

Le nuove regole "comitatologia"

A partire dal 1° marzo 2011 è entrata in vigore la riforma del cosiddetto "sistema comitatologia" ad opera dal 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. Tali disposizioni andranno ad impattare sia sul Codice Doganale Aggiornato (Reg. CE n. 450/2008), che sulle procedure di adozione delle relative disposizioni di applicazione, attualmente in fase di elaborazione.

La Commissione europea, in quanto organo esecutivo dell'Unione europea, è competente per l'emanazione sia di misure esecutive degli atti normativi di base adottati da Consiglio e Parlamento europeo (es. Regolamenti, Direttive e Decisioni "di esecuzione", cfr. art. 291, par. 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, "TFUE"), che di misure esecutive adottate su espressa delega di queste due istituzioni, aventi natura non legislativa, portata generale e recanti integrazioni o modifiche di elementi non essenziali degli atti legislativi di base (Regolamenti, Direttive e Decisioni definiti "delegati", cfr. art. 290 TFUE).

L'art. 290 TFUE precisa che costituiscono "atti legislativi" solo gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa (ordinaria o speciale) da Parlamento europeo e Consiglio. La Commissione, non avendo natura di organo legislativo, ha solo il potere di adottare specifici atti regolamentari, ossia di carattere non legislativo e come tali, aventi forza di legge inferiore rispetto a quelli adottati dalle altre due isti-

tuzioni. Nell'ambito della potestà di esecuzione degli atti legislativi di base, è dunque possibile distinguere due tipologie generali di atti che fanno capo alla Commissione:

- 1) gli atti esecutivi;
- 2) gli atti delegati.

La prima tipologia di atti è adottata ogni volta che v'è l'esigenza di creare condizioni uniformi per l'attuazione di determinati atti legislativi di base all'interno degli Stati membri. Per la loro elaborazione, la Commissione si avvale normalmente del supporto tecnico di appositi comitati di esperti da essa presieduti e composti da rappresentanti dei 27 Stati membri dell'UE. Attualmente, tali Comitati sono assai numerosi (se ne contano più di 200 in totale) e la loro competenza e composizione varia notevolmente a seconda del settore specifico di riferimento. Per quanto riguarda la materia doganale, operano attualmente 3 Comitati: il Comitato Dogane 2013, il Comitato sulla mutua assistenza in materia doganale ed agricola ed il Comitato del Codice Doganale. Quest'ultimo, a

sua volta, si articola in 14 Sezioni la cui composizione cambia a seconda della materia trattata (es. regolamentazione doganale generale, origine, franchigie doganali, valore in dogana, depositi doganali e zone franche; regimi doganali economici; transito, ecc.). I Comitati che assistono la Commissione nello svolgimento della sua attività esecutiva, a lungo criticati per la mancanza di trasparenza nel processo decisionale e per il loro carattere puramente tecnocratico, sono oggi iscritti in un registro pubblico, liberamente consultabile sul sito web dell'Unione europea, nel quale sono raccolte informazioni sia sul tipo di atti approvati che sulla loro composizione.

La procedura della comitatologia risponde all'esigenza di conferire una maggiore flessibilità al sistema decisionale ordinario vigente in ambito UE, sistema profondamente modificato dal Trattato di Lisbona, il quale prevede oggi, come accennato più sopra, una procedura legislativa "ordinaria" ed una "speciale". La procedura ordinaria segue la tradizionale articolazione di

competenze tra Commissione, Parlamento e Consiglio, che vedono la prima predisporre una proposta di atto normativo comunitario, successivamente analizzata ed emendata dalle altre 2 istituzioni, con una serie di rimbalzi che possono culminare in tempi di approvazione dell'atto finale assai lunghi (un po' come avviene con i due rami del nostro Parlamento nazionale). Tali tempi spesso superano i due anni, com'è avvenuto con l'approvazione del Codice Doganale Comunitario Aggiornato.

Nella procedura legislativa speciale invece, il Consiglio assume una posizione di preminenza rispetto al Parlamento europeo, riducendosi il ruolo di quest'ulti-

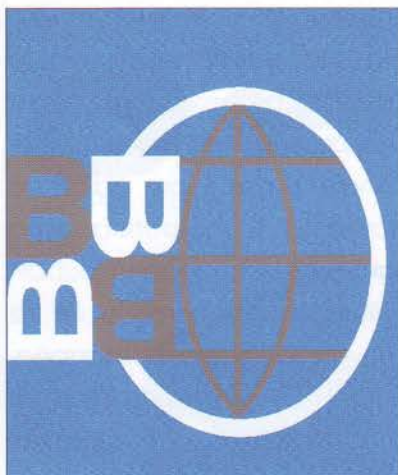
mo ad una semplice attività consultiva prestata a favore dell'altra istituzione, che sostanzialmente adotta l'atto.

Rispetto al passato, il TFUE traccia una suddivisione più netta di competenze tra Parlamento e Consiglio da un lato, e Commissione europea dall'altro. Le prime due istituzioni si concentrano infatti sulla definizione degli elementi essenziali di una data materia, mentre alla seconda viene lasciato il compito di definire, in via regolamentare, le misure tecniche di dettaglio e quelle applicative degli atti legislativi di base. Questo compito, nel caso degli atti esecutivi (non anche di quelli delegati), è esercitato in stretta collaborazione con gli Stati mem-

bri rappresentati nei vari Comitati che assistono la Commissione.

Le nuove regole introdotte dal regolamento (UE) N. 182/2011 (Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 55 del 20 febbraio 2011), modificano per l'appunto le procedure e le modalità di partecipazione degli Stati membri all'esercizio dei poteri esecutivi da parte della Commissione europea nell'ambito del processo di adozione degli atti esecutivi, modificando i criteri precedentemente fissati dalla "Decisione Comitologia" (decisione 1999/468/CE), ora abrogata.

Il Reg. (UE) n. 182/2011 individua infatti 2 procedure di base per l'adozione di tali atti, definite "procedura d'esame" e "procedura



BETA-TRANS S.p.A.

C.A.D. BIANCULLI

Centro di Assistenza Doganale s.r.l.



I clienti Beta-Trans hanno ora a disposizione nell'area di Milano, per una completa attività di handling, più di 40.000 mq. di magazzino e 10.000 mq. di uffici, assistiti per la relativa attività doganale dal "C.A.D. Bianculli" per la gestione delle procedure domiciliate di terzi e per tutta l'ulteriore attività tipicamente concessa al centro di assistenza doganale.

- MAGAZZINI DOGANALI DI TEMPORANEA CUSTODIA E DEPOSITO DOGANALE PER MERCI ESTERE
- DEPOSITO IVA
- CENTRO ELABORAZIONE DATI INTRASTAT
- SDOGANAMENTI IMPORT / EXPORT



Head Office: Via Londra 7/9 - 20090 Segrate (Mi)
Tel. 02.2169571 - Fax. 02.26920454

www.betatrans.it

consultiva", che si sostituiscono alle precedenti 4 di cui alla vecchia decisione 1999/468/CE, ossia alle procedure: 1) di consultazione, 2) di gestione e 3) di regolamentazione e 4) di regolamentazione con controllo.

La "procedura di regolamentazione con controllo" era stata introdotta solo recentemente, con la decisione del Consiglio 2006/512/CE del 17 luglio 2006, che aveva modificato la Decisione comitatologia introducendo al suo interno un nuovo articolo 5bis. Si tratta in sostanza di una delle tante modalità tramite cui la Commissione esercita il suo potere di esecuzione degli atti comunitari, la cui particolarità è rappresentata dal fatto che i due rami dell'autorità legislativa (Consiglio e Parlamento europeo) intervengono per operare un controllo sulla normativa contenuta nell'atto esecutivo al fine di verificare che la stessa sia compatibile con lo scopo ed il contenuto dall'atto di base, che non ecceda le competenze di esecuzione stabilite in quest'ultima, e rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La procedura di regolamentazione con controllo, che viene mantenuta in vita per un periodo provvisorio (fino al 2014), si applicava in particolare per l'adozione di quelle misure esecutive di portata generale volte a modificare elementi "non essenziali" degli atti legislativi di base adottati secondo la procedura di co-decisione (ossia deliberati a seguito di una cooperazione fra Parlamento europeo e Consiglio), laddove l'essenzialità o meno

delle singole parti che componevano gli atti andava determinata caso per caso, scindendo al loro interno quegli elementi che definivano gli aspetti normativi fondamentali, da quelli che regolavano questioni di rilievo secondario (es. allegati, liste di prodotti, specifiche tecniche, ecc.).

Essendo la procedura di regolamentazione con controllo richiamata, insieme alla procedura di gestione, da numerose norme del Reg. (CE) n. 450/2008 (vedasi, per quanto riguarda la procedura di gestione, gli artt. 18, 19, 33, 85, 119, occorrerà dunque aggiornare tali richiami con i riferimenti alle nuove procedure consultiva e d'esame di cui al Reg. (UE) N. 182/2011, cosa che dovrà essere effettuata tramite l'adozione di un nuovo Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio di modifica del Codice Doganale Aggiornato.

Resta da vedere se le istituzioni comunitarie coglieranno questa opportunità di modifica per rivedere alcune norme a carattere più "sostanziale" del Codice, come fra l'altro proposto dalla Commissione in occasione di una recente riunione con i rappresentanti delle associazioni del commercio rappresentate nel Trade Contact Group. Per quanto riguarda invece l'adozione delle disposizioni di applicazione del nuovo codice, esse verranno divise in due gruppi di disposizioni: un nucleo di questioni di carattere più importante, da adottare secondo la procedura d'esame, ed altre di rilievo secondario, per le quali si seguirà la procedura con-

sultiva. Sempre a proposito della procedura di regolamentazione con controllo, la Dichiarazione del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione annessa al testo del regolamento (UE) n. 182/2011 (contenuta anch'essa nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 55 del 20 febbraio 2011), specifica che tutti gli atti legislativi in vigore che contengono richiami alla stessa, dovranno essere riesaminati dalla Commissione al fine di adattarli ai criteri stabiliti dal Trattato di Lisbona ed allinearli alle due procedure definite dal nuovo Regolamento. Entro la fine del 2012 la Commissione potrà in essere tutte le iniziative legislative opportune per completare questo processo di adattamento, di modo che entro la fine dell'attuale legislatura europea (2014), tutte le disposizioni che fanno riferimento alla procedura di regolamentazione con controllo siano soppresse dagli strumenti legislativi vigenti a livello UE.

La procedura d'esame è la principale fra le due procedure e come tale è circondata da maggiori garanzie rispetto a quella consultiva. Essa si applica in particolare per l'adozione di misure esecutive degli atti di base, aventi "portata generale" (ossia riferite non a categorie particolari di soggetti od a settori specifici, ma a comunità di cittadini o materie particolarmente ampie; cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 24 ottobre 1989, Causa 16/88), nonché per l'adozione di atti esecutivi che vertono su materie ad elevato impatto sia economico che

sugli interessi dei cittadini comunitari, in particolare nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'ambiente, della salute, del commercio e della fiscalità. La procedura in questione mira infatti ad assicurare che l'atto esecutivo adottato dalla Commissione sia sostenuto da una maggioranza qualificata in seno al Comitato, determinata similmente a quanto avviene oggi per le decisioni del Consiglio, ossia applicando un criterio di ponderazione che attribuisce maggior peso agli Stati membri più popolosi.

Se dunque in seno al Comitato la maggioranza qualificata vota a sfavore della bozza di misura proposta dalla Commissione, quest'ultima può seguire 2 strade:

1) riproporre al Comitato una versione modificata dell'atto, entro 2 mesi dalla votazione, affinché questi deliberi sulla nuova bozza;

2) presentare ricorso contro il parere espresso dal Comitato innanzi ad un nuovo organismo (definito "Comitato di appello"), affinché riesamini la bozza di misure esecutive bocciata dal primo Comitato. Il ricorso al Comitato di appello va attivato entro un mese dal parere negativo espresso dal primo Comitato. Di esso fanno parte sempre funzionari degli Stati membri, ma di un livello di rappresentanza più elevato rispetto a quelli che compongono il primo Comitato.

Qualora invece il Comitato ometta del tutto di emettere un parere, scatta il meccanismo del silenzio-assenso e la Commissione può scegliere di adottare lo stes-

so le misure di esecuzione proposte, purché tenga debitamente conto delle posizioni espresse in seno al Comitato, anche se non concretizzatesi nella formulazione di un parere vero e proprio.

A questo proposito va precisato che le procedure di comitologia si svolgono all'insegna del principio di trasparenza: tutti i documenti presentati ai Comitati sono contemporaneamente trasmessi al Parlamento europeo e al Consiglio, affinché queste due istituzioni, su un livello di piena parità, possano esercitare un controllo continuo sull'operato della Commissione, potendo in qualsiasi momento chiedere a quest'ultima, un riesame del progetto di atto esecutivo ogni volta che si ritiene che l'atto di esecuzione ecceda le competenze conferite alla Commissione dalla pertinente base giuridica.

La procedura consultiva è più semplice e snella rispetto a quella d'esame. Inoltre ha carattere residuale, applicandosi per l'adozione degli atti esecutivi relativi a tutti quei settori per i quali non è prevista l'applicazione della procedura d'esame. Tuttavia, in casi eccezionali e per motivi debitamente giustificati, tale procedura può applicarsi anche per l'adozione degli atti di esecuzione per cui è ordinariamente prevista l'applicazione della procedura d'esame.

In linea di principio, può dirsi che il campo di applicazione della procedura consultiva riguarda tutti quei settori che non hanno un contenuto potenzialmente dannoso o pregiudizievole

agli interessi dei cittadini comunitari (es. cultura).

La differenza principale rispetto alla procedura d'esame è che le decisioni del Comitato sono adottate a maggioranza semplice (la metà + 1 dei votanti), anziché a maggioranza qualificata. Il ruolo di tale organo consultivo inoltre, in questa procedura, è meno incisivo, non potendo lo stesso bloccare l'iniziativa della Commissione, ma solo formulare conclusioni od un parere del quale la Commissione dovrà tenere debitamente conto al momento della definitiva approvazione dell'atto esecutivo.

L'art. 4, par. 2 del Regolamento (UE) n. 182/2011 prevede infatti che spetta a tale istituzione l'ultima parola sull'adozione del progetto di atto di esecuzione, con l'unico vincolo di "tenere nella massima considerazione", le conclusioni emerse nel corso dei dibattiti svolti in seno al Comitato ed il parere espresso da tale organismo, i quali pertanto deve ritenersi non abbiano carattere vincolante.

Per quanto riguarda infine la scelta tra quale, fra le due procedure, dovrà essere concretamente seguita dalla Commissione nell'adozione degli atti di esecuzione che le competono, saranno i singoli atti di base a specificarla, mediante opportuni richiami normativi, a seconda dei casi, all'art. 4 (procedura consultiva) od all'art. 5 (procedura d'esame) del regolamento (UE) n. 182/2011.

