

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 11/2012
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

TITOLO:	Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2013-2017		
NUMERO ATTO	COM(2011) 880 def.		
NUMERO PROCEDURA	2011/0431 (APP)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	13/12/2011		
DATA DI TRASMISSIONE	22/12/2011		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	01/03/2012 (decorrenti dal 05/01/2012)		
ASSEGNATO IL	11/01/2011		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	16/02/2012
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	09/02/2012
OGGETTO	La presente proposta di decisione intende istituire un quadro pluriennale di cinque anni dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per determinarne i settori tematici di attività. L'attuale quadro pluriennale (2007-2012) giunge a termine alla fine del 2012.		
BASE GIURIDICA	La base giuridica della proposta è la stessa del regolamento istitutivo dell'Agenzia, l' <i>articolo 352</i> del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 308 del trattato della Comunità europea), in base al quale, se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Come segnalato nella proposta, la base giuridica era stata individuata nell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio che istituisce l'Agenzia (<i>Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione previa consultazione del Parlamento europeo,</i>		

adotta un quadro pluriennale per l'Agenzia. All'atto dell'elaborazione della proposta la Commissione consulta il consiglio di amministrazione), ma non trattandosi di una disposizione del trattato, ma di un fondamento normativo derivato, ai sensi della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-133/06, la Commissione europea si è rifatta all'art. 352 del TFUE¹.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

La proposta non contiene motivazioni per quanto attiene al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Essa è comunque ad essi conforme in quanto si limita a elencare i settori tematici di attività dell'Agenzia, senza introdurre misure intrusive dell'autonomia degli Stati membri e appare congrua alle finalità che intende perseguire².

Si rimanda alle annotazioni per quanto concerne l'aggiunta di nuovi settori tematici rispetto al quadro pluriennale 2007-2012.

ANNOTAZIONI:

Il 15 febbraio 2007 il Consiglio ha adottato il [regolamento \(CE\) n. 168/2007](#) che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, il cui scopo è, ai sensi dell'articolo 2, di *"fornire alle competenti istituzioni, organi, uffici e agenzie della Comunità e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti quando essi adottano misure o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di competenza"*³. L'Agenzia è operativa

¹ La Corte di giustizia ha pronunciato il 6 maggio 2008 una sentenza nella causa C-133/06, *Parlamento/Consiglio*, con la quale ha annullato talune disposizioni della direttiva del Consiglio 1° dicembre 2005, 2005/85/CE (GUUE L 326, pag. 13), riguardante la procedura di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato. Il Parlamento ha impugnato la direttiva di fronte alla Corte di giustizia chiedendo di annullare le disposizioni che prevedevano la sua mera consultazione in merito a procedure che avrebbero invece dovuto prevedere la codecisione ai sensi dell'art. 251 TCE, in base alla quale gli atti vengono adottati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio. Tra queste, ad esempio, quella che consentiva di fissare l'elenco comune minimo di paesi terzi considerati come paesi di origine sicuri.

Creando in tal modo un fondamento giuridico derivato, il Consiglio si sarebbe attribuito una «riserva di legge», ma il Trattato non ha in alcun modo previsto che il Consiglio possa, al di fuori delle procedure esistenti di adozione degli atti normativi e degli atti esecutivi, porre in essere nuovi fondamenti normativi ai fini dell'adozione di disposizioni normative derivate. Il Consiglio ha affermato, invece, che nulla nel Trattato CE osta a che un atto adottato secondo la procedura prevista dal fondamento giuridico applicabile crei un fondamento giuridico derivato, ai fini, segnatamente, dell'ulteriore adozione di un atto normativo in tale ambito mediante una procedura decisionale semplificata. Il ricorso a fondamenti normativi derivati corrisponderebbe ad una prassi costante del legislatore comunitario.

Nella sentenza la Corte ha affermato che ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal Trattato. Le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie sono stabilite dal Trattato e non rientrano nella disponibilità degli Stati membri né in quella delle stesse istituzioni. La Corte ha affermato anche che riconoscere ad un'istituzione la possibilità di porre in essere fondamenti giuridici derivati significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dal Trattato. Il Consiglio ha pertanto ecceduto le competenze attribuitegli dal Trattato inserendo nella direttiva fondamenti giuridici derivati.

² Nel cons. 30 del regolamento (CE) n. 168/2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, si specifica che *"Poiché gli obiettivi del presente regolamento, ossia la fornitura di informazioni e dati comparabili ed attendibili a livello europeo idonei ad aiutare le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri a rispettare i diritti fondamentali non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato"*.

³ Si ricorda che nella risoluzione approvata dalla 14^a commissione permanente del Senato il 26 gennaio 2006, in fase ascendente, a conclusione dell'esame della Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e della Proposta di decisione del Consiglio che conferisce alla medesima Agenzia il potere di svolgere le proprie attività nelle materie indicate nel Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (COM (2005) 280 definitivo alla base del regolamento (CE) n. 168/2007), si impegnava il Governo *"ad adottare ogni utile iniziativa per far sì che l'individuazione dei settori tematici su cui l'Agenzia potrà esercitare le proprie competenze sia delineata con chiarezza già nello stesso regolamento istitutivo, in quanto costituisce l'oggetto proprio dell'attività dell'Agenzia ed in modo da garantire il*

dal 1° marzo 2007. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento, i settori tematici di attività dell'Agenzia sono definiti dal Consiglio in un quadro pluriennale. Il Consiglio ha provveduto in tal senso adottando la [decisione 2008/203/CE](#) del 28 febbraio 2008 e istituendo un quadro pluriennale per l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali per il periodo 2007-2012. La proposta di decisione intende istituire un quadro pluriennale dell'Agenzia per il periodo 2013-2017.

Secondo quanto previsto dal regolamento (CE) n. 168/2007, il quadro pluriennale deve rispettare le priorità dell'Unione tenendo debitamente conto degli orientamenti derivanti dalle risoluzioni del Parlamento europeo e dalle conclusioni del Consiglio relative ai diritti fondamentali (all'articolo 5, paragrafo 2, lettera c) e deve includere disposizioni che garantiscano la complementarità rispetto alle competenze di altri organismi, uffici e agenzie dell'Unione, nonché del Consiglio d'Europa e di altre organizzazioni internazionali che operano nel settore dei diritti fondamentali (artt. 7, 8 e 10).

I settori tematici dell'attività dell'Agenzia (articolo 2 della proposta) consentono a quest'ultima di occuparsi di tutti i problemi legati ai diritti fondamentali rientranti nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, che potrebbero sorgere in un dato settore tematico.

I settori tematici individuati sono: l'accesso alla giustizia; le vittime di reati; la società dell'informazione, in particolare il rispetto per la vita privata e la protezione dei dati personali; l'integrazione dei rom; la cooperazione di polizia, tenuto conto della natura specifica di questo settore; la cooperazione giudiziaria, tenuto conto della natura specifica di tale cooperazione quando riguarda la materia penale; i diritti del minore; le discriminazioni fondate sulla razza, il colore, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, l'opinione politica o di qualunque altro genere, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la proprietà, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale; l'immigrazione e l'integrazione dei migranti, i controlli di frontiera e i visti, l'asilo; il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza ad essi associata.

Rispetto al primo quadro pluriennale, la partecipazione dei cittadini dell'Unione al funzionamento democratico della stessa non viene più inclusa tra i settori tematici, mentre vi sono inseriti l'integrazione dei rom, la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria.

Riguardo a questi due ultimi settori, la proposta di decisione COM(2010) 708 def. che modifica la decisione 2008/203/CE, del 28 febbraio 2008, intendeva già modificare il quadro pluriennale per l'Agenzia in modo da estenderne i compiti ai settori della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia⁴.

La proposta in oggetto - COM(2011) 880 def. - non comporta alcuna implicazione diretta per il bilancio dell'Unione. L'Agenzia svilupperà progetti nei settori indicati e per i quali le risorse sono state già stanziare dall'autorità di bilancio.

necessario coordinamento con strutture già esistenti quali il Consiglio d'Europa e le altre agenzie ed istituzioni della Comunità europea, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni", con la premessa che "la definizione dei settori tematici su cui l'Agenzia sarà chiamata a svolgere la propria attività è deferita dall'articolo 5 all'emanazione di un atto (secondo la procedura del comitato tecnico) recante un «Quadro pluriennale», della validità di cinque anni e che i settori tematici dovranno in ogni caso contenere sempre la lotta contro il razzismo e la xenofobia, nonché rispettare le priorità dell'Unione stabilite negli obiettivi strategici della Commissione europea e le competenze degli altri organismi e Agenzie della Comunità".

⁴ Su questa decisione si ricorda la risoluzione della 1ª Commissione permanente del 19 gennaio 2011, resa con le osservazioni favorevoli della 14ª Commissione permanente. Nella risoluzione si afferma che la proposta è conforme al principio di sussidiarietà, "in quanto estende alla cooperazione giudiziaria penale e di polizia l'elenco dei settori tematici di attività dell'Agenzia, in conseguenza della comunitarizzazione di tutti gli ambiti connessi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, inclusi quelli che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rientravano nel cosiddetto terzo pilastro, ed erano quindi in tutto o in parte riconducibili a una dimensione intergovernativa; è altresì conforme al principio di proporzionalità, limitandosi a estendere i settori tematici di competenza dell'Agenzia senza modificarne in alcun modo il mandato e il regolamento istitutivo".

31 gennaio 2012

A cura di Vitaliano Curigliano

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (roci01a@senato.it)