



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2002
COM(2002) 718 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Inquadramento delle agenzie europee di regolazione

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Inquadramento delle agenzie europee di regolazione

INTRODUZIONE

Nel libro bianco sulla governance europea¹ la Commissione ha affermato che il ricorso alle agenzie di regolazione costituisce una delle possibilità per migliorare l'attuazione delle politiche e delle normative europee e in quest'ottica ha segnalato la necessità di definire i criteri relativi alla costituzione, al funzionamento ed al controllo di queste agenzie, nel quadro del sistema giuridico ed istituzionale vigente.

Nella comunicazione dedicata al tema "legiferare meglio"², la Commissione ha precisato che il ricorso alle agenzie di regolazione si inserisce nella problematica più generale dell'esercizio della funzione esecutiva e della definizione delle responsabilità delle istituzioni.

Per rafforzare l'efficacia e la coerenza dell'azione della Comunità europea, nonché la sua legittimità e trasparenza, è necessario infatti che le istituzioni possano assumere appieno le rispettive responsabilità. La realizzazione di questo obiettivo richiede una precisa determinazione dei ruoli di ciascuno e l'eventuale modifica di alcune prassi attuali.

La Commissione ritiene in particolare di doversi concentrare sulle sue missioni essenziali, soprattutto sull'esercizio della funzione esecutiva conferitale dal trattato CE per l'emanazione degli atti di esecuzione di determinate legislazioni a livello comunitario. Ovviamente tale compito deve essere svolto nel rispetto delle prescrizioni impartite dal legislatore e nel quadro degli opportuni controlli previsti a tal fine. Inoltre la legittimità, l'efficacia e la credibilità della Comunità impongono il mantenimento o addirittura il rafforzamento dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva comunitaria, nonché della titolarità di tale funzione in capo alla Commissione, se si vuole che quest'ultima assuma la responsabilità che le compete nei confronti dei cittadini, degli Stati membri e delle altre istituzioni.

È fondamentale tenere presente questa esigenza nel momento in cui si approfondisce il tema delle agenzie europee di regolazione che, per la loro stessa natura ed in virtù dei loro compiti, partecipano effettivamente all'esercizio della funzione esecutiva a livello comunitario. Tale partecipazione deve essere organizzata in modo coerente ed equilibrato rispetto all'imperativo dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva e delle conseguenti responsabilità della Commissione.

In quest'ottica la Commissione auspica di poter procedere, unitamente al Parlamento europeo e al Consiglio, alla definizione di criteri di inquadramento per il ricorso alle agenzie di regolazione sulla base di questa fondamentale esigenza e delle osservazioni che seguono.

¹ COM (2001) 428 del 25.7.2001.

² COM (2002) 275 del 5.6.2002.

1. CONCETTO DI AGENZIA DI REGOLAZIONE

Nel sistema giuridico dell'Unione europea esistono numerosi organismi decentrati, che è possibile classificare nella categoria generale delle agenzie europee; più specificatamente esistono quindici agenzie istituite a norma del trattato CE³, un'agenzia istituita in virtù del trattato EURATOM⁴ e quattro agenzie istituite in forza del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea⁵. Inoltre due proposte di regolamento relative all'istituzione di altre agenzie sono attualmente pendenti⁶.

Queste agenzie presentano alcune caratteristiche formali comuni: sono state istituite mediante regolamento per assolvere compiti specificati nei relativi atti di istituzione, possiedono personalità giuridica e beneficiano di una certa autonomia organizzativa e finanziaria.

Tuttavia molto più rilevanti rispetto alle analogie sono le differenze che le caratterizzano in termini di strutture interne, rapporti con le istituzioni, compiti e poteri di azione; si tratta di differenze dovute al fatto che le agenzie sono state istituite in momenti storici diversi, per rispondere nei singoli casi ad esigenze specifiche. In altre parole non esiste un unico modello di agenzia dell'Unione, bensì una varietà di modelli.

Alla luce di tale eterogeneità, alcuni studiosi hanno proposto varie classificazioni teoriche delle agenzie esistenti sulla base di diversi criteri: contesto istituzionale e normativo di riferimento, compiti assegnati e poteri d'azione ad esse conferiti. All'interno di ogni classificazione vengono individuate molteplici categorie di agenzie.

A livello più pragmatico le riflessioni condotte nell'ambito della Commissione hanno portato ad individuare meglio il profilo di due tipi di agenzie: le agenzie esecutive e le agenzie di regolazione.

³ Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale [regolamento (CEE) n. 337/75 del 10 febbraio 1975]; Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro [regolamento (CEE) n. 1365/75 del 26 maggio 1975]; Agenzia europea dell'ambiente [regolamento (CEE) n. 1210/90 del 7 maggio 1990]; Fondazione europea per la formazione professionale [regolamento (CEE) n. 1360/90 del 7 maggio 1990]; Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze [regolamento (CEE) n. 302/93 dell'8 febbraio 1993]; Agenzia europea di valutazione dei medicinali [regolamento (CEE) n. 2309/93 del 22 luglio 1993]; Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno [regolamento (CE) n. 40/94 del 20 dicembre 1993]; Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro [regolamento (CE) n. 2062/94 del 18 luglio 1994]; Ufficio comunitario delle varietà vegetali [regolamento (CE) n. 2100/94 del 27 luglio 1994]; Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea [regolamento (CE) n. 2965/94 del 28 novembre 1994]; Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia [regolamento (CE) n. 1035/97 del 2 giugno 1997]; Agenzia europea per la ricostruzione [regolamento (CE) n. 2454/1999 del 15 novembre 1999]; Autorità europea per la sicurezza alimentare [regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002]; Agenzia europea per la sicurezza marittima [regolamento (CE) n. 1406/2002 del 27 giugno 2002]; Agenzia europea per la sicurezza aerea [regolamento (CE) n. 1592/2002 del 15 luglio 2002].

⁴ Agenzia di approvvigionamento dell'EURATOM, articolo 52 e seguenti del trattato EURATOM (cfr. anche lo statuto dell'Agenzia pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 6.12.1958, pag. 534).

⁵ Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (azione comune del 20 luglio 2001, GUCE L 200 del 25.7.2001); Centro satellitare dell'Unione europea (azione comune del 20 luglio 2001, GUCE L 200 del 25.7.2001). Ufficio europeo di polizia (convenzione Europol del 26.7.1995, GUCE C 316 del 27.11.1995); Eurojust (decisione del 28 febbraio 2002, GUCE L 63 del 6.3.2002).

⁶ Proposta di regolamento che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, COM (2000) 788 del 13.12.2000; proposta di regolamento che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea, COM (2002) 23 del 23.1.2002.

Le agenzie esecutive sono incaricate di svolgere compiti di mera gestione, ovvero di assistere la Commissione nell'attuazione dei programmi comunitari di sostegno finanziario, e sono nel contempo sottoposte ad un rigoroso controllo da parte della medesima. La Commissione ha presentato una proposta di regolamento volta a definirne in via generale lo statuto, in modo da rendere più agevole l'istituzione di questo tipo di agenzia ogniqualvolta ciò risulti opportuno per dare attuazione ad un programma specifico. Tale proposta di regolamento quadro, sulla quale il Parlamento europeo ha già espresso il proprio parere favorevole, è in fase di avanzata discussione al Consiglio.

Le agenzie di regolazione, invece, sono incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore. Nella maggior parte dei casi si tratta di agenzie che raggruppano e riuniscono in rete attività originariamente di competenza nazionale, in modo da rafforzare la coerenza e l'efficacia della regolamentazione. Ad esse il libro bianco sulla governance europea ha dedicato un'analisi specifica.

È opportuno segnalare che alcune delle agenzie esistenti a livello dell'Unione, titolari di un ruolo altrettanto importante, non appartengono a nessuno dei due tipi di agenzie appena citate.

Il concetto di agenzia europea di regolazione indica le agenzie incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore.

2. RAGIONI DELL'INQUADRAMENTO

Il libro bianco sulla governance europea propone di definire il quadro relativo alle condizioni che consentono il ricorso alle agenzie, concentrando gli sforzi sulle agenzie di regolazione rientranti nell'ambito del trattato CE.

Varie ragioni depongono a favore di questa proposta.

Innanzitutto, considerate le notevoli differenze esistenti, non è possibile elaborare un unico inquadramento per tutte le agenzie ipotizzabili; del resto non è neppure utile sviluppare una serie di inquadramenti diversi, funzionali alle diverse categorie di agenzie. È opportuno, invece, concentrare l'attenzione sui due tipi di agenzie cui si è precedentemente fatto riferimento, che possono svolgere un ruolo importante in ambito comunitario nel prossimo futuro per affrontare le carenze evidenziate a livello del sistema. Come già ricordato, una proposta di regolamento è stata presentata per le agenzie esecutive, mentre nulla di simile è stato ancora fatto per le agenzie di regolazione.

In secondo luogo le condizioni relative all'istituzione delle agenzie di regolazione, al loro funzionamento e ai controlli devono essere più coerenti e trasparenti rispetto a quanto non avvenga oggi. In effetti anche all'interno di questa categoria abbastanza circoscritta, si evidenziano alcune differenze concernenti le strutture interne (ad esempio, composizione e modalità di nomina degli organi di direzione), i rapporti con le istituzioni (ad esempio, il ruolo svolto dalla Commissione) e soprattutto i compiti ed i poteri di azione di queste agenzie. A quest'ultimo proposito, limitandosi esclusivamente alle agenzie istituite in forza del trattato CE, si può distinguere tra :

- le agenzie incaricate principalmente di fornire assistenza sotto forma di pareri e raccomandazioni, su cui si fondano da un punto di vista tecnico e scientifico le decisioni della Commissione (cfr. Agenzia europea di valutazione dei medicinali e Autorità europea per la sicurezza alimentare);
- le agenzie incaricate principalmente di fornire assistenza sotto forma di relazioni ispettive, il cui fine è quello di consentire alla Commissione di assolvere la sua missione di "custode" del rispetto del diritto comunitario (cfr. Agenzia europea per la sicurezza marittima);
- le agenzie titolari del potere di adottare decisioni individuali, le quali producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi (cfr. Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, Ufficio comunitario delle varietà vegetali e Agenzia europea per la sicurezza aerea).

In terzo luogo è utile stabilire, in via definitiva, criteri che garantiscano una maggiore efficacia dell'azione di queste agenzie e le inseriscano nel contempo, in modo armonico, nel contesto dei principi fondamentali del sistema del trattato.

Un inquadramento adeguato consentirà, in altre parole, di seguire un'impostazione coerente al momento dell'istituzione di future agenzie di regolazione, prevedendo un'organizzazione interna rispondente ai compiti ad esse affidati. Inoltre l'inquadramento di questo tipo faciliterà il processo decisionale relativo all'istituzione delle singole agenzie, garantendo che valutazioni di carattere tattico connesse a un settore o ad una questione particolari non ne pregiudichino la buona organizzazione ed il funzionamento. Infine una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini caratterizzerà il ricorso a questo strumento di esecuzione.

Alla luce di quanto esposto, è opportuno sottolineare che l'inquadramento proposto non è destinato ad applicarsi direttamente alle agenzie non riconducibili al concetto di agenzia di regolazione, né alle agenzie istituite eventualmente al di fuori del quadro istituzionale del trattato CE.

3. PREMESSE DELL'INQUADRAMENTO

Anche se in generale la responsabilità dell'attuazione delle politiche comunitarie è attribuita agli Stati membri e alle loro articolazioni amministrative interne, i trattati o gli atti legislativi comunitari prescrivono in taluni casi che i compiti esecutivi vengano posti in essere in forma centralizzata a livello europeo per garantire la coerenza dell'azione e il regolare funzionamento delle politiche interessate o per assicurare una concorrenza equa sotto il profilo normativo, con l'obiettivo di accrescere la fiducia degli operatori interessati e più globalmente dei cittadini.

In questi casi la Commissione, quale istituzione cui è di norma delegato l'esercizio della funzione esecutiva, deve vigilare sul corretto ed efficace adempimento di questi compiti. Ciò, tuttavia, non comporta necessariamente che la Commissione agisca sempre da sola, soprattutto se si tiene conto che dispone di risorse limitate, in particolare nell'ottica dell'allargamento e delle future riforme del sistema istituzionale dell'Unione.

In alcuni casi il legislatore comunitario può quindi ritenere più opportuno ricorrere, per una migliore realizzazione di determinati compiti ben precisi, ad agenzie europee di regolazione, che sono in grado di fornire le competenze necessarie al conseguimento degli obiettivi perseguiti dalle norme legislative cui deve essere data attuazione. In particolare, il contributo

delle agenzie rafforza la capacità dell'esecutivo a livello europeo, segnatamente in quei settori ad alta specializzazione tecnica nei quali è richiesto un livello elevato di competenze e nei quali sono essenziali la continuità, la credibilità e la visibilità dell'azione pubblica.

Ovviamente queste agenzie svolgono una missione di servizio pubblico molto importante; devono quindi essere strutturate in modo tale da poter assolvere correttamente tale missione. Perché il loro contributo sia efficace e credibile, occorre, in particolare, riconoscere a queste agenzie una reale autonomia in termini di organizzazione interna e di funzionamento; è soprattutto l'indipendenza delle loro valutazioni tecniche e/o scientifiche a costituire la ragione stessa della loro istituzione. In effetti il valore aggiunto rappresentato dal ricorso alle agenzie di regolazione risiede nel fatto che le loro decisioni si fondano su valutazioni strettamente tecniche di alto livello, senza essere influenzate da considerazioni di natura politica o contingente.

Da tale autonomia deriva l'esigenza che le agenzie di regolazione siano in grado di assumere la responsabilità degli atti ad esse ascrivibili, nei confronti delle istituzioni, degli operatori interessati e più globalmente del pubblico. Ciò richiede inoltre la totale trasparenza dell'operato di queste agenzie, in modo che i vari protagonisti interessati possano esercitare un effettivo controllo sul loro regolare funzionamento.

Come già sottolineato nell'introduzione, il ricorso alle agenzie di regolazione deve comunque inserirsi nel quadro dei principi di base del sistema dell'Unione. Occorre dunque rispettare il principio dell'equilibrio tra le istituzioni che caratterizza il metodo comunitario. Devono in particolare essere mantenute l'unità e l'integrità della funzione esecutiva a livello europeo, nonché la capacità della Commissione di esercitare la responsabilità connessa al buon esercizio generale di tale funzione. Ciò ovviamente si riflette soprattutto sull'ampiezza dei compiti e dei poteri d'azione da affidare alle agenzie di regolazione, nonché sui rapporti tra tali agenzie e la Commissione.

Spetterà sempre al legislatore, su iniziativa della Commissione, decidere in merito all'opportunità di ricorrere, nei singoli casi, ad un'agenzia di regolazione mediante l'adozione di uno specifico atto normativo che disciplini l'organizzazione ed il funzionamento dell'agenzia, ed i suoi rapporti con le istituzioni e gli operatori interessati.

Per i motivi sovraesposti, è tuttavia necessario che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, in conformità ai rispettivi ruoli nell'ambito del processo legislativo, si impegnino a rispettare determinati criteri e condizioni all'atto dell'istituzione di ciascuna nuova agenzia di regolazione, nella prospettiva di contribuire al miglioramento del sistema della governance dell'Unione. È in quest'ottica che la Commissione propone di definire, mediante un opportuno strumento giuridico, il quadro delle condizioni per il ricorso alle agenzie di regolazione.

La Commissione deve vigilare al mantenimento dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva a livello comunitario.

Le agenzie di regolazione possono essere chiamate dal legislatore a partecipare all'esercizio di tale funzione esecutiva nella prospettiva della realizzazione di determinati compiti specifici.

Nell'assolvere la funzione di servizio pubblico, le agenzie devono disporre di una certa autonomia organizzativa e di funzionamento ed essere responsabili degli atti da esse poste in essere. Deve essere garantita la trasparenza del loro operato.

Il ruolo e l'attività delle agenzie devono iscriversi coerentemente nel sistema istituzionale comunitario. L'autonomia delle agenzie deve rispettare l'unità e l'integrità della funzione esecutiva, in modo che la Commissione possa assumersi la responsabilità generale che le è propria.

4. CONTENUTI DELL'INQUADRAMENTO

Gli orientamenti cui deve ispirarsi l'inquadramento delle agenzie di **regolazione** sono: la necessità di valorizzare la loro autonomia, competenza e credibilità in un contesto di responsabilità e trasparenza, nonché l'esigenza di conciliare questo aspetto con la responsabilità generale della Commissione - esigenza quest'ultima che deve comportare la possibilità per la Commissione di intervenire a fronte di disfunzionamenti gravi in grado di compromettere l'integrità della funzione esecutiva europea.

Vengono di seguito esposti gli elementi essenziali che dovrebbero caratterizzare l'inquadramento delle agenzie di **regolazione**. L'esperienza acquisita grazie alle agenzie di **regolazione** oggi esistenti è alla base di molte delle osservazioni che seguono.

4.1. Elementi relativi all'istituzione delle agenzie

Atto del legislatore - Come già ricordato, l'istituzione di ogni agenzia di **regolazione** deve discendere da una scelta esplicita del legislatore; spetta in effetti a quest'ultimo determinare le condizioni per l'esecuzione a livello europeo di uno o più testi legislativi specifici.

Base giuridica - Tenuto conto che l'agenzia di **regolazione** costituisce uno strumento per l'attuazione di una determinata politica comunitaria, ne deriva che l'atto giuridico relativo alla sua istituzione deve essere basato sulla disposizione del trattato che costituisce la base giuridica specifica di detta politica. È del resto questa l'impostazione seguita in occasione dell'istituzione delle agenzie di **regolazione** più recenti nei settori della sicurezza alimentare e dei trasporti, quando il legislatore ha abbandonato la linea precedentemente seguita, che consisteva nell'utilizzare sistematicamente come base giuridica l'articolo 308 del trattato CE. Ovviamente, nel quadro istituzionale attuale, laddove la base giuridica di un'azione specifica sia rappresentata proprio dall'articolo 308, anche l'atto che istituisce l'agenzia deve fondarsi su tale norma⁷.

Personalità giuridica - Ogni agenzia di **regolazione** deve essere dotata di personalità giuridica, come del resto avviene già oggi per tutte le agenzie esistenti. Ciò rafforza l'autonomia delle agenzie e le rende inoltre più visibili nell'ordinamento giuridico comunitario.

Sede - Gli atti giuridici relativi all'istituzione della maggior parte delle agenzie esistenti non contengono disposizioni specifiche in materia di sede. La decisione relativa alle sedi delle agenzie è stata quindi adottata dai capi di Stato e di governo, applicando per analogia l'articolo 289 del trattato CE, che riguarda la fissazione della sede delle istituzioni.

Tale prassi non è priva di inconvenienti, come dimostra il fatto che non si sia pervenuti ad una decisione sulla sede di alcune agenzie in occasione del Consiglio europeo di Laeken svoltosi

⁷ Cfr. a questo proposito, a titolo di esempio, i regolamenti in tema di titoli comunitari di proprietà intellettuale.

nel mese di dicembre 2001. Va aggiunto che tale prassi è all'origine di alcuni problemi amministrativi concreti che si sono verificati soprattutto durante la delicata fase di avvio delle attività delle agenzie: scelta di una sede provvisoria, problema in rapporto all'assunzione di personale data l'incertezza circa l'ubicazione della sede definitiva, costi aggiuntivi e difficoltà pratiche nel passaggio alla sede definitiva.

Tenuto conto di questi inconvenienti e del fatto che la sede è in un'ultima analisi uno degli elementi costitutivi di ogni agenzia, risulta opportuno prevedere l'inserimento di una disposizione relativa alla sede nell'atto giuridico di istituzione di ogni agenzia.

Ogni agenzia di regolazione deve essere istituita mediante un atto specifico del legislatore, su proposta della Commissione.

La base giuridica di questo atto deve essere la disposizione del trattato CE che costituisce la base giuridica della politica alla cui attuazione l'agenzia interessata è chiamata a partecipare.

Ogni agenzia deve essere dotata di personalità giuridica.

L'atto di istituzione di un'agenzia deve fissarne la sede.

4.2.Elementi relativi al funzionamento delle agenzie

Poteri di azione - L'esperienza ci insegna come all'interno della categoria delle agenzie europee di **regolazione** sia possibile evidenziare varie tipologie, ciascuna delle quali caratterizzata in base ai compiti e ai poteri di regolamentazione di cui sono titolari⁸.

In generale può accadere che a queste agenzie siano affidati compiti di mera assistenza -ad esempio la redazione di pareri o studi finalizzati all'elaborazione da parte della Commissione di proposte legislative o di decisioni specifiche-, l'effettuazione o il coordinamento di controlli e ispezioni presso determinati operatori per consentire alla Commissione l'esercizio della sua funzione di "custode" del diritto comunitario, nonché ogni altro compito di assistenza alle istituzioni eventualmente necessario ai fini dello sviluppo delle varie politiche. Questa assistenza può riguardare anche la dimensione esterna di alcune politiche e può concretizzarsi nella partecipazione di queste agenzie ad attività di cooperazione internazionale nel pieno rispetto della responsabilità esclusiva della Commissione in questo settore.

In presenza di determinate condizioni si può altresì ipotizzare di riconoscere alle agenzie di regolazione un potere di decisione proprio. È essenziale, tuttavia, sottolineare che i principi dell'ordinamento giuridico comunitario attualmente vigente impongono vincoli per quanto concerne la portata di questo potere. Queste agenzie possono, in particolare, essere titolari soltanto del potere di adottare decisioni individuali in relazione ad una precisa legislazione comunitaria e non possono adottare misure normative di applicazione generale, anche se le loro prassi decisionali potrebbero dar vita a determinati standard applicativi codificati⁹.

In realtà ciascuna agenzia di regolazione sarà di norma responsabile di una serie diversificata di compiti; di conseguenza qualsiasi classificazione fondata sull'attribuzione dei compiti rischierebbe di essere artificiosa. Tuttavia, ai fini dell'inquadramento in esame, si potrebbe operare una distinzione tra le agenzie titolari di poteri decisionali, ovvero agenzie cui è stato

⁸ Cfr. a questo proposito gli esempi delle agenzie comunitarie esistenti, citati al paragrafo 2.

⁹ Cfr. a questo proposito i compiti attribuiti all'Agenzia europea per la sicurezza aerea.

tra l'altro conferito il potere di emanare atti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi, e le agenzie incaricate di fornire assistenza, ovvero quelle che sono prive di autonomi poteri decisionali nei confronti dei terzi, ma esercitano ogni altro compito di regolazione, ivi compresa l'organizzazione ed il coordinamento delle attività in parte di competenza delle autorità nazionali, in modo da consentire alla Commissione di adempiere le proprie missioni. In rapporto a questa distinzione può essere opportuno prevedere specifici criteri di funzionamento e controllo, applicabili unicamente all'uno o all'altro tipo di agenzia.

Campo d'intervento - Si è già posto l'accento sul fatto che il contributo delle agenzie di regolazione è particolarmente opportuno in settori ad elevata specializzazione tecnica, che richiedono competenze e conoscenze di punta non disponibili all'interno di un'amministrazione come la Commissione, ed un margine di autonomia per le valutazioni tecniche e scientifiche che dette agenzie devono effettuare.

Tenuto conto delle considerazioni inerenti alla natura meramente tecnica delle agenzie e più in generale dei principi dell'ordinamento giuridico comunitario, il libro bianco sulla governance europea ha elencato ulteriori limiti per quanto attiene all'ambito di intervento delle agenzie titolari di poteri decisionali. Si può, in particolare, ricorrere a tali agenzie solo in quei settori in cui prevalga un unico interesse pubblico o nei quali le agenzie non siano chiamate a fungere da arbitri tra interessi pubblici in conflitto o ad esercitare discrezionalità politica o ad effettuare valutazioni economiche complesse. Inoltre alle agenzie non possono essere accordate le responsabilità per le quali il trattato CE ha conferito direttamente alla Commissione il potere decisionale (ad esempio nel settore della concorrenza oppure, mutatis mutandis, nel quadro della procedura di infrazione di cui agli articoli 226-228 del trattato CE).

Consiglio di amministrazione - Il consiglio di amministrazione dell'agenzia di regolazione deve essere incaricato di definire gli orientamenti generali relativi al funzionamento dell'agenzia, nel rispetto del quadro normativo stabilito dal legislatore e delle disposizioni regolamentari decise dalla Commissione. Il consiglio di amministrazione dovrebbe, in particolare, adottare il programma di lavoro ed il regolamento interno dell'agenzia e svolgere un ruolo centrale nella procedura di adozione del suo bilancio. Per quanto concerne le agenzie incaricate di fornire assistenza, visto che la Commissione deve poter avere la certezza che il programma di lavoro sia redatto ed attuato in modo da consentirle di assolvere correttamente le proprie missioni, occorrerebbe prevedere anche l'accordo preventivo della Commissione su detto programma.

Il consiglio di amministrazione deve inoltre occuparsi delle questioni amministrative interne all'agenzia, partecipando ad esempio alla procedura di nomina del direttore, nonché dei membri degli altri organi dell'agenzia.

La composizione del consiglio di amministrazione è stata disciplinata in vario modo nelle agenzie esistenti¹⁰; tuttavia le esperienze finora maturate non sembrano necessariamente utili nella prospettiva del mantenimento dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva a livello comunitario, soprattutto a causa di un'insufficiente considerazione della dimensione

¹⁰ Benché nella maggior parte dei casi il consiglio di amministrazione sia composto di uno o due rappresentanti di ciascuno Stato membro e della Commissione, in alcuni casi si rileva la presenza di membri designati dal Parlamento europeo o dalle parti sociali. Il consiglio di amministrazione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare è assolutamente particolare, in quanto composto di un rappresentante della Commissione e di quattordici membri nominati dal Consiglio in consultazione con il Parlamento europeo, in base a un elenco stilato dalla Commissione; quattro dei membri devono avere esperienza in associazioni che rappresentano i consumatori ed altri raggruppamenti del settore.

comunitaria. Questa prospettiva, nonché la necessità di un funzionamento efficace di queste agenzie in rapporto all'allargamento, depongono a favore di un consiglio di amministrazione di dimensioni ridotte, che sia l'espressione dell'esecutivo a livello comunitario e tenga comunque conto dell'esperienza degli esecutivi degli Stati membri. Sarebbe peraltro utile prevedere anche la partecipazione di rappresentanti delle parti interessate in modo da poter considerare il punto di vista sia degli operatori economici del settore interessato sia dei destinatari delle attività svolte dall'agenzia, purché tale partecipazione non provochi conflitti di interesse o non rischi di pregiudicare il corretto funzionamento dell'agenzia. Ciò garantirebbe maggiore trasparenza e potrebbe rafforzare la fiducia del pubblico.

Si può così ipotizzare un consiglio di amministrazione composto di quindici membri, sei dei quali nominati dalla Commissione, sei nominati dal Consiglio in qualità di rappresentanti degli esecutivi nazionali e tre, senza diritto di voto, espressione delle parti interessate.

Non appare invece opportuna la nomina di membri del consiglio di amministrazione da parte del Parlamento europeo, data la natura dei compiti delle agenzie di regolazione e considerato il fatto che il Parlamento deve essere libero di esercitare un controllo politico esterno sull'azione di tali agenzie, senza sentirsi condizionato dalla partecipazione alla loro amministrazione.

Direttore - Il direttore deve essere responsabile dei compiti operativi conferiti all'agenzia. Nel caso delle agenzie titolari di poteri decisionali sarà pertanto incaricato di adottare le decisioni individuali, mentre nel caso delle agenzie incaricate di fornire assistenza sarà incaricato, a seconda del quadro giuridico applicabile, della redazione o dell'organizzazione di pareri, studi ed altri contributi.

Per assolvere tali compiti, il direttore deve necessariamente disporre di assistenza d'ordine tecnico e scientifico; in alcuni casi sarà assistito dal personale dell'agenzia mentre in altri occorrerà prevedere specifici organi consultivi istituiti all'interno dell'agenzia. Si possono a questo proposito prevedere un consiglio esecutivo ristretto e un comitato consultivo. Il comitato consultivo sarebbe un comitato di esperti indipendenti, nominati dal consiglio di amministrazione in base a criteri predefiniti e trasparenti; avrebbe il compito di elaborare, in concreto, i pareri tecnici e scientifici in un quadro giuridico che ne garantisce adeguatamente l'autonomia di valutazione. Il consiglio esecutivo ristretto, composto dal presidente del comitato consultivo e da alcuni alti funzionari dell'agenzia, avrebbe il compito di esprimere pareri al direttore in casi particolari, ad esempio su temi molto delicati o qualora importanti divergenze d'opinione emergano in seno al comitato consultivo.

Il direttore deve essere inoltre responsabile della preparazione delle delibere del consiglio di amministrazione e della rappresentanza dell'agenzia; è nell'esercizio di quest'ultimo ruolo che gli compete mantenere gli opportuni rapporti con gli interlocutori dell'agenzia, in particolare con le istituzioni comunitarie.

La procedura di nomina e di revoca del direttore dovrebbe essere diversa in funzione del tipo d'agenzia. Nel caso delle agenzie incaricate di fornire assistenza il direttore dovrebbe essere nominato dal consiglio di amministrazione dell'agenzia sulla base di un elenco di candidati proposti dalla Commissione; nel caso invece delle agenzie titolari di poteri decisionali, dovrebbe essere nominato dalla Commissione sulla base di un elenco di candidati proposti dal consiglio di amministrazione ed eventualmente revocato dalla medesima secondo una procedura trasparente e motivata. In quest'ultimo caso l'attribuzione di un potere di nomina

alla Commissione - fatto questo che costituisce una relativa innovazione rispetto alla situazione attuale¹¹ - risulta necessaria per consentirle di assolvere efficacemente la propria responsabilità nell'esercizio della funzione esecutiva a livello europeo, pur nel rispetto dell'autonomia dell'agenzia titolare del potere di adottare decisioni. Il direttore dell'agenzia conserverebbe in effetti per le sue decisioni tutta la discrezionalità che gli viene riconosciuta dal quadro legislativo e regolamentare applicabile; dovrebbe tuttavia essere in grado di ottenere e conservare la fiducia del consiglio di amministrazione e soprattutto della Commissione, giacché in ultima istanza è la Commissione ad essere responsabile dell'esecuzione.

Per rafforzare l'autorità dell'agenzia, è comunque opportuno prevedere un'audizione di fronte al Parlamento europeo del candidato all'incarico di direttore, prima di procedere alla nomina formale.

Commissioni di ricorso - Laddove le decisioni adottate dalle agenzie titolari di poteri decisionali possano recare pregiudizio a terzi, dovrebbero essere previste, nell'organizzazione interna delle agenzie, commissioni di ricorso, come avviene già oggi nel caso dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali e dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea. Queste commissioni di ricorso avrebbero il compito di esercitare - prima dell'eventuale ricorso al Tribunale di primo grado - un primo controllo interno, che sia però indipendente dalle decisioni adottate dal direttore dell'agenzia.

La disciplina specifica relativa alla composizione di queste commissioni di ricorso e alla procedura ad esse applicabili dovrebbe essere definita dal legislatore ed eventualmente integrata da misure di esecuzione adottate dalla Commissione. Requisito imprescindibile è l'indipendenza della valutazione delle commissioni di ricorso; i criteri di selezione e nomina dei membri devono garantire che tale esigenza venga presa in considerazione.

Aspetti finanziari e di bilancio - Il nuovo regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee¹² detta norme specifiche in materia di agenzie; l'articolo 185, in particolare, prevede norme di diretta applicazione relative allo scarico dell'esecuzione dei bilanci delle agenzie, alle revisioni contabili e alle norme contabili ad esse applicabili. Lo stesso articolo impone inoltre alla Commissione di adottare un regolamento finanziario quadro applicabile di norma a tutte le agenzie comunitarie che ricevono sovvenzioni a carico del bilancio delle Comunità europee. L'inquadramento in esame deve naturalmente tenere conto delle norme di questi regolamenti; la normativa finanziaria di un'agenzia di regolazione potrà, in particolare, discostarsi dal citato regolamento quadro soltanto se lo impongano esigenze specifiche di funzionamento e previo accordo della Commissione.

Risulta peraltro importante prevedere una procedura semplice per la formazione del bilancio delle agenzie di regolazione: il direttore dovrebbe avere il compito di predisporre il progetto di bilancio e il consiglio di amministrazione dovrebbe esaminarlo e approvarlo, previo assenso della Commissione, alla luce delle decisioni adottate nel quadro del bilancio generale delle Comunità europee. Lo scarico per l'esecuzione del bilancio deve essere dato dal Parlamento europeo su raccomandazione del Consiglio.

¹¹ La nomina del direttore da parte della Commissione è prevista solo per il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ovvero due agenzie istituite nel 1975, che non possono essere considerate agenzie di **regolazione** nell'accezione descritta nel presente documento.

¹² Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del 25.6.2002.

In materia di entrate delle agenzie, sarebbe opportuno generalizzare l'istituto della sovvenzione, almeno parziale, a carico del bilancio generale, in modo da valorizzare la missione di servizio pubblico delle agenzie di regolazione. Sarebbe ragionevole inoltre prevedere anche la possibilità di autofinanziamento delle agenzie attraverso le entrate costituenti corrispettivo di servizi resi agli operatori interessati, come avviene nel caso di alcune delle attuali agenzie di regolazione. Tuttavia occorrerebbe prevedere meccanismi che consentano alle agenzie di conservare l'indipendenza finanziaria da questi corrispettivi, in modo da garantire l'autonomia di valutazione delle agenzie ed evitare il rischio che diventino "schiave" di tali operatori. In casi particolari si potrebbero infine ipotizzare contributi degli Stati membri.

Altri aspetti amministrativi - Il trattato CE ed alcuni atti di diritto derivato impongono alle istituzioni di rispettare una serie di obblighi connessi in genere ai principi di buona amministrazione. Si possono citare in merito i principi relativi ai diritti degli operatori di essere sentiti e di rispondere prima dell'adozione di decisioni che potrebbero essere pregiudizievoli nei loro confronti, l'obbligo di motivazione degli atti, le disposizioni in tema di trasparenza e accesso ai documenti, le norme sulla tutela dei dati personali e sulla riservatezza dei dati aziendali, le norme sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità e sulla lotta contro le frodi, la corruzione ed ogni altra attività illecita lesiva degli interessi della Comunità.

Considerato che le agenzie di regolazione partecipano attivamente all'esercizio della funzione esecutiva, i cittadini e gli Stati membri possono legittimamente attendersi che anche ad esse siano applicabili i principi e le norme comunitari di buona amministrazione, anche in materia di regime linguistico. È quindi necessario prevedere che queste agenzie rispettino siffatti obblighi in tutte le loro attività.

Ai fini del presente inquadramento, le agenzie di regolazione possono essere così classificate: agenzie titolari di poteri decisionali, ovvero agenzie titolari tra l'altro del potere di emanare atti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi, ed agenzie incaricate di fornire assistenza, ovvero con il compito di svolgere compiti esecutivi di vario tipo al fine di consentire alla Commissione di assolvere il suo mandato, ma prive di un vero e proprio potere decisionale.

Le agenzie titolari di poteri decisionali possono adottare decisioni individuali, mentre è loro preclusa l'adozione di ogni misura normativa di applicazione generale.

Il ricorso alle agenzie di regolazione si rivela opportuno nei settori ad elevata specializzazione tecnica.

Il ricorso alle agenzie titolari di poteri decisionali è limitato a quei settori in cui prevale un unico interesse pubblico o nei quali esse non debbano essere chiamate a fungere da arbitri tra interessi pubblici in conflitto, né ad esercitare un potere di valutazione politica né a procedere a valutazioni economiche complesse. A queste agenzie non possono essere accordate responsabilità per le quali il trattato CE abbia conferito direttamente alla Commissione il potere decisionale.

Il consiglio di amministrazione dell'agenzia dovrebbe essere incaricato di definire gli orientamenti generali relativi al funzionamento dell'agenzia medesima (programma di lavoro, regolamento interno, bilancio, nomina del direttore e dei membri degli altri organi dell'agenzia). La sua composizione deve riflettere il

posizionamento dell'agenzia nell'esecutivo comunitario e tener conto nel contempo dell'esperienza degli esecutivi nazionali e, a determinate condizioni, del punto di vista delle parti interessate.

Il direttore dell'agenzia dovrebbe essere titolare della responsabilità dei compiti operativi (adozione delle decisioni individuali, formulazione dei pareri e redazione degli studi, rappresentanza dell'agenzia e rapporti con le istituzioni comunitarie). Nell'espletamento dei compiti può essere assistito, a seconda dei casi, dal personale dell'agenzia, da un consiglio esecutivo ristretto o da un comitato consultivo, che può essere incaricato di elaborare pareri tecnici o scientifici autonomi.

Il direttore dovrebbe, a seconda dei casi, essere nominato dal consiglio di amministrazione o dalla Commissione. Il Parlamento europeo dovrebbe essere coinvolto nella procedura di nomina, al fine di rafforzare l'autorità dell'agenzia.

Nell'organizzazione interna delle agenzie titolari di poteri decisionali dovrebbero essere previste commissioni di ricorso, al fine di garantire un primo controllo interno, che sia indipendente dalle decisioni delle agenzie medesime.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari e di bilancio, l'articolo 185 del nuovo regolamento finanziario generale comprende norme direttamente applicabili. Deve essere preso in considerazione anche il regolamento finanziario quadro relativo alle agenzie adottato dalla Commissione. Occorrerebbe inoltre prevedere una procedura semplice per la formazione del bilancio delle agenzie. Detto bilancio dovrebbe essere alimentato mediante una sovvenzione a carico del bilancio generale delle Comunità europee ed eventualmente mediante le entrate costituenti corrispettivo dei servizi resi agli operatori interessati, garantendo tuttavia che le agenzie non diventino "schiave" di queste entrate. In alcuni casi particolari si potrebbero infine ipotizzare contributi degli Stati membri.

Alcuni principi e norme di buona amministrazione (diritti riconosciuti agli operatori interessati di essere sentiti e presentare controdeduzioni, obbligo di motivazione degli atti, accesso ai documenti, tutela dei dati personali e della riservatezza dei dati aziendali, tutela degli interessi finanziari della Comunità, lotta contro le frodi e la corruzione, regime linguistico) devono poter essere applicabili alle agenzie.

4.3. Elementi relativi ai controlli sulle agenzie

Come già sottolineato, l'autonomia di cui le agenzie di **regolazione** dispongono impone, come bilanciamento, l'assunzione da parte delle medesime di responsabilità chiare. In questo senso è essenziale istituire un regime di controllo adeguato applicabile alle agenzie in esame.

Rapporti con la Commissione - Alla luce delle ragioni già esposte, occorre in primo luogo prevedere rapporti privilegiati con la Commissione.

Ovviamente non si tratta di conferire a quest'ultima un potere di tutela giuridica in senso stretto; in altre parole non si tratta di prevedere che la Commissione possa impartire istruzioni alle agenzie di **regolazione**, annullare le decisioni individuali da esse adottate o imporne il ritiro.

Si tratta piuttosto di prevedere un insieme di rapporti coerenti che concilino l'autonomia delle agenzie con la responsabilità finale che nel sistema comunitario incombe alla Commissione. È già stato citato in questa sede il ruolo che la Commissione deve svolgere nella procedura di nomina del direttore dell'agenzia, nell'adozione del programma di lavoro e del bilancio ed anche, indirettamente, nelle altre decisioni del consiglio di amministrazione dell'agenzia attraverso i membri da essa designati. Si è anche fatto riferimento all'articolo 185 del regolamento finanziario generale a norma del quale le revisioni contabili delle agenzie devono essere condotte dal revisore interno della Commissione.

Occorrerebbe altresì aggiungere che la Commissione deve poter esercitare il ruolo che le compete di "custode" del diritto comunitario, e deve quindi poter intervenire per garantire il rispetto del diritto comunitario da parte delle agenzie, per quanto riguarda ad esempio l'applicazione al loro personale dello statuto dei funzionari. È importante inoltre che la Commissione possa assicurarsi che le azioni adottate da queste agenzie non pregiudichino la sua responsabilità generale in materia di esecuzione del bilancio generale delle Comunità europee, prevista dall'articolo 274 del trattato CE.

Controllo amministrativo - Conformemente a quanto previsto dall'articolo 43 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è opportuno prevedere che le agenzie di **regolazione** siano soggette al controllo amministrativo del mediatore europeo alle condizioni stabilite dall'articolo 195 del trattato CE.

Controllo politico - Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero poter esercitare un qualche controllo di natura politica sulle agenzie di **regolazione**. A tal fine si potrebbero prevedere audizioni dei direttori delle agenzie di fronte alle suddette istituzioni, nonché l'elaborazione da parte delle agenzie di relazioni periodiche di attività.

Controllo finanziario - L'esecuzione del bilancio delle agenzie di **regolazione** deve essere sottoposta ad un controllo esercitato in primo luogo dalla Corte dei Conti, conformemente a quanto disposto dall'articolo 248 del trattato CE, e in secondo luogo dal Parlamento europeo nell'ambito della procedura di scarico dell'esecuzione del bilancio dell'agenzia.

Inoltre le norme relative ai poteri di indagine dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) devono diventare applicabili a queste agenzie, senza alcuna limitazione.

Controllo giurisdizionale - Occorre garantire che le agenzie di **regolazione** rispettino i principi del sistema istituzionale nel quale sono inserite, come pure la normativa specifica ad esse applicabile. Pertanto è opportuno prevedere che gli Stati membri e le istituzioni possano ricorrere alla Corte di giustizia per far constatare l'eventuale violazione da parte delle agenzie di questi principi e norme e far annullare gli atti inficiati da tali violazioni.

Per quanto riguarda specificamente le agenzie titolari di poteri decisionali, il rispetto del principio generale di legalità comporta la necessità di prevedere che i terzi interessati possano presentare ricorso al Tribunale di primo grado o, in futuro, ad una sezione giurisdizionale specializzata per richiedere l'annullamento delle decisioni adottate nei confronti di detti terzi dall'agenzia, eventualmente modificate dalle commissioni di ricorso interne, nonché per far constatare l'eventuale carenza dell'agenzia in caso di mancata ed immotivata adozione di una decisione.

Infine le agenzie di **regolazione** devono assumere la responsabilità giuridica degli atti ad esse ascrivibili. Di conseguenza occorrerebbe prevedere che esse risarciscano i danni provocati dai loro atti, eventualmente a seguito di un accertamento giudiziale della loro responsabilità.

Al fine di garantire la coerenza dell'azione delle agenzie di regolazione nel quadro dell'esercizio della funzione esecutiva comunitaria, occorre prevedere rapporti privilegiati tra la Commissione e queste agenzie: oltre alle proposte già avanzate (partecipazione diretta alla procedura di nomina del direttore e all'adozione di determinati atti particolarmente importanti, partecipazione al consiglio di amministrazione, effettuazione delle revisioni contabili) occorrerebbe garantire alla Commissione la possibilità di esercitare il suo ruolo di custode del diritto comunitario e la sua responsabilità generale nell'esecuzione del bilancio comunitario.

Le agenzie dovrebbero essere soggette al controllo amministrativo del mediatore europeo.

Dovrebbero essere sottoposte al controllo politico del Parlamento europeo e del Consiglio (audizioni del direttore, relazioni di attività).

Dovrebbero essere soggette al controllo finanziario della Corte dei conti e del Parlamento europeo. Le norme relative ai poteri di indagine dell'OLAF devono diventare applicabili a queste agenzie, senza alcuna limitazione.

Gli atti vincolanti delle agenzie devono essere soggetti al controllo giurisdizionale, prevedendo la possibilità per gli Stati membri, le istituzioni e i terzi interessati, di presentare ricorso in annullamento. I terzi interessati dovrebbero inoltre poter esperire il ricorso in carenza in caso di comportamento omissivo delle agenzie, ed il ricorso per risarcimento dei danni derivanti dagli atti ascrivibili alle agenzie.