

Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati

Giuseppina Pisciotta

Un profilo di indagine interessante che viene in evidenza dalla lettura del Regolamento (UE) 2017/625 riguarda il modello normativo adottato e la sua capacità di raggiungere gli obiettivi che lo stesso si pone. Come noto, infatti, al 19° considerando, il Regolamento individua quale obiettivo principale quello della piena armonizzazione della disciplina europea in materia di controlli ufficiali: *“Al fine di razionalizzare e di semplificare il quadro normativo globale, perseguendo contestualmente l’obiettivo di legiferare meglio, le norme relative ai controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere integrate in un unico quadro normativo relativo ai controlli ufficiali. A tal fine, il regolamento (CE) n. 882/2004 e gli altri atti dell’Unione che attualmente disciplinano i controlli ufficiali in settori specifici dovrebbero essere abrogati e sostituiti dal presente regolamento”*.

Il regolamento mira, pertanto, a stabilire un quadro armonizzato a livello europeo con riferimento all’organizzazione dei controlli ufficiali e delle attività ufficiali diverse dai controlli nell’intera filiera agroalimentare, tenendo conto delle norme sui controlli ufficiali preesistenti (di cui al Regolamento (CE) n. 882/2004) ed alla copiosa legislazione settoriale attualmente vigente.

Il regolamento si prefigge, dunque, il compito di realizzare un quadro legislativo unico per l’organizzazione dei controlli ufficiali al fine di verificare la conformità alla legislazione sulla filiera agroalimentare dell’Unione con riguardo a tutti i settori disciplinati da tale legislazione.

Con la precisazione, però, che in alcuni di tali settori, la legislazione dell’Unione richiede e stabilisce il rispetto di prescrizioni dettagliate in ragione delle

competenze speciali e degli strumenti specifici necessari per una compiuta ed efficace esecuzione dei controlli ufficiali.

In tal senso il legislatore affida allo strumento della “delega” la piena attuazione degli obiettivi proposti. Sul punto si ricorda che una volta che un atto giuridico dell’UE è stato adottato, può essere necessario aggiornarlo per riflettere gli sviluppi in un determinato settore o per garantirne la corretta esecuzione. Il Parlamento europeo e il Consiglio possono, a tal fine, autorizzare la Commissione ad adottare rispettivamente atti delegati e atti di esecuzione.

L’obiettivo della delega di potere dal legislatore europeo, è quello di assicurare che la legislazione risulti semplice e che, allo stesso tempo, possa essere agevolmente completata ed aggiornata senza dover ricorrere a macchinose e ripetute procedure legislative.

La delega permette, dunque, di affrontare gli aspetti più dettagliati e specifici di un provvedimento legislativo europeo, consentendo altresì al legislatore di conservare, in ultima istanza, il potere e la responsabilità che gli competono.

L’art. 290 del TFUE stabilisce, infatti, 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”*.¹

Il Trattato conferisce al legislatore (congiuntamente al Parlamento europeo ed al Consiglio in caso di procedura legislativa ordinaria; ad una sola delle due Istituzioni in caso di procedura legislativa speciale) la possibilità di delegare alla Commissione, nel rispetto di determinate condizioni, l’adozione di atti giuridici vincolanti non legislativi.

Particolare importanza assumono, pertanto, i limiti previsti dalla su riportata disposizione.

Va innanzitutto evidenziato che la delega rappresenta un’ “opzione” concessa al legislatore. L’attribuzione o meno della delega nasce dunque da una valutazione politica, legata alla volontà del Parlamento europeo e/o del Consiglio, di non addentrarsi in questioni che potrebbero essere affrontate, in modo più proficuo, rapido ed efficace,

(¹) Per un’analisi della genesi della norma anche in relazione al suo uso nella PAC cfr. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2010, p. 3 ss.

dall'organo esecutivo dell'Unione.

La delega, ad ogni modo, può essere concessa solo mediante un c.d. atto di base, necessariamente di natura legislativa.

Alla luce del Trattato, l'atto delegato proveniente dalla Commissione ha portata generale. Esso si affianca, dunque, ai regolamenti e alle direttive (c.d. *self-executing*). Con l'ulteriore precisazione che la delega può unicamente riguardare quegli elementi la cui modifica, introduzione o eliminazione non pregiudichi il perseguimento degli obiettivi della politica comunitaria dettati nel Trattato oltre che nello specifico atto legislativo di base.

Obiettivo primario della delega rimane comunque quello di garantire il perseguimento della finalità sottesa all'art. 290 TFUE nel pieno rispetto dei limiti da esso dettati, consistenti nel delimitare esplicitamente, nell'atto di base, quali siano gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere rimessa alla Commissione.

Il Trattato, sul punto, lasciando al Legislatore ampia discrezionalità nel definire i suddetti limiti, gli impone allo stesso tempo di esplicitare e di chiarire quali siano le condizioni alle quali essa è conferita.

L'ambito della delega, pertanto, oltre che di una delimitazione generica fornita dallo stesso Trattato, viene stabilito in modo ben più puntuale ed accurato dal Legislatore nell'emanazione dell'atto di base.

A dar ulteriore conferma della natura e delle peculiarità proprie degli atti giuridici esaminati, l'ultimo paragrafo del citato articolo 290 TFUE stabilisce che nel titolo degli atti delegati venga appunto indicato l'aggettivo "delegato": a regolamenti, direttive e decisioni, si affiancano così "regolamenti delegati", "direttive delegate" e "decisioni delegate".

Il Legislatore europeo si avvale del sistema della delega ogniqualvolta sia chiamato a legiferare su questioni complesse, per rilevanza o tecnicismo, che richiedono un più elevato grado di competenze che la Commissione è in grado di garantire. Essa, infatti, prepara e adotta gli atti delegati previa consultazione dei gruppi di esperti, composti da rappresentanti di tutti i paesi dell'UE, che si riuniscono su base periodica o occasionale.

Nel contesto dell'agenda "Legiferare meglio" della Commissione, i cittadini e le altre parti interessate possono inoltre esprimere un loro parere su un progetto di atto delegato per un periodo di quattro set-

timane, fatta eccezione, ad esempio, per i casi di emergenza o laddove i cittadini e le parti interessate abbiano già apportato un contributo.

Una volta che la Commissione ha adottato l'atto, il Parlamento e il Consiglio hanno a disposizione, almeno di regola, due mesi di tempo per formulare eventuali obiezioni. Ove ciò non accada, l'atto delegato entra in vigore.

Gli atti adottati contengono, inoltre, una "relazione" il cui scopo è quello di riassumere e rendere note le osservazioni ricevute e ed il loro utilizzo.

Il sistema così descritto consente da un lato, la possibilità di avvalersi di consultazioni di gruppi di esperti, necessarie in ambiti nei quali assumono un ruolo fondamentale conoscenze scientifiche e tecniche in continua evoluzione (di cui la materia della sicurezza alimentare rappresenta un esempio appropriato); dall'altro lato, gli atti delegati rispondono ad esigenze di maggiore celerità e semplicità. Essi assicurano che la legislazione possa essere più agevolmente completata ed aggiornata, senza dover attendere le lungaggini che connotano le procedure legislative ordinarie e speciali.

Ma, tornando al Regolamento (UE) 2017/625, e alla scelta tecnico-legislativa in esso adottata, l'art. 144 del Reg. statuisce che *"Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo. 2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 18, paragrafo 7, all'articolo 21, paragrafo 8, all'articolo 41, all'articolo 45, paragrafo 4, all'articolo 47, paragrafo 3, all'articolo 48, all'articolo 50, paragrafo 4, all'articolo 51, all'articolo 53, paragrafo 1, all'articolo 62, paragrafo 3, all'articolo 64, paragrafi 2 e 5, all'articolo 77, paragrafi 1 e 2, all'articolo 92, paragrafo 4, all'articolo 99, paragrafo 2, all'articolo 100, paragrafo 6, all'articolo 101, paragrafo 2, all'articolo 126, paragrafo 1, all'articolo 142, paragrafi 1 e 2, all'articolo 149, paragrafo 2, all'articolo 150, paragrafo 3, all'articolo 154, paragrafo 3, all'articolo 155, paragrafo 3, e all'articolo 165, paragrafo 3, è conferito alla Commissione per un periodo di cinque anni a decorrere dal 28 aprile 2017. La Commissione elabora una relazione sulla delega di potere al più tardi nove mesi prima della scadenza del periodo di cinque anni. La delega di potere è tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si opponga-*

no a tale proroga al più tardi tre mesi prima della scadenza di ciascun periodo”.

Pertanto, al precipuo fine di evitare prassi attuative divergenti – foriere di disparità nel gioco della concorrenza; nonché nella protezione della sanità umana, animale e vegetale, del benessere degli animali, della protezione dell’ambiente in rapporto a OGM e prodotti fitosanitari, nonché possibile causa di turbamento del funzionamento del mercato interno di animali e merci rientranti nell’ambito di applicazione del presente regolamento – viene conferita alla Commissione la possibilità di adottare norme aggiuntive, rispetto a quelle di cui al regolamento stesso, che siano in grado di rispondere alle peculiari esigenze di controllo dei settori suddetti.

In particolare, tali norme dovrebbero stabilire prescrizioni specifiche - sostitutive o aggiuntive - per l’esecuzione dei controlli ufficiali nei settori indicati agli artt. 18-27 del regolamento, insieme ai criteri specifici volti ad attivare meccanismi di assistenza amministrativa stabiliti dal regolamento medesimo.

In altri casi, tali norme aggiuntive potrebbero risultare necessarie per fornire un quadro più dettagliato per l’esecuzione di controlli ufficiali su alimenti e mangimi qualora emergano nuovi elementi riguardo ai rischi sanitari per l’uomo e per gli animali, o, relativamente a OGM e prodotti fitosanitari, nonché rischi per l’ambiente, se tali elementi indicano che in assenza di specifiche comuni per l’esecuzione dei controlli ufficiali negli Stati membri i detti controlli non garantirebbero il livello di protezione da tali rischi richiesto dalla legislazione dell’Unione in materia di filiera agroalimentare.

Come evidenziato, infatti, gli atti delegati consentono una più rapida, precisa e tecnica produzione normativa. L’azione dell’organo esecutivo, affiancandosi alla funzione legislativa propria del Parlamento e del Consiglio (quali istituzioni deleganti), consente una risposta certamente più immediata oltre che più in linea con le esigenze che l’evolversi delle conoscenze scientifiche – sempre più precise ed in costante mutamento – richiedono.

Invero, l’attività normativa propria delle istituzioni a ciò preposte, non consentirebbe una risposta che consenta, in tempi brevi, di garantire un adeguamento normativo - a livello europeo - volto a fronteggiare eventuali nuovi rischi od esigenze nell’ambito di alimenti e mangimi; della salute e benessere

degli animali; della sanità delle piante, nonché dei prodotti fitosanitari.

Nonostante, dunque, lo strumento della delega possa astrattamente definirsi adatto per raggiungere l’obiettivo di armonizzazione della legislazione europea e nonostante esso certamente risponda ad esigenze di maggiore celerità e tecnicismo, non sembra però potersi altresì affermare che i suddetti obiettivi siano stati pienamente raggiunti dal Reg. 2017/625.

Si pensi, ad esempio, all’art. 18 del regolamento (*Norme specifiche sui controlli ufficiali e per le azioni intraprese dalle autorità competenti in merito alla produzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano*), il cui paragrafo 7 così statuisce: *“La Commissione adotta conformemente all’articolo 144 atti delegati al fine di integrare il presente regolamento relativamente a norme specifiche per l’esecuzione dei controlli ufficiali di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo riguardanti:*

a) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera a), quando in taluni macelli l’ispezione ante mortem può essere effettuata sotto la supervisione o sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale, a condizione che le deroghe non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento;

b) criteri e condizioni per determinare, relativamente a pollame e lagomorfi, quando sono soddisfatte garanzie sufficienti per l’esecuzione dei controlli ufficiali sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale in relazione alle ispezioni ante mortem di cui al paragrafo 2, lettera b);

c) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera a), quando l’ispezione ante mortem può essere effettuata al di fuori del macello in caso di macellazione d’urgenza;

d) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettere a) e b), quando l’ispezione ante mortem può essere effettuata presso l’azienda di provenienza;

e) criteri e condizioni per determinare quando sono soddisfatte garanzie sufficienti per l’esecuzione dei controlli ufficiali sotto la responsabilità di un veterinario ufficiale in relazione all’ispezione post mortem e alle attività di audit di cui al paragrafo 2, lettere c) e d);

f) in caso di macellazione d’urgenza, criteri e condi-

zioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera c), quando l'ispezione post mortem deve essere effettuata dal veterinario ufficiale;

g) in relazione a pettinidi, gasteropodi marini e olturoidei, criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 6, quando le zone di produzione e di stabulazione non sono classificate;

h) deroghe specifiche riguardo al *Rangifertarandustarandus*, al *Lagopuslagopus* e al *Lagopusmutus* al fine di consentire la continuazione di antiche usanze e prassi tradizionali e locali, a condizione che le deroghe non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi del presente regolamento; L 95/32 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 7.4.2017;

i) criteri e condizioni per determinare, in deroga al paragrafo 2, lettera d), quando i controlli ufficiali presso i laboratori di sezionamento possono essere effettuati da personale designato dalle autorità competenti a tale scopo e adeguatamente formato;

j) prescrizioni minime specifiche per il personale delle autorità competenti e per il veterinario ufficiale e l'assistente ufficiale volte ad assicurare l'esecuzione adeguata dei loro compiti di cui al presente articolo, comprese prescrizioni minime in materia di formazione;

k) adeguate prescrizioni minime in materia di formazione del personale del macello che fornisce assistenza nell'esecuzione di compiti connessi ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali ai sensi del paragrafo 3".

Come emerge dal testo riportato, i limiti ed i criteri che l'atto base indica non appaiono precisi né tanto meno in grado di delimitare compiutamente il potere normativo rimesso alla Commissione. Al contrario, le prescrizioni ivi indicate – così come quelle proprie di altre norme analoghe del Regolamento – consentono all'organo esecutivo di operare scelte ampie, para-normative, che anziché integrare il contenuto del Regolamento, di fatto lo sostituiscono.

L'ampiezza di tale delega sembra, peraltro, inevitabilmente confliggere con l'esigenza di armonizzazione che il legislatore europeo si prefigge, proprio in un ambito – quello dei controlli ufficiali – che richiede costante miglioramento e coordinamento tra i paesi membri, al fine di raggiungere e mantenere standard elevati ed omogenei.

Ulteriore criticità che emerge dal regolamento in

esame, deriva dalla data stabilita per la sua entrata in vigore.

In primo luogo, il richiamato art. 144 conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per un periodo di cinque anni a decorrere dal 28 aprile 2017, periodo che può tacitamente prorogarsi per periodi di identica durata salvo espressa opposizione di Parlamento e Consiglio da manifestarsi entro i tre mesi precedenti alla scadenza di ciascun periodo.

Il meccanismo delineato, di fatto, conferisce alla Commissione il potere di prorogare a tempo indeterminato il momento dell'emanazione dei regolamenti delegati nelle materie specificamente indicate agli artt. 18 e ss., ledendo l'esigenza di celerità, certezza ed armonizzazione che il meccanismo della delega si propone di realizzare.

In secondo luogo, l'art. 146 del Reg. 2017/625 statuisce che "I regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE, nonché la decisione 92/438/CEE sono abrogati con effetto dal 14 dicembre 2019".

La disposizione richiamata, prevedendo l'abrogazione della normativa attualmente vigente in materia di controlli solo a partire dal dicembre 2019, di fatto limita fortemente la portata del regolamento, contribuendo ad un ulteriore frammentazione ed incertezza circa la legislazione di riferimento. Per favorire l'effettiva armonizzazione delle norme nelle materie in esame, sarebbe stato forse più opportuno che il legislatore comunitario avesse previsto l'applicabilità immediata delle disposizioni contenute nel regolamento, ferma restando l'intangibilità delle situazioni giuridiche esaurite.

Inoltre, gli artt. 147 e seguenti, precisando in che modo i regolamenti e le direttive vigenti nelle materie oggetto del regolamento in esame verranno modificate, non sembra neppure apportare modifiche tali da giustificare il riordino della normativa vigente, specialmente alla luce della molteplicità – e dunque diversificazione - degli atti delegati chiamati a regolare ciascun ambito.

In tal senso si guardi al Reg. (CE) n. 882/2004 (relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materie di mangimi ed alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali); ed ai Reg. (CE) n. 852/2004 e n. 853/2004

(sull'igiene dei prodotti alimentari). Essi, nonostante richiedano la cooperazione della Commissione e dei singoli Stati membri nella produzione legislativa inerente le materie poste ad oggetto dei regolamenti (così differenziandosi dal Reg. (UE) 2017/625 che invece rimette tale compito esclusivamente alla Commissione al fine di garantire un'opera di effettiva armonizzazione), al pari del regolamento del 2017, si avvalgono dell'esercizio del potere di delega alla Commissione sancendo criteri e limiti anche in tal sede ampi ed affatto particolareggiati.

Si guardi, ancora, al Reg. (CE) n.1069/2009 recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano, il quale - ai considerando nn. 68, 69, 70 e 71 - rimette alla Commissione il compito di individuare norme puntuali, omogenee ed efficaci che siano in grado di porre in essere le misure necessarie per l'esecuzione del citato regolamento.

Anche in tal sede, però, la delega appare alquanto ampia e, conseguentemente, rimessa alla discrezionalità dell'organo esecutivo.

ABSTRACT

In this work the Author examines the legislative technique used by the European Parliament in the regulation 625 of 2017 which entrusts the instrument of delegation with the integration of important parts of the same and highlights how this technique removes the European legislator from the aim pursued rationalization and simplification of the global regulatory framework by integrating the rules relating to official controls, currently located in specific sectors, in a single regulatory framework relating to official controls.