

Potere esecutivo europeo - Comitologia

# La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto

**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  
(G.U.U.E. 28 febbraio 2011, L 55/13)

Omissis.

## Il commento di Mario Savino

Il Trattato di Lisbona ha modificato in profondità l'assetto del potere esecutivo europeo, che è ora diviso in due parti. Nella parte "alta", corrispondente all'attività quasi-legislativa (art. 290 Tfeue), la Commissione, ormai sottoposta al controllo diretto delle autorità legislative, non è più assistita dai *comitology committees*. Tuttavia, la consultazione di altre tipologie di comitati europei assicura, in via di fatto, il coinvolgimento delle amministrazioni nazionali. Nella parte "bassa", corrispondente agli atti di esecuzione (art. 291 Tfeue), la comitologia sopravvive, ma opera secondo nuove regole (regolamento n. 182 del 2011) che sottraggono al Consiglio antiche potestà esecutive e, al contempo, rafforzano il potere di co-decisione dei comitati. La cooperazione diretta tra la Commissione e le amministrazioni nazionali ne esce rafforzata.

### Lo strano destino della comitologia

Avversata dal Parlamento europeo, che la considera il retaggio di un equilibrio istituzionale anacronisticamente sbilanciato in senso intergovernativo (1). Trattata con sospetto dal Consiglio per ragioni opposte, ovvero per la sua attitudine a de-politicizzare le decisioni e a colludere con quegli stessi funzionari europei che dovrebbe controllare. Tradita persino da questi ultimi, cioè dalla Commissione, pronta a sacrificare il principale strumento di cooperazione con le amministrazioni nazionali pur di assecondare la *nuovelle vague* della "democratizzazione" della *governance* europea, da cui la Commissione stessa si sente minacciata (2). L'Unione sembra aver, così, individuato uno dei capri espiatori della sua crisi di consensi nella comitologia, arcano sistema di collegi amministrativi (266 nel 2009) attraverso il quale funzionari nazionali co-decidono con la Commissione i contenuti delle circa duemila misure secondarie annualmente approvate dall'Unione (3).

#### Note:

(1) Ad esempio, nella risoluzione del Parlamento europeo, *Alignment of legal acts to the new Comitology Decision*, 23 settembre 2008, lett. B ed E (pubblicata in Guce 2010/C 8 E/05), con riferimento al vecchio regime di cui all'art. 202 Tr. Ce, si legge: «recourse to that provision has not been satisfactory since it refers to the Commission's powers of implementation and to the scrutiny procedures to which such powers are subject, those procedures being decided on by the Council by a unanimous vote after mere consultation of Parliament; [...] those scrutiny procedures are based essentially on the action of committees composed of civil servants of the Member States, and Parliament was excluded from all such procedures until the adoption of the Council Decision of 28 June 1999 as amended by Decision 2006/512/EC»; solo quest'ultima modifica (2006), introducendo la c.d. procedura di regolamentazione con controllo - di cui si dirà più avanti - «guarantees democratic control of implementing measures when they are quasi-legislative in nature by placing both co-legislators, Parliament and the Council, on an equal footing, and thereby brings to an end one of the most serious aspects of the democratic deficit in the Union».

(2) Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., 5 agosto 2001, 33 ss.

(3) Nel 2009, la Commissione ha adottato 1808 misure di esecuzione, a fronte di 2022 nel 2008. Per questi e altri dati sulla  
(segue)

Il risultato? Nel nuovo assetto delineato dal Trattato di Lisbona, tra le varie dimensioni istituzionali, è proprio quella transgovernativa - la comitologia, appunto - ad aver perso maggior terreno. Estromessa dalla sfera quasi-legislativa degli atti delegati (art. 290 Tfu), la comitologia è ora confinata nell'ambito degli atti di esecuzione (art. 291 Tfu), dove opera secondo nuove regole che mirano ad accrescerne il *pedigree* democratico (4).

Tuttavia, il solco che divide il dato formale da quello sostanziale, dopo Lisbona, si approfondisce. All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo trattato, buona parte del dibattito inter-istituzionale è assorbito dalla ricerca di soluzioni che siano in grado di colmare il "vuoto" lasciato dalla comitologia nell'ambito quasi-legislativo: altri comitati con identica composizione ma poteri (formalmente) diversi sono ora chiamati a recuperare la sostanza del fenomeno, cioè ad assicurare alla Commissione la collaborazione delle amministrazioni nazionali (anche) nell'adozione degli atti delegati (5).

La ricostruzione della complessa parabola della comitologia è di seguito articolata in quattro "atti": il primo riguarda i problemi di equilibrio istituzionale che sono all'origine della riforma della comitologia, avviata nel 2006 con l'introduzione della procedura di regolamentazione con controllo; il secondo atto concerne il più radicale rimedio adottato con il Trattato di Lisbona, cioè la scissione della sfera esecutiva europea in due parti, una "alta" (atti delegati) e una "bassa" (atti di esecuzione), con conseguente contrazione dell'area della comitologia; il terzo è dedicato a quel che resta della comitologia dopo Lisbona e, in particolare, alle forme da essa assunte con il regolamento n. 182/2011; il quarto atto si sofferma sulle correzioni sostanziali in corso.

## **Atto I. La comitologia nell'equilibrio istituzionale: soluzione o problema?**

La comitologia nasce nel 1962, in un contesto nel quale la distinzione tra legislazione ed esecuzione - come spesso accade nelle organizzazioni internazionali - è assente. Nel disegno originario, «la Commissione propone e il Consiglio dispone», mentre l'attuazione delle decisioni del Consiglio compete in via esclusiva alle amministrazioni nazionali. L'attività esecutiva rientra nella sfera di sovranità degli Stati membri.

Senonché la precoce espansione della politica agricola comune impone l'adozione a livello europeo di norme di dettaglio. Il Consiglio non può provvedervi, per carenza di tempo e di competenza

tecnica, e perciò affida il compito alla Commissione (6). La "de-nazionalizzazione" di questa quota di potere decisionale richiede una compensazione, prontamente individuata nella comitologia: la Commissione esercita i poteri ad essa assegnati dal Consiglio sottoponendo i progetti di misure (regolamentari o amministrative) all'approvazione di comitati specializzati, composti da funzionari di quelle stesse amministrazioni nazionali che sono poi, in ultima istanza, chiamate a darvi attuazione. In caso di parere negativo del comitato, la proposta della Commissione viene sottoposta allo scrutinio diretto del Consiglio, detentore ultimo - per conto degli Stati - del potere decisionale (7).

Nei decenni successivi, questo disegno - fondato sulla indistinzione tra legislazione ed esecuzione e sulla "ri-nazionalizzazione" attraverso la comitologia dei poteri affidati alla Commissione - si consolida e si diffonde in tutti i settori di intervento della Comunità. Gli anni Ottanta del XX secolo segnano l'apogeo di questa parabola. Le crescenti difficoltà

---

### **Note:**

(segue nota 3)

comitologia, si veda la *Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2009*, 2 luglio 2010, COM(2010)354 def.

(4) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 182/2011 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 (d'ora in avanti, regolamento comitologia del 2011).

(5) Per un primo inquadramento dei problemi aperti dagli artt. 290 e 291 Tfu, si vedano D. Ritleng, *L'identification de la fonction exécutive dans l'Union*, C. Blumann, *Comitologie et administration indirecte*, e J.P. Jacqué, *Observations finales*, tutti in J. Dutheil de la Rochère (dir.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes Communautaires et droits nationaux*, Bruxelles, 2009, rispettivamente 29 ss., 139 ss. e 287 ss.; H. Hoffmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 2009, vol. 15, p. 482 ss.; J. Blom-Hansen, *The EU Comitology System: Taking Stock before the New Lisbon Regime*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n. 4, 607 ss.; M. Keating e A. Hardacre, *Delegated & Implementing Acts: The New Comitology*, Eipa paper, 2 marzo 2011; Id., *The execution of delegated powers after Lisbon: a timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts*, EUI working paper, RSCAS 2010/85; V. Georgiev, *Commission on the Loose? Delegated Lawmaking and Comitology after Lisbon*, EUSA paper, 3-5 marzo 2011; nonché, per il punto di vista di un esperto lobbista europeo, D. Guéguen, *Comitology: Hijacking European Power?*, Brussels, 2011.

(6) La base giuridica è il vecchio art. 155 Tr. Cee, ai sensi del quale la Commissione «esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite».

(7) Corte di giustizia, Causa 25/70, *Einfuhrstelle c. Köster*, 17 dicembre 1970. Si veda anche la pronuncia in causa 30/70, *Otto Scheer c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, anch'essa del 17 dicembre 1970.

decisionali in seno al Consiglio, provocate dalla ferrea regola dell'unanimità, inducono il Consiglio stesso a conferire poteri sempre più ampi alla Commissione e a dare alla comitologia una prima disciplina organica (8). Commissione e comitati si occupano non solo di eseguire, ma anche di integrare e persino di modificare le norme compromissorie approvate in Consiglio: svolgono, cioè, anche un'attività materialmente legislativa.

La Corte di giustizia decide di non interferire. Chiamata a distinguere tra legislazione ed esecuzione, stabilisce che il contenuto necessario delle norme primarie corrisponde ai soli «elementi essenziali» di una politica, ma rimette al legislatore (cioè, all'epoca, al Consiglio stesso) il compito di distinguere ciò che è essenziale da ciò che non lo è (9). In pratica, il Consiglio resta libero di trasferire quote crescenti del proprio potere decisionale alla Commissione. La presenza della comitologia lo consente, in quanto «minimizza» l'impatto di questo trasferimento sull'equilibrio istituzionale. Grazie ad essa, infatti, come nel processo decisionale primario, così anche in quello secondario, la Commissione propone e gli Stati membri dispongono - sia pure attraverso i comitati invece che attraverso il Consiglio.

L'equilibrio così raggiunto si incrina con l'emersione del Parlamento europeo come co-legislatore. La procedura di co-decisione accentua la complessità del processo legislativo, ma ovviare ricorrendo ad ampie deleghe a favore dell'accoppiata Commissione-comitati diventa meno agevole. La ragione è semplice: l'attribuzione al Parlamento del ruolo di co-legislatore fa venire meno la simmetria tra il *decision-making* primario e quello secondario. La comitologia è emanazione del Consiglio (i funzionari nazionali che partecipano alle riunioni dei comitati rispondono ai ministri che siedono in Consiglio), ma non del Parlamento. Quest'ultimo è, perciò, restio a delegare al binomio Commissione-comitati un potere materialmente legislativo (10).

Una prima risposta al problema arriva nel 2006, quando alle tre tradizionali procedure di comitologia - consultiva, di gestione e di regolamentazione - se ne aggiunge una quarta: la procedura di regolamentazione con controllo. La nuova procedura differenzia in modo netto gli atti quasi-legislativi dagli altri atti esecutivi, in quanto si applica alle «misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto» legislativo oppure a «completa[rlo] con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali» (11). Così, il Parlamento europeo riesce ad ottenere che l'approvazione degli atti se-

condari aventi i due requisiti menzionati - la portata generale e l'incidenza su (elementi non essenziali degli) atti legislativi - sia sottoposta non solo al parere del comitato competente, ma anche al controllo diretto delle autorità legislative, alle quali è assegnato un potere di veto (12).

L'obiettivo della riforma del 2006 è chiaro: porre il Parlamento europeo, nella sfera quasi-legislativa, su un piano di parità rispetto al Consiglio (13). Tuttavia, l'obiettivo è conseguito solo in parte: nell'ambito della nuova procedura, la posizione del Parlamento non può dirsi pienamente equiparata a quella del Consiglio, giacché la presenza della comitologia assicura a quest'ultimo una sovra-rappresentazione e poteri ulteriori (14).

## Atto II. L'estromissione della comitologia dalla sfera quasi-legislativa

Al problema della «parità delle armi» sollevato dal Parlamento il Trattato di Lisbona dà una soluzione radicale, condensata nell'art. 290 Tfue. Questa norma trasforma le misure quasi-legislative in un'autonomia tipologica di «atti delegati»: collocati a metà strada tra gli atti legislativi e gli atti esecutivi, essi sono qualificati come «atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo», in evidente assonanza con l'oggetto della summenzionata

### Note:

(8) Decisione del Consiglio 1987/373/Cee del 13 luglio 1987, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

(9) Corte di giustizia, causa 240/90, *Germania c. Commissione*, 27 ottobre 1992.

(10) Sull'evoluzione del fenomeno comitologia, C.F. Bergström, *Comitology - Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005; M.A. Pollack, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, 2003, 114 ss.; M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005, 105 ss.

(11) Considerando 7-bis della decisione comitologia del 2011, come modificata dalla decisione del Consiglio 2006/512/CE del 17 luglio 2006.

(12) Art. 5-bis, par. 3, lett. b), decisione 1999/468/CE (c.d. decisione comitologia del 1999).

(13) Sulla riforma della comitologia nel 2006, K.S.C. Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, in *West European Politics*, 2008, vol. 31, n. 4, 837 ss., e, per una valutazione *ex post*, J. Bolm-Hansen, *Interests, Instruments and Institutional Preferences in the Eu Comitology System: The 2006 Comitology Reform*, in *European Law Journal*, 2011, vol. 17, 3, 344 ss.

(14) In particolare, per il potere arbitrale esercitato nell'ipotesi di parere negativo o mancato parere del comitato (art. 5-bis, par. 4, decisione comitologia del 1999) e per il potere di definire le procedure di comitato in base all'art. 202 Tr. Ce.

procedura di regolamentazione con controllo (15). La vera novità - rispetto al precedente assetto, delineato dall'art. 202 Tr. Ce - è l'esclusione dei comitati da questo ambito decisionale. L'esclusione è compensata - sulla carta - dal controllo (diretto e paritario) esercitato dal Parlamento e dal Consiglio, in veste di depositari ultimi del potere legislativo sul quale l'attività delegata alla Commissione, in definitiva, incide.

Il *legislative oversight* si esplica in due momenti. All'atto del conferimento del potere alla Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio «delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere»: così, il ricorso alle ampie deleghe del passato sembra precluso. Quindi, dopo l'approvazione della misura da parte della Commissione (ma prima della sua entrata in vigore), Parlamento e Consiglio possono nuovamente intervenire, non solo esercitando il diritto di opposizione o veto - già previsto nel 2006 dalla procedura di regolamentazione con controllo - ma anche il più radicale potere di revoca (16). Così, il processo di «parlamentarizzazione» del controllo sull'attività quasi-legislativa della Commissione, avviato nel 2006, giunge a compimento.

L'art. 290 Tfeue, d'altro canto, ha dato luogo a molti dubbi applicativi, che la prassi (17) e un apposito accordo inter-istituzionale (18) hanno provveduto, almeno in parte, a dissipare. Si è chiarito, tra l'altro, che la durata della delega alla Commissione può essere limitata (generalmente, ha durata quinquennale, ma è automaticamente rinnovabile); che il diritto del Parlamento e del Consiglio di opporsi all'adozione di un atto delegato può essere esercitato, motivando, solo entro un breve termine (in genere due mesi, prorogabili per altri due); che, se il Parlamento o il Consiglio intendono esercitare il più generale potere di revoca, devono darne comunicazione al collegiatore e alla Commissione almeno un mese prima, anche in questo caso indicando i motivi (19).

Un interrogativo, però, resta aperto: come assicurare - bandita la comitologia da quest'area - un adeguato coinvolgimento di quelle amministrazioni nazionali che sono, poi, chiamate a eseguire gli atti delegati negli ordinamenti domestici?

### Atto III. Quel che resta della comitologia: la disciplina del 2011

La parte "bassa" della sfera esecutiva europea - corrispondente agli atti di esecuzione - è regolata dall'art. 291 Tfeue e dal regolamento n. 182/2011. È questo l'ambito nel quale è ora confinata la comito-

logia: l'ostracismo decretato nei suoi confronti dal Parlamento europeo, qui, non opera, trattandosi di attività di esecuzione in senso stretto (20).

#### Note:

(15) Ove si volesse tentare un parallelismo con le fonti di diritto interno, gli atti delegati dell'Unione potrebbero essere assimilati ai decreti legislativi (data l'esistenza di una legge delega), più che ai regolamenti governativi «delegificanti» o integrativi.

(16) Come precisato dalla Commissione, «Mentre l'opposizione costituisce una "censura specifica" rivolta contro un preciso atto delegato, la revoca priva in maniera generale e assoluta la Commissione dei suoi poteri delegati. L'opposizione va quindi vista come il metodo di controllo di "diritto comune" che il legislatore esercita su tutti gli atti delegati, mentre la revoca appare come un provvedimento più eccezionale, motivato ad esempio dal sopraggiungere di elementi tali da rimettere in causa il fondamento medesimo della delega»: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, 9 dicembre 2009, COM (2009) 673 def., p. 7. Si aggiunga che, mentre la riforma del 2006 assegnava al legislatore la possibilità di opporsi all'adozione della misura solo in tre ipotesi - quando l'atto fosse *ultra vires*, o contrario agli obiettivi e ai contenuti dell'atto legislativo di base, o ancora quando violasse i principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5-bis, par. 3, lett. b), decisione comitologia del 1999) -, i nuovi poteri di veto e di revoca non incontrano alcun limite sostanziale.

(17) Si vedano, ad esempio, gli artt. 23-25 della direttiva 2010/31/UE e gli artt. 20-22 della direttiva 2011/65/UE.

(18) Si tratta del *Common Understanding* ratificato dal Parlamento europeo il 3 aprile 2011 e dal Coreper I (per conto del Consiglio) il 15 aprile 2011, ma non ancora pubblicato. Il documento è consultabile sul sito del Parlamento britannico (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cm/leg/428-xxxiii/42812.htm>). L'accordo è stato preceduto da una serie di prese di posizione da parte delle istituzioni dell'Unione. Si vedano, in particolare, i seguenti tre documenti: Report of the Council of the European Union to the Coreper, *Implementation of the Treaty of Lisbon - Delegated acts*, 16998/09, 2 dicembre 2009; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, COM (2009) 673 def., 9 dicembre 2009; European Parliament resolution, *Power of legislative delegation*, 2010/2021(INI), 5 maggio 2010, pubblicata in Guce (2011/C 81 E/02), 15 marzo 2011.

(19) Altri interrogativi restano aperti. Ad esempio, come distinguere, in concreto, tra gli atti delegati e gli atti di esecuzione, considerato che non esiste una corrispondenza piena, ai fini del "riallineamento" delle procedure, tra i "nuovi" atti delegati e le misure sottoposte alla "vecchia" procedura di regolamentazione con controllo introdotta nel 2006? La Commissione è orientata ad accogliere la tesi del Parlamento europeo secondo cui, non essendovi una necessaria corrispondenza tra gli atti sottoposti alla procedura di regolamentazione con controllo e gli atti delegati, non possibile prevedere un meccanismo di allineamento automatico. L'allineamento sarà, perciò, effettuato caso per caso, sulla base di una revisione legislativa dei singoli atti legislativi o di base. Di conseguenza, la procedura di regolamentazione con controllo, con i relativi comitati, continuerà ad esistere fino alla fine del 2014, termine entro il quale la Commissione si è impegnata a concludere l'opera di revisione. Si vedano la risoluzione del Parlamento europeo, *Power of legislative delegation*, cit., par. 18, e la Dichiarazione della Commissione pubblicata in Guce L 55, 28 febbraio 2011, 19.

(20) Come il Parlamento stesso riconosce, «given the primary responsibility of Member States for implementation, it is natural  
(segue)

La regola è il c.d. federalismo di esecuzione. L'art. 290 Tfeue chiarisce, infatti, che l'attuazione delle norme europee spetta, in linea di principio, alle amministrazioni degli Stati membri (21). Tuttavia, «allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione», può rendersi necessaria l'adozione a livello sovranazionale di atti di esecuzione: in tale evenienza, il legislatore europeo «conferisc[e] competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio» (22). Riaffiora, qui, l'originario «nomadismo» del potere esecutivo europeo, esercitato di regola dalla Commissione, ma a volte dal Consiglio (23).

Nei casi in cui il legislatore europeo assegni competenze di esecuzione alla Commissione, gli Stati membri, titolari ultimi di quelle competenze, devono poterne controllare l'esercizio. In che modo? Il legislatore europeo affianca alla Commissione un comitato, da essa presieduto e composto da funzionari delle amministrazioni statali di settore. Attraverso questi delegati, gli Stati membri esprimono a maggioranza (qualificata o semplice) un parere sulla misura proposta dalla Commissione stessa, secondo lo schema classico della comitologia. Lo schema, però, presenta rilevanti novità.

Innanzitutto, muta la titolarità del potere di disciplinare le procedure di comitologia. In passato, il compito spettava in via esclusiva al Consiglio, in veste non di legislatore ma di fiduciario degli esecutivi nazionali (24). Ora, quel compito è condiviso con il Parlamento (25). La nuova disciplina è, infatti, contenuta nel regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 182/2011, che ha sostituito la decisione del (solo) Consiglio n. 468/1999 (26). È un indice, questo, di evidente rafforzamento del Parlamento, che pareggia i poteri del Consiglio anche in un'area propriamente esecutiva e, simmetricamente, un segno evidente della «de-specializzazione» del Consiglio, ormai coinvolto nella sfera esecutiva essenzialmente in veste di co-legislatore.

Cambia, in secondo luogo, il numero delle procedure, che sono ridotte da quattro a due. La decisione comitologia del 1999 ne prevedeva tre (consultiva, di gestione e di regolamentazione). Ad esse, nel 2006, si è aggiunta la procedura di regolamentazione con controllo. Nel nuovo regime, quest'ultima scompare, essendo gli atti quasi-legislativi ormai ricompresi nella categoria degli atti delegati; le procedure di regolamentazione e di gestione sono sostituite dalla procedura d'esame; la procedura consultiva, invece, sopravvive.

In terzo luogo, i criteri di scelta della procedura,

prima solo indicativi, divengono vincolanti (27). In base all'art. 2 del regolamento n. 182/2011, la procedura d'esame si applica per l'adozione delle misure di carattere generale (che - a differenza degli atti delegati - non modificano o integrano atti legislativi) e degli atti di esecuzione aventi «implicazioni sostanziali» (cioè finanziarie) o che riguardino specifiche politiche (agricoltura, pesca, ambiente, sicurezza, protezione della salute, commercio e fisco). In tutti gli altri casi, si segue la procedura consultiva.

In quarto luogo, per quanto riguarda la conformazione delle procedure, mentre quella consultiva re-

#### Note:

(segue nota 20)

that Article 291 mentions them to the exclusion of the Legislator», con la conseguenza che «there is no fundamental conceptual difference between the previous system based on Article 202 EC and the future system based on Article 291 Tfeue» (*European Parliament - Committee on Legal Affairs, Draft report on the power of legislative delegation*, 2010/2021(INI), 2 marzo 2010, par. 10 dell'*explanatory statement*).

(21) Art. 291, par. 1, Tfeue: «Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione». Si tratta di un corollario del principio stabilito dall'art. 4, par. 3, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea (Tue), che stabilisce: «Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione».

(22) Art. 291, par. 2, Tfeue.

(23) La previsione in esame, però, conserva attualità solo nell'ambito intergovernativo della Politica estera e di sicurezza comune. Nelle altre aree prevale la procedura legislativa ordinaria (codecisione) e, quindi, il Consiglio - qualora volesse esercitare direttamente taluni compiti esecutivi - dovrebbe non solo emendare all'unanimità la proposta legislativa della Commissione (per superare il suo prevedibile dissenso), ma anche convincere il Parlamento della «specificità» del caso e della opportunità di escludere la Commissione dall'attività di esecuzione. Com'è agevole intuire, si tratta di un'ipotesi remota. La norma è destinata, perciò, ad essere applicata solo nelle poche materie in cui la potestà decisionale primaria è ancora saldamente nelle mani del Consiglio. Non a caso, l'art. 291, par. 2, Tfeue, menziona espressamente gli artt. 24 e 26 Tue, che riguardano l'ambito intergovernativo della Pesca.

(24) La relativa disciplina era contenuta nella decisione 1999/468/CE, adottata dal solo Consiglio.

(25) In base all'art. 291, par. 3, Tfeue, «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente 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».

(26) Decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (d'ora in avanti, decisione comitologia del 1999).

(27) Il legislatore europeo può derogarvi, estendendo l'ambito di applicazione della procedura consultiva, solo se fornisce una motivazione adeguata (art. 2, par. 3, ult. periodo, reg. n. 182/2011).

sta inalterata rispetto al passato, la procedura d'esame nasce da una rivisitazione delle preesistenti procedure di gestione e di regolamentazione. Le differenze principali tra le due sequenze attengono alla regola di voto e agli effetti del parere negativo.

Nella procedura consultiva, il comitato esprime il proprio parere a maggioranza semplice dei suoi membri e l'eventuale parere negativo non impedisce l'adozione della misura (28).

La procedura d'esame prevede, invece, che il comitato si pronunci a maggioranza qualificata, secondo la ponderazione dei voti prevista in Consiglio. Inoltre, il parere è vincolante. In caso di parere favorevole, la Commissione adotta la misura. In caso di parere negativo (maggioranza qualificata contraria) o nel caso in cui «la maggioranza semplice dei componenti del comitato sia contraria» (a prescindere dalla ponderazione dei voti), la Commissione non può adottare la proposta, fatti salvi casi eccezionali (29). Ove, però, ritenga necessario adottare l'atto, la Commissione ha due alternative: sottoporre una versione modificata dell'atto entro due mesi allo stesso comitato oppure presentare il medesimo atto entro un mese all'approvazione del c.d. comitato di appello (30).

Qui subentra una quinta novità. Nel caso di contrasto tra la Commissione e un comitato d'esame, la decisione di ultima istanza non spetta più al Consiglio, ma al menzionato comitato d'appello. La novità mira a rafforzare i comitati *vis-à-vis* la Commissione. In passato, nei (rari) casi di parere negativo del comitato, il Consiglio non riusciva quasi mai a pronunciarsi entro il termine previsto (in genere, tre mesi) (31), con la conseguenza che la Commissione, nonostante l'opposizione iniziale del comitato, poteva adottare l'atto. In futuro, le cose potrebbero andare meno bene per la Commissione. A differenza del Consiglio, il comitato d'appello è un collegio amministrativo che - come gli altri comitati - è composto da funzionari nazionali e presieduto da un funzionario della Commissione. È facile immaginare che questo nuovo organo di appello, essendo istituito *ad hoc*, sia in grado di pronunciarsi sulle questioni ad esso deferite. Ciò renderebbe vincolante anche in concreto il parere negativo espresso dal comitato di prima istanza: ove l'opposizione sia confermata dal comitato d'appello (che vota a maggioranza qualificata), la Commissione non può far altro che ritirare la proposta (32).

Un'ulteriore novità è la variante procedurale alla quale la Commissione può ricorrere quando sussistano «imperativi motivi di urgenza» (sempre che l'atto legislativo di base lo consenta). Ricorrendo

quei motivi, la Commissione può adottare un atto di esecuzione senza sottoporlo al parere preventivo di un comitato. L'atto è immediatamente applicabile, ma può rimanere in vigore per un periodo non superiore a sei mesi, sempre che entro due settimane dalla sua adozione il comitato (consultivo o d'esame) competente lo ratifichi; altrimenti, la Commissione abroga immediatamente l'atto (33).

Meno innovative, infine, sono le norme del regolamento n. 182/2011 che dettano regole procedurali comuni (34) e rinviando, per il dettaglio, ai regolamenti interni dei singoli comitati (35). Lo stesso può dirsi della disciplina che mira a rafforzare la trasparenza e l'*accountability* dei comitati. Da un lato, l'art. 10 richiama i tradizionali strumenti informativi: il registro dei lavori comitati (arricchito di importanti contenuti) (36), la relazione annuale della Commissione sui lavori dei comitati e l'invio di documenti al Parlamento e al Consiglio. Dall'altro, l'art. 11 riconosce alle autorità legislative un «diritto di controllo» che, trattandosi di un ambito strettamente esecutivo, ha carattere «debole»: ove ritengano che un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri conferiti, il Parlamento e/o il Consiglio possono comunicar-

---

#### Note:

(28) La Commissione «decide sul progetto di atto di esecuzione da adottare, tenendo nella massima considerazione le conclusioni raggiunte nei dibattiti svolti in seno al comitato e il parere espresso» (art. 4, reg. n. 182/2011).

(29) In base all'art. 7, reg. n. 182/2011, in casi eccezionali - cioè ove l'atto «debba essere adottato senza indugio per evitare il verificarsi di crisi significative dei mercati nel settore dell'agricoltura o di un rischio agli interessi finanziari dell'Unione» - la Commissione, a dispetto dell'opposizione del comitato, può comunque adottare l'atto, che deve poi essere sottoposto al vaglio del c.d. comitato d'appello.

(30) Art. 5, par. 2, 3 e 4, reg. n. 182/2011.

(31) Per ragioni di sovraccarico decisionale e/o di eccessivo tecnicismo della decisione, che avrebbe richiesto il consueto lavoro di preparazione da parte di un gruppo di lavoro del Consiglio.

(32) Art. 6, reg. n. 182/2011.

(33) Art. 8, reg. n. 182/2011.

(34) Art. 3, reg. n. 182/2011.

(35) Tali regolamenti sono redatti sulla base di un regolamento interno tipo predisposto dalla Commissione: *Standard rules of procedure for committees*, in Guce 2011/C 206/06, 12 luglio 2011.

(36) L'art. 10, par. 1, reg. n. 182/2011, stabilisce che il registro dei lavori dei comitati debba contenere: «a) un elenco dei comitati; b) gli ordini del giorno delle riunioni dei comitati; c) i resoconti sommari corredati dagli elenchi delle autorità e degli organismi cui appartengono le persone designate dagli Stati membri a rappresentarli; d) i progetti di atti di esecuzione su cui i comitati sono invitati a esprimere un parere; e) i risultati delle votazioni; f) i progetti di atti di esecuzione definitivi che fanno seguito alla presentazione di pareri dei comitati; g) le informazioni riguardanti l'adozione del progetto di atti di esecuzione definitivi da parte della Commissione; nonché h) i dati statistici sul lavoro dei comitati».

lo alla Commissione, la quale, però, può comunque adottare l'atto, dovendo solo riesaminare il progetto «tenendo conto delle posizioni espresse» (37).

Rispetto alla disciplina del 1999, il nuovo regime della comitologia ha il merito di ridurre il numero delle procedure (che però si complicano) (38), di accrescere la trasparenza dei lavori dei comitati e, soprattutto, di eliminare l'equivoco del Consiglio come decisore di ultima istanza nel caso di contrasto tra la Commissione e il comitato. Da un lato, il Trattato di Lisbona costringe il Consiglio nel ruolo di seconda camera legislativa, cancellando quasi del tutto la bicefalia europea (39). Dall'altro, però, non ne deriva un affievolimento del carattere condiviso delle decisioni esecutive europee. Al contrario, sostituendo al Consiglio un più agile e tecnico comitato d'appello, la nuova procedura d'esame rafforza il potere di controllo e co-decisione esercitato dalle amministrazioni nazionali attraverso la comitologia. Perciò, a dispetto dell'uscita di scena del Consiglio, il risultato complessivo è un ulteriore rafforzamento della contitolarità sostanziale dei poteri di esecuzione dell'Unione.

#### Atto IV. Atti delegati e amministrazioni nazionali: verso un ritorno alla comitologia?

Torniamo all'interrogativo di fondo lasciato in sospeso alla fine del secondo atto: come assicurare - bandita la comitologia dall'area degli atti delegati - un adeguato coinvolgimento delle amministrazioni nazionali responsabili dell'attuazione negli ordinamenti domestici?

Un principio di risposta è desumibile dal «carteggio» tra le istituzioni europee. Due giorni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio propone alla Commissione di colmare il vuoto creato dalla comitologia ricorrendo a una soluzione compromissoria: prevedere una consultazione «sistematica» da parte della Commissione di gruppi di esperti composti da funzionari delle autorità amministrative nazionali, assicurando loro informazioni e tempo sufficienti per contribuire alla decisione (40).

Una settimana più tardi, la Commissione europea raccoglie l'invito del Consiglio, esplicitando il suo intendimento: «consultare sistematicamente gli esperti delle singole autorità nazionali cui spetterà attuare gli atti delegati dopo la loro adozione. Una consultazione del genere avverrà per tempo, onde dar modo agli esperti di fornire alla Commissione un contributo utile ed efficace. Al riguardo, la Commissione potrà costituire gruppi di esperti o avvalersi di gruppi già insediati» (41).

Significa, questo, che il Consiglio e la Commissio-

ne intendono richiamare in vita la comitologia nel processo di approvazione degli atti delegati? Non esattamente. La comitologia, intesa come meccanismo di consultazione formale disciplinato dal regolamento n. 182/2011, non resusciterà: il Parlamento, su questo punto, è irremovibile (42). Tuttavia, l'"anima" della comitologia è destinata a sopravvivere, trasmigrando in altri tipi di comitati dell'Unione che saranno coinvolti, in via di fatto, nella procedura di approvazione degli atti delegati.

Il *Common Understanding* sulla legislazione delegata sottoscritto dalle istituzioni dell'Unione ribadisce la necessità di consultazioni «at expert level» (43). Così, nella fase di elaborazione degli atti delegati, la Commissione consulterà sistematicamente i c.d. *groupes d'experts gouvernementaux* (che già assistono

#### Note:

(37) Ai sensi dell'art. 11, reg. n. 182/2011, «nel caso in cui l'atto di base sia adottato secondo la procedura legislativa ordinaria, sia il Parlamento europeo sia il Consiglio possono, in qualsiasi momento, comunicare alla Commissione di ritenere che, a loro avviso, un progetto di atto di esecuzione ecceda i poteri d'esecuzione previsti nell'atto di base. In tal caso, la Commissione riesamina il progetto di atto di esecuzione, tenendo conto delle posizioni espresse, e informa il Parlamento europeo e il Consiglio se essa intende mantenere, modificare o ritirare il progetto di atto di esecuzione».

(38) Le numerose varianti e previsioni speciali contemplate nella nuova disciplina ne rivelano il carattere compromissorio. Sulla lunga negoziazione inter-istituzionale che ha portato all'approvazione del regolamento n. 182 del 2011, G.J. Brandsma e J. Blom-Hansen, *The post-Lisbon battle over comitology: Another round of the politics of structural choice*, 7 marzo 2011, 14-20 ([http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO\\_USBO/REBO\\_USBO\\_OZZ/Brandsma/StructuralChoice290291\\_7mar.pdf](http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Brandsma/StructuralChoice290291_7mar.pdf)).

(39) Resta solo - in base all'art. 291 Tfe - la possibilità di affidare al Consiglio l'adozione degli atti di esecuzione «in casi specifici debitamente motivati», ma - come si è anticipato - si tratta di un ultimo retaggio del passato, per di più in larga parte illusorio, essendo condizionato, in tutte le aree di codecisione, dal *placet* del Parlamento europeo.

(40) Cfr. Report of the Council of the European Union to the Co-reper, *Implementation of the Treaty of Lisbon - Delegated acts*, 16998/09, 2 dicembre 2009, 3, ove, per assicurare la proficuità della consultazione, si specifica anche che «at the end of the process the Commission chair will sum up the main elements brought forward by the experts, give a preliminary reaction and indicate how the Commission intends to proceed».

(41) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, COM (2009) 673 def., 9 dicembre 2009, 6 ss.

(42) European Parliament - Committee on Legal Affairs, *Draft report on the power of legislative delegation*, cit., par. 7 dell'*explanatory statement*.

(43) Il par. 4 del *Common Understanding* recita: «The Commission, when preparing and drawing up delegated acts, will ensure a simultaneous, timely and appropriate transmission of relevant documents to the European Parliament and the Council and carry out appropriate and transparent consultations well in advance, including at expert level» (corsivo aggiunto).

la Commissione nella preparazione delle proposte legislative). Benché operanti secondo regole meno formalizzate, tali collegi sono molto simili ai *committee*, essendo presieduti dalla Commissione e composti da funzionari nazionali specializzati. Ma vi è di più. Lo stesso Consiglio ha messo a punto una procedura interna di esame degli atti delegati che assegna un ruolo decisivo ai c.d. *groupes de travail*: questi collegi - operanti sotto il coordinamento del Coreper e anch'essi composti da delegazioni delle amministrazioni nazionali di settore (44) - analizzeranno, d'ora in avanti (non solo le proposte legislative della Commissione, ma anche) i progetti di atti delegati, preparando le eventuali misure di opposizione e revoca per conto del Consiglio (45). Si va così profilando un assetto nel quale le amministrazioni nazionali partecipano all'elaborazione delle misure quasi-legislative non più nelle forme proprie della sfera esecutiva (sottoposizione del progetto di misura della Commissione a un comitato della comitologia), bensì secondo modalità che ricalciano quelle previste per l'approvazione degli atti legislativi europei: prima, nella fase di elaborazione del testo normativo, la Commissione consulta le amministrazioni europee attraverso i comitati di esperti governativi; poi, nella fase di approvazione, il Consiglio affida l'esame della proposta avanzata della Commissione ai suoi gruppi di lavoro specializzati, sotto il coordinamento del Coreper (46).

## Conclusioni

Il Trattato di Lisbona ha modificato in profondità l'assetto del potere esecutivo europeo, al fine di assicurare al Parlamento europeo uno *standing* equivalente a quello dell'altra istituzione legislativa, il Consiglio. La nuova architettura ha generato due principali linee di trasformazione.

La prima riguarda la parte "alta" della sfera esecutiva, cioè l'attività quasi-legislativa. Sulla carta, l'art. 290 Tfeue stravolge il disegno contenuto nel vecchio art. 202 Tr. Ce. Tuttavia, dalla prassi istituzionale emerge una forte continuità con il passato, secondo una logica "gattopardesca". Soppressa la comitologia, la partecipazione delle amministrazioni nazionali al processo di approvazione degli atti delegati, all'apparenza esclusa, viene, in concreto, garantita dalla consultazioni di altre tipologie di comitati europei. Perciò, la cooperazione amministrativa inter-livello continua a essere il cuore dell'ingranaggio decisionale dell'Unione, anche quando sia in gioco l'adozione degli atti delegati.

La seconda linea di trasformazione - meno appar-

scente ma non meno rilevante - riguarda la parte "bassa" della sfera esecutiva, cioè gli atti di esecuzione. Qui, la funzione decisionale non è più condivisa dalla Commissione con il Consiglio, che cessa di essere il «Giano bifronte» di un tempo, per metà esecutivo e per metà legislatore. L'emarginazione del Consiglio è, però, compensata da un rafforzamento degli Stati per il tramite della comitologia, che diviene più semplice e trasparente, ma soprattutto autocefala: un comitato d'appello - e non più il Consiglio - opera come organo di chiusura del sistema. Così, la componente transgovernativa (i comitati) non opera più all'ombra di quella intergovernativa (il Consiglio), ma, anzi, ne prende il posto. Il superamento del tradizionale sistema di governo "a due teste" consente di "squarciare il velo", facendo emergere la realtà che lo sorreggeva: un potere esecutivo ultra-statale imperniato sull'esistenza di collegi amministrativi misti, nei quali l'amministrazione europea poggia sulle spalle delle amministrazioni nazionali e le guida.

### Note:

(44) Le due differenze principali, rispetto ai comitati della comitologia, riguardano la presidenza del collegio (affidata al Consiglio, cioè allo Stato membro che ha la presidenza di turno, e non alla Commissione, comunque presente a tutte le riunioni), e la formulazione del parere (che avviene per *consensus*, cioè all'unanimità, invece che a maggioranza qualificata). Per una più ampia illustrazione dell'organizzazione e del funzionamento dei comitati o gruppi di esperti governativi e dei comitati o gruppi di lavoro del Consiglio, M. Savino, *I comitati dell'Unione europea*, cit., rispettivamente 215 ss. e 330 ss.

(45) La procedura di revoca del potere di adottare atti delegati da parte del Consiglio prevede che ciascun governo nazionale possa richiedere al Segretariato generale del Consiglio stesso che il problema sia esaminato dal gruppo di lavoro competente nell'ambito del Consiglio. Il gruppo di lavoro può decidere di sottoporre una proposta di decisione al Coreper e, quindi, al Consiglio, che vota a maggioranza qualificata. Alla medesima procedura (con varianti minori) si ricorre nel caso di esercizio del potere di opposizione al singolo atto delegato. Sul punto, nonché sulla riorganizzazione interna del Parlamento europeo, che affida lo scrutinio sugli atti delegati al comitato parlamentare competente, si veda il documento dell'European Scrutiny Committee del Parlamento britannico: *European Scrutiny Committee, Common Understanding on EU delegated acts*, 13 luglio 2011, par. 10.15-10.17 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/428-xxxiii/42812.htm>).

(46) Ovviamente restano, tra le due sequenze procedurali, differenze importanti. Una è formale: la titolarità del potere decisionale spetta, in ambito legislativo, al Parlamento e al Consiglio, mentre, in ambito quasi-legislativo, alla Commissione. In tutti e due i processi decisionali, comunque, anche le istituzioni che formalmente non decidono sono in grado di condizionare l'esito finale, potendo esercitare un potere sostanziale di veto. L'altra differenza è sostanziale: in virtù della gerarchia degli atti normativi creata dal Trattato di Lisbona, gli «elementi essenziali» delle misure legislative vincolano l'esercizio delle competenze quasi-legislative assegnate alla Commissione. Essendo le scelte politiche di fondo effettuate a livello legislativo, è facile prevedere uno scarso grado di partecipazione dei rappresentanti politici (specie dei parlamentari europei) al *decision-making* quasi-legislativo.