

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0109/2004**

25 febbraio 2004

## **RELAZIONE**

sulla comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo  
dell'applicazione del diritto comunitario  
(COM(2002) 725 – C5-0008/2003 – 2003/2008(INI))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Sir Neil MacCormick



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	5
MOTIVAZIONE.....	10

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'11 dicembre 2002 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(2002) 725), che è stata deferita per conoscenza alla commissione giuridica e per il mercato interno.

Nella seduta del 16 gennaio 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione giuridica e per il mercato interno era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa sull'argomento, a norma dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 163 del regolamento (C5-0008/2003).

Nella riunione del 20 febbraio 2003 la commissione ha nominato relatore Sir Neil MacCormick.

Nelle riunioni del 26 gennaio 2004 e 24 febbraio 2004 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione: Bill Miller (presidente f.f.), Willi Rothley (vicepresidente), Sir Neil MacCormick (relatore), Uma Aaltonen, Maria Berger, Charlotte Cederschiöld (in sostituzione di Bert Doorn), Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Hans Karlsson (in sostituzione di François Zimeray), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler (in sostituzione di Lord Inglewood), Elena Ornella Paciotti (in sostituzione di Fiorella Ghilardotti), Anne-Marie Schaffner, Karin Scheele (in sostituzione di Carlos Candal, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marianne L.P. Thyssen, Diana Wallis, Rainer Wieland e Joachim Wuermeling.

La relazione è stata depositata il 25 febbraio 2004.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sulla comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(2002) 725 – C5-0008/2003 – 2003/2008(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(2002) 725 - C5-0008/2003),
  - vista la XX relazione annuale della Commissione (COM(2003) 669),
  - visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2003) 84),
  - visti gli articoli 47, paragrafo 2, e 163 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0109/2004),
- A. considerando che la prassi della Commissione di riferire annualmente al Parlamento in merito all'applicazione del diritto comunitario ha ormai compiuto vent'anni,
- B. considerando che questa serie di relazioni consente a lungo termine di giudicare in che misura la Comunità si sia autenticamente impegnata a sostenere lo stato di diritto, sia tramite l'azione della Commissione in quanto custode dei trattati che attraverso l'azione degli Stati membri in quanto supremi sovrani degli stessi,
- C. considerando in particolare che queste relazioni illustrano sia la qualità dei risultati degli Stati membri nel trasporre le direttive che il livello del loro impegno per un leale adempimento degli obblighi comunitari che loro incombono,
- D. considerando che per un controllo adeguato sono necessari:
- giudizi qualitativi sulle pratiche adottate nell'applicare effettivamente il diritto, e
  - un'indicazione quantitativa del numero di direttive la cui trasposizione o effettiva applicazione è ritardata in riferimento alla scadenze stabilite o altrimenti carente,
- E. considerando che gran parte dell'attività della Commissione volta a garantire l'applicazione del diritto comunitario ha origine da denunce che i cittadini presentano alla Commissione su quanto considerano violazioni,
- F. considerando che il numero medio annuale di denunce presentate dai cittadini è aumentato da 536 nel periodo 1983-1989 a 1346 nel periodo 1999-2002,
- G. considerando che in questo intero arco di tempo i principali settori cui si riferiscono le denunce dei cittadini sono stati il mercato unico (36% nel periodo 1990-1998, 27% nel 1999-2002), l'ambiente (31% nel 1990-1998, 40% nel 1999- 2002) e l'agricoltura (14% nel 1990-1998, 4% nel 1999-2002); che quindi le preoccupazioni ambientali stanno diventando predominanti fra i cittadini che intervengono attivamente,

- H. considerando che l'aumento del numero di denunce illustra il ruolo indispensabile che questi cittadini "attivisti" svolgono nell'applicazione del diritto comunitario,
- I. considerando che nella sua relazione sulla XVIII e XIX relazione della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario il Parlamento ha invitato la Commissione a tenere gli autori delle denunce pienamente informati in merito al loro andamento e a trasmettere loro copia di tutta la corrispondenza scambiata tra la Commissione e gli Stati membri in seguito alla loro denuncia,
- J. considerando che, a quanto pare, la Commissione mantiene in generale un livello soddisfacente di vigilanza nel sostenere lo stato di diritto per quanto riguarda le questioni contemplate dalla XX relazione e da quelle precedenti, e che tali relazioni costituiscono a loro volta uno strumento essenziale affinché il Parlamento possa svolgere il suo ruolo di controllo dei risultati dell'esecutivo,
- K. considerando che il numero di procedimenti pregiudiziali è il risultato della qualità della legislazione comunitaria,
- L. considerando che l'incapacità del legislatore comunitario di raggiungere una buona qualità nell'attività legislativa può essere a sua volta dannosa alla corretta comprensione e applicazione del diritto comunitario; che quindi il rigoroso rispetto dell'accordo interistituzionale sul miglioramento della legislazione recentemente firmato rivestirà la massima importanza e dovrebbe essere investigato nelle future relazioni di questo tipo,
- M. considerando che gli Stati membri, con frequenza abituale, non soddisfano o perlomeno non soddisfano tempestivamente alcuni degli obblighi che i loro governi assumono liberamente in quanto partecipanti al processo legislativo della Comunità, e talvolta mostrano un cinico disinteresse nei confronti dei loro obblighi palesi, rinviandone l'adempimento fino alla fase più tardiva possibile del processo di applicazione o sfruttando l'inosservanza degli obblighi giuridici (ad esempio quelli previsti dal patto di stabilità e crescita) come strumento per ottenere *de facto* un mutamento giuridico,
- N. considerando che le istituzioni comunitarie hanno il dovere di garantire che i cittadini d'Europa possano esercitare pienamente i propri diritti nell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e l'attuazione di diritti che sono stati giudizialmente dichiarati e riconosciuti in seguito a una procedura regolare e conforme alla legge,
- O. considerando che la Commissione deve assumere una certa responsabilità nell'assistere le autorità degli Stati membri a conseguire un recepimento tempestivo e un'efficace applicazione a livello regionale e locale nonché a livello nazionale,
- P. considerando che la Commissione ha messo a punto il sistema SOLVIT per risolvere alcuni problemi politicamente non controversi di applicazione del diritto comunitario nel singolo caso attraverso una rete di agenzie amministrative degli Stati membri, e che tale sistema è a disposizione dei deputati e dei loro assistenti,
- 1. si compiace dei miglioramenti nel monitoraggio che la Commissione prefigura nel suo recente documento sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto

comunitario (COM(2002) 725);

2. si compiace degli impegni che la Commissione ha assunto, in risposta alle raccomandazioni del Mediatore europeo, in merito ai suoi rapporti con gli autori delle denunce (COM(2002) 141 def.), ma si rammarica che malgrado questi impegni non si riesca a tenere gli autori delle denunce pienamente informati del loro andamento e a trasmettere loro copia di tutta la corrispondenza scambiata tra la Commissione e gli Stati membri in seguito alla loro denuncia;
3. si compiace della determinazione della Commissione, illustrata nel SEC(2003) 804, di garantire soprattutto nel caso del diritto ambientale che le norme della Comunità siano di facile applicazione, che gli orientamenti e i testi interpretativi siano elaborati consultando tutti i soggetti interessati, che vi sia un contatto proattivo con gli Stati membri (comprese, si spera, le loro autorità regionali interessate) e che si utilizzi la rete informale UE sull'applicazione del diritto ambientale;
4. sostiene in generale gli sforzi della Commissione per risolvere i problemi di recepimento in modo proattivo anziché reattivo;
5. ribadisce il suo auspicio di una maggiore cooperazione tra i deputati del Parlamento europeo e dei parlamenti degli Stati membri, compresi, ove opportuno, quelli regionali o ad altro livello interno, per favorire e rafforzare un efficace controllo a livello nazionale degli affari europei; ritiene che i parlamenti di ogni livello debbano svolgere un prezioso ruolo nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, contribuendo quindi a rafforzare le legittimità democratica dell'Unione e ad avvicinarla ai cittadini;
6. ribadisce pertanto la propria raccomandazione alla Commissione di trasmettere le sue relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario ai parlamenti nazionali, anche per l'ulteriore inoltro, se del caso, ai parlamenti interni interessati;
7. deplora il fatto che, nonostante l'assidua attività della Commissione volta a garantire la corretta applicazione del diritto comunitario, rimangono vistosi esempi di una protratta e pertinace inadempienza da parte degli Stati membri degli obblighi dichiarati, pregiudicando in tal modo l'ideale dell'Unione quale comunità di diritto;
8. si compiace dell'intenzione della Commissione di dare la priorità alle procedure d'infrazione ex articolo 228 CE e di rafforzare i meccanismi di cui dispone per espletare la sua mansione di controllo dell'attuazione del diritto comunitario;
9. invita ancora una volta la Commissione a fissare scadenze brevi per la fase precontenziosa della procedura per violazione, che dovrebbe concludersi entro un termine predefinito che va fissato sin dall'inizio;
10. ricorda che le petizioni trasmesse da singoli alla Commissione, al Mediatore e alle commissioni competenti del Parlamento consentono all'Unione europea di valutare il modo in cui il diritto comunitario viene applicato a livello nazionale ed europeo;
11. esorta ancora una volta la Commissione a compiere ogni sforzo per ridurre il periodo relativamente lungo necessario per esaminare denunce o petizioni e a trovare soluzioni

pratiche ai problemi sottoposti, decidendo al momento del ricevimento se siano più appropriati metodi alternativi, come le riunioni pacchetto o la rete SOLVIT, oppure le procedure formali;

12. ribadisce la sua convinzione che una stretta cooperazione e accordi di monitoraggio tra la Commissione, il Consiglio, il Mediatore e le commissioni competenti del Parlamento sono indispensabili per garantire un efficace intervento in tutti i casi in cui l'autore di una petizione abbia legittimamente denunciato una violazione del diritto comunitario;
13. deplora vivamente la condotta della Commissione nei confronti del Parlamento e in particolare della sua commissione competente nella vicenda relativa ai Lloyd's di Londra, in relazione alla quale è stato opposto un ostinato rifiuto a comunicare pienamente con il Parlamento in merito a tutte le questioni da esso sollevate;
14. ribadisce ancora una volta la richiesta alla Commissione di includere in futuro nelle sue relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario un capitolo dedicato alle petizioni a lei trasmesse dalle commissioni competenti del Parlamento;
15. ribadisce la richiesta alla Commissione di elaborare un elenco di tutte le relazioni aventi attinenza con l'applicazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali degli Stati membri dello Spazio economico europeo, siano esse di natura generale o settoriale;
16. accoglie con favore i passi compiuti dalla Commissione a fini di vigilanza sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in linea con i principi del diritto comunitario, e prende atto del tenore della sezione 2.15 della relazione in esame; rinnova però in tale contesto il suo invito alla Commissione ad elaborare in futuro una relazione sull'applicazione del diritto dell'Unione europea che comprenda le questioni rientranti nel secondo e nel terzo pilastro;
17. rileva che i tribunali di alcuni Stati membri non richiedono quasi mai pronunce in via pregiudiziale a norma dell'articolo 234 del trattato CE e ripete il suo invito alla Commissione ad indagarne i motivi e a riferirne al Parlamento;
18. rileva con preoccupazione che la scarsa familiarità con il diritto comunitario da parte della magistratura e degli avvocati a livello nazionale ostacola seriamente la piena applicazione del diritto comunitario;
19. accoglie con favore le iniziative volte a facilitare la soluzione extragiudiziale delle controversie, come la rete extragiudiziale europea e la rete per le denunce relative ai servizi finanziari; invita la Commissione a dedicare un'attenta vigilanza all'evoluzione di questi organismi e a riferirne i risultati al Parlamento europeo, poiché questo processo costituirà un altro prezioso indicatore dell'applicazione delle norme comunitarie e dell'accesso alla giustizia;
20. accoglie con grande favore, in relazione a ciò, il recente ulteriore sviluppo della rete SOLVIT; nota che l'accesso generalizzato per i membri del Parlamento europeo è ormai possibile e dovrebbe essere reso disponibile su base sistematica a tutti i deputati e i loro assistenti; invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere largamente l'uso di tale rete presso i potenziali utilizzatori e a devolvere risorse adeguate ad assicurarne la capacità di far fronte all'aumentato flusso di casi da risolvere;



21. invita a riflettere sui modi per sviluppare il ruolo dei mediatori o difensori civici nazionali e regionali nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario;
22. rileva con preoccupazione che le recente giurisprudenza in materia di diritto dei singoli richiedenti di avviare procedure dinanzi alla Corte di giustizia non fornisce una interpretazione e applicazione uniformi del diritto comunitario, e si rammarica che anche il progetto di costituzione compia solo timidi passi verso un miglioramento della situazione al riguardo;
23. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio, alla Corte di giustizia, al Mediatore e ai parlamenti degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

Le relazioni annuali sul controllo nell'applicazione del diritto comunitario costituiscono un'istantanea del rispetto del diritto comunitario. La relazione annuale per il 2002 segnala che la Commissione continua a compiere cospicui sforzi per controllare efficacemente il comportamento degli Stati in materia di recepimento e attuazione del diritto comunitario in tutte le sue sfere di competenza. Il risultato della Commissione è soddisfacente nel suo insieme, ma le mansioni implicate stanno ormai estendendosi per coprire i dieci nuovi Stati membri. Questo causerà senza dubbio nuovi problemi come già prefigura la parte della presente relazione che tratta dell'ampliamento.

Le relazioni di questo tipo forniscono l'unico strumento sinottico per controllare la solidità dello stato di diritto all'interno dell'Unione europea. Ciò riveste fondamentale importanza. L'Unione aspira ad essere un'unione di diritto, il che richiede un meticoloso rispetto, sia da parte delle istituzioni dell'Unione che da parte degli Stati membri, della normativa varata dal legislatore dell'Unione. Poiché il Consiglio dei ministri è un ramo legislativo dell'Unione, che rappresenta i governi degli Stati membri, non dovrebbe essere eccessivamente gravoso garantire l'efficace recepimento e applicazione delle norme, visto che i governi vi hanno già dato il proprio accordo. Vi è tuttavia un'incidenza abbastanza costante di ritardi in materia di recepimento e inefficienza e la vigilanza della Commissione è assolutamente necessaria. Ad esempio, si potrebbe citare con rammarico e un certo senso di ironia che *"Il termine per il recepimento della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali è scaduto nell'agosto 2002 e, alla data prevista, soltanto 8 Stati membri l'avevano rispettato. La Commissione aveva pertanto avviato procedure di infrazione contro sette Stati membri. Successivamente, essa ha ricevuto le misure nazionali di Italia, Austria e Paesi Bassi, il che lascia in una situazione di infrazione quattro Stati membri."* (XX relazione, punto 2.2.7)

Più grave è l'esistenza di indicatori irrelati di una fastidiosa disponibilità ad abusare dello stato di diritto in singoli casi. Possiamo citare a tale proposito questi esempi: 14 anni fa l'Italia è stata giudicata inadempiente per quanto riguarda i diritti comunitari di una categoria di docenti universitari (lettori di lingue straniere). Ciò ha formato varie volte oggetto di risoluzioni del Parlamento europeo e, ancor più gravemente, di quattro sentenze negative della Corte di giustizia delle Comunità europee, la più recente delle quali *Commissione/Italia* (Causa C-212/99), sentenza formulata nel 2001), ma alla fine del 2003 nessuna azione di carattere veramente efficace era stata adottata dallo Stato italiano per rispettare i suoi obblighi legali nei confronti dei cittadini europei lesi dalla sua inadempienza. Un altro caso scandaloso è stato il rifiuto della Francia di consentire l'importazione di carne bovina proveniente dal Regno Unito che era stata dichiarata esente BSE dalle autorità europee (*Commissione/Francia*, Causa C-1-00). Con il pretesto di fornire alle proprie autorità nazionali una competenza prevalente sul diritto europeo, la Francia ha illegalmente bandito le importazioni fin quasi alla conclusione di una procedura da parte della Commissione che fu quindi interrotta. Una simile pertinacia da parte di un governo nazionale è stata recentemente dimostrata dal Regno Unito di fronte alle inchieste condotte dalla commissione per le petizioni per conto di "names" dei Lloyd's di Londra. Se in questo caso la Commissione abbia agito da convinto custode dei trattati e del diritto secondario è una questione di cui si occuperà il Parlamento nei prossimi mesi, così come del fatto che la Commissione abbia o meno riferito adeguatamente al Parlamento.

La presente relazione non ha esaminato il recente scandaloso rifiuto da parte dei governi francese e tedesco di far fronte agli obblighi previsti dal patto di stabilità e crescita. Riforme di legge conseguite in spregio al diritto da parte di nazioni potenti sono profondamente pericolose. I governi dovrebbero obbedire alla legge finché questa non sia stata cambiata attraverso le debite procedure. Il controllo dell'applicazione del diritto nei casi ordinari potrebbe essere offuscato da questo tipo di grave violazione.