

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 200

RISOLUZIONE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatrice GINETTI)

approvata nella seduta del 3 maggio 2017

SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ADATTA ALL'ARTICOLO 290 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA UNA SERIE DI ATTI GIURIDICI NEL SETTORE DELLA GIUSTIZIA CHE PREVEDONO IL RICORSO ALLA PROCEDURA DI REGOLAMENTAZIONE CON CONTROLLO (COM (2016) 798)

E SULLA

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ADATTA AGLI ARTICOLI 290 E 291 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA UNA SERIE DI ATTI GIURIDICI CHE PREVEDONO IL RICORSO ALLA PROCEDURA DI REGOLAMENTAZIONE CON CONTROLLO (COM (2016) 799)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 9 maggio 2017

La Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6 del Regolamento, le proposte di regolamento che adattano agli articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativi agli atti delegati e agli atti di esecuzione, tre atti giuridici nel settore della giustizia (COM (2016) 798) e 168 atti giuridici in altri settori (COM (2016) 799), nelle parti in cui prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo;

premesso che:

la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, come modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio, del 17 luglio 2006 (decisione «procedura di comitato»), aveva istituito, all'articolo 5-*bis*, la «procedura di regolamentazione con controllo», destinata a permettere l'adozione, da parte della Commissione europea, di misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto legislativo. Tali misure, predisposte dalla Commissione europea, erano sottoposte al parere di un «Comitato di regolamentazione con controllo», composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Il testo era quindi trasmesso al Consiglio e al Parlamento europeo, i quali esercitavano il loro controllo, con modalità diverse a seconda che le misure proposte dalla Commissione fossero o meno conformi al parere del Comitato, mantenendo la possibilità di bloccare l'adozione;

dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, ha abrogato la decisione del Consiglio n. 1999/468/CE, ad eccezione del predetto articolo 5-*bis* sulla procedura di regolamentazione con controllo, mantenuto provvisoriamente ai soli fini dei vigenti atti legislativi che ad esso fanno rinvio;

il regolamento del 2011, pertanto, disciplina unicamente le procedure relative agli atti di esecuzione di cui all'articolo 291 del TFUE, che possono essere previsti allorché si rendano necessarie «condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione». Gli atti di esecuzione, quindi, non integrano la normativa, ma assicurano solo la sua uniforme esecuzione. Agli Stati membri spetta, poi, il controllo preventivo, attraverso un Comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione;

per quanto riguarda gli atti delegati di cui all'articolo 290 del TFUE, essi sono sostanzialmente assimilabili alla fattispecie della «procedura di regolamentazione con controllo» in quanto entrambi sono misure

di portata generale, alle quali è precluso intervenire su «elementi essenziali» dell'atto di origine, ed entrambi sono sottoposti, prima della loro adozione, al vaglio di esperti degli Stati membri e al potere di veto del Consiglio e del Parlamento europeo. Per contro, la norma del TFUE appare più stringente poiché stabilisce chiaramente che gli atti legislativi «delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere»;

le procedure relative agli atti delegati sono state oggetto, nell'aprile 2016, di una Convenzione d'intesa, allegata all'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio», anche al fine di arginare le ricorrenti accuse di insufficiente trasparenza del loro processo di formazione. È stata prevista: la partecipazione, all'elaborazione, di esperti delegati dagli Stati membri (articoli 4-7); la possibilità, per Parlamento europeo e Consiglio, di partecipare con i propri esperti (articolo 11); la divulgazione periodica degli elenchi indicativi degli atti delegati previsti (articolo 9). La Convenzione d'intesa stabilisce inoltre che «L'atto di base può autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo determinato o indeterminato» (articolo 16) e che nel caso di deleghe a tempo determinato «l'atto di base dovrebbe prevedere in linea di principio il rinnovo automatico e tacito della delega per periodi di identica durata» (articolo 17);

considerato che le Commissioni permanenti del Senato della Repubblica hanno in più occasioni rilevato ed evidenziato, nelle proprie risoluzioni, criticità nell'applicazione pratica del sistema di delega, in particolare per i seguenti aspetti:

1) l'indeterminatezza temporale delle deleghe di potere che vengono conferite alla Commissione europea, ancorché soggette alla possibile opposizione o revoca ad opera dei legislatori dell'Unione (articolo 290, paragrafo 2, del TFUE), che è una caratteristica ricorrente nelle proposte legislative che vengono poi approvate, nonostante l'obbligo di delimitazione della durata della delega, stabilito dal Trattato.

A tale riguardo, sin dal 2010 la 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) ha rilevato l'incongruenza di questa impostazione con il disposto letterale del Trattato. Come evidenziato, per esempio, nella risoluzione *Doc. XVIII*, n. 66, della XVI Legislatura: «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»;

2) la possibile eccessiva portata della delega, che incida sugli elementi essenziali dell'atto legislativo, in contrasto con il dettato dell'articolo 290 del TFUE. Nell'ambito della citata normativa procedurale non sono state stabilite indicazioni su cosa debba intendersi per «elementi essenziali» dell'atto legislativo di delega, ma appare chiaro – in base alle valutazioni svolte dalle Commissioni del Senato – che tra questi possano essere annoverati almeno i seguenti: le definizioni contenute in un atto, in quanto queste individuano il suo stesso ambito di applicazione; l'individuazione di comportamenti che costituiscono illecito, penale o amministrativo; gli obblighi posti a carico di persone fisiche o giuridiche; la previsione di sanzioni di qualsiasi tipo.

L'esercizio di verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, svolto dalle Commissioni del Senato, in relazione alle deleghe di potere conferite alla Commissione europea, si è progressivamente concentrato su questo aspetto, relativo alla portata, considerato che su quello concernente l'indeterminatezza temporale, le istituzioni europee si sono espresse in modo netto in favore di deleghe di potere prive di scadenza temporale;

considerato in particolare che le proposte COM (2016) 798 e COM (2016) 799:

sono entrambe strutturate in tre articoli e un allegato. L'articolo 1 stabilisce che gli atti ivi elencati in allegato sono modificati nei termini stabiliti nello stesso allegato. L'articolo 2 contiene una clausola di salvaguardia, che lascia impregiudicate le procedure in corso ai sensi dell'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE, nelle quali un Comitato abbia già espresso il proprio parere. L'articolo 3 stabilisce i termini per l'entrata in vigore e ribadisce il regime di diretta applicabilità dei regolamenti dell'Unione;

gli allegati contengono, pertanto, la normativa di sostanza delle due proposte, riportando l'elenco di tutti gli atti legislativi in vigore che ancora prevedono la procedura di regolamentazione con controllo e di cui propongono la modifica. L'allegato al COM (2016) 798 elenca tre proposte in materia di giustizia, mentre l'allegato al COM (2016) 799 ne enumera 168 negli altri settori;

la necessità di procedere mediante due proposte distinte si deve al fatto che i tre atti in materia di giustizia rientrano nella parte III, titolo V, del TFUE, che consente ad alcuni Stati membri di dichiararsi non vincolati dai relativi atti legislativi (clausola di *opt-out*), sulla base dei rispettivi protocolli allegati ai Trattati. Nel caso di specie, il Regno Unito e l'Irlanda hanno optato per la partecipazione, mentre la Danimarca ha optato per non parteciparvi. Per questo motivo, le due proposte devono essere trattate separatamente;

gli allegati non prevedono la trasformazione automatica della procedura di regolamentazione con controllo nella procedura degli atti dele-

gati poiché, a seconda dei casi, viene proposta alternativamente la procedura degli atti di esecuzione o, ancora, la soppressione *tout court* di ogni potere conferito alla Commissione. In tutti i casi di ricorso all'articolo 290 del TFUE viene comunque proposta una delega a tempo indeterminato;

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, concernente la proposta COM (2016) 798,

si esprime in senso non ostativo sulle due proposte COM (2016) 798 e COM (2016) 799, con le seguenti osservazioni:

1) la base giuridica della proposta COM (2016) 798, in materia di giustizia, è correttamente individuata nell'articolo 81, paragrafo 2, del TFUE, che prevede la procedura legislativa ordinaria per adottare misure volte a sviluppare una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, se necessario al buon funzionamento del mercato interno, attraverso misure relative, tra l'altro, a: riconoscimento reciproco di decisioni giudiziarie e extragiudiziali e loro esecuzione; notificazione e comunicazione di atti giudiziari e extragiudiziali; accesso effettivo alla giustizia; eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili;

2) la base giuridica della proposta COM (2016) 799, è correttamente individuata nelle distinte basi giuridiche dei singoli atti elencati nell'allegato, che prevedono il ricorso alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure in materia di: cooperazione doganale (articolo 33 del TFUE); organizzazione comune dei mercati agricoli (articolo 43, paragrafo 2); accesso ed esercizio di attività autonome (articolo 53, paragrafo 1); servizi (articolo 62); libera circolazione dei capitali (articolo 64, paragrafo 2); trasporti (articolo 91), compresa la navigazione marittima e aerea (articolo 100, paragrafo 2); ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri (articolo 114); alcuni aspetti della politica sociale (prescrizioni minime applicabili progressivamente, articolo 153, paragrafo 2, lettera *b*); organi e sostanze di origine umana e misure nei settori veterinario e fitosanitario (articolo 168, paragrafo 4, lettere *a*) e *b*); reti transeuropee (articolo 172); ambiente (articolo 192, paragrafo 1); politica commerciale comune (articolo 207); quadro di attuazione delle azioni di aiuto umanitario (articolo 214, paragrafo 3); elaborazione di statistiche laddove necessario per lo svolgimento delle attività dell'Unione (articolo 338, paragrafo 1);

3) le proposte rispettano il principio di sussidiarietà, in quanto solo mediante un atto dell'Unione è possibile aggiornare precedenti atti legislativi che prevedono la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 5-*bis* della decisione 1999/468/CE, come modificata dalla decisione 2006/512/CE, alle procedure degli atti delegati o degli atti di esecuzione di cui agli articoli 290 e 291 del TFUE;

4) per quanto riguarda il principio di proporzionalità, si evidenziano forti criticità in ordine all'indeterminatezza temporale delle deleghe previste dalle due proposte, ribadendo le valutazioni già espresse in pas-

sato dalle Commissioni del Senato della Repubblica e richiamate nelle premesse;

5) ancora in relazione al rispetto del principio di proporzionalità, si evidenziano forti criticità in ordine alla portata delle deleghe contenute nell'allegato al COM (2016) 799, in quanto sembrano incidere su elementi essenziali degli atti legislativi di base e in particolare:

sulle definizioni contenute in alcuni atti, tra cui: la direttiva 2006/21/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE (proposta n. 43); il regolamento (CE) n. 458/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 aprile 2007, sul sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale (ESSPROS), proposta n. 66); il regolamento (CE) n. 716/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo alle statistiche comunitarie sulla struttura e sull'attività delle consociate estere (proposta n. 67); il regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007 relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all'elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri (proposta n. 68); il regolamento (CE) n. 1445/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007 che fissa norme comuni per la fornitura delle informazioni di base sulle parità di potere d'acquisto, nonché per il loro calcolo e la loro diffusione (proposta n. 69); il regolamento (CE) n. 453/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, relativo alle statistiche trimestrali sui posti di lavoro vacanti nella Comunità (proposta n. 74); il regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici (proposta n. 99);

sull'ambito di applicazione di alcuni atti legislativi, tra cui la direttiva 2009/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE (proposta n. 80);

prevedendo un'autorizzazione alla Commissione europea a legiferare in materia di sanzioni, contenuta in alcuni atti, tra cui il regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi (proposta n. 131).

