

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0222/2008

4.6.2008

RELAZIONE

sulla difesa delle prerogative del Parlamento europeo dinanzi ai tribunali nazionali
(2007/2205(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Giuseppe Gargani

Relatore per parere (*):
Jo Leinen, commissione per gli affari costituzionali

(*). Procedura con le commissioni associate – articolo 47 del regolamento

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	6
PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI (*)	9
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	14

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 47 del regolamento

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla difesa delle prerogative del Parlamento europeo dinanzi ai tribunali nazionali (2007/2205(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per gli affari costituzionali (A6-0222/2008),
- A. considerando che il Parlamento europeo è sprovvisto di personalità giuridica e che conseguentemente è spesso ostacolato nella tutela delle sue prerogative dinanzi ai tribunali nazionali da problemi peculiari alla sua natura specifica,
- B. considerando che il Parlamento rispetta il diritto di iniziativa della Commissione ma rivendica il proprio diritto, ai sensi dell'articolo 192 del trattato CE, di chiedere alla Commissione di presentare proposte legislative,
- C. considerando, al riguardo, che il Parlamento europeo dispone di diverse vie di ricorso ai sensi del trattato che gli garantiscono la tutela delle suddette prerogative dinanzi alle altre istituzioni comunitarie, come il ricorso per omissione (art. 232 del trattato CE) o il ricorso per annullamento di atti comunitari (art. 230 del trattato CE),
- D. considerando che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la responsabilità di uno Stato membro in caso di inadempienza agli obblighi impostigli dai trattati sussiste quale che sia l'organo dello Stato la cui azione o inerzia abbia dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente¹,
- E. considerando che tuttavia il Parlamento europeo non è provvisto di uguali strumenti diretti di difesa delle sue prerogative dinanzi ai tribunali nazionali, soprattutto nel caso in cui si formi un giudicato nazionale contrario alle stesse, non potendo né partecipare ai procedimenti giudiziari nazionali, né adire direttamente la Corte di giustizia, a difesa delle sue statuizioni,
- F. considerando che il Parlamento europeo non può neanche attivare come *extrema ratio* la procedura di infrazione (a norma dell'articolo 226 del trattato CE) a carico di uno Stato membro, trattandosi di una facoltà esclusiva della Commissione,
- G. considerando che l'assenza di adeguati strumenti di difesa efficace delle proprie decisioni può ostacolare l'efficacia del Parlamento europeo in quanto organo politico e legislativo,
- H. considerando che i principi di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione europea e di buona amministrazione richiedono che l'attività degli organi comunitari sia improntata a canoni di trasparenza e intelligibilità tali da rendere palesi le ragioni alla base dell'adozione o della mancata adozione di una determinata azione,

¹ Sentenza della Corte del 18 novembre 1970, causa 8/70, Commissione/Italia [1970] Racc. 961.

- I. considerando che, per ovviare ai problemi di cui sopra, sarebbe opportuno rafforzare i mezzi di tutela delle prerogative parlamentari non attraverso una modifica del trattato CE, ma cercando di estrapolare dall'esperienza dei parlamenti nazionali rimedi appropriati alle specifiche esigenze del Parlamento europeo,
- J. considerando che i risultati dello studio condotto a tale scopo su un ampio campione di Stati membri mostra chiaramente che la maggior parte degli ordinamenti giuridici nazionali attribuisce ai propri parlamenti nazionali dei rimedi giurisdizionali intesi a garantire non solo la difesa degli interessi dell'assemblea nel suo complesso, ma anche del suo singolo componente,
- K. considerando che gli Stati membri sono soggetti al principio della "sincera e leale cooperazione" sancito dall'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea e che, alla luce dell'insegnamento della Corte di giustizia, gli stessi Stati membri sono obbligati a "prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva"¹,
- L. considerando che sarebbe opportuno attribuire al Parlamento europeo, se non identici, almeno analoghi strumenti di tutela delle proprie prerogative dinanzi al potere giudiziario, sia esso rappresentato dalla Corte di giustizia o dai tribunali nazionali, per analogia con gli strumenti di tutela predisposti dagli ordinamenti nazionali a favore dei propri parlamenti,
1. invita la Commissione a tener conto delle eventuali richieste del Parlamento europeo di avviare la procedura di infrazione contro qualsiasi Stato per violazione delle prerogative parlamentari e chiede che il Commissario responsabile gli trasmetta una motivazione esaustiva nel caso in cui il collegio dei Commissari decidesse di non avviare l'azione richiesta;
 2. suggerisce di modificare lo Statuto della Corte di giustizia in modo tale da assicurare al Parlamento europeo il diritto di depositare le proprie osservazioni dinanzi alla Corte in tutti quei casi in cui direttamente o indirettamente siano messe in discussione le sue prerogative affinché il coinvolgimento del Parlamento europeo, qualora questi non sia formalmente parte nel processo, non sia lasciato alla discrezionalità della Corte di giustizia come previsto attualmente dall'articolo 24, secondo comma, dello Statuto;
 3. suggerisce che sia svolto un esame approfondito per stabilire se la nozione giuridica di cui all'articolo 300, paragrafo 6, del trattato CE possa essere applicata ai casi in cui le prerogative del Parlamento europeo siano seriamente minacciate, in modo tale da permettere allo stesso di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla compatibilità di un certo atto di diritto nazionale con il diritto comunitario primario, ferma restando l'esclusiva facoltà della Commissione di avviare o meno una procedura di infrazione contro lo Stato che abbia eventualmente commesso una violazione;
 4. incarica la sua commissione competente di elaborare una modifica all'articolo 121 del regolamento in modo da coprire tutti i procedimenti giudiziari dinnanzi a qualsiasi giurisdizione e a prevedere una procedura semplificata da seguire in caso di azioni in giudizio dinnanzi alla Corte di giustizia con procedimento accelerato o d'urgenza;

¹ Causa C-50/00P, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio Racc.* [2002], I-6677.

5. ritiene opportuno favorire una politica di collaborazione tra Parlamento europeo e giurisdizioni nazionali, già foriera in alcuni Stati membri di buoni risultati, sviluppando delle pratiche processuali che consentano allo stesso di partecipare ai procedimenti giudiziari che si svolgono davanti alle giurisdizioni nazionali ed aventi ad oggetto le proprie prerogative,
6. invita la Commissione a proporre le opportune misure legislative intese a garantire la piena efficacia della difesa giuridica, da parte del Parlamento, delle proprie prerogative;
7. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Il Parlamento europeo si trova, e spesso si è trovato, nell'impossibilità di tutelare efficacemente le prerogative, che i Trattati e la stessa Corte europea per i diritti dell'uomo espressamente gli riconoscono. Il rischio è, dunque, che diritti e facoltà sanciti a livello comunitario ed europeo, rimangano solo sulla carta, privi di una tutela effettiva.

Sulla base dei Trattati vigenti, si impone, dunque, la ricerca e la valorizzazione di quei mezzi che il Parlamento possa sfruttare in funzione di una tutela reale delle proprie prerogative poste a garanzia dell'indipendenza e della funzionalità dell'organo.

Astrattamente, uno degli strumenti che può essere utilizzato dal Parlamento europeo, in caso di lesione delle proprie prerogative, è costituito dal ricorso in carenza ai sensi dell'art. 227 CE.

In caso di violazione di un proprio diritto tutelato dal diritto comunitario, il Parlamento può sollecitare la Commissione affinché questa promuova il ricorso per infrazione ai sensi dell'art. 226 CE. Nella pratica, tuttavia, tale istituto non può garantire la piena tutela delle prerogative del Parlamento, in quanto la promozione del ricorso è rimessa alla discrezionalità della Commissione.

Qualora la Commissione decida di non intraprendere alcuna azione, in virtù di principi quali la buona amministrazione, la trasparenza e la cooperazione tra istituzioni, è doveroso pretendere che vengano rese palesi le motivazioni a sostegno di tale scelta. Il Parlamento ha il diritto, se non all'azione della Commissione, quantomeno alla conoscenza delle ragioni in base alle quali questa ha deciso di astenersi dall'agire affinché sia messo nella condizione di effettuare un vaglio del corretto esercizio della discrezionalità della Commissione e di comprendere i criteri che orientano le scelte della stessa.

Per quanto concerne la rappresentanza processuale del Parlamento europeo sarebbe opportuna l'istituzionalizzazione di una vera e propria legittimazione del presidente della commissione giuridica a prendere parte ai processi dinanzi alle corti, quando questi coinvolgano le prerogative del Parlamento europeo, in rappresentanza dell'Assemblea. Si auspica, a tal fine, una modifica all'art. 19 del regolamento del Parlamento affinché sia espressamente attribuita al presidente della commissione giuridica la rappresentanza processuale dell'Assemblea in tutti quei procedimenti giudiziari in cui siano in questione le prerogative del Parlamento europeo.

Con riferimento, in particolare, alla partecipazione ai processi dinanzi alla Corte di giustizia della Comunità europea, l'art. 23 dello statuto della Corte prevede che il Parlamento possa depositare osservazioni in caso di ricorsi in via pregiudiziale che abbiano ad oggetto la validità o l'interpretazione di atti adottati in codecisione. Tuttavia, considerato che il Regolamento del Parlamento europeo non rientra tra tali atti, si auspica che la Corte di giustizia favorisca il coinvolgimento del Parlamento europeo laddove siano in discussione le sue prerogative, sulla base di quanto previsto dall'art. 24, comma 2, che così recita: "La Corte può parimenti richiedere agli Stati membri e alle istituzioni che non siano parti in causa tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo".

Sarebbe, tuttavia, opportuna una modifica di tale statuto affinché la facoltà del Parlamento europeo di depositare proprie osservazioni sia estesa a tutti i casi in cui direttamente o indirettamente si dibatta di prerogative parlamentari.

I "luoghi" dove è avvertita, con urgenza, la necessità di una presenza forte del Parlamento europeo sono, senza dubbio, le aule giudiziarie nazionali. Una partecipazione diretta del Parlamento europeo ai processi davanti ai giudici nazionali in cui siano in questione le proprie prerogative presenterebbe diversi vantaggi. Tale partecipazione permetterebbe, infatti, di limitare i casi di possibili procedure di infrazione o di rinvio pregiudiziale, di favorire una maggiore efficienza a livello processuale e, infine, di evitare forme di discriminazione tra parlamentari nazionali e parlamentari europei.

Innanzitutto risulta imprescindibile favorire una politica di collaborazione tra Parlamento europeo e giudici nazionali. Buone pratiche in questo senso si sono già sviluppate con le autorità giudiziarie di alcuni paesi membri. L'obiettivo è quello di implementare tali pratiche e di avviarle in maniera proficua con quei paesi che ad oggi non hanno dimostrato la stessa sensibilità al tema.

Sul punto può essere utile rilevare l'art. 8 del Protocollo n. 2, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, in base al quale: "La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 230 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale."

In presenza di un riconoscimento da parte dell'ordinamento comunitario del diritto dei parlamenti nazionali di agire dinanzi alla Corte di giustizia in caso di lesione del principio di sussidiarietà, costituirebbe un'irragionevole asimmetria non ammettere, viceversa, il diritto del Parlamento europeo di agire in giudizio o comunque di partecipare ai processi, riguardanti le proprie prerogative, che si svolgono davanti ai giudici nazionali.

Laddove gli ordinamenti nazionali non riconoscano tale diritto in capo al Parlamento europeo, sorgerebbero seri dubbi riguardo al rispetto e all'effettiva applicazione del "principio di sincera e leale cooperazione" sancito dall'art. 10 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

Inoltre, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia che riconosce una competenza implicita rispetto a quei provvedimenti legislativi necessari a garantire la piena efficacia delle norme emanate in un settore di propria competenza (si pensi alle misure penali in materia di violazione di norme a tutela dell'ambiente)¹, riteniamo che le norme relative agli aspetti processuali delle prerogative parlamentari possano rientrare in tale competenza implicita, proprio in quanto necessariamente funzionali a garantire la piena efficacia delle norme che riconoscono al Parlamento determinate prerogative (si pensi a titolo esemplificativo alle norme contenute nel Protocollo n. 36 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee).

Qualora, tuttavia, il legislatore comunitario non ritenga di dover adottare misure legislative in tal senso, allora, non si potrà prescindere dalla pronuncia in cui la Corte di giustizia ha statuito

¹ CGCE C-176/03, Commissione c. Consiglio, 2005.

che "spetta agli Stati membri prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva"¹. Alla luce di tale insegnamento e, più in generale, del principio di sincera e leale cooperazione sancito dall'art. 10 del Trattato CE, riteniamo, infatti, che gli ordinamenti nazionali in generale, e i giudici nazionali in particolare, siano tenuti ad ammettere la partecipazione del Parlamento europeo in tutti i processi in cui siano in discussione le prerogative riconosciutegli.

¹ CGCE C-50/00P, Unión de Pequeños Agricultores c. Consiglio, 2002.

28.5.2008

PARERE DELLA COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI (*)

destinato alla commissione giuridica

sulla difesa delle prerogative del Parlamento dinanzi ai tribunali nazionali
(2007/2205(INI))

Relatore per parere (*): Jo Leinen

(*) Procedura con le commissioni associate – articolo 47 del regolamento

SUGGERIMENTI

La commissione per gli affari costituzionali,

- A. considerando che, a norma dell'articolo 47 del regolamento, è stata associata alla relazione della commissione giuridica sulla difesa delle prerogative del Parlamento dinanzi ai tribunali nazionali,
- B. considerando che l'ambito di tale associazione è tale da riguardare questioni concernenti le relazioni interistituzionali e il regolamento del Parlamento, nella misura in cui tali questioni rientrano fra le attribuzioni della commissione per gli affari costituzionali, a norma dell'allegato VI, parte XVIII, del regolamento,

invita la commissione giuridica, competente per il merito, a norma dell'articolo 47, quarto trattino, del regolamento, ad accogliere senza votazione i seguenti emendamenti alla sua proposta di risoluzione:

1. Il paragrafo 1 è modificato come segue:

“invita la Commissione a tener conto delle eventuali richieste del Parlamento europeo di attivare la procedura di infrazione contro uno Stato accusato di aver violato una delle prerogative parlamentari e chiede alla Commissione di informarlo, per iscritto e in modo dettagliato, delle ragioni alla base di un'eventuale decisione della Commissione di non esperire l'azione richiesta;”

2. Il paragrafo 3 è modificato come segue:

“propone di svolgere un esame approfondito volto a determinare la possibilità di mettere a punto un meccanismo giuridico analogo a quello previsto all’art. 300, paragrafo 6, del trattato CE, per far fronte a quei casi in cui le prerogative del Parlamento europeo sono seriamente minacciate, permettendo allo stesso di invitare la Corte di giustizia a pronunciarsi sulla compatibilità di un determinato atto di diritto nazionale con il diritto comunitario primario, fermo restando l’esclusiva facoltà della Commissione di avviare o meno una procedura di infrazione contro lo Stato che abbia eventualmente commesso una violazione;”

3. Il paragrafo 4 è soppresso;

4. Il paragrafo 6 è modificato come segue:

“invita la Commissione a proporre le opportune misure legislative in quanto utili a garantire la piena efficacia della difesa giuridica del Parlamento delle proprie prerogative;”

5. Il considerando A è modificato come segue:

“considerando che il Parlamento europeo è spesso ostacolato, nell’ambito dei procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali, nella tutela delle proprie prerogative, in ragione di problemi peculiari alla sua natura specifica;”

6. È inserito un nuovo considerando A bis:

“A bis. considerando che il Parlamento rispetta il diritto di iniziativa della Commissione ma rivendica il proprio diritto, ai sensi dell’articolo 192 del trattato CE, di invitare la Commissione a presentare proposte legislative;”

7. Il considerando B è modificato come segue:

“B. considerando, al riguardo, che il Parlamento europeo dispone di diverse vie di ricorso ai sensi del trattato che gli garantiscono la tutela delle suddette prerogative dinanzi alle altre istituzioni comunitarie, come il ricorso per omissione (art. 232 del Trattato CE) o il ricorso di annullamento degli atti comunitari (art. 230 del Trattato CE);”

8. È inserito il nuovo considerando B bis:

“B bis. considerando che, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, la responsabilità di uno Stato membro in caso di inadempienza agli obblighi impostigli dai trattati sussiste quale che sia l’organo dello Stato la cui azione o inerzia abbia dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un’istituzione costituzionalmente indipendente¹;”

Sentenza della Corte del 18 novembre 1970, causa 8/70, *Commissione/Italia* [1970] Racc. 961.”

9. Il considerando C è modificato come segue:

“C. considerando, tuttavia, che il Parlamento europeo non dispone di uguali strumenti diretti per una difesa efficace delle proprie prerogative nel caso di una sentenza di un organo giurisdizionale nazionale in materia di diritto comunitario che sia contraria alle

predette prerogative, non potendo adire direttamente la Corte di giustizia a difesa delle sue decisioni,”

10. Il considerando D è modificato come segue:

“D. considerando che il Parlamento europeo non è abilitato ad avviare direttamente la procedura di infrazione a carico di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE, in quanto può soltanto farlo tramite la Commissione,”

11. Il considerando E è modificato come segue:

“E. considerando che l'assenza di adeguati strumenti di difesa efficace delle proprie decisioni può ostacolare l'efficacia del Parlamento europeo in quanto organo politico e legislativo,”

12. Il considerando G è modificato come segue:

"G. considerando che, per ovviare ai problemi di cui sopra, andrebbero rafforzati i mezzi di tutela delle prerogative parlamentari nell'ambito del quadro giuridico europeo, non già mediante una modifica del trattato CE, bensì rafforzando la collaborazione con la Commissione allo scopo di incoraggiarla, se necessario, a presentare ricorso ai sensi dell'articolo 226 del trattato, o ricorrendo ai meccanismi e alle pratiche di controllo giurisdizionale stabiliti dalla Corte di giustizia,”

è contrario all'emendamento 4 alla relazione della commissione giuridica, in quanto vertente su una questione già in esame nell'ambito di una relazione che dovrà elaborare la commissione per gli affari costituzionali, in risposta a una richiesta formale della commissione giuridica.

BREVE MOTIVAZIONE

1. The principle of legal cooperation between the Commission and the Parliament requires that any decision concerning a request by Parliament is taken by the college. Once this decision is taken the college, within its power of internal organisation, can delegate the task of notifying its decision to Parliament.
2. At present the Parliament should avoid any possible misunderstandings concerning its intention in relation to new requests to amend EU primary law.
3. The difficulties described in the draft report do not justify calling into question the prerogative of the President of the European Parliament to represent Parliament in legal matters.
4. The Commission cannot adopt legislative measures; it can only propose them if it considers them appropriate.

5. Parliament can not be regarded as the "the main transnational legislative institution in Europe" as it shares this quality with the Council. The specific nature of Parliament is an obstacle only with regard to its possibility to act before national courts. At Union level the limits of these possibilities are a consequence of the present institutional balance.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	27.5.2008
Esito della votazione finale	+: 21 -: 2 0: 4
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Jim Allister, Richard Corbett, Brian Crowley, Hanne Dahl, Andrew Duff, Maria da Assunção Esteves, Ingo Friedrich, Anneli Jäätteenmäki, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Rihards Pīks, Adrian Severin, József Szájer, Johannes Voggenhuber, Dushana Zdravkova
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Graham Booth, Costas Botopoulos, Klaus Hänsch, György Schöpflin, Mauro Zani
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Philip Claeys, Glyn Ford, Sepp Kusstatscher, Michael Henry Natrass, Renate Weber

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	29.5.2008
Esito della votazione finale	+: 22 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Neena Gill, Piia-Noora Kauppi, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Sharon Bowles, Luis de Grandes Pascual, Sajjad Karim, Georgios Papastamkos, Jacques Toubon
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Mario Mauro