

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 49/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLI E NUMERI ATTI:	Proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che adattano all'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea:		
	1) una serie di atti giuridici che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo (COM(2013) 451);		
	2) una serie di atti giuridici nel settore della giustizia che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo (COM(2013) 452) ¹ .		
NUMERI PROCEDURA	2013/0218 (COD) 2013/0220 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DEGLI ATTI	27/06/2013		
DATE DI TRASMISSIONE	27/06/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	23/09/2013		
ASSEGNATI IL	02/07/2013		
COMM.NE DI MERITO	14 ^a	Parere motivato entro	08/08/2013
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a , 3 ^a	Oss.ni e proposte entro	01/08/2013
OGGETTO	Revisione degli atti legislativi dell'Unione europea in vigore che prevedono l'adozione di documenti tramite il ricorso alla "procedura di regolamentazione con controllo", sostituendo tale procedura con una delega alla Commissione europea per l'adozione di atti delegati <i>ex art.</i> 290 del TFUE.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica proposta è diversa per i due documenti in esame:		
	1) nel caso del COM(2013) 451 " <i>la proposta (...) poggia sulle basi giuridiche di tutti gli atti di base interessati</i> ";		

¹ Il processo di revisione inaugurato dai due atti in titolo è incompleto: la relazione introduttiva del COM(2013) 451 specifica che le proposte relative alla revisione della procedura di regolamentazione con controllo saranno tre. La "*terza proposta riguarderà gli altri atti di base contenenti un riferimento alla procedura di regolamentazione con controllo, la cui valutazione è in corso*".

2) per il COM(2012) 452, invece, la base giuridica comune è la parte III ("Politiche e azioni interne dell'Unione"), titolo V ("Spazio di libertà, sicurezza e giustizia") del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (TFUE)².

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto solo queste ultime sono competenti alla revisione della legislazione UE;

valore aggiunto per l'Unione in termini dell'adeguata applicazione degli strumenti normativi predisposti dal trattato di Lisbona.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

Per la prima volta il trattato di Lisbona ha razionalizzato e strutturato l'ordinamento giuridico europeo mediante l'introduzione di una gerarchia di norme. Accanto alle fonti primarie (gli "atti legislativi" propriamente detti, definiti dall'art. 289 del TFUE come ogni atto giuridico adottato "*mediante procedura legislativa*") vengono previste anche norme secondarie: gli atti legislativi delegati (art. 290 del TFUE) e gli atti di esecuzione (art. 291)³.

1) Atti di esecuzione e procedura di regolamentazione con controllo

L'art 291, par. 1, del TFUE esordisce attribuendo agli Stati membri la competenza ad adottare le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Quando però si dovessero rendere necessarie condizioni uniformi di esecuzione nell'intera UE, gli atti stessi "*conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio*" (art. 291, par. 2). Agli Stati membri spetta il controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione per opera di un Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione.

Le modalità di lavoro dei Comitati sono state disciplinate nel [regolamento UE n. 182/2011](#)⁴, il quale però non aveva disciplinato *ex novo* gli atti in precedenza adottati tramite la cd. "procedura di regolamentazione con controllo". Questo specifico tipo di procedura era disciplinato dall'art. 5-bis della [decisione n. 1999/468/CE](#)⁵ ed era destinata a permettere

² Si ricorda che ai sensi del Protocollo n. 21 al trattato di Lisbona "*il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione da parte del Consiglio delle misure proposte a norma della parte III, titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*" (art. 1) salvo notifica in senso contrario dei due Stati interessati (art. 3) o accettazione volontaria di un atto già adottato (art. 4). Eccezione a grandi linee analoga prevede il protocollo n. 22 per la Danimarca.

³ Per maggiori dettagli sugli atti delegati e gli atti di esecuzione si rinvia al [Dossier 55/DN della XVI legislatura](#), relativa alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

⁴ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

⁵ Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Si trattava del testo di riferimento per le competenze esecutive della Commissione prima dell'adozione del sopra citato regolamento UE n. 182/2011, che la ha abrogata.

l'adozione di "misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato (...), anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali" (art. 7-bis della Premessa).

Nel momento dell'adozione del regolamento UE n. 182/2011 la Commissione aveva fatto verbalizzare una dichiarazione in cui preannunciava un processo di revisione degli atti legislativi in vigore che prevedevano il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo al fine di adattare ai nuovi strumenti previsti dal Trattato di Lisbona (si veda il documento del Consiglio n. [5768/11](#) del 7 febbraio 2011).

2) Atti delegati

Ai sensi dell'art. 290 del TFUE *"un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere"*.

L'esperienza derivante dai primi quattro anni di applicazione del trattato ha portato ad individuare due ordini di criticità:

a) indeterminatezza temporale

Immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona la Commissione europea ha illustrato in una comunicazione il proprio punto di vista sugli atti delegati⁶. In quella sede si è proposto per la prima volta lo schema di deleghe prive di scadenza temporale, anche se modificabili ricorrendo alle procedure predisposte dall'art. 290, par. 2 del TFUE (opposizione o revoca ad opera del Parlamento europeo o del Consiglio).

In una risoluzione del 23 novembre 2010 ([Doc XVIII, n. 66](#) della XVI legislatura) la 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) ha rilevato l'incongruenza di questa impostazione con il disposto letterale del Trattato. La risoluzione recita infatti: *"il conferimento di una delega senza scadenza temporale o non adeguatamente circostanziata configura un vizio di legittimità dell'atto che, oltre ad essere eccepibile con le modalità previste dai Trattati, costituisce un vulnus alle prerogative dei Parlamenti nazionali. A questi ultimi spetta infatti, nelle materie di competenza concorrente, vigilare sulla migliore allocazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri mediante il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Una delega che trasferisca a tempo indeterminato alla Commissione il potere di legiferare in settori, per quanto non essenziali, oggetto di competenza concorrente, priva altresì a tempo indeterminato i Parlamenti nazionali di parte delle loro prerogative, non potendo essi più svolgere alcuna verifica sull'operato della Commissione e alcuna valutazione sull'opportunità di rinnovare i medesimi principi e criteri di delega o di rinnovare la delega stessa"*.

Il citato Doc XVIII, n. 66 è stato il primo di una lunga serie di risoluzioni del Senato contenenti eccezioni relative alle deleghe. Su alcune di esse si è instaurato un contraddittorio con la Commissione europea, la quale ha risposto per iscritto, peraltro limitandosi nella sostanza a ribadire di ritenere preferibile non appesantire il compito delle istituzioni ponendo in essere un sistema vincolante di deleghe precarie (si veda, a titolo di esempio, la lettera del 27 agosto 2010, a firma del vice presidente Maros Sefcovic, in risposta all'atto COM(2010) 393 def).

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Attuazione dell'art. 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea", [COM\(2009\) 673 def.](#)

Poiché la questione delle deleghe veniva avanzata dalle Commissioni permanenti del Senato in maniera sistematica, gli uffici della Commissione europea si sono resi disponibili ad un incontro, al livello amministrativo, al fine di confrontare *de visu* le reciproche posizioni. Tale incontro ha avuto luogo presso l'aula della 14^a Commissione permanente il 14 settembre 2011; il rappresentante della Commissione europea ha, in sostanza, comunicato che la Commissione europea ritiene ormai superata la questione dell'indeterminatezza della durata, rendendosi al contempo disponibile ad un confronto costruttivo su casi di deleghe che incidano su elementi essenziali dell'atto delegante (si veda il successivo punto b).

E' probabile che alla base dell'*impasse* creatasi sulla legittimità delle deleghe a tempo indeterminato vi sia il regime di plurilinguismo previsto dai trattati, in virtù del quale tutte le versioni linguistiche fanno ugualmente fede. Un confronto tra le versioni dell'art. 290 del TFUE nelle principali lingue latine ([italiano](#), [francese](#) e [spagnolo](#)) e in quelle anglosassoni ([inglese](#) e [tedesco](#)) permette infatti di rilevare come nel primo caso sia stata usata una terminologia analoga a "porre dei limiti" ("*Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere*"; in francese "*délimitent*"; in spagnolo "*delimitarán*") mentre nel secondo i termini "*defined*" e "*festgelegt*" esprimono un concetto più che altro affine a "*stabilire*", "*definire*", "*determinare*".

b) indeterminatezza della portata

Il monitoraggio delle singole proposte presentate ha, inoltre, permesso di rilevare diversi casi di deleghe che andavano ad incidere anche su elementi essenziali dell'atto legislativo, nonostante l'esplicito divieto contenuto nel TFUE.

Anche questi sono stati sistematicamente segnalati alla Commissione europea e, sul finire della legislatura, l'eccessiva ampiezza della delega è stato uno dei motivi alla base dell'adozione di un parere motivato sulla sussidiarietà (si veda la risoluzione della 12^a Commissione permanente del 30 gennaio 2013 relativa alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati ([COM\(2012\) 788](#)).

Proprio in relazione a quest'ultimo documento il parere espresso dalla la 14^a Commissione permanente aveva affermato in maniera inequivoca che "*La previsione di deleghe sugli elementi essenziali sopra elencati configura, all'interno della competenza dell'Unione (...), un eccessivo ed ingiustificato conferimento di potere alla Commissione, tale da configurare un eccesso di disproporzionalità federale rispetto all'autonomia normativa degli Stati membri e ledere le competenze ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (...). In altre parole, appurata la competenza dell'Unione a legiferare in materia di tabacco e prodotti correlati, appare ingiustificato e lesivo delle competenze degli Stati membri un intervento autonomo della Commissione che non risponde ai criteri di necessità e valore aggiunto*" (si veda il [Doc XVIII, n. 183](#) della XVI legislatura).

Con riferimento all'individuazione del carattere essenziale di un atto legislativo si segnala una recente [sentenza della Corte di giustizia](#) (5 settembre 2012, causa 355/10). Vi si afferma che "*nell'accertare quali siano gli elementi di una materia che devono essere considerati come essenziali non ci si deve basare sulla sola valutazione del legislatore dell'Unione, bensì su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale*" (par. 67), tenendo conto "*delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame*" (par. 68). In generale, rientrano in questa categoria "*le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione*" (par. 65) e quelle che "*permettono ingerenze (...) incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte*" (par. 77).

Prima di questo intervento l'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea aveva avviato un'autonoma riflessione su quali elementi si dovessero ritenere "essenziali", ad esito della quale aveva ritenuto di segnalare come lesive dell'art. 290 del TFUE le deleghe che insistevano su:

- 1) definizioni, in quanto individuano l'ambito stesso di applicazione dell'atto;
- 2) individuazione di comportamenti che costituiscono illecito, penale o amministrativo;
- 3) obblighi posti in carico a persone fisiche o giuridiche;
- 4) sanzioni, a qualsiasi titolo comminate.

Si rileva come nei punti da 2) a 4) la valutazione dell'Ufficio sia coincidente con quella della Corte, in quanto gli ambiti ivi individuati "*permettono ingerenze (...) incisive nei diritti fondamentali delle persone coinvolte*"

2) Posizione dei legislatori dell'Unione

Nella risoluzione del 5 maggio 2010 sul potere di delega legislativa ([P7_TA\(2010\)0127](#)) il Parlamento europeo ha messo in luce come la delega sia "*un'operazione delicata, con cui la Commissione è incaricata di esercitare un potere che è intrinseco al ruolo proprio del legislatore*" (punto C della Premessa) e sottolinea come "*gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata di una delega a norma dell'art. 290 TFUE debbano essere espressamente e meticolosamente delimitati in ciascun atto di base*" (par. 1). Nell'accettare che la durata della delega possa essere indefinita (tenuto conto che essa può essere revocata in qualsiasi momento) si "*ritiene tuttavia che una delega di durata limitata potrebbe prevedere la possibilità di rinnovo periodico su richiesta esplicita della Commissione*", con un meccanismo di rinnovo qualora né il Consiglio né il Parlamento sollevino obiezioni entro un termine stabilito (par. 8).

Si rileva, peraltro, come nel passaggio in Plenaria la disposizione abbia subito una modifica sostanziale. La proposta redatta dalla Commissione giuridica (doc. [A7_0110/2010](#), relatore: József Szájer, PPE), infatti, conteneva una valutazione di contenuto diametralmente opposto, secondo la quale "*la durata della delega non può essere indefinita*" (par. 8).

Il 30 marzo 2011 la Commissione europea, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno negoziato un'intesa sulle modalità della loro cooperazione per quanto riguarda la delega di potere. Il punto 8 di tale "Common understanding" riconosce che "*The basic act may empower the Commission to adopt delegated acts for an undetermined or determined period of time*" (si veda il documento del Consiglio [8753/11](#), par. 8, disponibile solo in lingua inglese).

Si rileva che, a fronte di un accordo politico univoco tra le istituzioni comunitarie, che legittima la prassi delle deleghe conferite a tempo indeterminato, l'unica strada residua per rivendicare l'eventuale violazione del disposto dell'art. 290 del TFUE sarebbe un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3) Trasformazione automatica delle vigenti procedure di regolamentazione con controllo in deleghe alla Commissione europea

I documenti in titolo costituiscono il primo passo nella direzione della revisione degli atti legislativi in vigore che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione preannunciata dalla Commissione europea. Essi contengono, infatti, in allegato un elenco di 165 documenti giuridici dell'Unione (160 sono individuati dal COM(2013) 451 e 5 dal COM(2013) 452) in cui è prevista l'adozione di atti tramite la procedura di regolamentazione con controllo⁷. Per questi

⁷ Il COM(2013) 451 contiene anche una lista dei 61 atti legislativi che, pur contenendo un riferimento alla procedura di regolamentazione con controllo, sono attualmente sottoposti a revisione (paragrafo n. 4 della relazione introduttiva). In

documenti si propone un sistema di adattamento automatico, in virtù del quale "*laddove (...) prevedano il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo (...) è conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati*" (art. 1, COM(2013) 451 e art. 1, COM(2013) 452), sulla base di una delega a tempo indeterminato illustrata nell'art. 2 di entrambi i documenti. L'atto delegato è, come di consueto, sottoposto al vaglio dei legislatori dell'Unione tramite gli strumenti dell'obiezione (art. 2, par. 5) o della revoca (art. 2, par. 3).

Il COM(2013) 451 prevede altresì una eventuale procedura d'urgenza (art. 2, par. 6, e art. 3), i motivi per il ricorso alla quale devono essere illustrati al Parlamento europeo e al Consiglio ai sensi dell'art. 3., par. 1.

L'art. 4 di entrambi i documenti contiene una "clausola di salvaguardia" che "*lascia impregiudicate le procedure in corso in cui un comitato abbia già espresso il proprio parere conformemente all'articolo 5-bis della decisione 1999/468/CE*".

30 luglio 2013

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

relazione a questi la Commissione europea non propone alcuna azione, poiché eventuali modifiche sono state già inserite negli atti di iniziativa legislativa, tuttora pendenti, richiamati nella tabella.