

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0132/2000**

10 maggio 2000

## **RELAZIONE**

sulla sedicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1998)  
(COM(1999) 301 – C5-0213/1999 – 1999/2168(COS))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatrice: Françoise D. Grossetête



## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	9
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA .....	16
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI .....	19

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 9 luglio 1999 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua sedicesima relazione annuale (1998) sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(1999) 301 – 1999/2168(COS)).

Nella seduta del 25 ottobre 1999 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale relazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, a tutte le commissioni interessate (C5-0213/1999).

Nella riunione del 9 novembre 1999 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatrice Françoise D. Grossetête.

Nelle riunioni del 22 febbraio 2000, 21 marzo 2000 e 9 maggio 2000 ha esaminato il progetto di relazione.

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

Erano presenti al momento della votazione Willi Rothley (presidente f.f.), Rainer Wieland (vicepresidente), Françoise D. Grossetête (relatrice), Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Janelly Fourtou, Raina A. Mercedes Echerer, Francesco Fiori (in sostituzione di Stefano Zappalà, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Evelyne Gebhardt, Heidi Anneli Hautala, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Donald Neil MacCormick, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Bill Miller, Angelika Niebler, Francesco Enrico Speroni, The Earl of Stockton (in sostituzione di Lord Inglewood, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Feleknas Uca, Diana Paulette Wallis, Joachim Wuermeling e Christos Zacharakis.

I pareri della commissione per le petizioni e della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia sono allegati.

La relazione è stata depositata il 10 maggio 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE

### **Risoluzione del Parlamento europeo sulla sedicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1998) (COM(1999) 301 – C5-0213/1999 – 1999/2168(COS))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la sedicesima relazione annuale della Commissione (COM(1999) 301 – C5-0213/1999),
  - visto il documento di lavoro dei servizi della Commissione CELEX (Sistema interistituzionale di documentazione automatizzata del diritto comunitario) – Relazione annua di gestione 1998 (SEC(1999) 511),
  - vista la dichiarazione n. 19 sull'applicazione del diritto comunitario, allegata all'atto finale del trattato sull'Unione europea,
  - viste le decisioni del Mediatore, e in particolare quella del 17 giugno 1999 relativa alla denuncia 749/97/IJH contro la Commissione,
  - vista la giurisprudenza della Corte di giustizia concernente la responsabilità di uno Stato membro per danni derivanti ai singoli da violazioni del diritto comunitario,
  - visto il documento di riflessione della Corte di giustizia sul futuro del sistema giurisdizionale comunitario,
  - visti la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno e i pareri della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia e della commissione per le petizioni (A5-0132/2000),
- A. considerando che alla fine dell'anno in questione gli Stati membri avevano comunicato il 95,7% dei provvedimenti nazionali di attuazione necessari all'applicazione di tutte le direttive comunitarie applicabili,
- B. considerando che durante il 1998 la Commissione ha proceduto a 1.101 messe in mora, 675 pareri motivati e 123 ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia; che i singoli hanno svolto un ruolo decisivo, dal momento che sono all'origine del 52,86% degli accertamenti di infrazioni ai danni del diritto comunitario,
- C. considerando altresì che la corretta applicazione del diritto comunitario non è solo una valutazione in termini aritmetici dei recepimenti, ma anche una valutazione delle pratiche relative all'applicazione effettiva,
- D. considerando che è dovere delle Istituzioni comunitarie garantire ai cittadini europei il pieno esercizio dei loro diritti nell'Unione, la qual cosa passa per l'accesso alla giustizia,
- E. considerando che, trovandosi alla vigilia di numerosi ampliamenti successivi, gli attuali Stati membri dell'Unione devono avere un comportamento esemplare nell'applicazione del diritto

comunitario,

- F. considerando che dopo l'entrata in vigore dei trattati di Maastricht e di Amsterdam sono state adottate, al di fuori del trattato CE, regole di portata generale e che è opportuno accertarsi che tali regole siano state correttamente recepite e applicate,
- G. considerando che spetta in primo luogo alle giurisdizioni nazionali applicare il diritto comunitario e che è quindi importante che esse possano accedere rapidamente alle pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia delle Comunità europee,
1. si compiace dei miglioramenti che la Commissione ha apportato alle proprie procedure amministrative che disciplinano il trattamento delle denunce presentate dai singoli per infrazioni al diritto comunitario; si compiace soprattutto del fatto che i servizi della Commissione tengono ormai sistematicamente informato il ricorrente durante tutta la procedura, in particolare comunicandogli la loro eventuale intenzione di proporre l'archiviazione della causa;
  2. chiede alla Commissione di motivare le sue decisioni di archiviazione;
  3. si erge con la massima fermezza contro qualsiasi iniziativa della Commissione che, con il pretesto dell'efficacia o di una migliore gestione dei costi, comporti una censura dei ricorsi presentati dai cittadini europei nel quadro della procedura d'infrazione (articolo 226 e segg. del TCE);
  4. chiede alla Commissione di prendere tutte le disposizioni necessarie a garantire, nel quadro della procedura di cui all'articolo 226 del TCE, assoluta riservatezza ai ricorrenti che la informano delle infrazioni al diritto comunitario commesse dagli Stati membri; chiede altresì alla Commissione di dedicare la massima attenzione alla necessità di riferire pubblicamente quali denunce hanno dato adito a misure e quali sono state trattate in modo diverso; l'apposito registro delle denunce da istituire sulla scorta dell'articolo 255 del TCE dovrebbe contenere un elenco completo delle cause;
  5. chiede alla Commissione di modificare le sue regole interne in modo da fornire ai ricorrenti i documenti sui quali essi sono invitati a presentare osservazioni nel quadro della procedura di cui all'articolo 226 del TCE e in modo che i ricorrenti stessi siano considerati come parti in causa;
  6. chiede nuovamente alla Commissione di tener conto, nel trattamento delle denunce e nelle azioni a norma dell'articolo 226 del TCE, dei seguenti criteri:
    - la perdita di risorse proprie registrata dalla Comunità,
    - l'impatto delle infrazioni sul funzionamento della Comunità,
    - i danni causati alla salute pubblica o all'ambiente,
    - i danni economici o di altro tipo causati ai singoli o ad operatori economici,
    - i vantaggi finanziari ed economici di cui gli Stati membri o i loro operatori economici potrebbero beneficiare a seguito della mancata trasposizione del diritto comunitario,
    - il numero delle persone colpite dall'infrazione;
  7. ritiene che i ricorsi e le petizioni presentati dai cittadini europei rispettivamente al Parlamento europeo e alla Commissione europea dimostrino inequivocabilmente che il diritto comunitario, anche nei casi in cui è stato correttamente trasposto, non viene applicato in modo puntuale dalle

pubbliche amministrazioni nazionali; invita pertanto la Commissione a trattare con la massima attenzione i ricorsi presentati dai cittadini, al fine di verificare se esistono le condizioni per l'avvio di procedure d'infrazione;

8. constata che in taluni Stati membri le giurisdizioni quasi non sollevano questioni pregiudiziali a norma dell'articolo 234 del TCE e invita la Commissione a studiarne i motivi, connessi, in linea di principio, con una scarsa conoscenza del diritto comunitario da parte dei magistrati nazionali e degli avvocati;
9. invita la Corte di giustizia a prendere in considerazione un progetto di riforma che preveda l'obbligo, per i giudici nazionali, di corredare le questioni pregiudiziali che sottopongono alla Corte di considerazioni motivate a sostegno della risposta che sembra loro più appropriata, cosicché la Corte possa, se condivide la proposta del giudice nazionale, motivare in modo sommario la propria risposta, facendo riferimento al ragionamento del giudice nazionale;
10. invita la Commissione ad attribuire maggiore importanza ad una presentazione omogenea della relazione, per tutti i settori del diritto comunitario, soffermandosi sul controllo della comunicazione dei provvedimenti nazionali di attuazione, sull'esame della conformità di tali provvedimenti alle direttive che essi traspongono e sul controllo dell'applicazione pratica delle direttive e dei regolamenti;
11. invita la Commissione a dar prova di maggiore determinazione nell'utilizzo del meccanismo di penalità di cui all'articolo 228, paragrafo 2, terzo comma, del TCE;
12. chiede nuovamente alla Commissione di esaminare in modo approfondito le decisioni dei tribunali nazionali concernenti la responsabilità degli Stati membri per infrazioni al diritto comunitario e di riferire in merito ai risultati di tale esame nelle prossime relazioni annuali; chiede inoltre alla Commissione, qualora i risultati dovessero essere insoddisfacenti, di prendere seriamente in considerazione la presentazione di proposte legislative appropriate;
13. ritiene che, essendo la relazione all'esame posteriore all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, la Commissione avrebbe dovuto utilizzare nei riferimenti la nuova numerazione del trattato;
14. esprime preoccupazione riguardo alla libera circolazione delle persone, all'ambiente, al settore sociale e a quello degli appalti pubblici, e osserva che la non corretta applicazione del diritto comunitario è il risultato delle cattive pratiche delle amministrazioni più che non di un mancato recepimento; chiede di conseguenza alla Commissione di intervenire in modo puntuale a livello delle amministrazioni interessate;
15. ritiene che, pur avendo riscosso un certo successo, gli sforzi compiuti dalla Commissione in tema di formazione e informazione delle professioni giuridiche nel settore del diritto comunitario – azione Robert Schuman e programmi Grotius e Falcone – che consentono di migliorare la formazione dei professionisti del settore giuridico in tale materia, non siano sufficienti per promuovere l'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri;

16. chiede pertanto alla Commissione di presentare quanto prima un'iniziativa in materia al fine di coordinare maggiormente tali programmi per renderli più concreti ed efficaci, e di sostenere, negli Stati membri e nelle istituzioni universitarie e di altro tipo, iniziative volte a promuovere la formazione di giuristi nel settore del diritto comunitario;
17. si compiace dell'idea di distribuire gratuitamente la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee su CD-ROM; invita tuttavia la Commissione a mettere a disposizione di quanti ne facciano espressa richiesta anche delle copie su carta, poiché ciò è necessario per motivi di attualità, autenticità e validità giuridica;
18. raccomanda agli Stati membri di far sì che la conoscenza del diritto comunitario sia obbligatoria per poter accedere alle professioni di avvocato, pubblico ministero, giudice, notaio e funzionario della pubblica amministrazione;
19. si compiace del notevole aumento della consultazione della base di dati CELEX;
20. ritiene che la Commissione debba dare l'esempio e migliorare EUR-Lex, di modo che i cittadini possano agevolmente accedere on-line agli atti giuridici comunitari in versione completa e consolidata;
21. invita la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di un accesso gratuito a CELEX per le università e gli organismi senza fini di lucro;
22. invita la Commissione a fare in modo che l'utilizzazione della base di dati CELEX risulti il più efficace possibile e che il suo aggiornamento sia il più possibile completo;
23. invita la Commissione a migliorare l'accesso alla banca dati EUR-Lex in modo tale che essa possa soddisfare le esigenze di un numero massimo di utenti anche in momenti di forte domanda;
24. chiede alla Commissione di elaborare una relazione sull'applicazione del diritto dell'Unione europea che includa le questioni facenti capo al secondo e al terzo pilastro, e ribadisce la propria richiesta in vista di una valutazione dell'applicazione degli accordi internazionali di cui la Comunità è parte contraente e del diritto che deriva da tali accordi;
25. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché alla Corte di giustizia e al Mediatore, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

## MOTIVAZIONE

### I. ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

#### 1. Tendenze generali

Il numero dei pareri motivati a norma dell'articolo 226 del TCE è raddoppiato; si è passati dai 334 pareri motivati inviati nel 1997 ai 675 inviati nel 1998. Il numero delle messe in mora è sceso da 1.461 nel 1997 a 1.101 nel 1998. Il numero dei ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia è rimasto stabile: 123 fascicoli sono stati oggetto di un rinvio effettivo.

Il ruolo svolto dai singoli nella procedura di infrazione è essenziale; nel 1998 le denunce hanno rappresentato il 52,86% dei mezzi di accertamento delle infrazioni, mentre nel 1997 avevano rappresentato il 48,38%. Vanno apprezzati i miglioramenti apportati al trattamento delle denunce dei singoli, e in particolare il fatto che la Commissione informi ormai sistematicamente il ricorrente della propria intenzione di proporre l'archiviazione della causa (e ciò a seguito dell'indagine condotta di propria iniziativa dal Mediatore nel 1996).

La Commissione presenta in primo luogo i progressi compiuti nel quadro del Piano d'azione a favore del mercato interno, ed è opportuno accogliere favorevolmente tale priorità politica.

La Commissione ha effettivamente presentato alla Corte di giustizia due ricorsi con richiesta di imporre una penale a norma dell'articolo 228.

#### 2. Mancanza di omogeneità della relazione

La relazione, che si articola su 301 pagine, non è omogenea quanto alla sua presentazione.

Facciamo un esempio. Il capitolo "ambiente" è molto dettagliato ed è organizzato in modo logico, cosa che non è valida per tutti gli altri capitoli. Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario in materia ambientale esercitato dalla Commissione verte su tre aspetti: il controllo della comunicazione dei provvedimenti nazionali di attuazione, l'esame della conformità di tali provvedimenti alle direttive che essi traspongono e il controllo dell'applicazione pratica delle direttive e dei regolamenti (punto 2.12.). La Commissione propone, punto per punto, una spiegazione dei casi di mancata applicazione del diritto comunitario.

Per contro, la Commissione dedica sei righe alla sanità pubblica, trincerandosi dietro l'ex articolo 129 del trattato secondo cui "*Le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità*" (punto 2.5.5.). La Commissione fa altresì riferimento ad una relazione separata. Tutto ciò significa tenere scarsamente conto delle preoccupazioni dei cittadini, soprattutto considerando il fatto che si sono verificati scandali alimentari a ripetizione.

### 3. Problemi settoriali

a) *Mercato interno*. Il mercato interno è una priorità politica. Il Piano d'azione che ha ottenuto l'avallo del Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997 ha permesso di compiere, a livello legislativo e non legislativo, apprezzabili passi avanti.

Tuttavia, la Commissione sembra essere a suo agio più con le questioni relative alla libera circolazione delle merci che con quelle relative alla libera circolazione delle persone. In particolare, sarebbe stato interessante fare il punto della situazione quanto alla messa in atto della legislazione comunitaria in materia di riconoscimento dei diplomi e della qualifiche professionali, per valutare se, al di là del recepimento formale, le disposizioni vengono effettivamente applicate. Come il Parlamento aveva già sottolineato nella sua risoluzione sulla relazione relativa al 1996, i problemi di applicazione del diritto comunitario derivano più da una cattiva applicazione da parte delle amministrazioni degli Stati membri che da un mancato recepimento.

E' inoltre opportuno accogliere favorevolmente numerose decisioni di principio adottate dalla Corte durante il 1998 in materia di libera circolazione delle persone<sup>1</sup>. Va però anche osservato che, per via della loro lunghezza e della loro complessità, le procedure giudiziarie sono un vero e proprio percorso di guerra e possono risultare scoraggianti per il singolo.

b) *Ambiente*. Il 25,91% dei casi per i quali è stata avviata la procedura di infrazione riguardano l'ambiente. La procedura a norma dell'ex articolo 171 (articolo 226 del TCE) è stata avviata in 14 casi (tabella 2.4.).

Come risulta dalla tabella figurante al punto 1.5., che riporta le decisioni della Corte di giustizia nel quadro del meccanismo di penalità di cui all'articolo 228 relative agli anni 1997 e 1998, il diritto in materia di ambiente occupa di gran lunga il primo posto nell'utilizzo di tale strumento.

c) *Politica sociale*. Può destare preoccupazioni il fatto che, delle 54 direttive entrate in vigore in tale settore, solo il 64,5% sia stato recepito (punto 2.5.). Se si tiene inoltre conto delle lacune che possono esservi sul piano qualitativo, e segnatamente a livello delle pratiche amministrative carenti, la situazione è preoccupante. Ci si può quindi stupire che, in materia sociale, la Commissione abbia fatto ricorso una sola volta al meccanismo di penalità di cui all'articolo 228.

d) *Appalti pubblici*. Un certo numero di direttive adottato nel settore degli appalti pubblici non era ancora stato recepito nel 1998 (punto 2.1.6.4.). L'esame dei provvedimenti nazionali di attuazione comunicati ha condotto ad un totale di 30 procedure per non conformità. Inoltre, dalle denunce risulta che, una volta recepite, le direttive non sono sempre applicate.

---

<sup>1</sup> CGCE, sentenza del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martínez Sala*, Racc. I-2691; CGCE, sentenza del 24 novembre 1998, *Bickel e Franz*; CGCE, sentenza del 15 gennaio 1998, *Schöning-Kougebetopoulou*, C-5/96, Racc. I-47.

#### 4. Applicazione dell'articolo 226 del TCE

E' opportuno ribadire che, nel trattamento delle denunce, la Commissione deve tener conto di una gerarchia di criteri (cfr. paragrafo 5 della relazione Thors, A4-0008/1998, sulla relazione annuale 1996).

La Commissione afferma che le messe in mora sono state "sdrammatizzate" (punto 1.2.1.), cosa che non corrisponde al vero. Le messe in mora sono, al contrario, ampiamente riportate dalla stampa e rappresentano uno strumento di pressione considerevole. D'altro canto, tale situazione può forse rivelarsi positiva, se porta ad una migliore applicazione del diritto comunitario; ciò non toglie che la Commissione dovrebbe evitare questo linguaggio.

#### 5. Applicazione dell'articolo 228, paragrafo 2, terzo comma, del TCE

Nel corso dell'anno in questione la Commissione ha adottato, a cinque riprese, decisioni di secondo rinvio alla Corte di giustizia con richiesta di penalità. In realtà, sono stati effettivamente presentati solo due ricorsi (punto 1.5.). Secondo la Commissione, l'esistenza stessa di questo meccanismo ha un effetto dissuasivo, il che giustifica il numero ridotto di questo tipo di ricorsi.

Tuttavia, tale numero ridotto può anche riflettere una certa timidezza della Commissione nell'utilizzo di questo strumento.

## II. CONTROLLO GIURISDIZIONALE E NON GIURISDIZIONALE DELL'APPLICAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

### 1. Giurisprudenza in materia di responsabilità degli Stati membri

La Corte ha stabilito il principio della responsabilità dello Stato per i danni derivanti ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario che gli sono imputabili, e ciò in una giurisprudenza ormai costante<sup>2</sup>. Delle sentenze *Francovich e Bonifaci*, *Brasserie du pêcheur e Factortame III*, *British Telecommunications* e decisioni che la confermano si è già ampiamente trattato nelle relazioni degli anni precedenti.

Il diritto comunitario riconosce un diritto al risarcimento a vantaggio dei soggetti lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> CGCE, 19 novembre 1991, cause C-6/90 e C-9/90, *Francovich e Bonifaci*, Racc. I-5357; CGCE, 5 marzo 1996, cause C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. I-1029; CGCE, 26 marzo 1996, causa C-392/93, *British Telecommunications*, Racc. I-1631; CGCE, 23 maggio 1996, causa C-5/94, *Hedley Lomas*, Racc. 1996, I-2553; CGCE, 8 ottobre 1996, cause C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-190/94, *Erich Dillenkofer*, Racc. 1996 I-4845; CGCE, 10 luglio 1997, nella causa C-94/95, *Bonifaci e Berto*, Racc. I-3969; CGCE, causa C-373/95, *Maso e a*, Racc. I-4051 e nella causa C-261/95, *Palmisani*, Racc. I-4025.

<sup>3</sup> Cfr. sentenze precitate *Brasserie du pêcheur e Factortame*, punto 51; cfr. anche CGCE, 17 ottobre 1996, cause C-283/94, C-291/94 e C-292/94, *Denkavit*, Racc. I-5063.

La Corte ha anche avuto occasione di precisare i limiti dell'esistenza del diritto al risarcimento. Nella sentenza *Brinkman Tabakfabriken GmbH*, la Corte ha dichiarato che uno Stato membro le cui autorità, nell'interpretare gli articoli 3, paragrafo 1, e 4, punto 1, della seconda direttiva 79/32, hanno qualificato erroneamente un prodotto come quello in esame come sigaretta e non hanno sospeso l'esecuzione della decisione adottata non è tenuto, in forza del diritto comunitario, a risarcire il danno causato al produttore da tale decisione erronea<sup>4</sup>.

Nella sua relazione l'on. Thors sottolineava che le decisioni dei tribunali nazionali riportate dalla Commissione nel settore della responsabilità degli Stati membri sono deludenti<sup>5</sup>.

Il Parlamento aveva cercato di ottenere ulteriori precisazioni per quanto concerne l'evoluzione della giurisprudenza. Esso aveva chiesto alla Commissione di ampliare la sezione 4 dell'allegato VI delle sue relazioni annuali, in cui viene controllata la giurisprudenza nazionale più recente riguardante il diritto al risarcimento basato sul diritto comunitario, cosa che non è stata fatta<sup>6</sup>.

Sarebbe opportuno prevedere di presentare proposte legislative adeguate, in vista, tra l'altro, di una "direttiva sul risarcimento".

## **2. Evoluzione del sistema giurisdizionale**

La Corte e il Tribunale hanno richiamato l'attenzione su una tendenza allo squilibrio strutturale tra il volume delle cause entranti e la capacità delle giurisdizioni. Tale situazione rischia di compromettere la loro funzione, che è di garantire l'unità del diritto comunitario e di emanare sentenze entro termini accettabili.

Sono in corso due riforme: il passaggio del numero dei giudici del Tribunale da 15 a 21 e la modifica del regolamento di procedura della Corte, per consentirle di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali secondo una procedura semplificata, mediante ordinanze per le cause semplici, sulla base della giurisprudenza esistente e se non sussista alcun dubbio. Per quanto concerne il trattato, è necessaria anche in questo caso una riforma, e la commissione giuridica ha formulato proposte concrete destinate alla Conferenza intergovernativa.

E' opportuno insistere sulla responsabilizzazione dei giudici nazionali, che devono applicare essi stessi il diritto comunitario. Occorre in particolare evitare le domande di pronuncia pregiudiziale inutili o mal preparate. In pratica, il funzionamento della procedura pregiudiziale potrebbe essere migliorato nel modo seguente: il giudice nazionale avrebbe l'obbligo di corredare le questioni pregiudiziali che sottopone alla Corte di considerazioni motivate a sostegno della risposta che gli sembra più appropriata. Se condivide la proposta del giudice nazionale, la Corte potrebbe motivare in modo sommario la propria risposta facendo riferimento al ragionamento del giudice nazionale. La Corte di giustizia è invitata ad elaborare un progetto in tal senso<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> CGCE, 24 settembre 1998, causa C-319/96, *Brinkman Tabakfabriken GmbH*.

<sup>5</sup> Relazione Thors, A4-0008/1999.

<sup>6</sup> Relazione generale sull'attività dell'Unione europea 1999, adottata dalla Commissione europea il 28 gennaio 2000 (SEC(1999) 1000).

<sup>7</sup> Relazione del "Gruppo Due", oggetto della comunicazione ai membri 39/99.

### 3. Mediatore europeo

Il Mediatore europeo è abilitato ad indagare sui casi di cattiva amministrazione relativi unicamente all'azione delle istituzioni e degli organi comunitari. Egli è intervenuto a più riprese in difesa dei diritti del singolo nel quadro della procedura di infrazione (articoli 226 e seguenti del TCE). Come abbiamo già sottolineato al punto 1 della presente motivazione, il singolo svolge un ruolo centrale nell'accertamento delle infrazioni al diritto comunitario. Nell'aprile 1997 il Mediatore aveva avviato un'indagine di propria iniziativa concernente i miglioramenti suscettibili di essere apportati, sul piano della qualità, alle procedure amministrative della Commissione che disciplinano il trattamento delle denunce per infrazione al diritto comunitario<sup>8</sup>. A seguito di tale indagine, i servizi della Commissione informano ormai sistematicamente il ricorrente della loro intenzione di archiviare la causa (relazione, punto 1.2.3.), un cambiamento che va accolto favorevolmente.

Ma il Mediatore è andato ben oltre. Recentemente ha dovuto esaminare la denuncia presentata da un singolo contro la costruzione di una nuova strada in una zona protetta dalla "direttiva Habitat" (direttiva 92/43/CEE)<sup>9</sup>, e ciò nel quadro di una procedura di infrazione avviata contro uno Stato membro. Senza entrare nel merito della questione, è bene sottolineare alcuni aspetti che sono particolarmente interessanti sotto il profilo del buon funzionamento di tale procedura.

Il denunciante afferma di essere stato lesa: se il governo del suo paese ha potuto disporre di un anno di tempo per rispondere all'indagine della Commissione, egli non ha avuto che sei settimane per pronunciarsi sulle conclusioni del suo governo. Il Mediatore ha ritenuto che la concessione di termini ragionevoli fosse una pratica di buona amministrazione. Poiché la Commissione si era basata su procedure nazionali analoghe per fissare il termine di sei settimane, il Mediatore ha ritenuto che tale termine non fosse irragionevole. La Commissione non ha però trasmesso al denunciante le conclusioni del suo governo affinché egli potesse commentarle. Essa avrebbe quindi dovuto prolungare il termine di sei settimane per tener conto del fatto che il denunciante doveva procurarsi il documento.

Il Mediatore ritiene che, per un organo amministrativo, mantenere le promesse fatte al cittadino sia un principio di buona amministrazione. Il formulario con il quale la Commissione invita i singoli a presentare le loro denunce garantisce un trattamento riservato al momento dell'esame di queste ultime. Chiedendo al denunciante di procurarsi da solo i documenti presso le autorità del suo Stato membro, la Commissione lo obbliga a rivelare la propria identità e svuota del suo significato la regola della riservatezza<sup>10</sup>. Secondo il Mediatore, la Commissione non ha mantenuto la promessa fatta nel formulario.

Il Mediatore aggiunge la seguente osservazione (traduzione non ufficiale):

*"Il Mediatore osserva che la procedura della Commissione per il trattamento di una denuncia relativa ad un'infrazione, da parte di uno Stato membro, del diritto comunitario non è ancora organizzata come una procedura normale in cui il ricorrente è trattato come una parte. In una*

---

<sup>8</sup> Indagine 303/97/PD, relazione annuale del Mediatore, 1997.

<sup>9</sup> Decisione del 17 giugno 1999, denuncia 749/97/IJH contro la Commissione.

<sup>10</sup> A tale riguardo, l'affermazione contenuta nella relazione annuale della Commissione dovrebbe essere meno categorica: "Il principio del trattamento riservato delle denunce viene d'altronde mantenuto, al fine di conservare il necessario rapporto di fiducia con il ricorrente ed evitare eventuali danni a quest'ultimo" (punto 1.2.3.).

*procedura amministrativa normale la Commissione dovrebbe, essa stessa, fornire al ricorrente tutti i documenti sui quali egli è invitato a formulare osservazioni".*

La Commissione europea dovrebbe modificare di conseguenza la propria prassi.

### **III. FORMAZIONE IN MATERIA DI DIRITTO COMUNITARIO DEI PROFESSIONISTI DEL SETTORE GIURIDICO**

La relazione annuale 1998 è ormai superata per via dei cambiamenti intervenuti in seno all'amministrazione dopo la nomina del nuovo Collegio nel 1999. Le azioni di formazione dei professionisti del settore giuridico sono ormai, nel loro complesso, di competenza della Direzione generale Giustizia e Affari interni.

L'azione Robert Schuman, adottata il 22 giugno 1998<sup>11</sup>, mira ad una più corretta applicazione del diritto comunitario attraverso una formazione e un'informazione migliori dei giudici e degli avvocati.

Il programma Grotius, adottato il 28 ottobre 1996<sup>12</sup>, è un programma di incentivi e di scambi destinato agli operatori di giustizia, vale a dire a magistrati, avvocati, notai, cancellieri, funzionari ministeriali, ricercatori, ausiliari di giustizia quali interpreti o periti presso i tribunali, ecc.

Il programma Falcone, del 19 marzo 1998<sup>13</sup>, riguarda anch'esso la formazione in materia di diritto comunitario, trattandosi di uno strumento che consente di sviluppare e di migliorare, nel quadro di un approccio pluridisciplinare, la cooperazione tra le persone responsabili della lotta contro la criminalità organizzata. Il programma si rivolge ai giudici, ai procuratori, alle forze di polizia e ai servizi doganali, ai funzionari pubblici, ai servizi pubblici incaricati delle questioni tributarie, della sorveglianza degli istituti finanziari e dei pubblici appalti, nonché della lotta contro le frodi e la corruzione, e agli esponenti del mondo accademico e scientifico.

E' opportuno accogliere con favore tutti questi programmi, visto che la formazione in materia di diritto comunitario rappresenta una necessità così impellente. Sono programmi che funzionano bene; il fatto che siano ormai gestiti da un'unica Direzione generale in seno alla Commissione dovrebbe favorire un miglior coordinamento, in vista di una grande efficacia.

### **IV. CELEX**

Bisogna compiacersi del fatto che il Sistema interistituzionale di documentazione automatizzata del diritto comunitario (CELEX) ha sempre più successo presso il grande pubblico. Nel 1998 il numero delle consultazioni – che era pari a 8 milioni nel 1997 e a 5 milioni nel 1996 – è salito a 14 milioni. Per quanto concerne la politica di diffusione, il mantenimento di un servizio a pagamento può creare problemi nella misura in cui CELEX è uno strumento essenziale di accesso dei cittadini al diritto comunitario. Tenuto conto dell'aumento del numero degli utenti, il costo di tale prestazione

---

<sup>11</sup> Decisione n. 1496/98/CE del 22 giugno 1998, GU L 196 del 14 luglio 1998, pag. 24.

<sup>12</sup> Azione comune del 28 ottobre 1996, GU L 287 dell'8 novembre 1996.

<sup>13</sup> Azione comune 98/245/GAI, GU L 99 del 31 marzo 1998.

dovrebbe diminuire sensibilmente. D'altro canto, le università e gli organismi senza fini di lucro potrebbero beneficiare di un accesso gratuito. Infine, è opportuno riservare un'attenzione costante all'efficacia di questo tipo di base di dati. Sono stati realizzati importanti progressi, ma è necessario procedere regolarmente a revisioni.

## V. CAMPO DELLA FUTURA RELAZIONE

La prossima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario dovrà vertere anche sul secondo e sul terzo pilastro del trattato.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht la Commissione ha "trasformato" la sua relazione annuale generale sull'attività della Comunità in relazione sull'attività dell'Unione, sebbene l'articolo 212 del TCE non sia stato modificato. Un'evoluzione analoga è quindi possibile anche nel caso della relazione annuale sull'applicazione del diritto comunitario.

Le decisioni quadro di cui all'articolo 34 del TUE sono comparabili a direttive nel pilastro comunitario. Possono sorgere problemi di interpretazione e di trasposizione. La Corte di giustizia può pronunciarsi (articolo 35 del TUE) nei limiti delle sue competenze. Un diritto dell'Unione sta sviluppandosi in nuovi settori ed è quindi necessario procedere ad un esame annuale approfondito della sua applicazione. In particolare, esso dovrebbe integrare le informazioni pertinenti sulla base dello *scoreboard* sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Questo nuovo approccio consentirà di avere una visione d'insieme delle questioni "interpilastri", quale il riciclaggio di denaro che fa capo al pilastro comunitario, come dimostra la direttiva 91/308/CE<sup>14</sup>, ma anche al terzo pilastro, ad esempio per quanto concerne la cooperazione in materia di polizia<sup>15</sup>.

Il secondo pilastro non consente l'adozione di strumenti comparabili, che siano fonti di diritto di portata generale. Ma le posizioni comuni, le azioni comuni e le dichiarazioni di cui all'articolo 12 del TUE possono vertere su materie quali la lotta contro il terrorismo o il traffico di stupefacenti, e interferire quindi con gli altri pilastri. Un approccio globale è quindi auspicabile.

---

<sup>14</sup> GU L 166 del 28 giugno 1991, pagg. 77 e seguenti.

<sup>15</sup> Cfr. iniziativa della Repubblica di Finlandia in vista dell'adozione della decisione del Consiglio concernente le modalità di cooperazione tra le unità di informazione finanziaria degli Stati membri per quanto riguarda lo scambio di informazioni [rif. doc. 11636/99], CNS 990824, su cui la commissione giuridica è consultata per parere (relatrice: Diana Wallis).

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'INDUSTRIA, IL COMMERCIO ESTERO, LA RICERCA E L'ENERGIA**

(articolo 162 del regolamento)

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla sedicesima relazione annuale della Commissione concernente il controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1998) (COM(1999) 301 – C5-0213/1999 – 1999/2168(COS))

Lettera del presidente della commissione e del relatore per parere ad Ana Palacio Vallelersundi, presidente della commissione giuridica e per il mercato interno

---

Bruxelles, 1° febbraio 2000

Signora Presidente,

Nelle riunioni del 26 gennaio e del 1° febbraio 2000 la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia ha esaminato la questione summenzionata.

In tale riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità<sup>1</sup>.

La Commissione si è dotata degli strumenti concreti necessari a vigilare sulla corretta applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri: un rafforzamento senza precedenti delle modalità di utilizzo delle procedure d'infrazione di cui all'articolo 169 del trattato e un maggiore ricorso alla cooperazione amministrativa, in particolare nel quadro del piano d'azione a favore del mercato interno. Ciò ha avuto come conseguenza, nel 1998, l'invio di 675 pareri motivati, 1.101 messe in mora, 123 ricorsi in Corte di giustizia, 396 casi individuati d'ufficio, 1.128 denunce presso i servizi della Commissione, 334 casi oggetto di un comunicato stampa, nonché un notevole aumento della velocità con cui i fascicoli vengono esaminati.

Ad esempio, limitandosi ai principali settori di competenza della nostra commissione:

---

<sup>1</sup> Erano presenti al momento della votazione Carlos Westendorp y Cabeza (presidente), Renato Brunetta e Peter Michael Mombaur (vicepresidenti), Konstantinos Alyssandrakis, Alexandros Baltas, Eduard Beysen (in sostituzione di Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Dorette Corbey (in sostituzione di Claude J.-M.J. Desama), Harlem Désir, Jonathan Evans (in sostituzione di Anders Wijkman), Concepció Ferrer, Francesco Fiori (supplente), Colette Flesch, Jacqueline Foster (in sostituzione di Alain Lamassoure), Neena Gill (in sostituzione di Linda McAvan), Norbert Glante, Michel Hansenne, Malcolm Harbour, Bashir Khanbhai (in sostituzione di Konrad K. Schwaiger), Bernd Lange (in sostituzione di Erika Mann), Werner Langen, Rolf Linkohr, Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Marjo Matikainen-Kallström, Angelika Niebler, Hervé Novelli (in sostituzione di Christos Folias), Barbara O'Toole (in sostituzione di Simon Francis Murphy), Reino Paasilinna, Yves Piétrasanta, Elly Plooijs-Van Gorsel, John Purvis, Alexander Radwan (in sostituzione di Godelieve Quisthoudt-Rowohl), Imelda Mary Read, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Esko Olavi Seppänen, Astrid Thors, Claude Turmes (in sostituzione di Nuala Ahern), Jaime Valdivielso de Cué e W.G. van Velzen.

- in materia di telecomunicazioni, l'essenziale delle misure di regolamentazione è stato recepito nella normativa nazionale. I provvedimenti nazionali di attuazione dei principali aspetti alla base della normativa (autorità di regolamentazione nazionali, licenze, interconnessione, servizio universale, tariffe, frequenze, diritti di passaggio) sono applicati nella realtà pratica ma, data la notevole complessità della materia, restano da risolvere alcuni problemi;
- in materia di audiovisivo, tutti gli Stati membri hanno comunicato la loro normativa nazionale di recepimento della direttiva 89/552/CEE sulla televisione senza frontiere;
- per quanto concerne l'energia:
  - la direttiva 94/22/CE del Parlamento e del Consiglio, relativa alle condizioni di concessione e di esercizio delle autorizzazioni di prospezione, ricerca ed estrazione di idrocarburi, è stata recepita da tutti gli Stati membri;
  - la direttiva 96/92/CE, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e la direttiva 98/30/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, non sono ancora state recepite;
- per quanto concerne l'unione doganale, Italia e Germania hanno proseguito con la messa in atto degli strumenti doganali volti a controllare le frontiere esterne nonché a contribuire alla sicurezza dei cittadini europei e alla lealtà degli scambi per le imprese;
- altri passi avanti sono stati effettuati, tra l'altro, nel settore dei trasporti e in quello agricolo.

Come troppo spesso è accaduto in passato, tutti questi miglioramenti hanno avuto un ritmo irregolare, per quanto siano stati innegabilmente raggiunti buoni risultati di cui la commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia si congratula con la Commissione.

Per ovviare alle lacune constatate dalla Commissione, sembrerebbe indispensabile proseguire gli sforzi intrapresi e compiere – come il Parlamento europeo ha già avuto occasione di suggerire più volte – ulteriori passi avanti verso gli obiettivi sottoelencati.

1. Occorre semplificare per quanto possibile la redazione dei testi comunitari, affinché tutti i loro destinatari possano comprenderli immediatamente e applicarli senza dover ricorrere ad interpretazioni spesso discutibili e suscettibili di essere all'origine di inutili contestazioni.
2. Occorre riconoscere che sono stati compiuti sforzi considerevoli per garantire un controllo più efficace del recepimento delle direttive. Tuttavia, è opportuno introdurre altri sistemi di collegamento tra la Commissione e le autorità nazionali incaricate del recepimento del diritto comunitario nella legislazione nazionale; inoltre, bisognerebbe forse prevedere anche un'assistenza tecnica da estendere ai paesi candidati all'adesione con i quali sono già stati avviati negoziati formali e il cui diritto nazionale viene adeguato all'*acquis* comunitario.
3. E' necessario insistere sulla messa in atto della procedura di cui all'articolo 226 del trattato ogniqualvolta necessario.

4. Per quanto concerne il contenuto della relazione annuale della Commissione, sarebbe particolarmente utile completarlo con un paragrafo separato, contenente uno studio sull'applicazione degli accordi internazionali sottoscritti dalla Comunità e sul diritto derivato da tali accordi, nonché sugli impegni che essi comportano a livello esterno.

Gradisca, signora Presidente, i sensi della nostra profonda stima.

Christos Folias  
Relatore per parere

Carlos Westendorp y Cabeza  
Presidente

## **PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI**

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla sedicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1998) (COM(1999) 301 – C5-0213/1999 – 1999/2168(COS))

Relatrice per parere: Laura González Álvarez

### **PROCEDURA**

Nella riunione del 14 ottobre 1999 la commissione per le petizioni ha nominato relatrice per parere Laura González Álvarez.

Nella riunione del 24 gennaio 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nella riunione del 25 gennaio 2000 ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Vitalino Gemelli (presidente), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Laura González Álvarez (relatrice per parere), Janelly Fourtou, Jean Lambert, Hans-Peter Mayer, María Sornosa Martínez e Eurig Wyn.

## **BREVE GIUSTIFICAZIONE**

### **I. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI**

Il nostro Parlamento è più che mai cosciente del fatto che l'Unione europea non può essere completata né quotidianamente gestita senza la partecipazione attiva dei cittadini europei. Il trattato di Amsterdam ne ha preso coscienza, prevedendo all'articolo 21 TCE che qualunque cittadino europeo goda di un diritto di petizione dinanzi al Parlamento, quale strumento per partecipare alla realizzazione della cittadinanza dell'Unione. Attraverso il diritto di petizione il cittadino può in effetti avviare un contatto e un dialogo, malgrado la sua lontananza dalle istituzioni, allorché ricorra in particolare contro un'applicazione scorretta del diritto comunitario o una violazione dello stesso a suo danno.

Nessuno ne è più cosciente della commissione per le petizioni, poiché essa detiene una posizione privilegiata di osservatrice che le consente di conoscere il livello del rispetto e dell'applicazione del diritto comunitario nonché il grado di soddisfazione del cittadino europeo quanto all'attenzione prestata dalle amministrazioni nazionali ed europee ai suoi diritti soggettivi, ai suoi interessi legittimi e alle sue aspettative. La petizione, singolare e diversa per formulazione e contenuto, consente al cittadino di esporre le proprie doglianze nei confronti dell'azione degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie, di formulare i propri auspici, di esprimere le proprie riserve nei confronti delle politiche comunitarie e della normativa che ne rappresenta l'applicazione o ancora di ricorrere quando un comportamento non rispettoso della normativa comunitaria gli arrechi danno. La commissione per le petizioni interviene con gli strumenti di cui dispone ogni qualvolta il ricorso del firmatario dimostri che i suoi diritti non sono stati rispettati. Essa si fa carico delle aspettative manifestate dal cittadino europeo per quanto riguarda il futuro della Comunità (per esempio in materia di ampliamento, politica d'immigrazione, libertà di circolazione, libertà fondamentali, problemi ambientali, ecc.). Ottenere con un ricorso alla Corte di giustizia la constatazione di una violazione da parte di uno Stato membro è motivo di soddisfazione per la commissione per le petizioni, ma anche ascoltare le doglianze e le aspettative del cittadino europeo – al quale la petizione dà voce e dignità di interlocutore – rappresenta un compito prezioso, che arricchisce chi lo esegue. La commissione per le petizioni non intende tuttavia svolgere per il firmatario il ruolo del "divano dello psicanalista" ; certo, essa è consapevole della necessità di mostrare una certa disponibilità nei confronti del firmatario, di rispettarne i problemi e di dedicare il tempo necessario alla ricerca di una soluzione ai suoi problemi, utilizzando altresì gli strumenti forniti dalla Commissione, il suo "braccio secolare". L'istituto della petizione resterebbe un esercizio sterile, se non vi fosse la disponibilità ad ascoltare tali doglianze, a dare importanza ai problemi esposti e a intraprendere ogni sforzo per risolvere i problemi del firmatario.

### **II. SCADENZE PIU' BREVI – COOPERAZIONE FRA LE ISTITUZIONI**

La commissione per le petizioni non ignora che l'esame dei fatti esposti dal firmatario, della loro stessa veracità, rappresenta un compito delicato, che richiede tempo, in particolare quando si riveli indispensabile collaborare con le amministrazioni pubbliche nazionali. Verificare se nei singoli casi il diritto comunitario sia applicabile o meno comporta uno studio supplementare, a volte di lunga durata. Ciò non di meno, essa constata che le scadenze previste per ottenere, attraverso la Commissione europea, le necessarie informazioni, ritardano la soluzione del problema del

firmatario. Ne consegue per quest'ultimo un sentimento di insoddisfazione nonché il dubbio di non vivere davvero in uno Stato di diritto, il che in definitiva ne intacca la fiducia nelle istituzioni europee. E' per questo motivo che la commissione per le petizioni esercita delle pressioni sulla Commissione europea affinché abbrevi le scadenze e la esorta a non temporeggiare e a non ritardare l'introduzione dei ricorsi per carenza.

Il problema delle scadenze deve essere analizzato simultaneamente a quello di una migliore cooperazione fra la Commissione europea, il Consiglio e la nostra commissione, affinché l'intervento di quest'ultima a favore del firmatario possa rivelarsi efficace e avvalersi al contempo di un più ampio ventaglio di iniziative.

Constatiamo con amarezza che al dialogo fruttuoso fra la nostra commissione e l'Esecutivo non si affianca alcun tipo di collaborazione con il Consiglio: quest'ultimo resta sordo a qualunque richiamo da parte nostra.

In questo riteniamo vi siano ampi motivi di riflessione!

### **III. UN'AUTENTICA POLITICA DI INFORMAZIONE DEL CITTADINO**

Considerato il carattere strumentale della petizione per il controllo e l'applicazione del diritto comunitario, è necessario accordare maggiore importanza all'esigenza di informare il cittadino europeo sulle possibilità che la petizione gli offre per la protezione dei suoi diritti. E' per questo che la nostra commissione chiede che adeguate risorse finanziarie siano iscritte nel bilancio comunitario e utilizzate in modo moderno ed efficace dalla Commissione europea.

### **IV. VERSO UN AUTENTICO DIRITTO AMMINISTRATIVO EUROPEO**

In conclusione, la relatrice intende porre all'attenzione del Parlamento e della Commissione un motivo di riflessione in materia di norme amministrative applicabili a qualunque relazione fra il cittadino europeo – ivi comprese le istituzioni europee – e le amministrazioni pubbliche. Uno degli aspetti più innovatori del trattato di Amsterdam e dei suoi futuri sviluppi – si pensi all'auspicata Carta di diritti fondamentali – è quello di considerare da un nuovo punto di vista le relazioni fra i cittadini e gli altri protagonisti della costruzione europea, gli Stati membri, le istituzioni comunitarie, ecc. Tale evoluzione potrebbe essere stigmatizzata affermando che è ormai passata l'epoca in cui l'amministrato era contrapposto all'amministrazione e il governato al governo. In un'Europa moderna troviamo su un piano di uguaglianza *il cittadino europeo e le amministrazioni pubbliche*. Affinché tale relazione resti equilibrata anche quando il cittadino ritiene di essere titolare di un diritto calpestato dall'amministrazione, occorre che il dialogo fra questi due protagonisti sia disciplinato da norme chiare, precise e armonizzate a livello comunitario. Da Helsinki a Palermo, da Porto a Salonicco, alla relazione fra cittadino e amministrazione devono presiedere norme chiare, comprensibili e comparabili. In breve, si auspica di poter disporre a breve termine di un vero e proprio *codice di diritto amministrativo europeo* che consenta ovunque in seno alla Comunità di stabilire, per esempio, che il *silenzio* dell'amministrazione equivale a un *rifiuto*, o che, in altre circostanze, il *silenzio* equivale a un *assenso*. A quel punto l'Europa avrebbe fatto registrare un progresso significativo. Esortiamo le istanze interessate ad avviare un lavoro che sarà sicuramente di lunga portata e che potrà essere agevolato dall'individuazione dei principi generali di diritto

amministrativo applicabili in tutti gli Stati membri. Quando disporrà, la nostra Comunità, di un Giustiniano all'altezza di raccogliere le sfide del XXI secolo?

## CONCLUSIONI

La commissione per le petizioni invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

- considerando che l'istituto della petizione, come quello del Mediatore europeo, rappresenta uno strumento privilegiato per conoscere lo stato di applicazione del diritto comunitario e valutare al tempo stesso il grado di soddisfazione del cittadino europeo quanto alla protezione che tale diritto assicura ai suoi interessi,
  - considerando che i rinvii, dovuti agli Stati membri e alle loro amministrazioni nonché alla Commissione europea, che ritardano l'introduzione di un ricorso per carenza presso la Corte di giustizia, intaccano la fiducia del cittadino europeo nello Stato di diritto e la stessa certezza del diritto comunitario e incrinano la credibilità delle istituzioni europee,
1. chiede alla Commissione, dal momento che i termini della procedura d'infrazione e in particolare della sua fase precontenziosa sono ancora troppo lunghi, di fare quanto in suo potere per abbreviarli sensibilmente e ricorda al Consiglio la richiesta più volte avanzata dalla commissione per le petizioni di poter presenziare alle sue riunioni in caso di gravi violazioni della legislazione comunitaria;
  2. ricorda gli sforzi compiuti dalla sua commissione competente per garantire un esame efficace e rapido delle petizioni, sempre più numerose, presentate dai cittadini e auspica che la Commissione europea vigili, nei limiti delle sue competenze, affinché petizioni e ricorsi siano esaminati con maggiore rapidità, esercitando in particolare un controllo più rigoroso sulle scadenze previste per gli Stati membri;
  3. ribadisce il proprio auspicio affinché, attraverso una cooperazione ottimale fra la Commissione europea, il Consiglio e la commissione per le petizioni e sulla base di un nuovo accordo interistituzionale, sia possibile intervenire efficacemente ogni qualvolta un firmatario si dolga a ragione del mancato rispetto del diritto comunitario;
  4. esorta la Commissione europea ad eseguire, in stretta collaborazione con la commissione per le petizioni, un'autentica azione di informazione del cittadino europeo per quanto concerne il suo diritto di petizione dinanzi al Parlamento e di ricorso al Mediatore europeo, avvalendosi delle necessarie risorse finanziarie;
  5. chiede che nelle prossime relazioni annuali sull'applicazione del diritto comunitario si dedichi una sezione alle petizioni trasmesse dalla commissione per le petizioni all'Esecutivo e si indichino i casi in cui tali petizioni sono trattate in qualità di ricorsi;
  6. invita la Commissione a cercare soluzioni politiche, e in particolare a prendere seriamente in considerazione la necessità di formulare proposte di revisione di quelle norme comunitarie che sono, nella maggior parte dei casi, oggetto di cattiva applicazione o di ricorrenti

contestazioni;

7. sottolinea la necessità di disporre di norme amministrative chiare, precise ed armonizzate che disciplinino le relazioni fra le amministrazioni pubbliche e il cittadino, e auspica che a breve termine nasca un autentico "diritto amministrativo europeo", onde garantire una più completa tutela dei diritti soggettivi iscritti nei trattati o provenienti dal diritto derivato.