

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0250/2001

13 luglio 2001

RELAZIONE

sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo
dell'applicazione del diritto comunitario – 1999
(COM(2000) 92 – C5-0381/2000 – 2000/2197(COS))

Commissione giuridica e per il mercato interno

Relatore: Ioannis Koukiadis

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	12
PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI....	24
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI	28

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 23 giugno 2000 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la sua comunicazione concernente la diciassettesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario – 1999 (COM(2000) 92 – 2000/2197(COS)).

Nella seduta del 4 settembre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale comunicazione alla commissione giuridica e per il mercato interno per l'esame di merito e, per parere, a tutte le commissioni interessate (C5-0381/2000).

Nella riunione del 13 settembre 2000 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore Ioannis Koukiadis.

Nelle riunioni del 24 aprile 2001, 29 maggio 2001 e 26 giugno 2001 ha esaminato la relazione della Commissione e il progetto di relazione.

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

Erano presenti al momento della votazione Ana Palacio Vallelersundi (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Rainer Wieland (vicepresidente), Ward Beysen (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (relatore), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, Othmar Karas (in sostituzione di Antonio Tajani, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Bill Miller, Astrid Thors, Feleknas Uca, Diana Wallis, Joachim Wurmeling, Christos Zacharakis e Stefano Zappalà.

I pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per le petizioni sono allegati.

La relazione è stata depositata il 13 luglio 2001.

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 diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario – 1999 (COM(2000) 92 – C5-0381/2000 – 2000/2197(COS))

Il Parlamento europeo,

- vista la diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario – 1999 (COM(2000) 92¹),
 - visto il secondo sondaggio annuale sull'applicazione e il rispetto del diritto dell'ambiente da gennaio 1998 a dicembre 1999,
 - viste le petizioni 429/2000 e 555/2000,
 - visti la relazione della commissione giuridica e per il mercato interno e i pareri della commissione per l'occupazione e gli affari sociali e della commissione per le petizioni (A5-0250/2001),
- A. considerando che le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario assolvono due funzioni principali, vale a dire la definizione dello stato della trasposizione e della corretta applicazione delle direttive da parte degli Stati membri e il resoconto sull'uso fatto dalla Commissione del proprio potere discrezionale di avviare una procedura d'infrazione,
- B. considerando che per la totalità delle direttive applicabili il tasso medio di comunicazione delle misure di trasposizione da parte di tutti gli Stati membri è del 94,53%, ma che occorre tenere soprattutto conto dell'applicazione effettiva delle direttive nei vari ordinamenti giuridici nazionali,
- C. considerando che la scrupolosa applicazione del diritto comunitario in ciascuno Stato membro è *conditio sine qua non* per il corretto funzionamento del mercato unico e che le grandi differenze che ne conseguono da paese a paese quanto all'applicazione rendono incompleto l'acquis comunitario,
- D. considerando che uno dei motivi della cattiva applicazione del diritto comunitario è l'impossibilità di una corretta comprensione del diritto comunitario derivato,
- E. considerando che l'allargamento e l'approfondimento della Comunità implicano una rivalutazione della procedura di elaborazione e del ruolo delle relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario,

¹ GU C 30 del 30.1.2001, pag. 1.

- F. considerando che nel 1999 la Commissione ha inviato 1075 lettere di messa in mora,
- G. considerando che il numero delle denunce ricevute dai servizi della Commissione è aumentato del 16%, che il numero delle petizioni sfociate nell'avvio di procedure per omissione è in costante aumento e che pertanto la situazione in materia di applicazione del diritto comunitario solleva inquietudini quanto al futuro del mercato unico,
- H. considerando che, attraverso il diritto di petizione al Parlamento europeo, il cittadino dell'Unione europea ha la possibilità di dialogare con le persone che ha eletto e che lo rappresentano, esponendo i casi che, a suo avviso, costituiscono un esempio di applicazione scorretta della legislazione comunitaria e chiedendo che siano apportate le necessarie rettifiche,
- I. considerando che detto dialogo deve essere non solo promosso ma anche rafforzato, in quanto premessa fondamentale affinché il cittadino sostenga le istituzioni comunitarie e riponga fiducia in esse,
- J. considerando che le sentenze emesse dai tribunali nazionali a cui la Commissione fa riferimento e attinenti al diritto dei privati ad essere risarciti del pregiudizio subito per il mancato rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro incombenti nel quadro del diritto comunitario lasciano tuttora permanere gravi lacune,
- K. considerando che suscitano serie preoccupazioni le sentenze emesse dalle giurisdizioni nazionali che deliberano in ultima istanza e ricorrono alla teoria dell'atto chiaro per rifiutare di porre questioni pregiudiziali,
- L. considerando che resta elevato il numero delle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee che sanciscono una violazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri e che non sono state eseguite,
- M. ritenendo che la corretta ed efficace applicazione del diritto comunitario costituisce uno dei criteri di base per la valutazione dell'attendibilità dell'Unione europea e il consolidamento della cittadinanza europea,
- N. considerando che il diritto comunitario non costituisce più semplicemente un ramo del diritto, ma si diffonde in tutti i settori specifici del diritto e richiede una sistematica conoscenza da parte di quanti lo applicano,
- O. considerando che l'Unione europea si basa sul principio dello Stato di diritto, che è comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, e che ogni Stato membro deve essere il custode per eccellenza di tale principio,
- P. considerando che si osservano svariate forme di violazione dalle caratteristiche peculiari e che i motivi a cui sono ascrivibili sono diversi per ogni categoria di violazioni,
- Q. considerando che alcuni Stati membri omettono deliberatamente di recepire la legislazione comunitaria nel modo prescritto,

- R. considerando che la recente acquisizione del 20% delle azioni di Montedison da parte di Electricité de France (EDF), monopolista pubblico francese del settore elettrico, fa parte di una politica di espansione di EDF che si avvantaggia di una applicazione non completa data dalla Francia alla direttiva 96/92/CE¹,
1. chiede alla Commissione di procedere ad una valutazione sistematica del rapporto di causa e effetto tra i vari motivi e forme di violazione del diritto comunitario e, correlativamente, di ricercare i mezzi per ridurle;
 2. chiede alla Commissione di includere la propria valutazione sui dati statistici contenuti nella relazione annuale;
 3. chiede alla Commissione di compiere ogni sforzo imponendo in particolare scadenze più rigorose agli Stati membri, in modo da abbreviare il trattamento di una denuncia o di una petizione;
 4. invita la Commissione a considerare prioritaria la semplificazione del diritto comunitario, soprattutto attraverso l'iniziativa SLIM, e a presentare un programma completo di codificazione con scadenze vincolanti;
 5. chiede che il Consiglio e la Commissione ridefiniscano con il Parlamento europeo il meccanismo di esame delle petizioni, rivedendone le modalità al fine di rendere più efficace il reale disbrigo delle petizioni dei cittadini; rinnova l'auspicio che, grazie a una più stretta collaborazione tra la commissione per le petizioni, il Consiglio e la Commissione, sulla base di un nuovo accordo interistituzionale, sia possibile un intervento efficace ogniqualvolta l'autore di una petizione denunci a ragione il mancato rispetto del diritto comunitario; ricorda al Consiglio le precedenti richieste del Parlamento di assistere alle riunioni in cui vengono esaminati casi di gravi violazioni della legislazione comunitaria;
 6. constata con rammarico che delle 53 direttive entrate finora in vigore nel settore del diritto sociale solo 38 sono già state recepite in tutti gli Stati membri, e invita questi ultimi ad accelerare le procedure di trasposizione in corso;
 7. fa presente che tutti e quattro i casi in cui la Commissione si è vista costretta ad avviare una seconda procedura d'infrazione dei trattati contro uno Stato membro per mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee riguardano disposizioni in materia sociale; incoraggia fermamente la Commissione ad avvalersi dell'articolo 228, paragrafo 2, del trattato e la invita a minacciare di applicare, in questi casi, sanzioni pecuniarie che abbiano un sufficiente effetto dissuasivo;
 8. chiede alla Commissione, tenendo conto dello stato attuale dell'applicazione del diritto comunitario, di avviare un'approfondita riflessione in merito alle conseguenze dei futuri allargamenti sull'efficacia dell'attuale sistema di trasposizione delle direttive e sul controllo della sua applicazione;

¹ GUL 95 del 10.4.1997, pag. 31.

9. invita la Commissione, alla luce dell'esperienza acquisita nell'applicazione del diritto comunitario e in vista dei notevoli problemi derivanti dall'allargamento e dall'approfondimento dell'Unione, ad elaborare con la massima priorità un programma di misure per un'applicazione efficace del diritto comunitario, stilando in particolare un elenco della totalità dell'acquis comunitario e avanzando, se necessario, proposte di modifica dei trattati;
10. chiede alla Commissione di esaminare in maniera più approfondita le decisioni delle giurisdizioni nazionali che deliberano in ultima istanza e che invocano la teoria dell'atto chiaro;
11. invita la Commissione ad esaminare separatamente la questione delle violazioni "volontarie" del diritto comunitario (quando gli Stati membri mirano soltanto a ritardare l'applicazione del diritto) e a presentare opportune proposte;
12. rinnova la richiesta rivolta alla Commissione di ricercare soluzioni politiche e, in particolare, di esaminare la possibilità di formulare proposte di revisione delle norme comunitarie che con maggiore frequenza sono oggetto di reclami concernenti violazioni del diritto comunitario da parte di più di uno Stato membro;
13. segnala la quota sproporzionata di procedure d'infrazione nei settori della libera circolazione (regolamento 1612/68) e del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti (regolamento 1408/71), nonché l'aumento del numero dei problemi cui sono esposti i lavoratori frontalieri, ed invita quindi il Consiglio ad adottare infine una normativa globale nel settore della libera circolazione delle persone, nonché ad accelerare i suoi lavori in materia di adeguamento e semplificazione del regolamento 1408/71;
14. constata che il numero delle violazioni nel settore della parità di trattamento tra uomini e donne, specie per quanto riguarda la tutela delle gestanti, è tuttora elevato e che, in tale contesto, nel 1999 la Commissione ha inviato a cinque Stati membri altrettanti pareri motivati per inadeguata applicazione della direttiva 92/85/CEE;
15. invita gli Stati membri e la Commissione a presentare proposte che prevedano l'imposizione di penalità automatiche agli Stati membri che non recepiscono la legislazione comunitaria nel modo prescritto;
16. ricorda che attribuisce particolare importanza allo scrupoloso recepimento della direttiva sul commercio elettronico, come sottolineato nella risoluzione legislativa in seconda lettura; invita la Commissione e gli Stati membri a resistere a qualsiasi tentativo di rimettere in questione tale direttiva o di diluirne le disposizioni, in particolare per quanto concerne il principio del paese di origine e la responsabilità dei fornitori di servizi di mediazione Internet;
17. constata con rammarico che a) il numero degli Stati (5) che non hanno recepito la direttiva quadro 89/391 – malgrado l'obbligo che incombeva agli Stati membri di recepirla entro il 31 dicembre 1992 – è particolarmente elevato e che b) il recepimento delle singole direttive per l'adeguamento del corpus giuridico in vigore nel settore della

sicurezza e della salute sul luogo di lavoro procede in modo assai stentato; invita la Commissione a chiedere agli Stati membri di accelerare la trasposizione di queste direttive e di predisporre più personale per questo settore, onde consentire un controllo sistematico delle procedure di trasposizione;

18. invita la Commissione ad esaminare l'eventuale mancata discussione della relazione annuale da parte dei parlamenti nazionali, per fare in modo che vi sia un controllo parlamentare nazionale e che le conclusioni siano trasmesse a Commissione, Parlamento e Consiglio;
19. invita la Presidenza del Consiglio a pubblicare un bilancio riferito alla conformità al diritto comunitario e al recepimento di tale diritto da parte degli Stati membri;
20. chiede nuovamente alla Commissione di aggiungere alla relazione annuale taluni capitoli sull'applicazione dell'articolo 95, paragrafo 4, del trattato, nonché sull'applicazione degli accordi internazionali adottati dalla Comunità e del diritto derivante da tali accordi;
21. rinnova la richiesta intesa a far sì che nelle prossime relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario la Commissione dedichi un capitolo alle petizioni che le sono trasmesse dalla commissione per le petizioni;
22. invita la Commissione ad incoraggiare le autorità nazionali a chiedere l'assistenza tecnica della Commissione stessa per la corretta trasposizione del diritto comunitario;
23. invita la Commissione a prendere tutte le disposizioni necessarie per assicurare l'integrale applicazione della direttiva 94/80 sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e della direttiva 93/109 sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo;
24. si aspetta che la Commissione concordi con gli Stati membri la definizione di criteri chiari che permettano di delimitare le professioni esercitate in modo autonomo o dipendente che sono soggette ai regimi nazionali di previdenza sociale, onde evitare denunce specie da parte di coloro che esercitano attività di insegnamento;
25. chiede alla Commissione, tenuto conto delle numerose denunce di studenti e tirocinanti, di rimuovere gli ostacoli alla mobilità ancora esistenti nel settore dell'istruzione;
26. chiede alla Commissione di intervenire puntualmente in caso di cattiva applicazione del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali;
27. chiede alla Commissione di esaminare se in particolare le giurisdizioni inferiori degli Stati membri applichino correttamente il diritto comunitario;
28. chiede alla Commissione di prendere ogni iniziativa che l'ordinamento comunitario le consente per porre fine alle violazioni del diritto comunitario e della direttiva

96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996¹ concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, al fine di evitare asimmetrie tali da vanificare gli obiettivi per i quali è stata approvata, segnatamente la creazione di un vero mercato interno nel settore dell'energia elettrica, il completamento di un mercato dell'energia elettrica concorrenziale, la liberalizzazione dei mercati nazionali e la prevenzione di ogni abuso di posizione dominante e di ogni comportamento predatorio;

29. ritiene che la Commissione dovrebbe accordare maggiore priorità alla diffusione informatizzata rapida, agevolmente accessibile e comprensibile del diritto comunitario, in particolare attraverso Internet, alle organizzazioni non governative e ai cittadini residenti soprattutto nelle regioni periferiche;
30. chiede alla Commissione di intensificare i lavori di consolidamento elettronico dei principali atti giuridici vigenti e di renderne accessibile il risultato su Internet;
31. chiede alla Commissione di elaborare un elenco di tutte le relazioni, siano esse di portata generale o settoriale, sull'applicazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali degli Stati membri e dei paesi facenti parte dello Spazio economico europeo;
32. chiede che le autorità di patrocinio gratuito negli Stati membri assicurino che non vi siano discriminazioni per quanto concerne le modalità di messa a disposizione di detto patrocinio tra le cause riguardanti esclusivamente il diritto nazionale e quelle che interessano il diritto comunitario;
33. constata che in materia di libera circolazione delle persone, i problemi connessi con l'applicazione del diritto comunitario derivano più da una cattiva applicazione da parte delle amministrazioni degli Stati membri che da un difetto di trasposizione; chiede pertanto alla Commissione di intervenire puntualmente presso gli Stati membri interessati;
34. chiede alla Commissione di riferire nella sua relazione annuale il seguito dato alle proposte del Parlamento europeo per il miglioramento dei metodi di corretta applicazione del diritto comunitario e, qualora non vi abbia dato seguito, di riferire per quale motivo non le abbia fatte proprie;
35. ribadisce il proprio parere secondo cui il cittadino informato e consapevole dei diritti conferitigli dal diritto comunitario svolge un ruolo essenziale nell'applicazione integrale e corretta del diritto comunitario stesso; si compiace quindi anche delle iniziative del tipo Europe Direct e le sostiene con vigore;
36. invita gli Stati membri e la Commissione ad istituire una politica effettiva di trasparenza – le modalità dei comunicati stampa della Commissione ne sono un esempio da approfondire al pari della comunicazione, da parte della commissione per le petizioni, ai mezzi di informazione nazionali ed europei di dati dettagliati su eventuali ritardi,

¹ GUL 95 del 10.4.1997, pag. 31.

ostacoli o rifiuti nella trasmissione di informazioni su petizioni da parte delle competenti autorità degli Stati membri – onde far sì che i cittadini dell'Unione europea sostengano le istituzioni comunitarie e ripongano fiducia in esse;

37. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione e alla Corte di giustizia, nonché ai governi e ai parlamenti nazionali.

MOTIVAZIONE

Introduzione

Le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario corrispondono a una visione puntuale del continuo processo attraverso il quale i servizi della Commissione si sforzano di assicurare il rispetto del fondamento giuridico delle Comunità. La Commissione e i suoi servizi dovrebbero essere esplicitamente felicitati per i loro sforzi.

Giova tuttavia interrogarsi sulle misure che potrebbero garantire una migliore utilizzazione "esterna" del considerevole lavoro svolto dalla Commissione.

La relazione in esame è la prima elaborata per il nuovo decennio con cui inizia il nuovo secolo e il vostro relatore ritiene che potrebbe costituire occasione per un approccio più completo ai problemi sinora postisi in riferimento all'applicazione del diritto comunitario, così come potrebbe dare lo spunto per una più radicale revisione dell'intera materia in vista di tre nuovi dati di fatto che sono: l'imminente allargamento che non ha precedenti, la ricerca di un approfondimento dell'Unione europea e il ritmo vieppiù crescente dell'intervento legislativo. Come è avvenuto per le questioni connesse con il funzionamento delle Istituzioni dell'Unione europea, per le quali è stato ritenuto necessario un loro adattamento attraverso la revisione dei trattati, così anche il grado della corretta applicazione del diritto comunitario deve poggiare su nuove basi che concilino il mercato economico unico con l'omogenea applicazione del diritto comunitario. L'esigenza di annullare i ritardi nella trasposizione delle direttive e il formarsi di una concezione quanto più possibile unitaria del diritto comunitario neutralizzando le resistenze nazionali devono costituire priorità assolute se si vogliono far funzionare in parallelo mercati interni diversi caratterizzati da diverse velocità, diversa efficienza e, soprattutto, da inammissibili discriminazioni e disparità di trattamento a danno di determinati settori.

Basti pensare alle conseguenze che può avere in un dato Stato la mancata applicazione di un'unica direttiva, ad esempio quella sul riconoscimento delle qualifiche professionali che, nel migliore dei casi, richiede quattro o cinque anni prima che si avvertano le disfunzioni provocate in materia di libera circolazione delle persone. Occorre ricercare soluzioni più innovative e audaci. Una tale impresa non può tuttavia realizzarsi subito su base annuale, ma richiede un approccio graduale su base pluriennale e forse, in vista della nuova Conferenza intergovernativa, può comportare talune revisioni dei trattati, materia questa di cui dobbiamo occuparci sin d'ora.

Le esperienze tratte dalle modalità di applicazione del diritto comunitario sin qui seguite anche sulla base delle precedenti relazioni sono ricche e forse dovremmo anche occuparci di una valutazione complessiva su un più ampio arco di tempo, ad esempio su un decennio. Attraverso una siffatta valutazione più significativa si dovrebbe poter ottenere un consuntivo del grado di accettazione delle proposte del Parlamento europeo sinora ottenuto dalla Commissione, come peraltro previsto nelle precedenti relazioni sul miglioramento delle modalità di applicazione del diritto comunitario. La Commissione dovrebbe, quanto meno per le proposte non ancora adottate, fornire un parere circostanziato su tale situazione, affinché il Parlamento europeo possa decidere successivamente.

Come emerge dalle relazioni riguardanti gli anni precedenti, nonostante i miglioramenti registrati quanto all'applicazione del diritto comunitario, essi non seguono un andamento costante in quanto si osservano dei regressi. Per quanto riguarda soprattutto le differenze riscontrate nei dati statistici che sono peraltro attese, la patologia delle violazioni permane la stessa e l'immagine generale non può essere contraddistinta da un chiaro miglioramento. In altri termini il problema si ripresenta all'incirca sempre allo stesso modo. Tali violazioni del diritto comunitario assumono svariate forme che non fanno che ripetersi, ad esempio ritardi nella trasposizione, violazioni dirette o indirette commesse dal legislatore, violazioni nella lettera e nello spirito del diritto comunitario, omissioni, disfunzioni amministrative, difficoltà da parte dei giudici nazionali a esaminare nuovi concetti e nuove regolamentazioni introdotte nell'ordinamento tradizionale.

L'origine di tali violazioni non è comune. La loro qualità varia, al pari di come variano i motivi che ne sono alla base. Talvolta essi sono connessi a ostacoli burocratici, talaltra alla posizione di rifiuto assunta dalle autorità – come avviene soprattutto nel caso della libera circolazione delle persone, del divieto di discriminazioni in materia di parità di opportunità tra uomini e donne e non solo – talaltra ancora alla difficoltà di comprensione del contenuto di una data norma, o alle pressioni artificiose operate per aggirare una norma sfavorevole o, infine, alle paure e inquietudini generalizzate derivanti dall'ingresso del diritto in materia sociale che taluni continuano a ritenere alla stregua di un diritto estraneo.

Parte I - Le attività della Commissione europea

1. Tendenze

Per quanto riguarda l'anno 1999 giova ricordare i principali dati seguenti:

- La Commissione ha inviato 1075 lettere di messa in mora, un volume peraltro rimasto stabile rispetto alle 1101 lettere del 1998. In questi due anni si è avuta una diminuzione rispetto alle 1461 lettere del 1997.
- Il numero di pareri motivati è diminuito nel 1999 (a 460) dopo essere raddoppiato tra il 1997 e il 1998 essendo passato da 331 a 675.
- Il numero di ricorsi è aumentato passando a 178 casi nel 1999 dai 123 casi del 1998 e 121 del 1997.
- Il numero di denunce pervenute ai servizi della Commissione è aumentato del 16% passando da 1128 nel 1998 a 1305 nel 1999. Il numero di casi individuati d'ufficio è diminuito passando dai 396 del 1998 ai 288 del 1999, 16 dei quali in seguito a interrogazioni parlamentari e 10 in seguito a petizioni.
- Il numero di archiviazioni è invece leggermente diminuito del 3,2% passando da 1961 nel 1998 a 1900 nel 1999.

Ci si sarebbe aspettati che la Commissione procedesse a una valutazione delle cause e delle condizioni da cui emergono tali dati statistici. Fare ciò non dovrebbe essere particolarmente difficile per la Commissione, che potrebbe formare un gruppo di lavoro incaricato di

effettuare controlli a campione per cercare di formarsi un'immagine quanto più esatta dei motivi che sono alla base del fenomeno della mancata applicazione del diritto comunitario.

In generale, la percentuale della trasposizione delle direttive è leggermente diminuita nel 1999 in tutti gli Stati membri. Tale trasposizione è attualmente valutata al 94,35% in media, il che costituisce una leggera diminuzione rispetto al 1998, anno in cui la media era del 95,70%. Occorre sottolineare lo sforzo di trasposizione compiuto nel 1999 dall'Italia che, nonostante la generale diminuzione della relativa percentuale, è riuscita a trasporre il 94,15% delle direttive nel 1999, il che le permette di salire dal penultimo posto detenuto nel 1998 al decimo del 1999. Nel 1999, la Commissione ha adottato quattro decisioni di secondo ricorso avanzando altresì richiesta di comminare penali ed ha effettivamente chiesto alla Corte di condannare uno Stato membro a pagare una penalità. Tale minaccia ha avuto un effetto dissuasivo in quanto quattro casi sono stati già archiviati. Quattro altri casi erano però ancora pendenti davanti alla Corte nel 1999. Nel momento in cui l'Europa cerca di anettere importanza al modello sociale europeo, è veramente deplorabile constatare che le quattro decisioni assunte nel 1999 di presentare un secondo ricorso riguardano proprio materie di politica sociale.

L'Allegato V della relazione della Commissione intitolato "Sentenze della Corte pronunciate fino al 31 dicembre 1999 che non hanno ancora ricevuto esecuzione" rileva il sussistere di 76 sentenze non ancora eseguite, numero questo assai elevato e non giustificato in quanto gli Stati membri sono chiamati ad essere i guardiani della legittimità. Il fatto che si tratti di violazioni da parte di Stati e non di privati va sottolineato in modo particolare, perché attraverso tali violazioni si vede in primo luogo la nazionalità europea del cittadino leso e, in secondo luogo – cosa che finora è passata inosservata – ciò costituisce il principale motivo di lesione dei diritti fondamentali, per la cui salvaguardia si è proceduto all'adozione della Carta.

I ritardi nell'esecuzione delle sentenze e il fatto che sia necessario sanzionare attraverso una penalità la mancata esecuzione delle stesse riduce la credibilità delle decisioni dei tribunali comunitari.

D'altro canto, si constata una riduzione del 35-40% di tutte le tappe procedurali della Commissione. Pertanto, tra il numero di pareri motivati e il numero di lettere di messa in mora vi è una riduzione del 37%; anche il numero di ricorsi ex articolo 226 si è ridotto del 38,5% rispetto a quello dei pareri motivati. Sembra che quasi tutti gli Stati membri ritengano eccessivamente lungo il lasso di tempo occorrente per l'applicazione delle direttive che va dall'invio delle lettere di messa in mora da parte della Commissione all'applicazione dell'articolo 228. Si tratta quindi di un chiaro abuso da parte degli Stati membri. Il che ci obbliga a riflettere sulle conseguenze che ciò comporta per l'unitarietà del diritto europeo. Perseguire tale unitarietà è necessario perché altrimenti si avrebbero grandi disparità nel funzionamento del mercato interno con una palese differenziazione dell'ordinamento da Stato a Stato.

2. Problemi incontrati in taluni settori specifici

a. Mercato interno

Il vostro relatore desidera ricordare alcuni problemi incontrati in taluni settori di diretta competenza della commissione giuridica e per il mercato interno.

L'attuazione del piano d'azione a favore del mercato unico è stata valutata dalla Commissione nel 1999. Detto piano ha consentito di realizzare importanti progressi sia sotto il profilo legislativo sia sotto quello non legislativo, dei quali non ci si può che compiacere.

Tuttavia, sarebbe stato interessante fare anche il punto sulla pratica attuazione della legislazione comunitaria relativa al riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali per esaminare se, al di là della formale trasposizione, le relative disposizioni sono state effettivamente applicate. Infatti i problemi di applicazione del diritto comunitario risultano spesso più da una cattiva applicazione da parte delle amministrazioni nazionali che da un difetto di trasposizione. Sforzi supplementari dovrebbero essere compiuti per garantire un'applicazione effettiva, giusta ed efficace della legislazione.

Il quadro di valutazione del mercato unico del novembre 1999 mostra che la percentuale delle direttive non ancora trasposte è diminuita di metà in due anni. E' tuttavia deludente che cinque Stati membri presentino ancora un deficit di trasposizione superiore al 5%. Il fattore di frammentazione – la percentuale cioè delle direttive relative al mercato unico non ancora trasposte in tutti gli Stati membri – è stato ridotto al 12,6% nel novembre 1999. Occorre tuttavia insistere sull'importanza decisiva che riveste la corretta e tempestiva trasposizione nel diritto nazionale di tutta quanta la legislazione relativa al mercato unico; nel 1999 gli Stati membri non erano ancora riusciti ad assorbire completamente il ritardo relativo all'adozione delle misure di trasposizione.

b. Libera circolazione delle persone

La Commissione dovrebbe essere invitata a prendere in seria considerazione tutte le denunce presentate in questo settore e adottare le opportune misure di pressione, se necessario accelerando i ricorsi davanti alla Corte di giustizia per tutti i casi di mancata trasposizione, trasposizione incompleta o cattiva applicazione del diritto comunitario.

Giova congratularsi per le numerose decisioni di principio assunte dalla Corte in materia di libera circolazione delle persone¹ nonché in materia di fiscalità diretta², così come occorre notare che le procedure giudiziarie possono risultare scoraggianti per i privati a causa della loro lunghezza e complessità.

¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 19 gennaio 1999, procedura penale contro Donatella Calfa, causa C-348/96, Raccolta I-11; sentenza del 21 settembre 1999, Wijnsbeek, causa C-378/97, Raccolta I-6207; sentenza del 23 novembre 1999, Leloup-Arblade, causa C-376/96, Raccolta I-8453.

² Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 26 gennaio 1999, Terhoeve, causa C-18/95, Raccolta I-345; sentenza del 29 aprile 1999, Royal Bank of Scotland, causa C-311/97, Raccolta I-2651; sentenza dell'8 luglio 1999, Baxtger, causa C-254/97, Raccolta I-4809, del 14 settembre 1999, Gschwind, causa C-391/97, Raccolta I-5451.

E' triste rilevare che dei tre principi relativi alla libera circolazione a essere più violato sia quello relativo alla libera circolazione delle persone, il che significa che gli Stati membri non credono nel loro complesso in un unico mercato integrato. In questa fattispecie rientra il problema dei lavoratori transfrontalieri. Il numero di violazioni e quindi di ricorsi continua ad essere particolarmente elevato, mentre i loro problemi principali sono ben noti e non dovrebbero continuare a restare in sospeso.

La Commissione ha approvato una relazione sull'applicazione delle direttive 90/364, 90/365 e 93/96 relative al diritto di soggiorno degli studenti, dei pensionati e degli altri soggetti non attivi, in cui sottolinea la necessità di migliorare l'informazione dei cittadini sui propri diritti continuando ad assicurare il rispetto del diritto comunitario vigente e anzi a renderlo più leggibile.

La Commissione ha altresì chiarito, in una comunicazione del 19 luglio, la portata e le condizioni di applicazione della direttiva 64/224, che precisa in quali condizioni gli Stati membri possono restringere il diritto alla libera circolazione delle persone per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. C'è ragione di compiacersi per questi orientamenti rivolti a una interpretazione e applicazione corrette di tale direttiva onde ridurre le disparità tra gli Stati membri in sede di applicazione e tener conto dell'introduzione del principio di cittadinanza dell'Unione.

Tutti gli Stati membri hanno trasposto la direttiva 94/80 sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni municipali per i cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini. Il Belgio ha adottato il 27 gennaio 1999 la legge che recepisce tale direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, situazioni di cattiva trasposizione di tale direttiva, nonché della direttiva 93/109 sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, sono degne di essere segnalate.

c. Ambiente

L'ambiente riguarda il 19,26% dei casi per i quali è stata avviata la procedura di infrazione. Un parere motivato è stato inviato in 165 casi, il che rappresenta il 20,22%. Il diritto dell'ambiente continua a detenere di gran lunga il primo posto per quanto riguarda le penalità previste dall'articolo 228.

Una causa che riguarda tale materia (andata in decisione nel 2000¹) è stata la prima in cui la Commissione ha chiesto alla Corte di infliggere sanzioni economiche agli Stati membri che non hanno dato esecuzione a una sentenza che constatava il venir meno ai loro obblighi conformemente al trattato.

¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 4 luglio 2000, Commissione contro Repubblica ellenica, causa C-387/97, non ancora pubblicata.

Parte II – Accesso al diritto comunitario

Nel 1999 sono pervenute alla Corte di giustizia 255 domande di pronuncia pregiudiziale proposte dai giudici nazionali che avevano incontrato difficoltà nell'interpretazione del diritto comunitario o avevano avuto dubbi sulla validità di un atto comunitario. Si pone un dilemma: si devono incoraggiare le giurisdizioni nazionali a porre domande di pronuncia pregiudiziale, eventualmente aumentando il carico di lavoro della Corte, oppure bisogna essere più riservati in proposito? Il vostro relatore ritiene che si tratti di un falso dilemma. Le giurisdizioni nazionali devono essere incoraggiate a porre domande di pronuncia pregiudiziale in tutti i casi in cui vi sono veri problemi di interpretazione o di validità. Occorre però distinguere i casi di insufficiente formazione in diritto comunitario o di mancanza di informazioni necessarie che induce i giudici nazionali a rivolgere domande inutili. Sforzi supplementari potrebbero essere compiuti per migliorare la diffusione della conoscenza del diritto comunitario.

La differenza nel numero di domande di pronuncia pregiudiziale rivolte da ciascuno Stato membro induce a riflettere sul fatto che in alcuni Stati i giudici e gli avvocati non sono sufficientemente edotti in materia di diritto comunitario. Secondo un'altra teoria, il diritto degli Stati membri di cui fanno parte le giurisdizioni nazionali che non rivolgono domande di pronuncia pregiudiziale è assai vicino al diritto comunitario, per cui le direttive vengono facilmente recepite. Siffatta spiegazione è forse corretta, ma va sottolineato che solo gli Stati membri che hanno un'alta percentuale di trasposizione possono utilizzare tale argomento. Il contrario sarebbe assai contraddittorio.

1. Diritto dei denuncianti in materia procedurale

Il ruolo di chi presenta una denuncia nell'ambito della procedura è fondamentale: dei 2270 casi aperti dalla Commissione nel 1999 ben 924 risultavano essere originati da denunce.

E' il caso di sottolineare che il diritto del denunciante riveste due aspetti: in primo luogo, l'interesse ad ottenere una risposta individuale da parte della Commissione, che è subordinato al potere discrezionale della Commissione stessa di avviare un ricorso per omissione (articolo 226 CE) e, in secondo luogo, l'interesse a beneficiare di una procedura formalmente corretta ed equa. A norma dell'articolo 255 CE l'accesso dei denuncianti ai fascicoli dovrebbe essere migliorato secondo quanto proposto dalle Istituzioni europee¹. Il tenore di tale disposizione include altresì tra i principi generali dell'Unione europea l'idea che le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini.

¹ Codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio e della Commissione approvato dal Consiglio il 20 dicembre 1993, GU L 340 del 31 dicembre 1993, pag. 43 e dalla Commissione l'8 febbraio 1994, GU L 46 del 18 febbraio 1994, pag. 58. Il Parlamento europeo ha adottato una decisione sull'accesso del pubblico ai propri documenti il 10 luglio 1997, GU L 263 del 25 settembre 1997, pag. 27. Cfr la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione COM(2000) 30 def.

2. Recente evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di responsabilità civile degli Stati membri

La giurisprudenza Francovich e Brasserie du Pêcheur continua ad essere applicata. Essa stabilisce il principio secondo cui la violazione del diritto comunitario da parte delle autorità nazionali è tale da implicare la responsabilità dello Stato membro. Vi è responsabilità quando sussistono tre condizioni: il risultato prescritto dalla norma comunitaria deve comportare l'attribuzione di diritti a beneficio di privati, il contenuto di tali diritti deve essere individuabile sulla base della norma comunitaria e deve esistere un nesso di causalità tra la relazione dell'obbligo che incombe allo Stato e il danno subito dalla vittima della violazione. Nel settore in cui gli Stati membri dispongono di un certo margine di valutazione, la loro responsabilità sussiste se la regola di diritto violata ha lo scopo di conferire diritti ai privati, se esiste un nesso di causalità diretta tra il fatto generatore e il danno e se la violazione è sufficientemente caratterizzata. Quest'ultima condizione sussiste in caso di manifesto e grave disconoscimento, da parte dello Stato membro, dei limiti che si impongono al suo potere di valutazione.

Nella causa Rechberger¹ la Corte di giustizia si è pronunciata sulla direttiva 90/314 concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso". L'articolo 7 della direttiva dispone che l'organizzatore dà prove sufficienti di disporre di garanzie per assicurare, in caso di insolvenza o di fallimento, il rimborso dei fondi depositati e il rimpatrio del consumatore. Nel caso di specie, l'Austria aveva trasposto tardivamente e in modo incompleto tale direttiva. Alcuni consumatori che avevano prenotato viaggi non hanno ottenuto garanzie in seguito al fallimento dell'organizzatore. La Corte ha dichiarato che tale relazione del diritto comunitario comportava una responsabilità dello Stato, che veniva obbligato a porre rimedio al pregiudizio subito dai ricorrenti.

Tuttavia, i giudizi pronunciati dai tribunali nazionali che sono stati citati dalla Commissione in materia di responsabilità degli Stati membri sono talvolta deludenti. Per ottenere maggiori precisazioni per quanto riguarda l'andamento della giurisprudenza, il Parlamento dovrebbe chiedere alla Commissione di sviluppare la sezione delle sue relazioni annuali in cui sono repertorate le giurisprudenze nazionali più recenti in materia di responsabilità civile degli Stati membri.

Se i risultati di tale esame dovessero essere insoddisfacenti, la Commissione dovrebbe avviare una riflessione più approfondita sui mezzi per far rispettare la giurisprudenza.

3. Semplificazione, codificazione e consolidazione

Come già rilevato, la cattiva applicazione del diritto comunitario ha più cause. Una delle cause fondamentali è il fatto che il diritto comunitario, come è noto, contiene inesattezze, incongruenze, complessità e modificazioni successive. Per questo motivo il tentativo intrapreso nell'ambito dell'iniziativa SLIM per quanto riguarda la predisposizione di proposte volte a semplificare la legislazione comunitaria dovrebbe essere ulteriormente incoraggiato e

¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 15 giugno 1999, Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister e altri contro Repubblica austriaca, Raccolta 1999, p. I-3499.

migliorato. E' strano che, mentre la Commissione ha inserito nella sua relazione il miglioramento della legislazione comunitaria nell'ambito dell'iniziativa SLIM, da un canto vi riservi poche righe e, dall'altro, eviti di collegare la carente applicazione del diritto comunitario a effettive valutazioni circa le sue lacune. L'importanza di tali osservazioni ci induce a riservare particolare attenzione alla recente comunicazione della Commissione intitolata Revisione dell'iniziativa SLIM (Semplificazione della legislazione relativa al mercato interno). Il fatto che a tutt'oggi, come rilevato nella relazione Doorn del 1996, solo 14 settori siano stati oggetto di indagine e solo un limitato numero di proposte sia stato trasposto in atti legislativi del Consiglio – in taluni casi con grande ritardo – va sottolineato in modo particolare anche nella presente relazione al fine di evitare che tale situazione si ripeta negli anni a venire.

Nell'ambito dell'iniziativa per la semplificazione della legislazione relativa al mercato interno (SLIM) la Commissione ha adottato una relazione destinata al Consiglio e al Parlamento europeo dal titolo "Risultati della terza fase della SLIM e seguito dell'attuazione delle raccomandazioni della prima e seconda fase"¹, in cui sono riassunte le raccomandazioni elaborate per la terza fase dell'iniziativa SLIM che riguardano la legislazione nel settore delle assicurazioni, le norme di coordinamento della sicurezza sociale e la direttiva sulla compatibilità elettromagnetica, nonché lo stato di attuazione delle raccomandazioni di cui alla prima e seconda fase² dell'iniziativa in questione.

Proseguendo nel suo sforzo di codificazione – la procedura cioè secondo cui vengono abrogati gli atti che formano oggetto di codificazione e sostituiti con un testo unico che non contiene alcuna modifica della sostanza di tali atti – la Commissione ha adottato otto proposte di codificazione che implicano l'abrogazione di 131 atti legislativi e ha proceduto alla consolidazione dichiarativa di circa 180 atti di base. Tali sforzi vengono accolti con favore.

4. Il diritto di petizione

A giusto titolo la relazione cerca di collegare il tema dell'applicazione del diritto comunitario con l'istituto delle petizioni, dal momento che queste ultime portano direttamente o indirettamente a scoprire casi di mancata applicazione del diritto comunitario. Il numero continuamente crescente di petizioni, giunto a 6500 nel quinquennio 1994-1999 rispetto alle 4236 del quinquennio 1989-1994, in una con il numero delle petizioni che hanno indotto la Commissione ad avviare le procedure di violazione, confermano tale osservazione. Occorrerebbe però che la relazione fosse più illuminante su questo punto. L'istituto della petizione è per eccellenza l'istituto che riconosce la cittadinanza europea e lo strumento di base per l'esercizio dei diritti dei cittadini europei. Il suo rafforzamento costituisce il sistema più sicuro per pervenire all'integrazione europea. Contemporaneamente esso rappresenta il metodo più pratico per disvelare i vuoti della legislazione, i casi di incorretta applicazione, le lacune nei procedimenti amministrativi di applicazione del diritto comunitario e, in generale, degli ostacoli burocratici per la sua corretta applicazione. Occorrerebbe dunque annettere particolare importanza al tema dei ritardi nella trattazione delle petizioni che giungono fino a un anno, al gran numero di controversie ancora in sospeso degli anni precedenti, mentre in

¹ COM(2000) 104.

² COM (1999) 88.

una prospettiva più ampia dovrebbe essere riconosciuta, unitamente all'istituto del Mediatore, la posizione procedurale del firmatario della petizione e di chi presenta una denuncia al Mediatore. A tal fine occorrerebbe dare priorità alla realizzazione della risoluzione del Parlamento europeo contenuta nella relazione Lambert sull'attività della commissione per le petizioni nella legislatura 1999-2004, come pure alla proposta di risoluzione relativa all'istituto delle petizioni alle soglie del ventunesimo secolo.

Parte III – Suggerimenti per l'elaborazione della futura relazione annuale

1. Articolo 95 CE

La relazione annuale non contiene nessuna sezione che indichi l'uso che è stato fatto dell'articolo 95, paragrafo 4 e successivi da parte degli Stati membri e le misure adottate dalla Commissione a tale riguardo. Sarebbe interessante verificare in che misura gli Stati membri applicano le disposizioni nazionali "giustificate da esigenze importanti", visto in particolare che tali deroghe sono contrarie all'applicazione uniforme del diritto comunitario.

Il vostro relatore suggerisce che la Commissione introduca una nuova specifica sezione nelle sue relazioni annuali che faccia il punto sulle attività degli Stati membri e della Commissione nelle materie attinenti a tale disposizione.

2. Applicazione degli accordi internazionali

Le relazioni annuali della Commissione continuano a non fornire alcuna informazione per quanto riguarda l'applicazione degli accordi internazionali di cui la Comunità è parte contraente e il diritto che deriva da tali accordi. E' difficile intravedere quale potrebbe essere la motivazione di tale omissione. Dato che tali accordi "sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri" (articolo 300, paragrafo 7), essi si pongono tra il trattato e il diritto derivato. Pertanto, possono porsi questioni di compatibilità tra il diritto derivato e gli accordi internazionali.

Non sarà possibile per la Commissione schivare le proprie responsabilità in un settore come questo che diventa sempre più importante. Il paragrafo 9 della risoluzione del Parlamento sulla tredicesima relazione annuale contiene già la richiesta di elaborare una relazione annuale specifica sul diritto comunitario discendente dagli impegni esterni dell'Unione.

La Commissione dovrebbe pertanto essere invitata a prevedere nelle sue relazioni annuali una sezione specifica riservata agli impegni esterni dell'Unione.

3. Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia

I nuovi settori del diritto dell'Unione che spesso richiedono una disciplina giuridica transpilastri si trovano in fase di rapido sviluppo. Un esame annuale dettagliato e approfondito di questo corpus iuris si rivela necessario, in particolare per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

A seguito della revisione dei trattati avvenuta ad Amsterdam sono sempre più numerose le direttive che fanno riferimento ai due pilastri comunitari. Il fatto che la base giuridica di tali direttive risulti sempre più complessa ne rende via via più difficile l'applicazione e la trasposizione da parte degli Stati membri. A tale proposito occorrerebbe dunque dar seguito alla proposta dell'on. Grossetête, che si è occupata della relazione annuale dello scorso anno, per quanto riguarda una specifica valutazione da parte della Commissione delle modalità di trasposizione e applicazione di questo tipo di direttive in modo da poter individuare gli eventuali problemi che vengono a porsi.

Questo nuovo approccio consentirà di avere una panoramica orizzontale sulle questioni attinenti a più pilastri, come il riciclaggio di capitali o la contraffazione.

4. Per un nuovo approccio

Una politica per un'applicazione più equa ed efficace del diritto comunitario deve essere valutata assieme a tutti i dati cui si è fatto prima riferimento in modo da poter adattare la cura a seconda della patologia. Certo non ci si può attendere una completa neutralizzazione delle violazioni. Tuttavia, stante il fatto che, quando facciamo riferimento a violazioni del diritto comunitario, non soltanto intendiamo le violazioni individuali commesse dai cittadini, bensì ci riferiamo alle violazioni di natura collettiva che vengono commesse dai custodi della legalità che sono gli Stati membri, ciò che si vuol dire è che minimizzare molte violazioni di vario tipo è possibile e necessario.

In taluni casi è indispensabile aumentare l'efficacia delle sanzioni, accrescere i mezzi di pressione e soprattutto elaborare nuovi strumenti di pressione politica, incrementando la predisposizione psicologica ad intraprendere una data riforma, ampliando nuovi tipi di controllo dell'applicazione del diritto comunitario attraverso l'istituzione di nuovi servizi di vigilanza, promuovendo più ampie e sistematiche collaborazioni con le autorità nazionali e ponendo nuove basi per il programma di formazione delle autorità amministrative e giudiziarie attraverso incentivi loro riservati. Parallelamente occorre agevolare il flusso di informazioni in modo da rendere praticamente possibile l'accesso non solo da parte dei centri organizzati o di una élite limitata, ma anche da parte di tutti gli enti locali e le organizzazioni non governative a livello periferico. La diffusione delle informazioni ai singoli cittadini anche nelle zone più lontane costituisce un indice importantissimo di legittimazione democratica dell'UE e di avvicinamento ai cittadini europei. Ciò richiede tuttavia un programma speciale di formazione e finanziamenti e un programma di controllo dei risultati.

Non va però dimenticato che il problema dell'applicazione corretta o meno del diritto comunitario è un tema particolarmente sensibile perché rientra nell'ambito dei più delicati equilibri tra potere europeo e sovranità nazionale e collide con aspetti estremamente sensibili, come la sovranità e le peculiarità nazionali. D'altra parte, se si tiene conto del fatto che sulla base delle relazioni degli ultimi anni sono sempre gli stessi Stati membri che continuano ad avere le migliori "performance" in materia di applicazione del diritto comunitario, mentre dall'altro verso sono sempre gli stessi a distinguersi per la sua mancata applicazione, dobbiamo dedurre che il motivo principale della mancata applicazione del diritto comunitario sono le resistenze che taluni paesi oppongono all'adozione delle scelte comunitarie. Si tratta in altri termini di una voluta mancata applicazione. In tal modo il problema si trasforma in

problema politico e la sua cura richiede una più forte pressione politica. Per questo bisogna incoraggiare in vari modi la Commissione fornendole il nostro sostegno affinché possa assumere più agevolmente le necessarie iniziative di controllo.

La mancata trasposizione di una direttiva dovrebbe implicare l'avvio delle procedure immediatamente dopo la scadenza del termine stabilito per il suo recepimento, poiché si tratta di una forma di violazione che può essere facilmente individuata fissando una scadenza breve per l'informazione dell'Unione europea da parte dello Stato in questione che deve essere chiamato a giustificare per quale motivo non si è conformato entro il termine impartito. Se lo Stato in questione omette di fornire tale informazione entro tale termine dovrà essere previsto l'automatico avvio della procedura ad hoc.

In taluni casi si dovrebbero prevedere procedure d'urgenza, alla stregua di quelle esistenti negli ordinamenti interni, con la possibilità che l'ordinamento comunitario prevalga fino alla definitiva composizione della controversia. Inoltre, si potrebbe prevedere la possibilità di un controllo preventivo da parte delle Istituzioni comunitarie dei progetti di legge traspositivi di direttive comunitarie. E' incoraggiante il fatto che per il grave problema della rapida soluzione giudiziaria delle controversie il trattato di Nizza abbia adottato una serie di innovazioni suscettibili di agevolare il sistema giurisdizionale per quanto riguarda una più rapida amministrazione della giustizia. Tra queste innovazioni citiamo la possibilità data alla Corte di giustizia di far riunire le sue sezioni in modo indipendente, la possibilità per il Tribunale di primo grado di controllare talune questioni pregiudiziali e di prevedere il riesame globale da parte della Commissione, in cooperazione con la Corte di giustizia, della ripartizione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale di primo grado.

Soprattutto per quanto riguarda il rafforzamento della pressione politica ai fini di una tempestiva e corretta trasposizione di una direttiva, si potrebbe prevedere che, ad ogni Consiglio europeo, la Presidenza, prima di avviare l'esame di vari argomenti all'ordine del giorno, proponga il tema della corretta applicazione del diritto comunitario. Dato che il paese che esercita la presidenza nel primo semestre del 2001 è uno dei paesi che hanno dato i migliori risultati per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario, si potrebbe fare in modo che tale prassi abbia inizio per iniziativa della Presidenza svedese.

Per quanto riguarda le sanzioni nei confronti di un paese che non dà esecuzione a una sentenza, si potrebbe forse pensare di introdurre, in sede di futura modifica dei trattati, l'obbligo automatico per lo Stato membro implicato di applicare una direttiva, quale essa è stata interpretata secondo la sentenza, entro un lasso di tempo rigorosamente stabilito.

Infine, onde facilitare ulteriormente la rapida scoperta delle irregolarità e incentivare l'interesse dei cittadini, si potrebbe riflettere sulla possibilità di consentire il ricorso alla Corte di giustizia anche alle organizzazioni collettive riconosciute nell'ambito della società dei cittadini.

Bisogna prendere coscienza del fatto che nessun'altra azione può contribuire meglio ad assicurare l'attendibilità delle Istituzioni comunitarie, ad attivare i cittadini europei e a sviluppare il mercato interno quanto la corretta applicazione del diritto comunitario. Se non verrà tempestivamente affrontato il problema delle molteplici violazioni vieppiù crescenti del

diritto comunitario, il mercato interno si trasformerà in un mercato frammentato, come si evince dai dati su riferiti.

PARERE DELLA COMMISSIONE PER L'OCCUPAZIONE E GLI AFFARI SOCIALI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario – 1999

(COM(2000) 92 – C5-0381/2000 – 2000/2197(COS))

Relatore per parere: Manuel Pérez Álvarez

PROCEDURA

Nella riunione del 5 ottobre 2000 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha nominato relatore per parere Manuel Pérez Álvarez.

Nelle riunioni del 5 dicembre 2000 e 27 febbraio 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Michel Rocard (presidente), Winfried Menrad (vicepresidente), Marie-Thérèse Hermange (vicepresidente), Manuel Pérez Álvarez (relatore per parere), Jan Andersson, Elspeth Attwooll (in sostituzione di Elizabeth Lynne), Regina Bastos, Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Anne-Karin Glase, Richard Howitt (in sostituzione di Proinsias De Rossa), Stephen Hughes, Ioannis Koukiadis, Thomas Mann, Claude Moraes, Tokia Saïfi, Ulla Margrethe Sandbæk (in sostituzione di Jean-Louis Bernié) e Helle Thorning-Schmidt.

ANTEFATTI/OSSERVAZIONI GENERALI

Oggetto della relazione della Commissione

Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario è uno dei compiti principali che l'articolo 211 del trattato che istituisce la Comunità europea conferisce alla Commissione. La Commissione svolge questo compito soprattutto denunciando le infrazioni a norma dell'articolo 226 del trattato CE ed eventualmente attraverso il secondo ricorso alla Corte di giustizia previsto dall'articolo 228 del trattato CE.

Nella sua relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, la Commissione fa un bilancio sullo stato del recepimento dell'"acquis communautaire" negli Stati membri e sulle procedure di infrazione del trattato pendenti dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE).

Panoramica generale

Stando alla relazione della Commissione, il numero di denunce pervenute, così come il numero delle infrazioni al trattato, hanno subito nel 1999 un ulteriore aumento rispetto all'anno precedente. Sulla base di questi dati, però, non si può sempre trarre conclusioni concrete per quanto riguarda il miglioramento o il peggioramento della situazione. L'aumento del numero di nuove infrazioni al trattato (178 rispetto alle 123 dell'anno precedente) suscita a prima vista l'impressione di un peggioramento per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario, ma questo numero non tiene conto dell'evoluzione dell'acquis communautaire, vale a dire del numero di direttive che si sono venute ad aggiungere. Si potrebbe del resto altrettanto argomentare che l'aumento delle procedure dinanzi alla CGCE va ricondotto ad una crescente sensibilità dei tribunali nazionali nei confronti del diritto comunitario (procedimenti di pronuncia pregiudiziale). Si possono comunque trarre le seguenti conclusioni:

- Il tasso di recepimento delle direttive si situa globalmente nella media comunitaria al 94,53%, vale a dire leggermente al di sotto del valore dell'anno precedente pari al 95,7%. Per quanto riguarda il settore sociale, il valore di riferimento dovrebbe però essere inferiore: secondo la Commissione, delle 53 direttive entrate finora in vigore, solo 38 (cioè il 71,69%) sono state recepite in tutti gli Stati membri. Rimane quindi ancora un bel po' da fare...
- Va notato in senso positivo che il tempo di trattamento delle denunce, in generale, e la durata delle procedure di infrazione del trattato, in particolare, hanno subito una ulteriore sensibile riduzione.
- Il numero dei casi in cui la Commissione si è vista costretta a istruire una seconda procedura d'infrazione del trattato contro uno Stato membro per mancato rispetto di una sentenza definitiva della Corte rimane limitato. In questo caso, è evidente l'effetto dissuasivo esercitato dalla possibilità di una sanzione pecuniaria introdotta dal trattato di Maastricht. ***Secondo la commissione, è comunque deplorabile che tutt'e quattro le nuove procedure istruite riguardino proprio disposizioni sociali!***

Parere della commissione

Il relatore per parere ritiene che non spetti alla commissione esprimersi sulle singole procedure d'infrazione del trattato pendenti dinanzi alla Corte di giustizia né, tanto meno, gli è possibile, vista l'abbondanza dei casi nel settore della legislazione sociale, approfondire le singole problematiche. Egli ritiene comunque opportuno informare i deputati sui casi problematici per quanto riguarda il recepimento del diritto comunitario negli Stati membri e allega quindi al parere le pertinenti sezioni della relazione della Commissione. Come si può evincere da queste informazioni, sussistono tuttora notevoli problemi nel settore della libera circolazione e del coordinamento della sicurezza sociale dei lavoratori migranti, nonché per quanto riguarda l'adeguamento delle direttive nel settore della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro. Anche per quanto riguarda la direttiva sull'orario di lavoro e le norme di protezione delle lavoratrici gestanti e dei giovani, numerose sono ancora le procedure in sospenso dinanzi alla Corte di giustizia.

CONCLUSIONI

La commissione per l'occupazione e gli affari sociali invita la commissione giuridica e per il mercato interno, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti elementi:

1. constata con rammarico che delle 53 direttive entrate finora in vigore nel settore del diritto sociale solo 38 sono già state recepite in tutti gli Stati membri, e invita questi ultimi ad accelerare le procedure di trasposizione in corso;
2. fa presente che tutti e quattro i casi in cui la Commissione si è vista costretta, nel periodo di riferimento, ad avviare una seconda procedura d'infrazione dei trattati contro uno Stato membro per mancata esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee riguardano disposizioni in materia sociale; invita la Commissione a minacciare di applicare, in questi casi, sanzioni pecuniarie che abbiano un sufficiente effetto dissuasivo;
3. segnala la quota sproporzionata di procedure d'infrazione nei settori della libera circolazione (regolamento 1612/68) e del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti (regolamento 1408/71), nonché l'aumento del numero dei problemi cui sono esposti i lavoratori frontalieri, ed invita quindi il Consiglio ad adottare infine una normativa globale nel settore della libera circolazione delle persone, nonché ad accelerare i suoi lavori in materia di adeguamento e semplificazione del regolamento 1408/71;
4. si aspetta che la Commissione concordi con gli Stati membri la definizione di criteri chiari che permettano di delimitare le professioni esercitate in modo autonomo o dipendente che sono soggette ai regimi nazionali di previdenza sociale, onde evitare denunce specie da parte di coloro che esercitano attività di insegnamento;
5. chiede alla Commissione, tenuto conto delle numerose denunce di studenti e tirocinanti, di rimuovere gli ostacoli alla mobilità ancora esistenti nel settore

dell'istruzione;

6. constatata con rammarico che a) il numero degli Stati (5) che non hanno recepito la direttiva quadro 89/391 – malgrado l'obbligo che incombeva agli Stati membri di applicare, entro il 31 dicembre 1992, le necessarie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla direttiva – è particolarmente elevato e che b) il recepimento delle singole direttive per l'adeguamento del corpus giuridico in vigore nel settore della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro procede in modo assai stentato; invita la Commissione a chiedere agli Stati membri di accelerare la trasposizione di queste direttive e di predisporre più personale per questo settore, onde consentire un controllo sistematico delle procedure di trasposizione;
7. constatata che il numero delle violazioni nel settore della parità di trattamento tra uomini e donne, specie per quanto riguarda la tutela delle gestanti, è tuttora elevato e che, in tale contesto, nel 1999 la Commissione ha inviato a cinque Stati membri altrettanti pareri motivati per inadeguata applicazione della direttiva 92/85/CEE.

PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI

destinato alla commissione giuridica e per il mercato interno

sulla diciassettesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario – 1999
(COM(2000)92 – C5-0381/2000 – 2000/2197(COS))

Relatore per parere: Carlos Candal

PROCEDURA

Nella riunione del 19 settembre 2000 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Carlos Candal.

Nelle riunioni del 5 marzo 2001 e 21-22 marzo 2001 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Roy Perry (presidente f.f.), Proinsias De Rossa (vicepresidente), Luciana Sbarbati (vicepresidente), Mary Elizabeth Banotti (in sostituzione di Hans-Peter Mayer), Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Ioannis Koukiadis, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, Astrid Thors e Mark Francis Watts.

BREVE GIUSTIFICAZIONE

I. Introduzione

L'articolo 194 del trattato che istituisce la Comunità europea prevede che qualsiasi cittadino o gruppo di cittadini, con residenza o sede sociale in uno Stato membro dell'Unione europea, ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nell'ambito delle attività della Comunità o che li riguardi direttamente. Tale diritto fa parte di un altro diritto più ampio, quello della cittadinanza, come si evince dall'articolo 21 dello stesso trattato.

Va osservato che di anno in anno aumenta il numero delle petizioni presentate al Parlamento europeo da cittadini dell'Unione europea. Le denunce dei cittadini sono sempre più numerose e sempre più articolate ed energiche. Ciò significa che il firmatario ha maggiore consapevolezza dei propri diritti e della rilevanza riservata alle sue petizioni nella nostra istituzione. Il cittadino è cosciente di poter e dover partecipare alla costruzione di un'Europa migliore, in cui la vita diventi migliore. Indipendentemente dall'età, dal livello d'istruzione, dalla religione o dal colore della pelle, il cittadino esige che la sua opinione sia considerata e che sia trovata una risposta alle sue difficoltà.

In generale al centro delle preoccupazioni dei firmatari troviamo soprattutto problemi riguardanti: sicurezza sociale; protezione dell'ambiente; riconoscimento di diplomi; casi di discriminazione a causa della cittadinanza, del sesso o della religione; situazioni che ostacolano la libera circolazione delle merci o delle persone, ecc.

I problemi della protezione dell'ambiente – in costante crescita – di solito riguardano questioni all'interno delle frontiere di un unico Stato membro e dimostrano che il firmatario ha una notevole preoccupazione per la qualità di vita degli abitanti attuali e futuri di una determinata regione.

Nella maggior parte delle situazioni esposte dalle petizioni che riguardano la protezione dell'ambiente viene contestata un'applicazione scorretta delle direttive o dei regolamenti comunitari da parte degli Stati membri. Molto raramente si denuncia il mancato recepimento o il recepimento incompleto o scorretto di detti atti legislativi.

La *Diciassettesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (1999)*, elaborata dalla Commissione ogni anno conformemente alla risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 1983, è un documento con molte informazioni, molto minuzioso ed elaborato bene. Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario è un compito affidato alla Commissione a norma dell'articolo 211 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Nella relazione è esposto in modo esauriente il ruolo che la Commissione svolge nel dialogo in atto tra il cittadino e il Parlamento europeo nell'ambito della battaglia contro le violazioni del diritto comunitario. Vanno sottolineate non solo la quantità, ma anche la complessità tecnica e giuridica delle questioni esposte dai firmatari e per la loro soluzione dettagliata risulta indispensabile il contributo della Commissione. I pareri da essa espressi arrivano

abituamente alle conclusioni finali e rappresentano analisi giuridiche e tecniche molto apprezzate.

Nel preambolo alla presente relazione, nella parte relativa alla sintesi statistica 1999, si ricorda che dei 288 casi di infrazione della legislazione comunitaria ufficialmente accertati dalla Commissione 10 hanno avuto origine da petizioni presentate al Parlamento europeo.

II. Collaborazione tra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio

La ricerca di soluzioni per i problemi esposti dal cittadino dell'Unione europea è essenziale: solo così il cittadino crede e ripone fiducia nelle istituzioni. Tale compito potrà essere realizzato positivamente solo con la stretta collaborazione della Commissione. Affinché tale contributo sia proficuo è indispensabile che la Commissione fornisca alla commissione per le petizioni risposte corrette e tempestive.

Alla procedura deve essere tassativamente associato anche il Consiglio, il cui contributo è essenziale. Purtroppo finora la sua partecipazione si è rivelata lacunosa.

Per dare una risposta corretta e rapida alle legittime attese dei cittadini dovrà essere individuato rapidamente un meccanismo per la cooperazione tra le tre istituzioni.

III. Collaborazione con gli Stati membri

La situazione dell'adempimento del recepimento delle direttive comunitarie nel 1999, in cui si è verificato un netto calo rispetto all'anno precedente, dimostra la necessità di nuovi sforzi da parte degli Stati membri. In taluni di essi il livello del tasso di recepimento è preoccupante. Contestualmente, nel 1999 è aumentato il numero dei ricorsi inoltrati alla Corte di giustizia.

Un numero significativo dei casi di infrazione della legislazione comunitaria riguarda la difformità dei provvedimenti nazionali di esecuzione delle direttive oppure la loro applicazione scorretta. Per esempio ciò si verifica nel settore della protezione dell'ambiente o in campo sociale.

Soltanto l'avvio di una seconda azione con la richiesta di sanzione pecuniaria vincolante, della quale si avvale talvolta la Commissione a norma dell'articolo 228 del trattato CE, in taluni casi evita che si prolunghi il comportamento scorretto di determinati Stati membri. In tal modo trova conferma il fatto che il sistema di sanzioni istituito dal trattato di Maastricht ha effetti sostanzialmente dissuasivi.

Tuttavia non è solo per le ragioni ora esposte che possono essere frustrate le attese dei cittadini. La fiducia dei cittadini è tradita anche quando gli Stati membri rifiutano, ritardano o usano tecniche dilatorie prima di dare una risposta alle reiterate richieste di informazioni formulate dai cittadini o dalla stessa Commissione.

Dette informazioni sono assolutamente necessarie per far comprendere al cittadino le decisioni che lo riguardano direttamente. Senza di esse neppure la Commissione può istruire i procedimenti che le vengono affidati. Di conseguenza sono numerose le petizioni che a causa

di tale circostanza non possono essere esaminate rapidamente.

IV. Politica di trasparenza

Risulta necessario istituire una politica di trasparenza, a livello dell'amministrazione comunitaria e dell'amministrazione nazionale.

I comunicati stampa della Commissione ne sono un esempio. I cittadini devono essere informati correttamente e in modo dettagliato in merito alle questioni che li riguardano direttamente.

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, attraverso il diritto di petizione al Parlamento europeo, il cittadino dell'Unione europea ha la possibilità di dialogare con le persone che ha eletto e che lo rappresentano, esponendo i casi che, a suo avviso, costituiscono un esempio di applicazione scorretta della legislazione comunitaria e chiedendo che siano apportate le necessarie rettifiche,
 - considerando che detto dialogo deve essere non solo promosso ma anche ulteriormente rafforzato, in quanto premessa fondamentale affinché il cittadino riponga fiducia nelle Istituzioni comunitarie,
1. ricorda gli sforzi profusi affinché l'esame delle sempre più numerose petizioni presentate avvenga con la massima correttezza e rapidità;
 2. rinnova l'auspicio che, grazie a una più stretta collaborazione tra la commissione per le petizioni, il Consiglio e la Commissione, sulla base di un nuovo accordo interistituzionale, sia possibile un intervento efficace ogniqualvolta l'autore di una petizione denunci a ragione il mancato rispetto del diritto comunitario;
 3. sollecita la Commissione a provvedere affinché le petizioni e i reclami siano esaminati più rapidamente, specialmente per quanto riguarda i termini fissati agli Stati membri per le risposte da dare;
 4. ricorda al Consiglio le precedenti richieste del Parlamento di assistere alle riunioni in cui vengono esaminati casi di gravi violazioni della legislazione comunitaria;
 5. invita gli Stati membri e la Commissione ad istituire una politica effettiva di trasparenza – le modalità dei comunicati stampa della Commissione ne sono un esempio da approfondire al pari della comunicazione, da parte della commissione per le petizioni, ai mezzi di informazione nazionali ed europei di dati dettagliati su

eventuali ritardi, ostacoli o rifiuti nella trasmissione di informazioni su petizioni da parte delle competenti autorità degli Stati membri – onde far sì che i cittadini dell'Unione europea accettino le istituzioni comunitarie e ripongano fiducia in esse;

6. rinnova la richiesta intesa a far sì che nelle prossime relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario la Commissione dedichi un capitolo alle petizioni che le sono trasmesse dalla commissione per le petizioni;
7. rinnova la richiesta rivolta alla Commissione di ricercare soluzioni politiche e, in particolare, di esaminare la possibilità di formulare proposte di revisione delle norme comunitarie che con maggiore frequenza sono oggetto di reclami concernenti violazioni del diritto comunitario da parte di più di uno Stato membro.