

II

(Comunicazioni)

ACCORDI INTERISTITUZIONALI

**Criteri non vincolanti per l'applicazione degli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea — 18 giugno 2019**

(2019/C 223/01)

IL PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE EUROPEA,

considerando quanto segue:

- (1) Il 13 aprile 2016 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione («le tre istituzioni») hanno concluso l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio»<sup>(1)</sup> («l'accordo»).
- (2) Al punto 26 dell'accordo le tre istituzioni hanno sottolineato il ruolo importante degli atti delegati e degli atti di esecuzione nel diritto dell'Unione, rilevando che tali atti, se usati in modo efficace e trasparente e in casi giustificati, sono uno strumento essenziale per legiferare meglio e contribuiscono a garantire una legislazione semplice e aggiornata e un'attuazione efficace e rapida della stessa.
- (3) Al punto 28 dell'accordo le tre istituzioni hanno previsto di integrare la convenzione d'intesa sugli atti delegati allegata all'accordo, prevedendo criteri non vincolanti per l'applicazione degli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).
- (4) L'attuazione di tali criteri può essere oggetto di discussioni annuali a livello sia politico che tecnico nell'ambito del monitoraggio generale dell'attuazione dell'accordo a norma del punto 50 dello stesso.
- (5) Mentre l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE stabilisce che, allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi devono conferire competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio, i criteri non vincolanti mirano a delineare una distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione, e non tra le istituzioni alle quali sono conferite competenze di esecuzione. Il loro scopo non è definire né limitare in alcun modo le condizioni alle quali un'istituzione esercita i poteri che le sono conferiti a norma del pertinente diritto dell'Unione, compreso l'atto di base.
- (6) La Corte di giustizia dell'Unione europea si è più volte pronunciata su questioni specifiche inerenti all'applicazione degli articoli 290 e 291 TFUE<sup>(2)</sup>. La giurisprudenza in materia potrebbe ancora evolversi in futuro. Alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, potrebbe eventualmente risultare necessario riesaminare i criteri non vincolanti,

<sup>(1)</sup> Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1).

<sup>(2)</sup> In particolare: sentenza della Corte di giustizia del 18 marzo 2014, *Commissione/Parlamento e Consiglio* (cosiddetta «causa Biocidi»), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 2016, *Parlamento/Commissione* (cosiddetta «causa sul meccanismo per collegare l'Europa/CEF»), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, *Commissione/Parlamento e Consiglio* (cosiddetta «causa sul meccanismo di reciprocità dei visti»), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

HANNO CONVENUTO QUANTO SEGUE:

## I. PRINCIPI GENERALI

1. I presenti criteri non vincolanti forniscono alle tre istituzioni orientamenti utili a stabilire se negli atti legislativi un conferimento di poteri debba essere di natura delegata o esecutiva e quindi se esso debba aver luogo ai sensi dell'articolo 290 TFUE per l'adozione di un atto delegato o ai sensi dell'articolo 291 TFUE per l'adozione di un atto di esecuzione.
2. In ciascun caso la natura dell'atto previsto deve essere determinata in funzione degli obiettivi, del contenuto e del contesto dell'atto di cui trattasi e dell'atto legislativo.
3. Spetta al legislatore decidere se e in che misura fare ricorso ad atti delegati o ad atti di esecuzione, nei limiti del TFUE. È competenza infatti del legislatore decidere se conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati e valutare se sia necessario conferire competenze per garantire condizioni uniformi di esecuzione dell'atto legislativo.
4. Il legislatore, quando ritiene che talune disposizioni debbano costituire parte integrante dell'atto di base, può decidere di includere tali disposizioni in un allegato. Il legislatore non è tenuto a corredare di allegati gli atti legislativi e può invece prevedere l'adozione di atti separati, ma le tre istituzioni rammentano che la struttura di un atto legislativo dovrebbe improntarsi agli impegni e obiettivi comuni stabiliti nell'accordo a favore di una legislazione semplice, chiara e coerente che sia accessibile e comprensibile per i cittadini, le amministrazioni e le imprese e pratica da attuare, a prescindere dalla questione del conferimento di poteri. Ciò non limita in alcun modo i poteri del legislatore.
5. Gli elementi essenziali della legislazione devono essere determinati nell'atto di base. Di conseguenza alla Commissione non può essere conferito il potere di adottare norme che comportano scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione, ad esempio in quanto implicano una ponderazione dei divergenti interessi in gioco sulla base di molteplici valutazioni<sup>(3)</sup>. Nell'esercizio dei poteri delegati o delle competenze di esecuzione la Commissione deve rispettare pienamente gli elementi essenziali dell'atto di abilitazione<sup>(4)</sup>.
6. Il potere di adottare atti delegati può essere conferito soltanto alla Commissione.
7. I presenti criteri non dovrebbero essere considerati esaustivi.

## II. CRITERI

### A. ATTI DI PORTATA GENERALE O INDIVIDUALE

1. Gli atti delegati possono avere solo portata generale. Le misure di portata individuale non possono essere adottate mediante atti delegati.
2. Gli atti di esecuzione possono avere portata individuale o generale.
3. Un atto è considerato di portata generale quando si applica a situazioni determinate oggettivamente e spiega i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto<sup>(5)</sup>.

### B. MODIFICHE DI ATTI LEGISLATIVI, COMPRESI GLI ALLEGATI

1. Se il legislatore conferisce alla Commissione il potere di modificare un atto legislativo, tale potere può essere esercitato solo mediante atti delegati<sup>(6)</sup>, anche laddove tale potere di modifica si riferisce agli allegati, poiché questi formano parte integrante degli atti legislativi.
2. La delega di un potere di «modificare» un atto legislativo consiste nell'autorizzare la Commissione a emendare o abrogare elementi non essenziali inclusi nell'atto legislativo stesso dal legislatore<sup>(7)</sup>. Le modifiche possono comprendere inserimenti e aggiunte in relazione a taluni elementi non essenziali dell'atto legislativo, oppure soppressioni o sostituzioni di elementi non essenziali.

<sup>(3)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 5 settembre 2012, *Parlamento/Consiglio*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, punti 64, 65 e 76; sentenza della Corte del 26 luglio 2017, *Repubblica ceca/Commissione*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, punto 78; sentenza della Corte di giustizia dell'11 maggio 2017, *Dyson/Commissione*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, punti 61 e 62.

<sup>(4)</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'11 maggio 2017, *Dyson/Commissione*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, punto 65.

<sup>(5)</sup> Sentenza del Tribunale del 14 giugno 2012, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe/Commissione*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, punto 30; sentenza del Tribunale del 7 marzo 2013, *Bilbaína de Alquitranes e a./ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, punti 32 e 56.

<sup>(6)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2014, *Parlamento/Commissione*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, punto 45; sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2015, *Commissione/Parlamento e Consiglio*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, punto 31.

<sup>(7)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 17 marzo 2016, *Parlamento/Commissione*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, punto 42.

#### C. NORME SUPPLEMENTARI DI INTEGRAZIONE DELL'ATTO DI BASE

Le misure consistenti nell'adozione di norme supplementari che sviluppano o ampliano il contenuto dell'atto di base, rimanendo entro il quadro normativo definito dal medesimo, dovrebbero essere stabilite in atti delegati. È questo il caso delle misure che incidono in modo sostanziale sulle norme dell'atto di base e consentono alla Commissione di completare detto atto, pur non intaccandone gli elementi essenziali.

#### D. NORME SUPPLEMENTARI DI ESECUZIONE DELL'ATTO DI BASE

Per contro le norme supplementari che danno esecuzione o effetto a norme già stabilite nell'atto di base specificandone ulteriormente il contenuto, senza incidere sulla sostanza della normativa legislativa, dovrebbero essere stabilite in atti di esecuzione. Questo caso si configura laddove il legislatore ha adottato una normativa sufficientemente precisa, ad esempio stabilendo le condizioni e i criteri principali.

#### E. ATTI CHE ISTITUISCONO UNA PROCEDURA, UN METODO O UNA METODOLOGIA

1. Le misure che istituiscono una procedura (ossia il modo di eseguire o realizzare qualcosa per conseguire un determinato risultato definito nell'atto di base) possono essere stabilite o in un atto delegato o in un atto di esecuzione (oppure possono addirittura costituire un elemento essenziale dell'atto di base) in funzione della natura, degli obiettivi, del contenuto e del contesto delle stesse.

Ad esempio le misure che istituiscono elementi di una procedura che si basano sul contenuto dell'atto di base o lo sviluppano, rimanendo entro il quadro normativo da quello definito, dovrebbero essere stabilite in atti delegati.

Per contro le misure che istituendo una procedura garantiscono l'esecuzione uniforme di una norma stabilita nell'atto di base dovrebbero essere stabilite in atti di esecuzione.

2. Analogamente il conferimento del potere di determinare un metodo (ossia il modo di fare qualcosa, in particolare in maniera regolare e sistematica) o una metodologia (ossia le regole per determinare un metodo) può prevedere l'adozione di atti delegati oppure di atti di esecuzione a seconda della natura, degli obiettivi, del contenuto e del contesto del conferimento stesso.

#### F. ATTI RELATIVI AD OBBLIGHI DI INFORMAZIONE

Le misure relative ad obblighi di informazione possono essere stabilite o in un atto delegato o in un atto di esecuzione (oppure possono addirittura costituire un elemento essenziale dell'atto di base) a seconda della natura, degli obiettivi, del contenuto e del contesto delle stesse.

Ad esempio le misure recanti norme supplementari che sviluppano il contenuto di obblighi di informazione dovrebbero essere stabilite in atti delegati. È questo il caso in generale degli elementi non essenziali supplementari che incidono in modo sostanziale su obblighi di informazione.

Per contro le misure intese a garantire modalità uniformi di assolvimento di obblighi di informazione, quali il formato e i mezzi tecnici, dovrebbero essere stabilite in atti di esecuzione. Ad esempio, laddove l'atto di base determina in modo sufficientemente preciso la sostanza degli obblighi di informazione, le misure che specificano più nel dettaglio le informazioni da trasmettere ai fini della comparabilità dei dati o dell'effettiva esecuzione degli obblighi dovrebbero essere stabilite in atti di esecuzione.

#### G. ATTI RELATIVI ALLE AUTORIZZAZIONI

Le misure relative alle autorizzazioni, ad esempio di prodotti o sostanze, possono essere stabilite o in un atto delegato o in un atto di esecuzione (oppure possono addirittura costituire un elemento essenziale dell'atto di base) a seconda della natura, degli obiettivi, del contenuto e del contesto delle stesse.

Le autorizzazioni di portata individuale possono essere adottate solo mediante atti di esecuzione. Le autorizzazioni di portata generale per le quali la decisione della Commissione si fonda su criteri definiti in modo sufficientemente preciso nell'atto di base dovrebbero essere adottate mediante atti di esecuzione.

Le autorizzazioni di portata generale che integrano l'atto di base, in quanto non si limitano all'applicazione dei criteri ivi stabiliti ma ne sviluppano il contenuto (entro i limiti del potere conferito), dovrebbero essere adottate mediante atti delegati.

### III. CONTROLLO DELL'APPLICAZIONE E RIESAME DEI PRESENTI CRITERI

1. Le tre istituzioni provvedono al monitoraggio congiunto e periodico dell'applicazione dei presenti criteri.

2. Le tre istituzioni riesamineranno i criteri a norma del loro regolamento interno, se del caso tramite gli organi aventi competenza specifica in materia e se necessario e opportuno alla luce dell'evolversi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.
-