

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

FINALE
A6-0259/2007

28.6.2007

RELAZIONE

sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti
(2007/2028(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Manuel Medina Ortega

Relatore per parere(*): Philip Dimitrov, commissione per gli affari costituzionali

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47 del regolamento

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI.....	10
PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI.....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA E L'ISTRUZIONE	17
PROCEDURA	20

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni – articolo 47 del regolamento

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti (2007/2028(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato CE, e in particolare gli articoli 211, 230 e 249,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione giuridica e i pareri della commissione per gli affari costituzionali, della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori e della commissione per la cultura e l'istruzione (A6-0259/2007),
- A. considerando che la nozione di normativa non vincolante, basata su una prassi comune, è ambigua e perniciosa e non dovrebbe essere utilizzata in nessun documento delle istituzioni comunitarie,
- B. considerando che la distinzione tra *dura lex e mollis lex* è un'aberrazione concettuale e non dovrebbe pertanto essere accettata o riconosciuta,
- C. considerando che i cosiddetti strumenti normativi non vincolanti come le raccomandazioni, i libri verdi e bianchi o le conclusioni del Consiglio non hanno alcun valore giuridico o potere vincolante,
- D. considerando che gli strumenti normativi non vincolanti non comportano una protezione giudiziaria completa,
- E. considerando che un ricorso sistematico agli strumenti normativi non vincolanti comporterebbe un passaggio dal modello unico della Comunità a quello di un'organizzazione internazionale tradizionale,
- F. considerando che è attualmente in corso una disputa sul modo per incrementare l'efficacia della funzione di regolamentazione dell'Unione europea quanto agli strumenti normativi vincolanti e non vincolanti,
- G. considerando che nella causa *Van Gend e Loos* la Corte di giustizia delle Comunità europee ha sostenuto che il trattato "va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci tra gli Stati contraenti.(...) La Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani e al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini. (...) Pertanto il diritto comunitario, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Tali diritti sorgono non soltanto allorché il trattato espressamente li menziona, ma anche quale contropartita di precisi obblighi che il trattato impone ai

singoli, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie"¹,

- H. considerando che, di conseguenza, il diritto comunitario si può distinguere dal diritto pubblico internazionale per il fatto che è vincolante non solo per gli Stati, ma anche per i singoli, che ne derivano diritti azionabili in giudizio, e coinvolge una serie di istituzioni, compreso il Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione; e che, inoltre, l'ordine giuridico europeo si basa sulla democrazia e lo Stato di diritto, come specificano l'articolo 6 del trattato UE e il preambolo del trattato UE,
- I. considerando che ciò significa che le istituzioni dell'UE possono agire solamente nel rispetto del principio di legalità, ossia laddove una base giuridica conferisca loro la competenza in tal senso e nei limiti dei loro poteri, e che la Corte europea si accerta che le istituzioni rispettino tali principi,
- J. considerando che, nei casi in cui la Comunità ha competenza legislativa, il modo corretto di agire è attraverso l'adozione di un atto legislativo da parte delle istituzioni democratiche dell'Unione, Parlamento e Consiglio, nella misura in cui ciò risulti necessario anche tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; considerando che, solo grazie all'adozione della legislazione attraverso le procedure istituzionali previste dal trattato, possono essere garantite la certezza del diritto, lo Stato di diritto, la perseguibilità ed eseguibilità, e considerando che ciò comporta, altresì, il rispetto dell'equilibrio istituzionale sancito dal trattato e consente la trasparenza del processo decisionale,
- K. considerando che, in generale, ove la Comunità disponga di competenza legislativa, ciò preclude il ricorso alle norme non vincolanti o "norme di condotta definite in strumenti privi di forza giuridicamente vincolante in quanto tali, ma che comunque possono avere determinati effetti giuridici (indiretti) e che sono finalizzati a, e possono produrre, effetti pratici"², che sono state storicamente utilizzate per ridurre la carenza di capacità legislativa formale e/o di mezzi di applicazione e che, in quanto tali, sono tipiche del diritto pubblico internazionale,
- L. considerando che, ove il trattato li preveda espressamente, gli strumenti non vincolanti sono legittimi, a condizione che non vengano utilizzati come surrogato della normativa nei casi in cui la Comunità ha potere legislativo e in cui è necessaria una regolamentazione comunitaria anche tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, dal momento che ciò costituirebbe anche una violazione del principio della competenza specifica limitata; considerando che ciò si applica, *a fortiori*, alle comunicazioni della Commissione volte all'interpretazione della legislazione comunitaria; e che gli strumenti preparatori, quali i libri verdi e bianchi, costituiscono altresì un uso legittimo delle norme non vincolanti, insieme alle notifiche e agli orientamenti pubblicati dalla Commissione per illustrare il modo in cui essa applica le politiche in materia di concorrenza e di aiuti statali,
- M. considerando che questi strumenti, i quali possono essere utilizzati come strumenti interpretativi o preparatori per gli atti legislativi vincolanti, non dovrebbero essere trattati

¹ Causa 26/62 *Van Gend & Loos* [1963] ECR 1.

² Linda Senden, *Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where do they meet?*, EJCL, Vol. 9, 1.1.2005.

come leggi o avere un'efficacia normativa,

- N. considerando che una tale situazione creerebbe confusione e insicurezza in un settore in cui dovrebbero prevalere la chiarezza e la certezza giuridica, nell'interesse degli Stati membri e dei cittadini,
- O. considerando che il Parlamento, oltre a rispettare il diritto d'iniziativa della Commissione, difende anche il proprio diritto di invitare quest'ultima a presentare proposte legislative (articolo 192 del trattato CE),
- P. considerando che il metodo di coordinamento aperto può essere utile per promuovere il perseguimento del mercato interno, mentre è deplorabile lo scarso coinvolgimento del Parlamento e della Corte di giustizia; considerando che, sulla base di tale deficit democratico nel cosiddetto metodo di coordinamento aperto, non si può abusare di tale metodo per sostituire i carenti poteri legislativi della Comunità e in tal modo imporre, di fatto, agli Stati membri obblighi che equivalgono ad una normativa ma che si collocano al di fuori del quadro legislativo previsto dal trattato,
- Q. considerando che l'articolo 211 del trattato CE recita: "al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione: ... formula raccomandazioni ... nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario", ma che, ai sensi dell'articolo 249, paragrafo 5, le raccomandazioni non sono vincolanti e che, stando alla Corte, esse sono "atti che, anche nei confronti dei loro destinatari, non mirano a produrre effetti vincolanti"¹ e non attribuiscono diritti che i singoli possano far valere dinanzi ai giudici nazionali², e considerando che l'articolo 230 del trattato CE preclude l'annullamento delle raccomandazioni, poiché esse non sono vincolanti,
- R. considerando, tuttavia, che la Corte ha affermato che le raccomandazioni "non possono considerarsi come atti privi di qualsiasi effetto giuridico, i giudici nazionali sono tenuti a prenderle in considerazione per risolvere la controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare quando le raccomandazioni stesse sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantirne l'attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante"³,
- S. considerando che le raccomandazioni, se utilizzate senza la dovuta attenzione, potrebbero indurre a ritenere che certi atti della Commissione costituiscano uno sconfinamento,
- T. considerando che l'articolo I-33 del trattato costituzionale prevede una disposizione analoga a quella dell'articolo 211 del trattato CE, ma aggiunge che "in presenza di un progetto di atto legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono dall'adottare atti non previsti dalla procedura legislativa applicabile al settore interessato",
- U. considerando che nel 2005 la Commissione ha adottato una raccomandazione concernente la gestione transfrontaliera dei diritti d'autore nel campo dei servizi musicali online

¹ Causa C-322/88 *Grimaldi* [1989] ECR 4407, paragrafi 13 e 16.

² *Grimaldi*, paragrafo 16.

³ *Grimaldi*, paragrafo 18.

autorizzati, ai sensi dell'articolo 211 del trattato CE, definendola "uno strumento non vincolante pensato per concedere al mercato la possibilità di orientarsi nella giusta direzione", e che essa parrebbe pensata per completare le direttive esistenti sui diritti d'autore nella società dell'informazione¹ nonché sul diritto di noleggio e il diritto di prestito e taluni diritti connessi al diritto d'autore², e considerando che il suo obiettivo principale è incoraggiare la concessione di licenze multiterritoriali e raccomandare le modalità con cui andrebbe regolamentata, e che la Commissione sta rendendo effettive specifiche opzioni politiche grazie a strumenti non vincolanti,

- V. considerando che la Commissione ha contemplato, o sta contemplando, la possibilità di intervenire mediante raccomandazione in altri settori di competenza legislativa della Comunità, ivi compresi la regolamentazione relativa ai diritti di concessione e i limiti alla responsabilità dei revisori,
- W. considerando inoltre che il progetto relativo al diritto contrattuale rimane ancora di natura non vincolante,
- X. considerando che, ove la Comunità disponga di competenza legislativa, ma emerga una mancanza di volontà politica di introdurre atti legislativi, l'uso di strumenti non vincolanti potrebbe portare ad aggirare gli organi legislativi effettivamente competenti, a vanificare i principi di democrazia e dello Stato di diritto a norma dell'articolo 6 del trattato UE nonché di sussidiarietà e proporzionalità a norma dell'articolo 5 del trattato CE e risultare in uno sconfinamento dei poteri della Commissione,
- Y. considerando che gli strumenti giuridici non vincolanti tendono inoltre a creare nell'opinione pubblica l'idea di una "superburocrazia" non solo lontana dai cittadini, ma anche loro ostile e senza legittimazione democratica, desiderosa di trovare accordi con potenti rappresentanti di interessi mediante negoziati che non sono né trasparenti né comprensibili per i cittadini, e considerando che possono far sorgere aspettative legittime da parte di terzi interessati (ad esempio i consumatori) che in seguito non avranno alcun modo di farli valere in sede giudiziaria a fronte di atti aventi effetti giuridici negativi nei loro confronti,
- Z. considerando che l'agenda "Legiferare Meglio" non dovrebbe essere sovvertita al fine di consentire all'esecutivo comunitario di legiferare, *de facto*, con strumenti giuridici non vincolanti, creando in tal modo una possibile minaccia per l'ordine giuridico comunitario, sfuggendo allo scrutinio del Parlamento democraticamente eletto e al vaglio della Corte di giustizia e privando i cittadini di mezzi di ricorso,
- AA. considerando che non è prevista una procedura di consultazione del Parlamento riguardo al proposto utilizzo di strumenti non vincolanti quali le raccomandazioni e le comunicazioni interpretative,
 - 1. ritiene che, nel contesto comunitario, troppo spesso gli strumenti non vincolanti rappresentino un mezzo ambiguo e inefficace, che potrebbe avere effetti negativi sulla legislazione comunitaria e sull'equilibrio istituzionale e che pertanto è da utilizzare con

¹ Direttiva 2001/29/CE (GU L 167, del 22.6.2001, pag. 10).

² Direttiva 92/100/CEE (GU L 346, del 27.11.1992, pag. 61), quale modificata.

cautela, anche laddove ciò sia previsto dal trattato;

2. ricorda che la cosiddetta normativa non vincolante non può sostituire gli atti e gli strumenti giuridici, disponibili per garantire la continuità del processo legislativo, in particolare nel campo della cultura e dell'istruzione;
3. sottolinea che ciascuna istituzione dell'UE, ivi compreso il Consiglio europeo, deve, al momento di decidere come e se intervenire, esaminare, caso per caso, sia le opzioni legislative che quelle non legislative;
4. considera il metodo del coordinamento aperto poco attendibile da un punto di vista giuridico dato che funziona senza adeguata partecipazione parlamentare e senza controllo giurisdizionale; ritiene pertanto che esso vada applicato solo in via eccezionale e vadano valutate le possibilità di far partecipare il Parlamento alla procedura;
5. deplora il ricorso alle norme non vincolanti da parte della Commissione, ove esse si sostituiscano alla legislazione UE di per sé vincolante anche tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità o laddove, in virtù di esse, la giurisprudenza della Corte di giustizia riceva un'interpretazione evolutiva onde essere applicata a settori non regolamentati;
6. esorta le istituzioni ad agire per analogia con l'articolo I-33 del trattato costituzionale, astenendosi dall'adottare strumenti non vincolanti in presenza di un progetto di atto legislativo; rileva che, anche in base al diritto vigente, tale obbligo deriva già dal principio dello Stato di diritto a norma dell'articolo 6 del trattato UE;
7. esorta la Commissione ad uno sforzo particolare per garantire la trasparenza, la visibilità e la responsabilità pubblica nel processo di adozione degli atti comunitari non vincolanti, nonché incrementare il ricorso alla valutazione d'impatto nell'ambito del processo decisionale;
8. invita la Commissione a prestare particolare attenzione agli effetti degli strumenti normativi non vincolanti sui consumatori e ai loro eventuali mezzi di impugnazione prima di proporre misure che comportino strumenti normativi non vincolanti;
9. ritiene che, per quanto riguarda le comunicazioni della Commissione, i libri verdi e bianchi non generino alcun obbligo giuridico diretto; considera tuttavia che dall'adozione di documenti di consultazione e di dichiarazioni d'intenti non si dovrebbe presumere che derivino obblighi giuridici di emanare regolamentazioni corrispondenti;
10. ritiene che le comunicazioni interpretative della Commissione abbiano lo scopo legittimo di creare certezza giuridica, ma che trovino esattamente in detta finalità i propri limiti; le comunicazioni interpretative rappresentano quindi un'integrazione giuridica inammissibile mediante strumenti normativi non vincolanti quando tramite le stesse vengono fissati nuovi obblighi; ribadisce che quando una comunicazione contiene regolamentazioni dettagliate, le cui disposizioni non sono comprese immediatamente nelle libertà

fondamentali, essa è nulla per irregolarità formali¹;

11. ritiene che le comunicazioni conformi a detti criteri debbano pertanto essere limitate ai casi in cui i legislatori Parlamento e Consiglio abbiano effettivamente sollecitato la Commissione ad elaborare le necessarie comunicazioni interpretative; considera che l'applicazione del trattato compete al legislatore e la sua interpretazione alla Corte di giustizia;
12. ritiene che la standardizzazione e i codici di condotta siano importanti elementi dell'autoregolamentazione; che la standardizzazione non debba tuttavia condurre ad un'eccessiva regolamentazione e costituire pertanto un ulteriore onere, soprattutto per le piccole e le medie imprese; reputa di conseguenza che nelle basi giuridiche corrispondenti occorra predisporre meccanismi contro la regolamentazione eccessiva;
13. sottolinea che, sebbene sia legittimo che la Commissione si avvalga di strumenti prelegislativi, non si deve abusare del processo prelegislativo né prostrarlo indebitamente; ritiene che nei settori come quello del diritto contrattuale occorra che la Commissione decida se ricorrere o meno al proprio diritto d'iniziativa e su quale base giuridica;
14. sottolinea che il Parlamento, unica istituzione comunitaria eletta democraticamente, non è attualmente consultato in merito all'impiego dei cosiddetti strumenti normativi non vincolanti come le raccomandazioni, formulate sulla base dell'articolo 211 del trattato CE, le comunicazioni interpretative e altri documenti di natura simile;
15. osserva che gli accordi interistituzionali possono avere effetti giuridici solo tra le istituzioni dell'UE e non costituiscono pertanto strumenti normativi non vincolanti nel senso dell'efficacia giuridica nei confronti di terzi;
16. invita la Commissione a sviluppare, in cooperazione con il Parlamento, un modus operandi che garantisca la partecipazione degli organi democraticamente eletti, se possibile anche mediante un accordo interistituzionale, e, di conseguenza, un monitoraggio più efficace dell'opportunità di adottare strumenti normativi non vincolanti;
17. invita la Commissione a consultare il Parlamento quanto alle modalità della consultazione parlamentare prima che essa adotti strumenti non vincolanti, affinché le misure non vincolanti proposte vengano controllate, onde evitare eventuali abusi di potere da parte dell'esecutivo; propone al riguardo di avviare consultazioni sulla conclusione di un accordo interistituzionale in materia; ritiene che mediante tale accordo si debba mirare in particolare anche a risolvere la contraddizione che si viene a creare a causa delle disposizioni degli articoli 211, 249 paragrafo 5, e 230 del trattato CE e della giurisprudenza della Corte di Giustizia quando quest'ultima obbliga i tribunali nazionali a tener conto di raccomandazioni non vincolanti in base al trattato nelle controversie in sospenso;
18. ribadisce l'importanza della partecipazione del Parlamento, supremo rappresentante degli interessi dei cittadini dell'UE, a tutti i processi decisionali, allo scopo di contribuire a ridurre l'attuale sfiducia nell'integrazione e nei valori europei;

¹ Cfr. Corte di giustizia, causa C-57/95, Francia / Commissione (Fondi pensione), Racc. 1997, I-1627, pag. 1651.

19. sottolinea quindi che l'espressione normativa non vincolante non deve mai essere utilizzata né invocata nei documenti ufficiali delle istituzioni europee;
20. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai parlamenti degli Stati membri.

3.5.2007

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI

destinato alla commissione giuridica

sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti (2007/2028(INI))

Relatore per parere (*): Philip Dimitrov Dimitrov

(*) Cooperazione rafforzata tra le commissioni - articolo 47 del regolamento

SUGGERIMENTI

La commissione per gli affari costituzionali invita la commissione giuridica, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che l'Unione europea deve rispettare il principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 2 del TCE) e, di conseguenza, evitare il ricorso immotivato alla legislazione,
- B. considerando che l'impiego degli strumenti normativi non vincolanti rappresenta una soluzione di efficacia ampiamente comprovata per sostituire o preparare la legislazione nell'Unione europea,
- C. considerando che il Parlamento, oltre a rispettare il diritto d'iniziativa della Commissione, difende anche il proprio diritto di invitare quest'ultima a presentare proposte legislative (articolo 192 del TCE),
- D. considerando che gli "strumenti normativi non vincolanti", cui, di fatto, non è attribuito alcun potere vincolante, ma che possono comunque avere taluni effetti giuridici indiretti, si sono rivelati utili ai fini di una regolamentazione efficace di alcuni settori comunitari d'attività, nel contesto e alle condizioni previste dai trattati dell'UE,
- E. considerando che le raccomandazioni, se utilizzate senza la dovuta attenzione, potrebbero indurre a ritenere che certi atti della Commissione costituiscono uno sconfinamento,
- F. considerando che il Parlamento sostiene con vigore l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003,
- G. considerando che è attualmente in corso una disputa sul modo per incrementare l'efficacia della funzione di regolamentazione dell'Unione europea quanto agli strumenti normativi vincolanti e non vincolanti,

- H. considerando che gli strumenti normativi non vincolanti non comportano una protezione giudiziaria completa,
- I. considerando che un ricorso sistematico agli strumenti normativi non vincolanti comporterà un passaggio dal modello unico della Comunità a quello di un'organizzazione internazionale tradizionale,
- J. considerando che gli strumenti normativi non vincolanti vanno utilizzati per preparare gli atti legislativi vincolanti, ferma restando la loro sostituzione allorché subentra la legislazione appropriata, e che essi devono contribuire all'interpretazione e all'applicazione della legislazione comunitaria,
- K. considerando che, insieme al coordinamento, alla cooperazione, alla negoziazione e alla gerarchia delle norme, gli strumenti normativi non vincolanti costituiscono una forma interattiva di politica di regolamentazione dell'UE largamente accettata,
 - 1. sottolinea che ciascuna istituzione dell'UE, ivi compreso il Consiglio europeo, deve, al momento di decidere come e se intervenire, esaminare, caso per caso, sia le opzioni legislative che quelle non legislative;
 - 2. sottolinea che gli strumenti normativi non vincolanti rappresentano la prassi consolidata e che vanno pertanto utilizzati con particolare attenzione;
 - 3. esorta la Commissione ad uno sforzo particolare per garantire la trasparenza, la visibilità e la responsabilità pubblica nel processo di adozione degli atti comunitari non vincolanti, nonché incrementare il ricorso alla valutazione d'impatto nell'ambito del processo decisionale;
 - 4. invita la Commissione a sviluppare, in cooperazione con il Parlamento, un modus operandi che garantisca la partecipazione degli organi democraticamente eletti, se possibile anche mediante un accordo interistituzionale, e, di conseguenza, un monitoraggio più efficace dell'opportunità di adottare strumenti normativi non vincolanti.

PROCEDURA

Titolo	Implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti		
Riferimenti	2007/2028(INI)		
Commissione competente per il merito	JURI		
Parere espresso da Annuncio in Aula	AFCO 15.2.2007		
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	15.2.2007		
Relatore per parere Nomina	Philip Dimitrov Dimitrov 1.3.2007		
Relatore per parere sostituito			
Esame in commissione	20.3.2007	10.4.2007	2.5.2007
Approvazione	2.5.2007		
Esito della votazione finale	+: -: 0:	18 0 0	
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Brian Crowley, Philip Dimitrov Dimitrov, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Anneli Jäätteenmäki, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Rihards Pīks		
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Klaus Hänsch, Gérard Onesta, Georgios Papastamkos, Jacek Protasiewicz, György Schöpflin, Alexander Stubb		
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale			
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)			

8.6.2007

PARERE DELLA COMMISSIONE PER IL MERCATO INTERNO E LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI

destinato alla commissione giuridica

sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti (2007/2028(INI))

Relatore per parere: Andreas Schwab

SUGGERIMENTI

La commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori invita la commissione giuridica, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. ritiene che l'impiego di strumenti normativi non vincolanti sia nel frattempo diventato una prassi riconosciuta e in circostanze specifiche, chiaramente delimitate, sia uno strumento appropriato; considera che talvolta gli strumenti normativi non vincolanti consentano di reagire rapidamente ai nuovi sviluppi; ritiene tuttavia che nell'elaborazione degli strumenti normativi non vincolanti occorra provvedere a che siano flessibili, concedano agli interessati la massima libertà per quanto riguarda l'applicazione e contribuiscano a evitare eccessiva regolamentazione e burocratizzazione;
2. ritiene che gli strumenti normativi non vincolanti non possano comunque fungere da sostituto della legislazione ufficiale; osserva che inizialmente sembrano non vincolanti giuridicamente, però da essi può risultare una "obbligatorietà politica" la quale può assumere perfino una natura di obbligo giuridicamente vincolante; ritiene pertanto che la democrazia e il principio dello Stato di diritto impongano pertanto la partecipazione dei legislatori Parlamento e Consiglio quando siano definiti singoli obblighi; rileva inoltre che agli interessati non va preclusa la protezione giuridica tramite la Corte di giustizia; invita la Commissione a consultare il Parlamento su come quest'ultimo possa essere consultato prima dell'adozione di strumenti normativi non vincolanti al fine di consentire l'esame delle proposte misure normative non vincolanti ed evitare abusi di potere da parte dell'esecutivo;
3. è dell'avviso che siano necessari ulteriori chiarimenti in merito alla questione della portata e delle premesse con cui sia ammissibile l'impiego di strumenti normativi non vincolanti;

è dell'avviso che sia di competenza del Parlamento e del Consiglio fissare i criteri per l'impiego di strumenti normativi non vincolanti; concorda con la Corte di giustizia sul fatto che nella maggior parte dei casi non sussiste un'efficacia giuridica vincolante¹, ma che in alcuni casi l'efficacia dell'obbligo politico risulta praticamente equivalente a una norma legislativa².

4. è consapevole del fatto che la regolamentazione classica non costituisce sempre il modo più efficace per realizzare gli obiettivi politici auspicati, soprattutto in quanto il rispetto non può essere sempre garantito e talvolta la regolamentazione classica comporta la creazione di oneri amministrativi che pregiudicano i risultati;
5. è dell'avviso che l'obbligo della Comunità sia di legiferare solamente laddove sia necessario in linea con il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e riconosce la necessità di utilizzare, in casi adeguati o laddove il trattato non richieda specificamente l'uso di uno strumento giuridico, meccanismi di regolamentazione alternativi;
6. ritiene che dal livello delle comunicazioni della Commissione sotto forma di Libri verdi e bianchi non sorga alcun obbligo giuridico diretto; considera tuttavia che dall'adozione di documenti di consultazione e di dichiarazioni d'intenti non si dovrebbe presumere che derivino obblighi giuridici di emanare regolamentazioni corrispondenti;
7. ritiene che le comunicazioni interpretative della Commissione abbiano lo scopo legittimo di creare certezza giuridica, ma che trovino esattamente in detta finalità i propri limiti; le comunicazioni interpretative rappresentano quindi un'integrazione giuridica inammissibile mediante strumenti normativi non vincolanti quando tramite le stesse vengono fissati nuovi obblighi; ribadisce che quando una comunicazione contiene regolamentazioni dettagliate, le cui disposizioni non sono comprese immediatamente nelle libertà fondamentali, essa è nulla per irregolarità formali³;
8. ritiene che le comunicazioni conformi a detti criteri debbano pertanto essere limitate ai casi in cui i legislatori Parlamento e Consiglio abbiano effettivamente sollecitato la Commissione ad elaborare comunicazioni interpretative; considera che l'applicazione del trattato compete al legislatore e la sua interpretazione alla Corte di giustizia;
9. ritiene che la standardizzazione e i codici di condotta siano importanti elementi dell'autoregolamentazione; che la standardizzazione non deve tuttavia condurre ad un'eccessiva regolamentazione e costituire pertanto un ulteriore onere, soprattutto per le piccole e le medie imprese; che di conseguenza nelle basi giuridiche corrispondenti occorre predisporre meccanismi contro la regolamentazione eccessiva, per esempio tramite una concordanza migliore delle attività previste con il Parlamento e il Consiglio; esorta la Commissione a mettere a disposizione del Parlamento e del Consiglio informazioni sui casi di autoregolamentazione e coregolamentazione nell'UE affinché il

¹ Cfr. Corte di giustizia, causa C-57/95, Francia / Commissione (Fondi pensione), Racc. 1997, I-1627, 1651.

² Corte di giustizia, causa 108/83, Lussemburgo / Parlamento, Racc. 1984, 1945, 1957; Corte di giustizia, causa 310/85, Deufile / Commissione, Racc. 1987, 901, 927; Corte di giustizia, causa 313/90, SIRFS e altri / Commissione, Racc. 1993, I-1125, 1186.

³ Cfr. Corte di giustizia, causa C-57/95, Francia / Commissione (Fondi pensione), Racc. 1997, I-1627, 1651.

Parlamento e il Consiglio possano meglio valutare il funzionamento di questi strumenti giuridici;

10. considera il metodo del coordinamento aperto poco attendibile da un punto di vista giuridico dato che funziona senza adeguata partecipazione parlamentare e senza controllo giudiziario; ritiene pertanto che esso vada applicato solo in via eccezionale e vadano valutate le possibilità di far partecipare il Parlamento alla procedura;
11. osserva che accordi interistituzionali possono avere effetti giuridici solo tra le istituzioni UE e non costituiscono pertanto strumenti normativi non vincolanti nel senso di un effetto giuridico nei confronti di terzi;
12. invita la Commissione a prestare particolare attenzione agli effetti degli strumenti normativi non vincolanti sui consumatori e ai loro eventuali mezzi di impugnazione prima di proporre misure che comportino strumenti normativi non vincolanti.

PROCEDURA

Titolo	Implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti
Riferimenti	2007/2028 (INI)
Commissione competente per il merito	JURI
Parere espresso da Annuncio in Aula	IMCO 15.2.2007
Relatore per parere Nomina	Andreas Schwab 1.3.2007
Esame in commissione	12.4.2007 7.5.2007
Approvazione	5.6.2007
Esito della votazione finale	+: 34 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Daniela Buruiană-Aprodu, Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Mia De Vits, Rosa Díez González, Evelyne Gebhardt, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Edit Herczog, Pierre Jonckheer, Alexander Lambsdorff, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Arlene McCarthy, Béatrice Patrie, Zita Pleštinská, Guido Podestà, Zuzana Roithová, Luisa Fernanda Rudi Ubeda, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Alexander Stubb, Eva-Britt Svensson, Marianne Thyssen, Horia-Victor Toma, Jacques Toubon, Barbara Weiler
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Wolfgang Bulfon, André Brie, Manuel Medina Ortega, Diana Wallis
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Cristobal Montoro Romero, Paul Rübzig
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...

19.6.2007

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LA CULTURA E L'ISTRUZIONE

destinato alla commissione giuridica

sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti (2007/2028(INI))

Relatore per parere: Vasco Graça Moura

SUGGERIMENTI

La commissione per la cultura e l'istruzione invita la commissione giuridica, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che la nozione di normativa non vincolante, basata su una prassi comune, è ambigua e pernicioso e non dovrebbe essere utilizzata in nessun documento delle istituzioni comunitarie,
- B. considerando che la distinzione tra *dura lex* e *mollis lex* è un'aberrazione concettuale e non dovrebbe pertanto essere accettata o riconosciuta,
- C. considerando che i cosiddetti strumenti normativi non vincolanti come le raccomandazioni, i libri verdi e bianchi o le conclusioni del Consiglio non hanno alcun valore giuridico o potere vincolante,
- D. considerando che questi strumenti, che possono essere utilizzati come strumenti interpretativi o preparatori per gli atti legislativi vincolanti, non dovrebbero essere trattati come leggi o avere un'efficacia regolamentativa,
- E. considerando che una tale situazione creerebbe confusione e insicurezza in un settore in cui dovrebbero prevalere la chiarezza e la certezza giuridica, nell'interesse degli Stati membri e dei cittadini,
 1. ricorda che la cosiddetta normativa non vincolante non può sostituire gli atti e gli strumenti giuridici, disponibili per garantire la continuità del processo legislativo, in particolare nel campo della cultura e dell'istruzione;
 2. sottolinea che il Parlamento, unica istituzione comunitaria eletta democraticamente, non è attualmente consultato in merito all'impiego dei cosiddetti strumenti normativi non

vincolanti come le raccomandazioni, formulate sulla base dell'articolo 211 del trattato CE, le comunicazioni interpretative e altri documenti di natura simile;

3. sottolinea che il metodo aperto di coordinamento è una forma di cooperazione ordinaria, in particolare nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù; deplora l'insufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo;
4. chiede alla Commissione di garantire la consultazione ufficiale del Parlamento come pure una consultazione ampia e trasparente delle parti interessate e dei consumatori nella formulazione di un'eventuale raccomandazione; sottolinea che i cosiddetti strumenti normativi non vincolanti devono essere utilizzati con cautela;
5. ribadisce l'importanza della partecipazione del Parlamento, maggior rappresentante degli interessi dei cittadini dell'UE, a tutti i processi decisionali, allo scopo di contribuire a ridurre l'attuale sfiducia nell'integrazione e nei valori europei;
6. sottolinea quindi che l'espressione normativa non vincolante non deve mai essere utilizzata né invocata in tutti i documenti ufficiali delle istituzioni europee.

PROCEDURA

Titolo	Implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti
Riferimenti	2007/2028(INI)]
Commissione competente per il merito	JURI
Parere espresso da Annuncio in Aula	CULT 15.2.2007
Cooperazione rafforzata – annuncio in Aula	
Relatore per parere Nomina	Vasco Graça Moura 27.2.2007
Relatore per parere sostituito	
Esame in commissione	27.2.2007
Approvazione	18.6.2007
Esito della votazione finale	+ : 28 - : 1 0 : 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Maria Badia I Cutchet, Ivo Belet, Marie-Hélène Descamps, Jolanta Dičkutė, Věra Flasarová, Milan Gaľa, Ovidiu Victor Ganț, Vasco Graça Moura, Lissy Gröner, Luis Herrero-Tejedor, Manolis Mavrommatis, Doris Pack, Zdzisław Zbigniew Podkański, Christa Prets, Karin Resetarits, Pál Schmitt, Gheorghe Vergil Șerbu, Nikolaos Sifunakis, Hannu Takkula, Thomas Wise
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Giusto Catania, Den Dover, Ignasi Guardans Cambó, Gyula Hegyi, Erna Hennicot-Schoepges, Nina Škottová, Grażyna Staniszevska, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	David Hammerstein
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...

PROCEDURA

Titolo	Implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti		
Numero di procedura	2007/2028(INI)		
Commissione competente per il merito Annuncio in Aula dell'autorizzazione	JURI 15.2.2007		
Commissione(i) competente(i) per parere Annuncio in Aula	IMCO 15.2.2007	CULT 15.2.2007	AFCO 15.2.2007
Pareri non espressi Decisione			
Cooperazione rafforzata Annuncio in Aula	AFCO 15.2.2007		
Relatore(i) Nomina	Manuel Medina Ortega 18.12.2006		
Relatore(i) sostituito(i)			
Esame in commissione	27.2.2007	19.3.2007	25.6.2007
Approvazione	25.6.2007		
Esito della votazione finale	+ : 17 - : 0 0 : 0		
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Bert Doorn, Cristian Dumitrescu, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Francesco Enrico Speroni		
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Sharon Bowles, Luis de Grandes Pascual, Kurt Lechner, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon		
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale			
Deposito	28.6.2007		
Osservazioni (disponibili in una sola lingua)	...		