risoluzione sull'undicesima relazione annuale  
della Commissione al Parlamento europeo relativa al controllo  
dell'applicazione del diritto comunitario - 1993 (COM(94)0500-C4-0011/94)

*Annunziata il 23 marzo 1995*

IL PARLAMENTO EUROPEO,

vista l'undicesima relazione annuale della Commissione (COM(94)0500 - C4-0011/94) (1),

vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'8 marzo 1994 sullo sviluppo della cooperazione amministrativa relativa al recepimento e all'applicazione della legislazione comunitaria sul mercato interno (COM(94)0024),

vista la relazione annuale della gestione CELEX 1993 (sistema interistituzionale di documentazione automatizzata del diritto comunitario),

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 (2),

visto il Libro bianco della Commissione sulla politica sociale europea: uno strumento di progresso per l'Unione (COM(94)0333 - C4-0087/94),

vista la situazione del recepimento della legislazione comunitaria nel diritto nazionale, illustrata dalla Commissione il 14 settembre 1994 in occasione del Consiglio sul mercato interno 23 e 24 settembre 1994 a Francoforte sull'Oder (Germania),

(1) G.U. C 154 del 6 giugno 1994

(2) G.U. C 179 del 1° luglio 1991, pag. 4

viste le osservazioni presentate dai parlamenti degli Stati membri,

visti la relazione della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e i pareri della commissione per gli affari sociali e l'occupazione, della commissione per i trasporti e il turismo e della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori (A4-0089/94),

A. rammentando che l'Unione è una comunità di diritto e che riveste un'importanza fondamentale l'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri con un'efficacia e una scrupolosità analoghe a quelle di cui danno prova in sede di applicazione del loro diritto nazionale,

B. considerando che, dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, la Comunità deve farsi carico di legiferare in modo da rispondere alle aspirazioni e alle esigenze dei cittadini nel rispetto del principio di sussidiarietà, riconoscendo che, in tale contesto, gli Stati membri devono conservare un margine di manovra sufficiente a consentire loro di applicare il diritto comunitario in considerazione delle peculiarità regionali, senza tuttavia che risulti intaccato l'integrale recepimento del diritto comunitario,

C. sottolineando che, pur costituendo la rigorosa attuazione del principio di sussidiarietà un'esigenza finalizzata a un maggior ravvicinamento del diritto comunitario nei confronti dei cittadini, il principio di sussidiarietà, onde salvaguardare la stabilità del principio di certezza giuridica, deve applicarsi solo alle future azioni della Comunità,

D. considerando che risulta perentorio rendere trasparente il processo legislativo comunitario affinché l'Unione sia vicina ai cittadini; che, per ribadire il carattere democratico delle istituzioni e promuovere la fiducia dei cittadini in esse, occorre che le stesse incrementino l'accesso del pubblico ai loro documenti,

E. sottolineando altresì, nello stesso intento di potenziare il carattere democratico della costruzione europea, che è opportuno

rendere il diritto comunitario più leggibile e accessibile, affinché risultino aumentate le sue possibilità di essere compreso e ben interpretato dalle autorità nazionali (giudiziarie e amministrative), dagli operatori economici nonché dai cittadini in generale,

F. rilevando che le istituzioni comunitarie hanno compiuto da tre anni a questa parte notevoli sforzi, concretatisi in progressi decisivi specie in sede di adozione della maggioranza dei provvedimenti prospettati nel programma del Libro bianco relativo alla creazione del mercato interno,

G. considerando che sia il numero considerevole di atti comunitari relativi al funzionamento del mercato interno già adottati, sia l'attuazione del principio di sussidiarietà per future azioni, che lascia un maggior margine di manovra alle autorità nazionali in sede di recepimento del diritto comunitario, esigono che la Commissione assolva con la massima scrupolosità il suo compito di « custode dei trattati », a norma dell'articolo 155 del trattato CE; considerando, infatti, che detto integrale recepimento in tutti gli Stati membri è indispensabile per fare in modo che il mercato interno funzioni a vantaggio di tutti i cittadini e di tutte le imprese della Comunità,

H. considerando che, dopo l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, il Parlamento europeo è chiamato a svolgere un ruolo preminente in sede di controllo e di applicazione del diritto comunitario; che esso deve, come in passato, valutare il modo in cui la Commissione esercita il suo potere di controllo ma che deve altresì agire di sua propria iniziativa, specie per il tramite di relazioni d'iniziativa, di commissioni parlamentari d'inchiesta, di interrogazioni parlamentari di petizioni; che esso è infine tenuto — come già fa — ad agire in tal contesto d'intesa con i parlamenti degli Stati membri,

1. rileva che l'azione della Commissione, ai sensi dell'articolo 169 CE, si è concretata nell'avvio di, approssimativamente, lo stesso numero di procedure d'infrazione rispetto all'anno precedente (1.209 nel 1993 e 1.216 nel 1992), che i pareri motivati sono passati da 248 nel 1992 a 352 nel 1993 e che alla Corte di giustizia sono stati inoltrati 44 ri-

corsi (mentre nel 1992 la Commissione aveva presentato 64 ricorsi);

2. deplora che la situazione del recepimento del diritto comunitario non sia del tutto soddisfacente; infatti, per quanto riguarda il recepimento dei provvedimenti del Libro bianco sul concepimento del mercato interno, se è vero che sui 282 provvedimenti che la Commissione ha proposto al Consiglio 270 sono stati oggetti di una decisione definitiva (il livello di recepimento è dell'89 per cento al 23 settembre 1994), è altrettanto vero che si lamentano non pochi ritardi in settori rilevanti sotto il profilo economico e politico, come le assicurazioni, gli appalti pubblici, il diritto societario, la proprietà intellettuale e industriale e le nuove tecnologie;

3. prende atto con preoccupazione che, in particolare nei settori agricolo e ambientale, è stata registrata una netta diminuzione del tasso di recepimento; del pari, nel settore della politica sociale risulta dal Libro bianco della Commissione del 27 luglio 1994 che il grado di recepimento è particolarmente insufficiente per quanto attiene alla legislazione relativa alla salute e alla sicurezza, contestualmente alla direttiva quadro « Salute e sicurezza »; fa osservare che si tende a invocare detto ritardo in sede di recepimento, per giustificare la mancata predisposizione di nuove proposte legislative;

4. sottolinea che la Comunità si trova vieppiù alle prese, in taluni settori aventi particolare attinenza al mercato interno, a un imperfetto recepimento delle direttive; invita la Commissione a potenziare gli strumenti a sua disposizione per cooperare con le autorità nazionali e a non esitare, se del caso, ad avviare la procedura d'infrazione di cui all'articolo 169 del trattato CE; richiama altresì l'attenzione dei parlamenti degli Stati su detta situazione oltremodo nefasta per il funzionamento della Comunità;

5. reputa urgente quanto indispensabile che il Parlamento e il Consiglio, quali autorità legislative, migliorino, d'intesa con la Commissione, gli strumenti che consentono

ai cittadini di conoscere lo stato della legislazione comunitaria oltre che degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di cooperazione interna; in tale prospettiva, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione dovrebbero cooperare in modo efficace, avendo cura di riorganizzare la base di dati CELEX (*Communis Europae LEX*), di modo che detto sistema, esteso ai testi degli atti preparatori e degli atti di recepimento, risulti più chiaro, esauriente e di più agevole consultazione.

6. chiede all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità di organizzare entro il 1995, d'intesa con i competenti organi del Consiglio, del Parlamento e della Commissione nonché dei governi e parlamenti nazionali, un seminario che valuti le prospettive di interoperabilità e di sinergia tra CELEX e le altre basi comunitarie e le basi nazionali di informazione giuridica;

7. deplora il ritardo registrato nei lavori di codificazione del diritto comunitario; reputa indispensabile un ampio sforzo di codificazione volto a mettere a disposizione degli operatori giuridici — al di là di essi — dei cittadini europei, sotto una forma agile, gli elementi essenziali delle normative applicabili; si compiace dell'accordo in fase di conclusione tra le istituzioni sulla base della propria risoluzione del 6 maggio 1994 sulla trasparenza del diritto comunitario e la necessità della sua codificazione (3); reputa però che la « codificazione ufficiale » prevista non sia sufficiente per raggiungere l'obiettivo perseguito e che occorra prospettare in questa occasione un vero e proprio rifacimento del diritto comunitario nel rispetto delle procedure legislative contemplate dai trattati; osserva che le grandi codificazioni nazionali sono state effettuate in questo modo e non si sono limitate alla semplice rassegna dei testi interessati;

8. chiede alla Commissione di esaminare, unitamente agli operatori professionisti (magistrati e avvocati), il costo dell'accessibilità ai documenti legislativi, alle pubbli-

(3) G.U. C 205 del 25 luglio 1994, pag. 514

cazioni connesse e ai sistemi informatici del diritto comunitario, mirando unicamente a rendere l'accesso a questo diritto meno ostico e quindi più agevole, in particolare mediante l'eventuale conclusione di un adeguato accordo specifico;

9. reputa essenziale, nella stessa prospettiva, che il diritto comunitario divenga materia obbligatoria nella formazione universitaria e permanente dei professionisti del diritto, onde agevolare l'applicazione del diritto comunitario da parte delle giurisdizioni nazionali;

10. rileva che la Commissione continua, come ha già fatto in passato, a compiere sforzi di cooperazione con le amministrazioni nazionali, organizzando periodicamente riunioni bilaterali per fare il punto sullo stato di recepimento degli atti comunitari; dette riunioni, a giudizio della Commissione, « consentono di sbloccare il processo interno di recepimento », evitando non poche procedure d'infrazione ovvero archiviandole (in proposito è bene sottolineare che nel 1993 la Commissione ha archiviato il 50 per cento delle procedure d'infrazione aperte); considerando tuttavia che la Commissione dia prova della massima discrezione circa il contenuto concreto di detti colloqui e che sarebbe opportuno, all'insegna di una maggiore trasparenza, che essa riferisce al Parlamento, nell'ambito della prossima relazione, sia sull'oggetto dei negoziati che sui risultati (positivi, ma anche negativi) conseguiti;

11. deplora la pervicacia di taluni Stati nel non attuare le sentenze della Corte di giustizia, di cui talune risalgono al 1981 (causa C-137/80, Commissione c/Belgio sul trasferimento dei diritti a pensione) o al 1983 (causa C-90/82, Commissione c/Francia sui prezzi di vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati; causa C-322/82, Commissione c/Italia, sulle norme di qualità degli ortofrutticoli), pur essendo state esse stesse, da cinque o sei anni a questa parte, oggetto di sentenze pronunciate a norma dell'articolo 171 del trattato CE; invita la Commissione ad avvalersi della possibilità, conferi-

tale dal paragrafo 2 di detto articolo, di invitare la Corte di giustizia a comminare sanzioni agli Stati inadempienti;

12. invita gli Stati membri a rendere il più flessibili possibile le condizioni per l'ottenimento di patrocinio legale gratuito nei casi di controversie su questioni attinenti alla legislazione dell'Unione europea e a incoraggiare la creazione di centri e organi di patrocinio legale per tale tipo di procedimenti;

13. rileva che nel 1993 il numero delle questioni pregiudiziali ha denotato un ulteriore aumento (204 a fronte delle 162 del 1992) e ritiene che, stanti la rilevanza delle medesime e la disparità a seconda degli Stati, la Commissione farebbe bene ad approntare, eventualmente di concerto con i servizi competenti della Corte di giustizia, uno studio teso a spiegare detta disparità (alle 57 questioni pregiudiziali provenienti dalla Germania fa riscontro una sola proveniente dall'Irlanda), nonché l'accoglienza riservata dalle giurisdizioni nazionali alle sentenze della Corte di giustizia;

14. manifesta la sua preoccupazione per l'eccessiva durata dei procedimenti pregiudiziali (1990 - 17,5 mesi; 1991 - 18,2 mesi; 1992 - 18,8 mesi; 1993 - 20,4 mesi), nonostante l'ampliamento delle competenze del Tribunale di prima istanza; reputa opportuno l'insediamento di un gruppo di lavoro, composto segnatamente da membri della Corte di giustizia, magistrati nazionali e membri della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini, che esamini i motivi dei ritardi e proponga gli strumenti atti ad accelerare le procedure dinanzi alla Corte di giustizia, con specifico riferimento a quella relativa ai rinvii pregiudiziali;

15. prende atto che la Commissione reputa opportuno incoraggiare l'organizzazione di riunioni, seminari e conferenze sul controllo del rispetto del diritto comunitario, oltre che promuovere gli scambi dei funzionari nazionali e i programmi di formazione comuni inerenti a detto controllo, e la invita a tracciare un bilancio completo di dette iniziative;

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

16. reputa che si debba incoraggiare l'attuazione dei programmi di formazione permanente per i magistrati e gli avvocati nel campo del diritto comunitario; di conseguenza chiede alla Commissione di tracciare, con la collaborazione della Corte di giustizia, un bilancio dei programmi di formazione permanente esistenti e di presentare le sue conclusioni nella sua prossima relazione annuale;

17. invita la Commissione a raccogliere informazioni atte a essere conglobate, in fu-

turo, nell'ambito di una sezione specifica relativa alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni;

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

ENRICO VINCI  
*Segretario generale*

Poul Schlüter  
*Vicepresidente*

