

Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE

Luigi Costato

1.- Premessa storica sui Comitati

Con la creazione della PAC, nel 1962, si dovette, pur attraverso lunghi travagli, arrivare ad attribuire alla Commissione poteri esecutivi degli atti comunitari, per la parte non spettante agli Stati membri, in funzione del fatto che certa "esecuzione" doveva essere uguale in tutto il territorio comunitario. Da ciò la creazione dei Comitati di gestione, mentre in altri settori furono istituiti Comitati consultivi; più di recente vennero istituiti i comitati di regolamentazione. Le diverse denominazioni stanno ad indicare diversità di poteri e, soprattutto, di possibilità di condizionamento della Commissione nella sua attività di regolamentazione delegata dal Consiglio negli atti giuridici detti "di base". Infatti, se è vero che lo stesso Trattato prevedeva un potere normativo della Commissione, in particolare nel campo dell'esecuzione degli atti del Consiglio, non si volle affidare all'Istituzione il potere di decidere liberamente l'adozione di atti esecutivi che, nella PAC, avevano riflessi economici significativi; pertanto la creazione dei Comitati di gestione, composti da funzionari rappresentanti gli Stati membri ed aventi l'attribuzione dei voti che ripeteva quella del Consiglio, aveva lo scopo di obbligare la Commissione a chiedere ad essi un parere prima dell'adozione di molti atti; solo in casi di mera esecuzione la Commissione poteva decidere da sola. Si realizzava così, anche, la partecipazione degli Stati al processo di esecuzione degli atti normativi del Consiglio – e poi del Parlamento europeo e del Consiglio – associandoli, in certo senso, alla Commissione, oltre che affidando loro specifici ed autonomi compiti esecutivi.

Le altre procedure (di consultazione o di regolamentazione) avevano finalità analoghe, ma prevedevano che i pareri adottati avessero un peso minore nel primo, maggiore nel secondo caso, sulle decisioni della Commissione¹.

¹) V., ora, Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2009, p. 159 ss; sulla Comitologia in generale si veda Savino, *I comitati dell'Unione europea: la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005; Vaccai, Christiansen, Oettel, *21st Century Comitology Implementino Committees in the Enlarged European Union*, London, 2009.

L'adozione della procedura di codecisione ha comportato un atteggiamento nuovo del Parlamento nei confronti dei poteri di esecuzione attribuiti alla Commissione, anche assistita dai Comitati di cui sopra; il comitato di regolamentazione è stato messo, di recente nelle condizioni di operare anche con una procedura specifica, detta di salvaguardia, per materie specifiche².

Ciò ha comportato, in un primo tempo, che, appunto nella procedura di regolamentazione, sia stato, con la decisione del 1999, attribuito al Parlamento un c.d. *droit de regard*. Esso consiste nel fatto che, quando l'atto di base è stato adottato con la procedura di codecisione, al Parlamento sia riservato il diritto di contestare alla Commissione la proposta di atto esecutivo se si ravvisi un abuso di potere; in questo caso la Commissione deve riesaminare il suo progetto di atto esecutivo.

Ma nel 2006 la decisione del 1999 è stata modificata³ introducendo la c.d. procedura di regolamentazione con controllo (PRCC).

Per venire ad epoche recentissime, serve ricordare che la Commissione ha adottato la "Relazione sui lavori dei Comitati nel 2008"⁴.

La Relazione afferma, al punto "1.1.1. Allineamento: L'esercizio di allineamento volto ad adeguare alcuni atti di base alla nuova procedura di regolamentazione con controllo (PRCC), introdotta dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio, è proseguito nel 2008 con l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio del primo gruppo di "allineamenti prioritari" l'11 marzo 2008, seguita dall'adozione, il 22 ottobre 2008, dei due regolamenti "omnibus", "omnibus" prima parte e "omnibus" terza parte, che riuniscono e modificano rispettivamente 59 e 4 atti normativi di base, e infine dall'adozione, l'11 marzo 2009, del regolamento "omnibus" seconda parte, che riguarda 47 atti normativi di base.

Nel febbraio 2008 la Commissione ha adottato una proposta relativa a un quarto regolamento "omnibus", riguardante l'allineamento di 46 atti.

Inoltre, nella risoluzione del 23 settembre 2008 il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a presentare proposte per l'allineamento di altri 14 atti normativi di base. Dopo un esame accurato la Commissione non ha ritenuto appropriato presentare proposte per tutti questi atti, fra l'altro perché alcuni di essi erano stati

⁽²⁾ Sulla c.d. "comitologia", nata con la PAC nel 1962, si veda ora la dec. del Consiglio, detta appunto "comitologia" 1999/648, del 28 giugno 1999, che sostituisce la precedente del 87/373. Come si vedrà, questa soluzione dovrà essere profondamente rivista, a seguito dell'adozione del TFUE.

⁽³⁾ Si tratta della decisione 2006/512/CE del Consiglio, che modifica la decisione 1999/468/CE del Consiglio.

⁽⁴⁾ V. il doc. COM (2009) 335 def., del 3 luglio 2009 intitolato "Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2008" {SEC(2009) 913}.

già allineati da altri atti o perché, a suo parere, le competenze di esecuzione da essi previste non erano soggette alla PRCC. In seguito a tale valutazione, il 30 marzo 2009 la Commissione ha adottato una proposta relativa a un quinto e ultimo regolamento "omnibus", riguardante due atti normativi di base".

Si tratta, dunque, della trasformazione delle regole dei Comitati, previsti in molte procedure, sostituendo la PRCC alle precedenti regole.

Altra procedura nuova è stata la c.d. procedura Lamfalussy (o di salvaguardia), avviata nel 2001 al fine di rafforzare il quadro europeo della regolamentazione e del controllo del settore finanziario⁵. Essa comporta quattro livelli diversi: inizia con l'adozione della legislazione quadro (livello 1) e di misure di esecuzione dettagliate (livello 2). Per l'elaborazione tecnica delle misure di esecuzione, la Commissione si avvale del parere di comitati composti da rappresentanti di organismi di controllo nazionali – dunque diversi da quelli previsti dalla decisione Comitologia - che esistono in tre settori: banche, assicurazioni e pensioni professionali, e mercati di valori immobiliari. Questi comitati contribuiscono in seguito all'attuazione coerente delle direttive comunitarie negli Stati membri garantendo una cooperazione efficace tra le autorità di vigilanza e una convergenza delle loro pratiche (livello 3). Infine la Commissione controlla l'adeguato recepimento in tempo utile della legislazione europea nel diritto nazionale (livello 4)⁶.

La procedura Lamfalussy viene in questa sede riportata perché essa costituisce la forma di cooperazione Commissione – Stati membri nella quale questi ultimi appaiono più coinvolti, e, secondo alcuni, avrebbe potuto rappresentare l'esempio più utile ai fini dell'adozione del regolamento (o dei regolamenti) previsti all'art. 291 TFUE che, unitamente all'art. 290, sostituisce in certa misura il corrispondente art. 202, terzo trattino, TCE.

⁵) La procedura è stata introdotta grazie alla Dir. 2004/39/CE sui Mercati di Strumenti Finanziari (detta direttiva MiFID dall'acronimo inglese che sta per *Markets in Financial Instruments Directive*), che rientra nel Piano d'azione degli strumenti finanziari (FSAP dall'inglese *Financial Services Action Plan*) adottato dalla Commissione nel maggio 1999. Il processo di revisione della Direttiva MiFID ha seguito l'approccio adottato con la Risoluzione del Consiglio Europeo di Stoccolma nel marzo 2001, e denominato "procedura Lamfalussy" o "procedura di comitologia". La "procedura Lamfalussy" nasce dalle disposizioni del "Comitato dei Saggi", presieduto dal Barone Alexandre Lamfalussy, da cui il nome della nuova procedura. Le misure tecniche necessarie per l'attuazione della direttiva vengono adottate dalla Commissione attraverso specifici atti vincolanti, con il parere favorevole dei rappresentanti governativi dei singoli Stati Membri dell'Unione Europea (ESC - *European Securities Committee*), da cui al nome anche di procedura di salvaguardia.

⁶) A seguito delle verifiche effettuate sull'esito della procedura Lamfalussy la Commissione ha adottato la Comunicazione del 20 novembre 2008 "Revisione della procedura Lamfalussy – Rafforzamento della convergenza in materia di vigilanza", doc. COM (2007) 727 def. in GUUE C 55 del 28 febbraio 2008.

2.- I poteri esecutivi affidati alla Commissione nei regolamenti del Consiglio

Tornando al settore agricolo, merita riconsiderare le vicende che hanno portato alla costituzione dei Comitati di gestione, e cioè all'attribuzione – compartecipata dagli Stati membri - alla Commissione di alcuni poteri di esecuzione degli atti “di base” adottati con la procedura prevista dall'allora art. 43 TCEE.

In effetti, mentre si preparava la PAC del periodo transitorio si era aperto un dibattito con gli Stati membri, per assicurare loro qualche potere in questo settore; in sostanza, ci si rendeva conto che il Consiglio non poteva avocare a se tutti gli atti esecutivi previsti dai regolamenti di base, né che tutta l'esecuzione poteva essere affidata agli Stati membri, pena la inoperatività dell'OCM da un lato, il suo aborto come forma di realizzazione di un mercato comune che avrebbe rischiato di diventare un vero e proprio *puzzle* a causa delle disparità di vedute fra gli Stati membri dall'altro.

Le complicate vicende che hanno portato alla scelta di istituire i Comitati di gestione, uno per ogni settore dell'OCM, sono state di recente studiate approfonditamente, e non merita, dunque, che qui si ripropongano, essendo sufficiente un rinvio⁷.

La nascita dei Comitati di gestione è stata il frutto di compromessi faticosamente negoziati a lungo, ed alla fine raggiunti nelle maratone agricole “ad orologio fermo” dell'inizio del 1962, con perfezionamento definitivo dei relativi regolamenti il 4 aprile 1962.

Le OCM di settore venivano, dunque, realizzate affidando i poteri di esecuzione come segue:

- nelle ipotesi ritenute più rilevanti anche politicamente, al Consiglio, su proposta della Commissione;
- in altre ipotesi, che ovviamente non potevano che essere decentrate, come ad esempio l'indicazione dell'organismo di intervento, agli Stati membri;
- nelle fattispecie nelle quali si verificavano necessità urgenti, ovvero quando si trattava di mera applicazione di calcoli sulla base di criteri predeterminati dal Consiglio, alla sola Commissione;
- negli altri casi alla Commissione, che doveva, tuttavia, sentire il parere di un Comitato di gestione, nel quale erano rappresentati gli Stati membri a livello

⁽⁷⁾ V., dunque, D. Bianchi, *Le rôle de la comitologie (1958 – 2010) dans la politique agricole commune*, These de doctorat – Univ. Paris II – Assas, 2010, pp. 1 – 112.

di funzionari o dirigenti, che votava secondo la procedura di voto a maggioranza qualificata previsto per il Consiglio⁸.

Gli Stati membri erano, così, chiamati a partecipare alla gestione del mercato dei prodotti agricoli, anche se con qualche sostanziale limitazione, poiché un parere non espresso, anche se richiesto, al Comitato, lasciava libera la Commissione di adottare l'atto sottoposto al parere, che vincolava solo se espresso a maggioranza qualificata vuoi in senso positivo vuoi, anche, in senso negativo, nel qual caso la Commissione doveva rimettere l'atto al Consiglio, che poteva decidere entro un certo termine, superato il quale la Commissione era libera di adottarlo; tuttavia il Consiglio poteva modificare l'atto sottopostogli con votazione a maggioranza qualificata, il che costituiva – come costituisce ancora, sino alla modifica del sistema, di cui si parlerà più avanti - una deroga immotivata alla regola che il Consiglio può modificare una proposta della Commissione, se non si tratta di applicazione della procedura di codecisione (ora legislativa ordinaria), solo votandola all'unanimità; ma su ciò non sono mai state sollevate obiezioni, forse anche perché la fattispecie ha trovato scarsissime applicazioni pratiche, dato che la Commissione ha sempre cercato di negoziare anzi tempo l'assenso degli Stati membri al fine di presentare le sue proposte ai Comitati a materia in larga misura delibata.

L'esempio fornito dai comitati di gestione agricoli fu ben presto seguito in altri settori, e con varianti, poiché furono previsti altri comitati - sempre composti da rappresentanti degli Stati membri e votanti secondo la procedura seguita in Consiglio, e cioè a maggioranza qualificata – ma dotati di poteri differenziati; Infatti, accanto ai comitati di gestione furono creati quelli consultivi e quelli di regolamentazione, i primi esprimenti un parere non vincolante, i secondi, invece, il cui parere è più stringente di quello dei comitati di gestione, poiché se l'atto non è approvato a maggioranza qualificata esso deve, comunque, essere sottoposto al Consiglio.

A seconda delle materie nelle quali sono coinvolti, i comitati si riuniscono più o meno di frequente; nel caso dell'OCM, prima delle riforme del 1992 e del 2003, essi si riunivano, specie per quanto attiene alle *commodities*, anche tutte le settimane, e costituivano, dunque, strumenti importanti dell'attuazione della PAC.

3.- La diversificazione dei Comitati e la c.d. Comitologia

⁸) Sulla Comitologia si vedano, oltre a D. Bianchi, *op. cit.*, anche Savino, *I comitati dell'Unione europea*, cit.; Christiansen, Oettel, *21st Century Comitology Implementing Committees in the Enlarged European Union*, London, 2009; mi permetto anche di rinviare al mio *L'evoluzione pubblica nel mercato del grano (in Italia e negli altri Paesi del MEC)*, Milano, 1968, *passim*.

La diversificazione e moltiplicazione dei comitati è avvenuta, nel tempo, senza che si fosse individuata in modo chiaro una loro base giuridica; certamente non era pensabile di non riconoscere alla Commissione un potere di esecuzione, per la parte non affidata agli Stati membri, tuttavia questa presenza di rappresentanti degli Stati a fianco della Commissione nell'esecuzione delle parti più "sensibili" degli atti doveva essere meglio fondata sul Trattato. In particolare, la sola norma cui fare riferimento non era fra quelle che regolavano l'attività del Consiglio, ma una che si riferiva alla commissione. Infatti, l'art. 155 TCEE recitava:

“Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione

- vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente Trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del Trattato stesso,
- formula raccomandazioni o pareri nei settori definiti dal presente Trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario,
- dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e della Assemblea, alle condizioni previste dal presente Trattato, e
- esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite”.

Questo potere di esecuzione era contenuto negli atti del Consiglio il quale, tuttavia, aveva previsto, con l'accordo della Commissione, l'eventuale assistenza di questi comitati.

A seguito dell'adozione dell'Atto unico, si è provveduto, con il suo art. 10, a modificare una norma relativa al Consiglio, prevedendo che quest'ultimo possa conferire alla Commissione, “negli atti che esso adotta, la competenza di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare”.

Appare chiaro, specie a chi si sia occupato di comitologia nel diritto agrario comunitario, che la norma ora riportata, non è che la “copertura” di quanto il Consiglio aveva da tempo fatto in materia di esecuzione dei suoi atti: si era riservato, talvolta, il potere di esecuzione, aveva affidato alla Commissione lo stesso, spesso sottoponendolo all'ulteriore condizione della procedura di un comitato, variamente dotato di poteri.

La vera novità era contenuta nell'ultima frase della norma, che prevedeva l'adozione di una regola quadro per i vari tipi di comitato; si dava, così, avvio

all'adozione della prima decisione detta di "Comitologia", che tardò un poco ad essere approvata, ma che alla fine assunse la forma della decisione del Consiglio.

4.- Le ultime evoluzioni della Comitologia

Si arrivò, così, all'adozione della dec. 87/373, che individuava i diversi tipi di comitati utilizzabili nella PAC e nelle altre politiche della Comunità.

La detta decisione fu sostituita poi dalla dec. 1999/468, modificata da altra del 2006⁹: quest'ultima versione della decisione prevede quattro diverse procedure di comitato: consultivo, di gestione, di regolamentazione, di regolamentazione con rinforzo (che si differenziano per il diverso peso che assumono i pareri emessi dal comitato), ed attribuisce al Parlamento europeo un diritto generale di verifica quanto ai poteri attribuiti alla Commissione in atti adottati con la procedura di codecisione, e di adottare una risoluzione che impone alla Commissione di riesaminare l'atto e di sottoporlo nuovamente al comitato competente, avendo informato il Parlamento, ovvero di avanzare una proposta sul punto al Consiglio e al Parlamento.

Altra procedura nuova è stata la c.d. procedura Lamfalussy (o di salvaguardia), avviata nel 2001 al fine di rafforzare il quadro europeo della regolamentazione e del controllo del settore finanziario, cui si è fatto cenno all'inizio.

L'esperienza della detta procedura ha indotto la Commissione ad avanzare nuove proposte sulla sua modifica, al fine di rendere più efficace l'azione nel settore finanziario, specie in caso di necessità di interventi rapidi¹⁰.

Come si può agevolmente constatare, il sistema comitologico, integrato da quello Lamfalussy, ha un forte peso nell'adozione di atti di esecuzione di quelli adottati con le differenti procedure dal Consiglio e di natura legislativa. Esso ha avuto il pregio di far partecipare, anche se in forma differenziata, gli Stati membri, attraverso i loro funzionari, alla formazione di questo diritto derivato ovvero, come nel caso della procedura Lamfalussy, di coordinare gli atti di esecuzione di tipo anche nazionale.

D'altra parte, come indica, *ex post*, l'art. 202 TCE, l'esecuzione degli atti comunitari spetta anche agli Stati membri, e si può dire che sin dall'origine, anche quando non era ancora apparso sulla scena il principio di sussidiarietà, gli Stati hanno

⁹) La dec. 1999/468 del Consiglio del 28 giugno 1999, è pubblicata in GUCE L 198 del 17 luglio 1999, ed è stata modificata dalla dec. 2006/51 del Consiglio, del 17 luglio 2006, in GUCE L 200 del 22 luglio 2006.

¹⁰) Vedi il doc. COM (2009) 335 def. del, 3 luglio 2009 intitolato Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2008 {SEC(2009) 913.

svolto attività di normativa di esecuzione degli atti comunitari soprattutto quando ciò non poteva che essere meglio compiuto a livello nazionale: basti ricordare, per restare nel settore del diritto agrario comunitario, che gli organismi di intervento, previsti dai regolamenti di base, venivano individuati da ciascuno Stato membro.

5.- *Gli artt. 290 e 291 del TFUE*

La situazione ha subito un' ulteriore, e rilevante, scossa, che porterà sicuramente ad una revisione dell'intero sistema della comitologia, a seguito dell'adozione del TFUE entrato in vigore, assieme al nuovo TUE, il 1 dicembre 2009.

Infatti, nel TFUE non si riprende il vecchio art. 202, sostituendolo con gli artt. 290 e 291; al proposito, bisogna premettere che gli articoli in questione sembrano suddividere l'attività legislativa delegata della Commissione (art. 290) e quella esecutiva (art. 291), ma occorre anche segnalare che il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, non ratificato per il diniego di Francia ed Olanda, è stato largamente ripreso a Lisbona, e che esso conteneva una distinzione fra legge europea, legge quadro europea, regolamento europeo, decisione europea e raccomandazioni e pareri, definendoli nell'art. I – 33, mentre nei successivi artt. I – 36 e I – 37 si definivano rispettivamente i regolamenti europei delegati e gli atti esecutivi.

Orbene, l'organico tentativo di riordino delle fonti del diritto derivato comunitario disposto con l'art. I – 33 (per altro tutt'altro che chiaro, se non sotto il mero profilo lessicale) è stato espunto dal TFUE, mentre il contenuto dei successivi articoli citati è stato ripreso del TFUE nei ricordati artt. 290 e 291.

Prendendo spunto dall'art. 290, si rileva che esso inizia affermando che “Un atto legislativo può delegare la Commissione...” mentre l'art. I – 36 comincia stabilendo che “Le leggi e le leggi quadro possono delegare la Commissione...”. Come si può rilevare nessuna sostanziale modifica è stata apportata al testo della norma, che resta, tuttavia, per qualche verso, da interpretare.

Un primo problema si propone nell'interpretazione del primo comma del par. 1 dell'articolo, il quale stabilisce che “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”.

La norma non è di semplicissima lettura: infatti, se si può delegare alla Commissione il potere di modificare un atto legislativo con un suo atto di portata generale (si tratterebbe, di modificare un atto “legislativo”, secondo quanto previsto dal TFUE)¹¹, la delega dovrebbe, ovviamente, essere circostanziata, poiché la

(¹¹) Così si deduce dalla lettera dei par. 1 e 3 dell'art. 289 TFUE.

norma in questione prevede che l'atto che delega delimiti "esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega"¹², ma si precisa, restringendo assai la competenza in questione, che le modifiche non devono riguardare "gli elementi essenziali di un settore", riservati all'atto legislativo e "non possono pertanto essere oggetto di delega".

La limitazione dei compiti della Commissione, in questo campo, sarebbe drastica, a meno di ritenere ancora attuale la giurisprudenza della Corte sul punto, che in alcune sentenze ha affermato una interpretazione della delega alla Commissione molto flessibile¹³. Ma si potrebbe, ragionevolmente, ritenere che questa giurisprudenza sia, con questa nuova norma, superata; ne discenderebbe una possibilità di delega ridotta veramente al lumicino, rispetto a quanto praticato sino ad ora.

Ad esempio, sino ad ora, nel campo alimentare, il potere attribuito alla Commissione di modificare gli allegati delle direttive aromi e additivi sembra difficilmente riconducibile a modifiche non essenziali; per converso, però, tali modifiche vengono effettuate per dare applicazione concreta ai nuovi trovati della scienza, che suggerisce l'eliminazione di determinati prodotti (o l'inclusione di altri) dagli allegati in questione, e non sembra ragionevole che di ciò si occupi il legislatore ordinario, né efficiente ai fini dell'aggiornamento tempestivo di tali allegati.

È possibile, o quanto meno auspicabile, che finisca per prevalere una lettura "flessibile" della norma, al fine di consentire un ragionevole funzionamento del sistema normativo dell'UE.

Altro aspetto meritevole di qualche attenzione, e di una necessaria interpretazione, è quello dovuto all'affermazione che la delega possa essere revocata da una delle due Istituzioni dotate di potere normativo, Parlamento europeo e Consiglio¹⁴, senza che si individuino distinzioni fra deleghe contenute in atti legislativi adottati con procedura ordinaria o speciale; sembra si debba ritenere che il controllo possa essere esercitato solo da chi ha partecipato, come decisore, alla formulazione della delega¹⁵.

Per converso, si stabilisce che l'atto delegato possa entrare in vigore soltanto se "entro il termine fissato nell'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non

¹²) Si veda l'art. 202, par. 1, secondo comma.

¹³) V., sul punto, la sentenza *Rey Soda*, in causa 23/75 del 30 ottobre 1975, in *Raccolta*, 1301, e, più di recente, la sentenza *Parlamento europeo – Commissione*, in causa C-403/05 del 23 ottobre 2005, in *Raccolta*, I – 9045.

¹⁴) Così il par. 2, lett. a, dell'art. 290.

¹⁵) Su questa norma v. Adam Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, II edizione, Torino, 2010, p. 188 ss., che sembrano proporre, se pur in forma dubitativa, altra soluzione.

sollevano obiezioni”, che possono essere deliberate dal Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono, mentre il Consiglio delibera a maggioranza qualificata; anche qui si mantiene una disposizione che vincola il Parlamento a maggioranze complesse da raggiungere.

Si deve, comunque, segnalare, la proposta di regolamento della Commissione sull’attuazione degli artt. 290 e 291 TFUE¹⁶, nella quale l’Istituzione proponente, nella relazione di accompagnamento, rileva che “le disposizioni del nuovo trattato sugli atti delegati, di cui all’articolo 290 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (in appresso il “trattato”), consentono al legislatore di controllare l’esercizio delle competenze attribuite alla Commissione avvalendosi del diritto di revoca o del diritto di obiezione. Tali disposizioni sono per così dire autosufficienti e non necessitano di un quadro giuridicamente vincolante per divenire operative”; a ciò si può aggiungere che, probabilmente, la Commissione, nelle proposte di atti legislativi contenenti deleghe, introdurrà una formula che potrebbe diventare standard, ove si specificano in via generale i poteri che le vengono delegati.

Quanto all’art. 291, sembra che la sua formulazione si contrapponga alla conservazione di un sistema di Comitologia come sino ad ora concepito; tuttavia esso continua ad applicarsi, a titolo transitorio, in attesa del regolamento richiesto dallo stesso art. 291. Si aggiunga che l’accordo interistituzionale prevede anche che la decisione Comitologia continui ad applicarsi per l’esecuzione degli atti adottati prima dell’entrata in vigore del TFUE, sino alla adozione della nuova regolamentazione.

Tuttavia, la procedura del Comitato di regolamentazione, che è spesso adottata nel diritto alimentare comunitario, potrebbe sembrare, almeno in parte, adatta alle regole dettate dal TFUE; infatti essa prevede che il Parlamento europeo possa valutare se la Commissione abbia superato i limiti previsti dal regolamento (o regolamenti) adottati al proposito. Al contrario, però, poiché l’art. 291 stabilisce che i regolamenti da adottare per dargli applicazione fissino, in sostanza, i limiti entro i quali l’attività di esecuzione può essere svolta dagli Stati membri, e nulla dispone quanto alle Istituzioni comunitarie, se non che esse debbano adottare un regolamento al proposito, occorrerà, comunque, porre mano anche a questa procedura¹⁷.

In ogni modo una proposta di risoluzione del Parlamento europeo dell’aprile si conclude con queste richieste:

(¹⁶) V. la 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, Bruxelles, 9.3.2010, COM(2010) 83 definitivo 2010/0051 (COD)

(¹⁷) Sul punto v. Adam Tizzano, *op. cit.* p. 198.

“16.- invita ciascuna delle proprie commissioni a istituire un meccanismo che garantisca la massima coerenza dell'azione del Parlamento a norma dell'articolo 290 del TFUE;

17.- sollecita la Commissione a presentare in via prioritaria le proposte legislative necessarie per adeguare l'*acquis* alle disposizioni degli articoli 290 e 291 del TFUE; ritiene, per quanto riguarda l'articolo 290 del TFUE, che tale adeguamento non debba limitarsi alle misure in precedenza trattate con la procedura di regolamentazione con controllo, ma debba estendersi a tutte le pertinenti misure di portata generale, a prescindere dalla procedura decisionale o dalla procedura di comitatologia che si applicavano ad esse prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona;

18.- invita la Commissione a presentare con urgenza una proposta legislativa basata sull'articolo 291, paragrafo 3, del TFUE, che definisca 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; sottolinea che il Parlamento deve mantenere un diritto d'informazione per quanto riguarda gli atti di esecuzione, in quanto ciò gli consentirà di controllarne la legittimità”¹⁸.

Concludendo, il Parlamento europeo vuole contare di più anche in questa sede, e se ciò rappresenta un passo in avanti soprattutto per quanto riguarda la trasparenza e la democraticità dell'attività dell'Unione, non si può trascurare il fatto che da ciò deriveranno problematiche di esecuzione ed, anche, di adattamento della legislazione adottata con le procedure previste dal trattato (ordinaria e, forse, speciale) attraverso deleghe che sembrano indispensabili nel settore delle regole tecniche.

Tornando alla proposta della Commissione sull'argomento, quanto all'art. 291 essa rileva che “Le disposizioni del nuovo trattato sugli atti di esecuzione, di cui all'articolo 291, non accordano al Parlamento europeo e al Consiglio un ruolo di controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Tale controllo può essere esercitato solo dagli Stati membri. È necessario un quadro giuridico per instaurare le modalità di detto controllo”.

Da questa lettura la Commissione deduce una proposta di regolamento, ora citata, che sostituisce le decisioni comitologiche con un regolamento che individua due sole procedure che garantiscano la partecipazione degli Stati membri.

La prima, chiamata appunto “Procedura consultiva”, prevede:

“1. Il comitato formula il proprio parere, procedendo eventualmente a votazione.

Se il comitato procede a votazione, il parere è formulato alla maggioranza

⁽¹⁸⁾ Si veda il doc. 2010/2021(INI) del 2.3.2010, Progetto di relazione sul potere di delega legislativa (2010/2021(INI)), Commissione giuridica, Relatore: József Szájer.

prevista dall'articolo 238, paragrafo 1, del trattato (maggioranza semplice in seno al Consiglio: n.d.r.).

2. La Commissione decide le misure da adottare, tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere formulato. Essa informa il comitato del modo in cui ha tenuto conto del parere”.

La seconda, detta “Procedura d'esame” stabilisce:

“1. Il comitato formula il proprio parere a maggioranza qualificata, come previsto all'articolo 16, paragrafi 4 e 5, del Trattato sull'Unione europea.

2. Se il progetto di misure è conforme al parere del comitato, la Commissione adotta le misure in questione, a meno che circostanze eccezionali o nuovi elementi non giustifichino la non adozione. In tal caso, il presidente può sottoporre al comitato un nuovo progetto delle misure da adottare.

3. La Commissione non adotta le misure prospettate se esse non sono conformi al parere del comitato. Il presidente può sottoporre al comitato il progetto di misure per una nuova delibera o presentare una versione modificata del progetto di misure.

4. Se non è formulato un parere, la Commissione può adottare il progetto di misure. Se la Commissione non adotta il progetto di misure, il presidente può presentare al comitato una versione modificata del progetto.

5. In deroga al paragrafo 3, la Commissione può adottare progetti di misure non conformi al parere del comitato, nei casi in cui la mancata adozione entro una scadenza imperativa comporti considerevoli turbative dei mercati oppure un rischio per la sicurezza delle persone o per gli interessi finanziari dell'Unione. In tal caso, la Commissione informa immediatamente il comitato delle ragioni che la inducono ad adottare le misure e può sottoporre tali misure al comitato per una seconda delibera. Se le misure adottate non sono conformi al secondo parere del comitato o se non sono state presentate per una seconda delibera entro un mese dalla loro adozione, la Commissione le abroga immediatamente. Se le misure sono conformi al secondo parere del comitato o in assenza di parere, tali misure rimangono in vigore.”

Basta la sola lettura del testo proposto, per concludere che si tratta di una versione modificata delle regole che reggono il funzionamento dell'attuale – in *prorogatio* – comitato di gestione.

Il fatto è che il Parlamento europeo potrebbe agevolmente accettare questa soluzione, visto che l'art. 291 lo tiene ai margini quanto al processo di esecuzione, mentre per quanto riguarda l'art. 290 la Commissione riconosce che esso non dovrebbe essere vincolato da specifiche regole di comportamento, ulteriori rispetto al TFUE.

Il Consiglio, invece, potrebbe farsi portatore delle pretese degli Stati membri e non adottare la proposta perché poco tutoria degli interessi di questi ultimi; ma neppure



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno IV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2010

questo è certo, sicché è possibile che, alla fine, la proposta di regolamento in questione venga adottata.

Se così fosse, la montagna dell'art. 291 avrebbe partorito un topolino, mentre la sorte e portata dell'art. 290 sembrano essere legate dalla prassi e, soprattutto, dall'orientamento della Corte di giustizia.