

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0471/2003

4 dicembre 2003

RELAZIONE

sulla comunicazione della Commissione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione"
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Commissione per gli affari costituzionali

Relatrice: Teresa Almeida Garrett

PR_INI_art47-2

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	5
MOTIVAZIONE.....	13
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI	16
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	18

PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera dell'11 dicembre 2002 la Commissione ha trasmesso al Parlamento la comunicazione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione" (COM(2002) 718) che è stata deferita, per conoscenza, alla commissione per gli affari costituzionali.

Nella seduta del 15 maggio 2003, il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per gli affari costituzionali era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma degli articoli 47, paragrafo 2, e 163 del regolamento e che tutte le commissioni interessate erano state consultate per parere.

Nella riunione del 23 aprile 2003, la commissione per gli affari costituzionali aveva nominato relatrice Teresa Almeida Garrett.

Nelle riunioni del 6 novembre, 25 novembre e 1° dicembre 2003 ha esaminato il progetto di relazione.

In quest'ultima riunione ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità con 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Ursula Schleicher (presidente f.f), Teresa Almeida Garrett (relatrice), Georges Berthu, Cees Bremmer, Giorgio Calò, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Armando Cossutta, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Iñigo Méndez de Vigo e Dimitris Tsatsos.

I pareri della commissione per i bilanci e della commissione giuridica e per il mercato interno sono allegati alla presente relazione.

La relazione è stata depositata il 4 dicembre 2003.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla comunicazione della Commissione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione"

(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la comunicazione della Commissione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione" (COM(2002) 718),
 - visto il Libro bianco "Governance", con specifico riferimento al capitolo III 3.2.¹,
 - visti gli articoli 47, paragrafo 2 e 163 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per gli affari costituzionali e i pareri della commissione per i bilanci e della commissione giuridica e per il mercato interno (A5-0471/2003),
- A. rammentando che il quadro normativo generale per le agenzie cosiddette "esecutive" incaricate di taluni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari è stato definito sotto forma di regolamento approvato, previa consultazione del Parlamento europeo, ossia il regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002 che definisce lo statuto delle agenzie esecutive², mettendo così a disposizione della Commissione un nuovo quanto prezioso strumento di gestione,
- B. rilevando che la predisposizione e l'esecuzione del bilancio di tutti gli organismi comunitari dotati di personalità giuridica e di un bilancio proprio, come le future agenzie esecutive e tutte le agenzie esistenti, saranno d'ora in poi oggetto di un regolamento specifico approvato, previa consultazione del Parlamento europeo, ossia il regolamento (CE, EURATOM) n. 2343/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002 che reca regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee³ e che, ai sensi di detto regolamento, il discarico per l'esecuzione del bilancio è conferito in tutti i casi singolarmente dal Parlamento al direttore dell'agenzia,
- C. rilevando altresì che gli atti di base delle agenzie esistenti sono stati modificati oltretutto per rendere applicabile a queste ultime il principio del diritto di accesso ai documenti di cui all'articolo 155 del trattato e specificato dal regolamento (CE) n. 1049/2001⁴, e che pertanto inizia infine a configurarsi un quadro normativo per l'esternalizzazione dei compiti spettanti alla Commissione sotto forma di agenzie e che, in tale contesto, si è tenuto conto di talune rivendicazioni essenziali del Parlamento,
- D. considerando che una razionalizzazione e uniformazione della struttura delle attuali e future agenzie sono imprescindibili all'insegna della chiarezza, trasparenza e certezza

¹ COM(2001) 428 del 25.7.2001.

² GU L 11 del 16.1.2003, pag. 1.

³ GU L 357 del 31.12.2002, pag. 72.

⁴ Regolamenti (CE) nn. 1641-1655/2003, GU L 245 del 29.9.2003, pagg. 1-43.

- giuridica ma anche nella prospettiva di un'Unione a venticinque Stati membri e più,
- E. considerando l'urgenza di sottoporre a verifica le attuali agenzie in ordine alla congruenza delle loro attività, alla trasparente attuazione dei loro compiti, all'organigramma nonché alla gestione dei costi,
 - F. reputando che i negoziati in corso inerenti alla definizione delle missioni, alla struttura ed alla sede dell'agenzia europea per gli armamenti evidenziano i limiti dell'impostazione intergovernativa,
 - G. rammentando che il Parlamento nella sua risoluzione del 29 novembre 2001¹ sul Libro bianco "Governance" sulle "agenzie di regolazione autonome" si è pronunciato rilevando fra l'altro che² la creazione di nuove agenzie autonome presuppone uno specifico know-how specifico o tecnico di elevata specializzazione, essendo inteso che non va ridotta la sorveglianza giuridica da parte della Commissione o diminuita la sua responsabilità politica dinanzi al Parlamento ed al Consiglio,
 - H. sollecitando, in sede di istituzione di nuove agenzie, i più rigorosi criteri in ordine alla loro necessità e all'idoneità delle loro attività, alla fissazione della loro sede, alla trasparenza dei compiti, all'organigramma e alla gestione delle spese,
 - I. rilevando che la Commissione riconosce che spetterà sempre al legislatore decidere, caso per caso, sull'opportunità della creazione di un'agenzia, della sua organizzazione e delle sue relazioni con le istituzioni e gli operatori interessati³,
 - J. rammentando inoltre che il Parlamento nella sua risoluzione del 17 dicembre 2002 sulla tipologia degli atti e la gerarchia delle norme nell'Unione europea⁴, ha ritenuto che il potere normativo deve spettare alla Commissione e, nell'ambito delle loro rispettive competenze territoriali, agli Stati membri e che tuttavia l'autorità legislativa, rappresentata dal Consiglio e dal Parlamento, può delegare ad un'agenzia specializzata o a un organismo d'autoregolazione la cura di definire taluni provvedimenti tecnici di applicazione delle leggi, che la procedura di approvazione e di controllo di tali misure di esecuzione non potrà essere esattamente la stessa a seconda che l'autorità legislativa ne affidi la responsabilità alla Commissione o a un'autorità distinta, agenzie specializzate o organismi d'autoregolazione, essendo inteso che un siffatto provvedimento sarebbe sottoposto ai due rami dell'autorità legislativa nelle stesse condizioni che presiedono ad una misura di esecuzione della Commissione⁵,
 - K. ricordando che il progetto di trattato che istituisce una Costituzione europea non prevede una base giuridica per la creazione delle agenzie, ma fa esplicito riferimento al controllo della legalità degli atti degli organi o delle agenzie dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi specificando, fra l'altro, che gli atti istitutivi di organi e agenzie dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche sui ricorsi inoltrati da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o agenzie; ricordando

¹ GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

² Paragrafi 16-18 della risoluzione.

³ Capitolo 3 della comunicazione "Premesse dell'inquadramento", pag. 6.

⁴ P5_TA(2002)0612.

⁵ Parr. 13, 16 e 17 della risoluzione.

altresì che lo stesso trattato prevede fra l'altro che gli organi e le agenzie sono tenuti a rispettare i principi della trasparenza dei lavori delle istituzioni dell'Unione e della tutela dei dati a carattere personale,

- L. ricordando che la Commissione, nella sua comunicazione come in precedenza nel Libro bianco "Governance" si concentra sulle future agenzie "di regolazione", ossia le agenzie che sono "incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore"¹, non si pronuncia sulle sorti delle agenzie esistenti sorvolando sulle agenzie che esulano dal quadro del trattato CE; che una siffatta impostazione pur non sembrando inadeguata nell'ambito di una riflessione dedicata alle nuove forme della "Governance" che possono essere realizzate "a diritto costante" non deve far dimenticare che le preesistenti agenzie e quelle create in base al trattato dell'Unione meritano anch'esse una riflessione e proposte urgenti di modifica onde allinearle sugli indirizzi comuni da definire fra istituzioni,
- M. rilevando che la Commissione, pur restando aperta al dialogo con il Parlamento e il Consiglio e attenta ai casi singoli, fa riferimento nella sua comunicazione a taluni "principi di base del sistema dell'Unione" formulando alcuni *desiderata* circa il funzionamento che essa si augurerebbe, in sede di creazione delle future agenzie, come il principio dell'equilibrio fra le istituzioni, il principio dell'unità e dell'integrità della funzione esecutiva a livello europeo ed il principio della responsabilità politica finale della Commissione,
- N. ribadendo la sua adesione al principio della legittimazione democratica dell'attività legislativa dell'Unione² e considerando che le agenzie di regolazione, sempre che ottemperino alle norme di trasparenza e responsabilità, nel senso definito dalla Commissione, possono far partecipare le istituzioni comunitarie e gli Stati membri, ivi compresi i loro componenti, a una nuova forma di amministrazione che consenta alla Commissione di conglobare le sue risorse sui compiti primari aumentando la credibilità del processo di regolazione in un settore dato e contribuendo così ad una "multiple-level-governance",
1. accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione che fa seguito al Libro bianco sulla governance quale primo passo verso una maggiore chiarezza per quanto riguarda la posizione della Commissione in questo settore;
 2. invita la Commissione a definire l'inquadramento del ricorso alle agenzie di regolazione attraverso un regolamento quadro come ha fatto per le cosiddette agenzie "esecutive", preceduto da un accordo interistituzionale che fissi chiaramente gli orientamenti comuni in materia;
 3. rileva che la Commissione ha formulato le condizioni di base per il ricorso alla creazione di agenzie di regolazione osservando, segnatamente, che queste ultime non possono vedersi demandare un potere decisionale che il trattato conferisce direttamente alla Commissione ovvero una responsabilità in settori nei quali esse dovrebbero esercitare un

¹ Comunicazione, p. 4.

² Parr. 8-10 della risoluzione sul Libro bianco "Governance" del 29.11.2001 dianzi citata.

potere di valutazione politica¹ e sottolinea peraltro che la Commissione muove dal principio che "queste agenzie possono 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"² per cui sarebbe meglio evitare di utilizzare il termine "regolazione" per dissipare qualsiasi malinteso;

La creazione delle agenzie

4. sottolinea che la creazione di siffatte agenzie, diversamente dalle agenzie "esecutive", postula un atto legislativo e dovrebbe essere riservata alla procedura legislativa ordinaria ossia la procedura di codecisione, essendo inteso che il ricorso alla procedura dell'articolo 308 TCE dovrebbe rimanere circoscritto a casi strettamente eccezionali; accoglie favorevolmente in tale contesto i cambiamenti nella recente prassi della Commissione;
5. ritiene che l'autonomia delle nuove agenzie di regolazione dovrebbe sottostare al diretto controllo della Commissione nonché al controllo politico del Parlamento europeo con riguardo ai poteri conferitigli dal trattato;
6. ritiene che la fissazione della sede delle agenzie di regolazione debba costituire parte integrante ed indispensabile dell'atto che le istituisce e che essa debba essere stabilita nelle vicinanze delle autorità che le controllano in base a criteri trasparenti, di efficacia e controllo dei costi;
7. sottolinea che la scelta a favore della creazione di un'agenzia dev'essere motivata caso per caso sulla scorta di una valutazione esterna dei costi/vantaggi, tenendo conto del carattere dei compiti da attribuire, del fabbisogno in personale specializzato non statutario nonché, dell'auspicato grado di autonomia decisionale;
8. propone il ricorso a clausole limitative dell'esistenza di un'agenzia nel tempo ogniquale volta non vi sia certezza circa la perennità dei compiti dell'agenzia;
9. rileva che l'atto di base di un'agenzia deve garantire il rispetto da parte di essa degli obblighi delle istituzioni in materia di trasparenza, accesso ai documenti e tutela dei dati personali nonché le norme di protezione contro la frode e di salvaguardia degli interessi finanziari della Comunità;
10. rileva l'opportunità di applicare alle agenzie di regolazione il regolamento finanziario e lo statuto dei funzionari;
11. ritiene che, se è vero che la creazione di un'agenzia è il frutto di una procedura di codecisione fra Parlamento e Consiglio, su proposta della Commissione, è altrettanto vero che essa non può e non deve rimettere in discussione il principio dell'equilibrio fra le istituzioni per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni, principio che, stanti le esigenze del sistema comunitario, va considerato sotto un profilo dinamico;

¹ Pag. 31 del Libro bianco "Governance" e pag. 9 della comunicazione.

² Punto 4.2, pag. 8 della comunicazione.

12. invita fermamente la Commissione a presentare, antecedentemente alla proposta legislativa istitutiva di dette agenzie, sia una valutazione delle incidenze in termini di bilancio e di redditività rispetto ad analoghe attività centralizzate sia proposte concrete di riassegnazione delle risorse amministrative e di personale onde evitare ulteriori costi operativi;

Il funzionamento delle agenzie

13. rileva che le quindici agenzie esistenti basate sul trattato CE denotano non meno di dodici tipologie strutturali e dieci varianti nella composizione del consiglio d'amministrazione e che, in dieci casi, quest'ultimo comporta almeno un rappresentante per Stato membro; rileva altresì che il capo dell'esecutivo dell'agenzia è nominato in sette casi dal consiglio d'amministrazione su proposta della Commissione ma in altri casi dalla Commissione su proposta del consiglio d'amministrazione ovvero dal Consiglio in base ad un elenco di candidati predisposto dal consiglio d'amministrazione o dalla Commissione;
14. reputa scarsamente trasparente e intelligibile una siffatta molteplicità di forme e altresì ingiustificata, con riguardo ai vari compiti;
15. appoggia pertanto gli sforzi compiuti dalla Commissione per addivenire, quantomeno per le future agenzie incaricate di contribuire alla regolazione di un settore dato, ad un numero ristretto di modelli e accetta di operare una distinzione in tale contesto fra le agenzie "decisionali" che hanno il potere di emanare atti giuridici vincolanti nei confronti di terzi e le agenzie "di assistenza" che non dispongono di un siffatto potere;
16. ritiene che la struttura delle future agenzie può essere differenziata in funzione del grado della comunitarizzazione di una materia e che essa deve mirare ad instaurare chiari rapporti di responsabilità pur garantendo all'agenzia l'autonomia e la credibilità richieste;
17. ritiene che la struttura delle agenzie attuali e future merita una riflessione approfondita in sede interistituzionale e si augura di poter recare sin d'ora il seguente contributo:
 - a) la struttura dell'agenzia, ossia la composizione e i compiti rispettivi dei suoi organi, deve innanzitutto corrispondere alle esigenze del suo funzionamento per garantire, nel caso di un'agenzia di tipo "decisionale", la capacità di un'adeguata e tempestiva reazione;
 - b) in tale ottica, una struttura "dualista" comprensiva di un organo esecutivo permanente e di un organo di programmazione e di sorveglianza che si riunisca periodicamente è preferibile ad una struttura "monista";
 - c) l'intervento delle istituzioni nella designazione dei membri di ogni organo deve rispecchiare il loro ruolo principale nel sistema comunitario;
 - d) alla Commissione compete la responsabilità politica finale per la gestione delle attività comunitarie e pertanto sembra opportuno lasciarle la cura di selezionare e nominare l'organo esecutivo, di norma, il direttore. Il candidato prescelto dalla Commissione dovrebbe essere invitato a rilasciare una dichiarazione dinanzi alla commissione parlamentare competente e a rispondere ai quesiti posti dai membri. Su

raccomandazione di quest'ultima, il Parlamento dovrebbe esprimere un parere sulla candidatura proposta. Detto ruolo di "controllo politico *ex-ante*" del Parlamento costituirebbe il naturale corollario del "controllo politico *ex-post*" sotto forma di discarico per l'esecuzione del bilancio. La Commissione conserverebbe infine il diritto di sospendere o revocare il direttore in caso di gravi inadempienze;

- e) quanto all'organo di sorveglianza, normalmente denominato consiglio d'amministrazione, la prima cura deve consistere nel conferire a quest'organo dimensioni praticabili, fermo restando un'equilibrata rappresentanza di uomini e donne, garantendone un elevato livello di competenza; la formula prospettata dalla Commissione - sei membri designati da essa, sei membri designati dal Consiglio e tre membri senza diritto di voto quale espressione delle parti interessate - costituisce un'opzione; una variante proficua già applicata che offre condizioni più favorevoli a un consenso fra le istituzioni consiste nell'affidare alla Commissione la cura di predisporre un elenco comprensivo di candidati sul quale il Parlamento possa pronunciarsi e in base al quale il Consiglio possa procedere alla nomina salvo per un membro direttamente designato dalla Commissione;¹
- f) gli elementi di partecipazione degli ambienti interessati o di competenza specifica dovranno essere presi in considerazione nell'ipotesi di un consiglio d'amministrazione di ridotte dimensioni, prevedendo un comitato consultivo composto da membri provenienti da tutti gli Stati membri;
- g) in presenza di una struttura predisposta in base a questo modello, una partecipazione diretta del Parlamento agli organi dell'agenzia sotto forma di membri del consiglio d'amministrazione da esso designati, come previsto nelle tre agenzie esistenti, non sembra indispensabile per il Parlamento ai fini della sua missione di controllo politico;
- h) nella prospettiva dell'entrata in vigore del trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, la formazione del Consiglio d'amministrazione e il rapporto fra la rappresentanza della Commissione e degli Stati membri nel suo seno potrebbero essere stabilite in base a quattro modelli tipo, a seconda che la missione dell'agenzia di cui trattasi rientri nella sfera delle competenze esclusive dell'Unione, delle competenze condivise, della PESC ovvero dei settori di azione di sostegno dell'Unione;

Il controllo delle agenzie

18. ritiene che il controllo della legalità degli atti giuridici dell'agenzia debba essere trattato in maniera chiara ed esaustiva nell'atto recante la sua creazione prevedendo, in base alla tipologia dei compiti dell'agenzia, che la Corte di giustizia sia competente per deliberare sui ricorsi sollevati contro atti dell'agenzia alle condizioni di cui all'articolo 230 del trattato CE, che gli atti dell'agenzia siano suscettibili di un reclamo amministrativo dinanzi alla Commissione e che la decisione di quest'ultima possa successivamente essere oggetto di un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia ovvero prevedendo che gli atti dell'agenzia siano innanzitutto oggetto di un ricorso interno dinanzi alle

¹ Si rinvia al regolamento (CE) n. 178/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi ed i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, GU L 31 dell'1.2.2002, pagg. 1-24.

camere indipendenti di ricorso e che le loro decisioni possano successivamente essere sottoposte all'esame della Corte;

19. ritiene che, oltre all'obbligo di rendiconto nell'ambito della procedura annuale di discarico, risulti indispensabile una valutazione esterna periodica dell'attività di ogni agenzia comprensiva di una relazione al Parlamento, alla Commissione ed al Consiglio;
20. sottolinea che il controllo esterno delle agenzie debba comportare in sintesi i seguenti elementi: il controllo giurisdizionale come descritto, il controllo finanziario e di bilancio esercitato in sede congiunta dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Corte dei conti contestualmente alla predisposizione e all'approvazione del bilancio e alla procedura di discarico, il controllo politico esercitato innanzitutto dal Parlamento tramite segnatamente il seguito informale dei lavori delle agenzie garantito dalle commissioni parlamentari specializzate, il controllo di gestione secondo i principi di buona amministrazione esercitato del Mediatore europeo, nonché il controllo da parte degli "utenti" dell'agenzia e del pubblico in generale;
21. ricorda che i regolamenti relativi alle inchieste compiute dall'Ufficio europeo per le indagini contro le frodi (OLAF)¹, prevedono che l'Ufficio avvii ed esperisca indagini amministrative in seno alle Istituzioni, agli organi e agli organismi creati dai trattati CE ed Euratom ovvero istituiti in base a questi ultimi e reputa indispensabile fare obbligo all'Agenzia di sottoporsi ai poteri di investigazione dell'Ufficio nelle stesse condizioni a cui sottostanno le Istituzioni;
22. esorta le sue commissioni permanenti aventi competenze inerenti alle agenzie ad intensificare e sviluppare le loro metodiche di verifica informale delle attività delle agenzie designando relatori permanenti, esaminando programmi e relazioni annuali di lavoro, inviando il relatore o delegazioni in visita in loco ovvero invitando il direttore a riunioni di commissione;
23. invita la Conferenza dei presidenti di commissione a fare il punto della cooperazione in tale settore fra le commissioni, con specifico riferimento alla cooperazione fra le commissioni specializzate, da una parte, e le commissioni per i bilanci e per il controllo dei bilanci, dall'altra, avendo cura di aggiornare gli "orientamenti" approvati nel luglio 1998;

Le altre agenzie

24. sottolinea che la Commissione dovrebbe procedere ad una revisione di tutte le agenzie esistenti per proporre eventuali modifiche dei loro atti di base onde adattarli ai modelli da definire in ordine al futuro inquadramento normativo;
25. rileva che, con il progetto di Costituzione e specie con la scomparsa dei pilastri e l'introduzione di una gerarchia delle norme che prevedono regolamenti delegati, cambia il contesto normativo delle agenzie per cui occorrerà verificare se le differenze fra le agenzie basate sul trattato CE e quelle basate sul trattato UE sono ancora giustificate e

¹ Regolamento CE n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 136 del 31.5.1999, pag. 1, e regolamento Euratom n. 1074/1999 del Consiglio, GU L 136 del 31.5.1999, pag. 8.

suggerisce alla Commissione di esperire un siffatto esame sin d'ora;

26. ricorda che la Carta dei diritti fondamentali conglobata nel progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa prevede l'instaurazione di un'Agenzia per il rispetto dei diritti a tutela dei dati a carattere personale;
27. ricorda infine in tale contesto la necessità di codificare il diritto delle procedure amministrative per conferire maggiore chiarezza e certezza giuridica al pubblico in generale ma anche agli operatori contestualmente a siffatte procedure, fra cui le agenzie europee;
28. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Consiglio e ai governi degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Nell'ambito dell'esercizio della sua funzione esecutiva e onde migliorare le condizioni di applicazione della legislazione dell'Unione, la Commissione europea propone, contestualmente al Libro bianco sulla governance europea, di definire le condizioni per la creazione di nuove agenzie di regolazione, l'ambito nel quale esse saranno chiamate ad esercitare le loro attività nonché le sue responsabilità in ordine alla sorveglianza di dette agenzie.

Nella comunicazione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione", la Commissione espone gli orientamenti generali che devono presiedere alla creazione di nuove agenzie europee. La vostra relatrice si compiace di constatare che le posizioni avanzate dal Parlamento, nella sua risoluzione sul Libro bianco relativo alla governance europea, sono state riprese poiché la responsabilità di dar vita ad agenzie obbedisce ad una scelta esplicita operata, caso per caso, dal legislatore in virtù di un atto basato sulle disposizioni del trattato che costituisce la base giuridica della corrispondente politica comunitaria che occorre porre in atto.

La Commissione accetta pertanto che si faccia ricorso a dette agenzie soltanto nei settori di grande specializzazione scientifica e tecnica con una precisa delimitazione dei compiti da eseguire e in base ad un dispositivo di inquadramento delle responsabilità e dell'autonomia che non rimette in causa l'unità e l'integrità della funzione esecutiva e non sminuisce la responsabilità politica della Commissione dinanzi al Parlamento e al Consiglio.

Tuttavia, la Commissione circoscrive la sfera di applicazione della sua comunicazione alle agenzie cosiddette "di regolazione" da creare nel quadro istituzionale del trattato CE. In alcun momento essa fa riferimento alle agenzie esistenti né al futuro adattamento del loro statuto e, soprattutto, essa non prospetta le conseguenze riconducibili ai mutamenti proposti nel progetto di Costituzione europea, con specifico riferimento alla rinuncia alla struttura dei pilastri, all'introduzione di una gerarchia delle norme nonché all'esplicitazione del controllo giurisdizionale sugli atti delle agenzie.

Pur riconoscendo le difficoltà di una siffatta riflessione nell'ambito del cangiante contesto istituzionale, peraltro ancora in gestazione, occorre prenderne debitamente atto al fine di delineare in maniera completa, coerente e coraggiosa il futuro contesto normativo degli organismi comunitari di cui trattasi.

È giunto altresì il momento di procedere ad un'approfondita valutazione delle attività delle agenzie attuali, proponendo una riformulazione di talune delle loro missioni e delle loro competenze e, se del caso, aggiornando la struttura e la composizione dei loro organi. Preoccupazioni queste che il Parlamento ha esternato alla Commissione per il tramite delle sue commissioni parlamentari più direttamente interessate al controllo del funzionamento delle agenzie.

Più precisamente, la comunicazione all'esame postula le seguenti osservazioni:

1. Occorre che il Parlamento conosca la natura dello "strumento giuridico adeguato" per il cui tramite la Commissione intende definire le condizioni generali di creazione delle agenzie di regolazione: si tratterà di un regolamento quadro già utilizzato per le agenzie "esecutive" ovvero di un accordo interistituzionale? Sarebbe opportuno che la Commissione specifichi la sua opzione.
2. Le varie funzioni e la diversità dei poteri che possono essere attribuiti alle agenzie possono richiedere soluzioni diverse in ordine alla loro struttura, alla composizione dei loro organi nonché alle norme di funzionamento e di controllo, il che si oppone alla creazione di un modello unico di inquadramento normativo. Appare corretta la modalità di differenziazione di dette agenzie operando la distinzione fra di esse con riferimento, quantomeno, alle agenzie dotate di un potere decisionale vincolante nei confronti di terzi.
3. Onde dissipare qualsiasi malinteso si suggerisce di non utilizzare il termine "regolazione" per caratterizzare questo tipo di agenzie visto che la sfera d'intervento delle agenzie cosiddette "di decisione" è circoscritta a decisioni singole contestuali ad uno specifico quadro legislativo e normativo senza un vero e proprio potere discrezionale per dirimere eventuali conflitti.

Le loro precipue caratteristiche consistono nell'indipendenza dei giudizi tecnici da esse emesse e nel loro grado d'autonomia nei confronti dell'amministrazione e per cui sarebbe opportuno evidenziare dette caratteristiche nella loro classificazione.

4. Per quanto riguarda la struttura propriamente detta delle succitate agenzie, la vostra relatrice pur insistendo sulla necessità di una più approfondita riflessione a livello interistituzionale preferisce una struttura dualistica comprensiva di un organo esecutivo permanente - consiglio o commissione esecutiva ristretta, sotto la presidenza del direttore dell'agenzia - e di un organo di programmazione e di controllo che si riunisca periodicamente cui compete l'adozione di norme generali di funzionamento dell'agenzia e la programmazione delle sue attività e del suo bilancio.

L'esistenza di un organo consultivo consentirebbe una più ampia partecipazione di esperti, altamente qualificati sotto il profilo scientifico o tecnico ovvero, in altri casi, di rappresentanti qualificati degli operatori interessati provenienti da tutti gli Stati membri.

5. Per quanto riguarda la composizione delle agenzie e la designazione dei loro membri, il Parlamento ritiene importante addivenire ad un accordo che consenta a tutte le istituzioni comunitarie di partecipare alla procedura, nello scrupoloso rispetto delle rispettive funzioni e responsabilità. Esso intende essere associato alla scelta del direttore dell'agenzia, previa audizione da parte delle commissioni parlamentari competenti nonché avere voce in capitolo in ordine alla scelta dei membri del consiglio d'amministrazione.

6. Sul piano finanziario e di bilancio, il regolamento finanziario inerente a tutti gli organismi comunitari dotati di personalità giuridica, approvato nel dicembre 2002, prevede sin d'ora norme precise in ordine al scarico per l'esecuzione dei bilanci delle agenzie alla verifica dei conti ed alle norme contabili che dovranno pertanto essere riprese nel futuro atto quadro.
7. Occorrerà altresì fare esplicita menzione di tutti gli obblighi pertinenti in materia di corretta amministrazione, trasparenza, accesso ai documenti, tutela dei dati personali nonché lotta contro la frode e la corruzione, applicabili a livello comunitario.

4 novembre 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I BILANCI

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla comunicazione della Commissione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione"
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Relatore per parere: Wilfried Kuckelkorn

PROCEDURA

Nella riunione del 17 giugno 2003 la commissione per i bilanci ha nominato relatore per parere Wilfried Kuckelkorn.

Nella riunione del 4 novembre 2003 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato le conclusioni in appresso all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Terence Wynn (presidente), Anne Elisabet Jensen (vicepresidente), Franz Turchi (vicepresidente), Wilfried Kuckelkorn (relatore per parere), Ioannis Averoff, Kathalijne Maria Buitenweg, Den Dover, Bárbara Dührkop Dührkop, James E.M. Elles, Göran Färm, Salvador Garriga Polledo, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, John Joseph McCartin, Jan Mulder, Joaquim Píscarreta, Giovanni Pittella, Paul Rübìg (in sostituzione di Markus Ferber), Per Stenmarck, Kyösti Tapio Virrankoski e Ralf Walter.

CONCLUSIONI

La commissione per i bilanci invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

Paragrafo 5

ritiene che la sede di un'agenzia di regolazione dovrebbe essere fissata nei pressi della Commissione e che questa disposizione dovrebbe essere parte integrante e irrinunciabile dell'atto di base recante la sua creazione;

Paragrafo 15

Aspetti di bilancio

ritiene che l'autonomia delle nuove agenzie di regolazione andrebbe esercitata sotto il diretto controllo della Commissione e controllata politicamente dal Parlamento nell'ambito delle competenze conferitegli dal trattato;

ribadisce che tutte le disposizioni del regolamento finanziario e dello statuto del personale dovrebbero applicarsi alle agenzie di regolazione;

ribadisce che il compito di queste agenzie dovrebbe limitarsi all'elaborazione del diritto derivato connesso con le iniziative prese dalla Commissione e approvate dalle autorità legislative e di bilancio; si attende che su richiesta, le agenzie sottopongano alla valutazione della commissione parlamentare competente il proprio programma di lavoro preliminare, così da rafforzare il controllo democratico;

invita la Commissione a presentare, anteriormente alla proposta legislativa recante creazione di queste agenzie, una valutazione preventiva delle incidenze di bilancio, un'analisi costi-benefici rispetto ad attività analoghe e centralizzate, nonché proposte concrete per un trasferimento delle risorse umane ed amministrative affinché le agenzie possano funzionare senza costi aggiuntivi;

5 novembre 2003

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per gli affari costituzionali

sulla comunicazione della Commissione: "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione"
(COM(2002) 718 – 2003/2089(INI))

Relatore per parere: Manuel Medina Ortega

PROCEDURA

Nella riunione del 7 luglio 2003 la commissione giuridica e per il mercato interno ha nominato relatore per parere Manuel Medina Ortega.

Nelle riunioni del 6 ottobre e 4 novembre 2003 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato i suggerimenti in appresso con 22 voti favorevoli e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Giuseppe Gargani (presidente), Willi Rothley (vicepresidente), Ioannis Koukiadis (vicepresidente), Manuel Medina Ortega (relatore per parere), Maria Luisa Bergaz Conesa (in sostituzione di Michel J.M. Dary, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Maria Berger, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Malcolm Harbour, Philippe A.R. Herzog (in sostituzione di Alain Krivine, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Hans Karlsson (in sostituzione di Fiorella Ghilardotti), Giorgos Katiforis, Carlos Lage (in sostituzione di Carlos Candal, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Sir Neil MacCormick, Hans-Peter Mayer (in sostituzione di Paolo Bartolozzi), Arlene McCarthy, Marcelino Oreja Arburúa (in sostituzione di Anne-Marie Schaffner), Barbara O'Toole (in sostituzione di Bill Miller), Fernando Pérez Royo (in sostituzione di Evelyne Gebhardt, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2 del regolamento), Imelda Mary Read (in sostituzione di François Zimeray) e Diana Wallis.

CONCLUSIONI

La commissione giuridica e per il mercato interno invita la commissione per gli affari costituzionali, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. ricorda che la Commissione è responsabile del mantenimento dell'unità della funzione esecutiva a livello comunitario e che l'attuale proliferazione di agenzie di esecuzione e di agenzie di regolazione nuoce alla trasparenza dell'Esecutivo comunitario; ritiene pertanto che il numero delle agenzie debba essere ridotto il più possibile e che esse debbano essere costituite soltanto allorché non è possibile in alcun modo affidare un determinato compito ai servizi centrali della Commissione;
2. ritiene che la base giuridica per la creazione di un'agenzia dovrebbe essere la stessa disposizione dei trattati su cui si basa l'atto giuridico comunitario che disciplina l'attività specifica che ne richiede la creazione, e che pertanto debba essere evitato il ricorso all'articolo 308 del TCE, così come avvenuto in passato;
3. ritiene che l'amministrazione di un'agenzia comunitaria debba essere sottoposta agli stessi controlli cui è sottoposto il rimanente esecutivo comunitario, che i suoi funzionari e gli altri membri del personale debbano essere assunti con tutte le garanzie previste dallo statuto della funzione pubblica e che, in tal senso, debba essere evitata e limitata l'assunzione di personale temporaneo per svolgere mansioni proprie della funzione pubblica;
4. ritiene che, come avviene per i commissari europei, il direttore di un'agenzia comunitaria debba presentarsi, prima della sua nomina da parte della Commissione, a un'audizione dinanzi alla competente commissione del Parlamento europeo;
5. ritiene che, al pari di quanto già esiste presso l'Ufficio di armonizzazione del mercato interno, si dovrebbe prevedere, perlomeno per le agenzie di regolazione, l'istituzione di commissioni di ricorso che rivedano le loro decisioni prima che esse possano essere impugnate dinanzi al Tribunale di prima istanza delle Comunità europee;
6. ritiene che i membri di dette commissioni di ricorso incaricate di rivedere le decisioni delle agenzie dovrebbero essere designati direttamente dalla Commissione affinché ne sia garantita l'indipendenza e affinché le commissioni stesse non si traducano, analogamente a quanto avviene in molti tribunali amministrativi degli Stati membri, in semplici mezzi dilatori da interporre al vero e proprio ricorso giudiziario;
7. ritiene che il controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie debba essere garantito non soltanto per le Istituzioni e gli Stati membri bensì anche per i terzi interessati, che dovrebbero poter presentare non soltanto ricorsi di annullamento, bensì anche ricorsi per omissione dinanzi al Tribunale di prima istanza nei confronti di quelle agenzie che si siano astenute dallo svolgere le loro attività nonché ricorsi di riparazione di pregiudizi risultanti da atti o da omissioni delle agenzie;
8. ritiene che, a seguito della loro particolare lontananza dell'Esecutivo comunitario, cui spetta la responsabilità del loro funzionamento, le agenzie debbano essere sottoposte a un

controllo speciale al fine di soddisfare scrupolosamente i principi della buona amministrazione comunitaria e, in particolare, di adempiere alla legislazione in materia di trasparenza e di accesso ai documenti nonché alle norme relative alla lotta contro le frodi e per la protezione degli interessi finanziari della Comunità.