

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) del Consiglio n. 485/2008 relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia

COM(2010) 761 definitivo — 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Relatore unico: **Nikolaos LIOLIOS**

Il Consiglio, in data 1° febbraio 2011, e il Parlamento europeo, in data 18 gennaio 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 42, 43, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) del Consiglio n. 485/2008 relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia

COM(2010) 761 definitivo — 2010/0366 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 aprile 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 4 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 149 voti favorevoli, 3 voti contrari e 13 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Con l'obiettivo di armonizzare con il Trattato di Lisbona il regolamento (CE) n. 485/2008 del Consiglio relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia, si propone di allineare le competenze di esecuzione conferite alla Commissione da detto regolamento con la differenziazione tra poteri delegati e competenze di esecuzione della Commissione introdotta dagli articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo è favorevole ad attuare procedure di consultazione con le parti interessate e a ricorrere al parere di esperti in fase di elaborazione degli atti dell'Unione europea.

1.3 Quanto all'allineamento del regolamento (CE) n. 485/2008 con l'articolo 290 del TFUE, il CESE ritiene che la proposta della Commissione soddisfi i limiti sostanziali posti dal legislatore, per la delega di poteri, all'articolo 290, paragrafo 1, secondo comma, del TFUE. La proposta della Commissione relativa al nuovo contenuto della seconda frase dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento delimita esplicitamente gli obiettivi, il contenuto e la portata della delega di potere.

1.4 Al contrario, il CESE ritiene che la Commissione non rispetti i limiti temporali posti dal legislatore per la delega di poteri all'articolo 290, paragrafo 1, secondo comma, del TFUE. La proposta formulata dalla Commissione all'articolo 13 bis del nuovo regolamento, secondo la quale il potere di adottare gli atti delegati è conferito alla Commissione per un periodo di

tempo indeterminato va oltre quanto prescritto dal legislatore riguardo alla chiara definizione della durata della delega di potere; risulta quindi in contraddizione con il principio di proporzionalità e solleva interrogativi rispetto al principio di legittimità. Il CESE ritiene che la durata della delega di potere conferita alla Commissione debba essere chiaramente limitata ad un periodo di tempo ben definito.

1.5 Il CESE è favorevole a ridurre il termine entro il quale il Parlamento europeo e il Consiglio possono sollevare obiezioni a un atto delegato, portandolo da tre mesi, secondo il sistema vigente, a due mesi, purché la proroga del termine passi a due mesi.

1.6 Il CESE esprime riserve riguardo alla valutazione delle disposizioni che riguardano le competenze di esecuzione della Commissione, quali risultano dall'articolo 13 *quinquies* proposto. L'articolo in esame rimanda al regolamento (CE) n. 1290/2005 ⁽¹⁾, che è attualmente in corso di modifica ⁽²⁾. Il contenuto del regolamento (CE) n. 1290/2005, pur di enorme importanza per il regolamento (CE) n. 485/2008, non è noto ⁽³⁾. Tenuto conto, però, del fatto che l'articolo del regolamento (CE) n. 1290/2005 modificato rimanda a sua volta alla nuova procedura di comitato, prevista dal nuovo regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1).

⁽²⁾ Proposta di regolamento (UE) n. xxx/xxx del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune e abrogazione dei regolamenti (CE) n. 165/94 e (CE) n. 78/2008 del Consiglio, COM(2010) 745 definitivo.

⁽³⁾ Cfr. punto 4.2.

relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione ⁽⁴⁾, e visto che detta procedura semplifica il regime precedentemente in vigore, secondo l'avviso del CESE il nuovo articolo 13 *quinquies* proposto non suscita problemi di applicazione.

2. Contesto generale del parere

2.1 Nella proposta di modifica del regolamento in esame, la Commissione sostiene che i poteri di esecuzione conferiti alla Commissione dal regolamento (CE) n. 485/2008 del Consiglio devono essere adattati alla differenziazione tra poteri delegati e competenze di esecuzione della Commissione introdotta dagli articoli 290 e 291 del TFUE.

2.2 Il nuovo articolo 291 del TFUE si basa sui precedenti articoli 202, terzo trattino, e 211, quarto trattino, del Trattato che istituisce la Comunità europea, che conferivano alla Commissione o, in determinati casi, al Consiglio il potere di esercitare delle competenze di esecuzione. L'articolo 290 del TFUE, al contrario, conferisce alla Commissione un nuovo potere: quello di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo. L'articolo 291 del TFUE disciplina l'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione o, in casi specifici, al Consiglio.

2.3 Nella proposta della Commissione l'allineamento del regolamento (CE) n. 485/2008 con l'articolo 290 del TFUE trova riscontro in particolare nel nuovo articolo 1, paragrafo 2, e nei due nuovi articoli 13 *bis*, *ter* e *quater* del regolamento proposto. L'allineamento con l'articolo 291 del TFUE trova invece maggior riscontro nel nuovo articolo 13 *quinquies*.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato economico e sociale europeo è favorevole ad attuare procedure di consultazione con le parti interessate e a ricorrere al parere di esperti in fase di elaborazione degli atti dell'Unione europea. Secondo il CESE, queste procedure sono particolarmente importanti per l'attuale proposta di armonizzazione del regolamento (CE) n. 485/2008 con il Trattato di Lisbona, poiché le modifiche con finalità semplificative non hanno né portata limitata né carattere puramente tecnico. Esse riguardano il settore dell'agricoltura che, essendo oggetto di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri (cfr. articolo 4, paragrafo 2, secondo comma, lettera d) del TFUE), nonché soggetto alle condizioni di cui all'articolo 43 del TFUE, costituisce un settore particolarmente sensibile.

3.2 Quanto all'allineamento delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione dal regolamento (CE) n. 485/2008 con la differenziazione tra poteri delegati e competenze di esecuzione della Commissione, deve risultare netta la distinzione tra gli atti «quasi legislativi» di cui all'articolo 290 e gli atti di

esecuzione di cui all'articolo 291 del TFUE. Nella propria comunicazione sull'attuazione dell'articolo 290 del TFUE ⁽⁵⁾, la Commissione osserva che il legislatore conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati a fini di maggiore efficacia. Così facendo, le consente di completare o modificare l'opera del legislatore. Una delega del genere è sempre facoltativa e deve adempiere le condizioni poste dal Trattato. L'articolo 291 del TFUE consente invece alla Commissione di adottare atti di esecuzione - di natura non legislativa. L'esecuzione e l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione spettano [ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 1, del TFUE associato all'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE)] agli Stati membri. Nell'esecuzione e attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, essi esercitano una competenza propria, non una competenza dell'Unione. Questo potere degli Stati membri può essere limitato solo se l'esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione richiede condizioni uniformi. Soltanto in questo caso la Commissione esercita la competenza di esecuzione conferitale dall'articolo 291 del TFUE, che nella fattispecie è obbligatoria ⁽⁶⁾.

3.3 Nel conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati, il legislatore deve caso per caso limitare l'ambito di esercizio di tale competenza. Ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 1, secondo comma, del TFUE il legislatore deve delimitare esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Si definiscono così due tipi di limiti della delega di potere: i limiti sostanziali e quelli temporali ⁽⁷⁾.

3.4 Nella fattispecie occorre stabilire se il legislatore rispetta, nel regolamento in esame, i limiti sostanziali e temporali previsti.

3.5 I limiti sostanziali della delega di potere, definiti all'articolo 1, paragrafo 2, della proposta di regolamento, riguardano la stesura da parte della Commissione di un elenco di misure che, per loro natura, non si prestano ad una verifica a posteriori mediante il controllo di documenti commerciali, e alle quali non si applica il regolamento.

3.6 La delega di potere in oggetto è effettivamente chiara e delimitata. Non va contro l'articolo 290 del TFUE, ma riguarda di fatto elementi non essenziali di un atto legislativo e i suoi obiettivi, il suo contenuto e la sua portata sono sufficientemente delimitati.

3.7 Quanto ai limiti temporali della delega, la Commissione propone all'articolo 13, lettera a) del regolamento che «il potere di adottare gli atti delegati di cui al presente regolamento [sia] conferito alla Commissione per un periodo di tempo indeterminato». Tale proposta contrasta, in primo luogo, con l'articolo 290, paragrafo 1, secondo comma, del TFUE a norma del quale gli atti legislativi delimitano esplicitamente, tra l'altro, la durata della delega di potere.

⁽⁴⁾ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13. Il regolamento in questione abroga la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23).

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 definitivo.

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 definitivo, pag. 3 e seguenti.

⁽⁷⁾ È quanto osserva anche la Commissione nel documento COM(2009) 673 definitivo, pag. 5 e seguenti.

3.8 Come risulta dalla comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'articolo 290 del TFUE ⁽⁸⁾ la proposta è motivata dal «parere che una disposizione del genere non sancisca la pratica delle cosiddette "clausole di estinzione" (*sunset clauses*) le quali, se figurano in un atto legislativo, pongono automaticamente un termine ai poteri conferiti alla Commissione, obbligandola in pratica a presentare una nuova proposta legislativa non appena il termine fissato dal legislatore sia giunto a scadenza. L'articolo 290 esige anzitutto che i poteri delegati vengano disciplinati in modo chiaro e prevedibile; esso non impone invece che la Commissione sia soggetta a termini ultimativi». Per questo motivo la Commissione ritiene che le deleghe di potere debbano essere in linea di principio a tempo indeterminato. A corroborare ulteriormente questa posizione la Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 2, lettera a) del TFUE il Parlamento europeo o il Consiglio possono decidere di revocare la delega: «Giuridicamente, una revoca genera effetti identici a quelli di una clausola di estinzione; entrambe pongono un termine ai poteri conferiti alla Commissione, alla quale spetta - ove ciò risulti utile e necessario - presentare in un secondo tempo una proposta legislativa. In altre parole, se in determinati settori il legislatore reputa necessario evitare che la delega di potere si trasformi in mandato perpetuo, può riservarsi il diritto di revoca, il quale peraltro può rivelarsi molto più elastico, in sede di applicazione, di una clausola di estinzione automatica».

3.9 Nell'allegato alla comunicazione, la Commissione prevede alcuni modelli di attuazione del nuovo articolo del Trattato. Quanto ai limiti temporali della delega di potere, la Commissione propone una durata indeterminata o la definizione di un periodo di validità della delega che, in caso di revoca da parte del Parlamento europeo o del Consiglio, viene automaticamente prorogata per un periodo di identica durata ⁽⁹⁾.

3.10 La delega di durata indeterminata alla Commissione per l'adozione di atti delegati non comporta in alcun caso una chiara definizione della durata della delega di potere. Il Trattato richiede espressamente una chiara definizione della durata della delega di potere per consentire il controllo pratico ed efficace della Commissione da parte del legislatore. Il diritto di revoca della delega di potere da parte del Parlamento europeo o del Consiglio, ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 2, primo comma, del TFUE non può sostituire il dispositivo del legislatore che prevede una chiara definizione della durata della delega. Il diritto di revoca costituisce infatti una clausola aggiuntiva di salvaguardia a tutela dei diritti del legislatore. Il conferimento alla Commissione di una delega di potere di durata indeterminata comporta un superamento dei limiti temporali della delega di potere previsti all'articolo 290 del TFUE, nonché delle competenze della Commissione.

3.11 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, l'agricoltura è oggetto di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri. Ciò significa che, qualora l'Unione prenda l'iniziativa di legiferare, dovrà comunque farlo nel rispetto del principio di sussidiarietà (cfr. articolo 5, paragrafo 3, del TUE). La proposta di regolamento emendato riguarda i controlli, l'assistenza e la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione

per quanto attiene alle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia. L'adozione di un regolamento da parte dell'Unione è giustificata dalla necessità di un approccio comune in questo settore, che sia uniforme a livello europeo. In virtù del principio di proporzionalità (cfr. articolo 5, paragrafo 4, del TUE), il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione devono limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati. Il conferimento alla Commissione, per una durata indeterminata, del potere di adottare gli atti delegati contravviene all'esigenza di stabilire, per la delega, una durata delimitata onde consentire un controllo regolare ed efficace dell'operato della Commissione nell'adozione di atti «quasi legislativi». Ciò costituisce di conseguenza un aggiramento del principio di proporzionalità e, di conseguenza, di quello di sussidiarietà, e potrebbe quindi essere oggetto di denuncia presso la Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 8 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ⁽¹⁰⁾.

3.12 La delega di poteri alla Commissione per l'adozione di atti delegati influisce, peraltro, sulla separazione dei poteri. Gli organi legislativi dell'Unione sono il Parlamento europeo e il Consiglio: il potere di adottare atti «quasi legislativi» viene conferito alla Commissione, che detiene il potere esecutivo, a titolo derogatorio. Quanto alle questioni di legittimazione democratica fondamentale che si pongono in questo caso, va rispettato il legislatore quando dispone che occorre delimitare esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Del resto, dal momento che l'articolo 290 non prevede, al contrario dell'articolo 291, paragrafo 3, del TFUE, un regime di controllo degli atti delegati della Commissione, il diritto di controllo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio deve restare inalterato.

3.13 La proposta della Commissione di un rinnovo automatico della delega di potere ad essa conferita, formulata in alternativa alla delega di potere di durata indeterminata, costituirebbe una minaccia altrettanto grave al diritto primario dell'Unione.

3.14 Concludendo, il conferimento di una delega di potere di durata indeterminata alla Commissione per l'adozione di atti delegati non costituisce un corretto allineamento con l'articolo 290 del TFUE. Il diritto di revoca della delega di potere da parte del Consiglio o del Parlamento europeo non ha la stessa funzione della delimitazione precisa della durata della delega, che è quella di consentire al legislatore di esercitare un controllo regolare ed efficace sugli atti «quasi legislativi» della Commissione. La Commissione, quando adotta degli atti delegati, non esercita una competenza propria, ma una competenza del potere legislativo. Non si può limitare il diritto dell'organo competente, in questo caso il legislatore, di esercitare un controllo regolare ed efficace sulla Commissione. È inoltre opportuno respingere la proposta della Commissione di conferirle una delega di potere di durata indeterminata ai fini dell'adozione di atti delegati in quanto l'agricoltura è oggetto di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri e quindi qualunque atto legislativo dell'Unione in questo ambito deve essere conforme al principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 definitivo, pag. 5 e seguenti.

⁽⁹⁾ Articolo A, COM(2009) 673 definitivo, pag. 13.

⁽¹⁰⁾ GU C 83 del 30.3.2010, pag. 206.

3.15 Quanto al termine dei due mesi dalla data di notifica introdotto dal nuovo articolo 13, lettera c), del regolamento emendato, termine entro il quale il Parlamento europeo e il Consiglio possono sollevare obiezioni, esso costituisce un passo indietro rispetto ai tre mesi applicati finora. Nell'ottica di accelerare la procedura e renderla più efficace, il CESE non si oppone al fatto di abbreviare il termine, purché esso possa essere prorogato di due mesi.

3.16 L'articolo 13 *quinqüies* della proposta di regolamento riguarda l'applicazione dell'articolo 291 del TFUE ed è conforme al suo contenuto. Sarà anche in applicazione il nuovo 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 ⁽¹¹⁾. Esso semplifica la precedente procedura di comitato, in quanto prevede solo due opzioni: la procedura consultiva e quella d'esame.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE fa osservare di essere stato chiamato ad emettere un parere su temi che non sono ancora ben definiti. A titolo di

esempio, nel quarto considerando della proposta della Commissione si fa riferimento all'articolo 41 *ter*, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, e nell'articolo 13 *quinqüies* della proposta si cita l'articolo 42 *quater*, secondo paragrafo, dello stesso regolamento (CE) n. 1290/2005 ⁽¹²⁾, quando tale regolamento non contiene né l'articolo 41 *ter* né l'articolo 42 *quater*.

4.2 La Commissione ha presentato una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 ⁽¹³⁾ ma la procedura di adozione non è stata ancora completata. La proposta non è stata ancora adottata né dal Consiglio dell'Unione europea né dal Parlamento europeo, e anche qualora in futuro venisse adottata, gli articoli 41 *ter* e 42 *quater* faranno riferimento al nuovo contenuto del regolamento (CE) 1290/2005, il quale avrà una numerazione differente. D'altronde, al punto 26 della proposta della Commissione l'articolo 41 risulta soppresso e non esiste quindi un articolo 41 *ter*. Suscita pertanto stupore che la Commissione porti avanti la procedura di modifica del regolamento (CE) n. 485/2008 quando si ignora sostanzialmente il documento su cui si basa tale proposta in termini di contenuto, vale a dire il regolamento (CE) n. 1290/2005.

Bruxelles, 4 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13. Il regolamento in questione abroga la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23).

⁽¹²⁾ GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 1.

⁽¹³⁾ Proposta di regolamento (UE) n. xxx/xxx del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune e abrogazione dei regolamenti (CE) n. 165/94 e (CE) n. 78/2008 del Consiglio, COM(2010) 745 definitivo.