



---

*Commissione giuridica  
Il Presidente*

---

22.6.2018

On. Czesław SIEKIERSKI  
Presidente  
Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale  
BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica della proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2003/17/CE del Consiglio per quanto riguarda l'equivalenza delle ispezioni in campo effettuate in Brasile sulle colture di sementi di piante foraggere e di cereali e l'equivalenza delle sementi di piante foraggere e di cereali prodotte in Brasile, e per quanto riguarda l'equivalenza delle ispezioni in campo effettuate in Moldova sulle colture di sementi di piante di cereali, di ortaggi e di piante oleaginose e da fibra e all'equivalenza delle sementi di piante di cereali, di ortaggi e di piante oleaginose e da fibra prodotte in Moldova (COM(2017)0643 – C8-0400/2017 – 2017/0297(COD))

Signor Presidente,

con la lettera del 24 aprile 2018 Lei ha consultato la commissione giuridica, a norma dell'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento, sull'opportunità della base giuridica della proposta della Commissione in oggetto.

La commissione ha esaminato la questione nella riunione del 20 giugno 2018.

La proposta indica come base giuridica il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), senza ulteriori specificazioni, nonché le disposizioni contenute nelle quattro direttive settoriali che conferiscono al Consiglio la facoltà di decidere in materia di equivalenza (rispettivamente, articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 66/401/CEE; articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 66/402/CEE; articolo 37, paragrafo 1, della direttiva 2002/55/CE; articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2002/57/CE).

**I. Contesto**

La suddetta proposta della Commissione riguarda l'importazione di sementi da paesi terzi. Suggerisce di aggiungere il Brasile e la Moldova nell'elenco dei paesi i cui sistemi di controllo sono riconosciuti in relazione a talune specie di sementi. A tal fine verrebbe modificata la decisione 2003/17/CE del Consiglio relativa all'equivalenza delle ispezioni in campo delle colture di sementi effettuate in paesi terzi e all'equivalenza delle sementi prodotte in paesi terzi.

La legislazione dell'Unione in materia di commercializzazione delle sementi è definita in una direttiva orizzontale (direttiva 2002/53/CE del Consiglio relativa al catalogo comune) e in diverse direttive settoriali riguardanti specifiche tipologie di colture (piante foraggere, cereali, piante oleaginose e da fibra, frutti, barbabietole, ecc.). Inoltre, ai sensi di tali direttive sono state adottate nel tempo diverse misure di attuazione. Questa legislazione mira a contribuire alla produttività agricola e alla disponibilità degli approvvigionamenti, garantendo che le sementi commercializzate dispongano di una sufficiente capacità germinativa e siano indenni da malattie. La norma principale prevede che le sementi possano essere immesse sul mercato dell'Unione solo se appartengono a una varietà registrata (se figurano in un "catalogo") e se sono parte di un lotto certificato.

La certificazione mira a garantire che le sementi appartengano effettivamente alla varietà dichiarata e che siano sane e di buona qualità. La certificazione è eseguita da organismi ufficiali ovvero sotto sorveglianza ufficiale e comporta "ispezioni in campo", che consistono in ispezioni visuali nel campo di coltivazione e sui lotti, nonché in attività di campionamento e analisi.

La proposta in esame riguarda quattro direttive settoriali: la direttiva 66/401/CEE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere, la direttiva 66/402/CEE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali, la direttiva 2002/55/CE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi e la direttiva 2002/57/CE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra.

Gli atti summenzionati prevedono la possibilità di considerare equivalenti alle sementi raccolte nell'Unione le sementi raccolte in un paese terzo che offrono le stesse garanzie quanto alle caratteristiche e all'esame, o di considerare conformi alle prescrizioni dell'UE le ispezioni in campo delle colture di sementi effettuate in un paese terzo. Le quattro direttive di cui sopra prevedono che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, determini i paesi terzi a cui concedere l'equivalenza.

Sulla base di tali disposizioni, la decisione 2003/17/CE del Consiglio (l'atto che la proposta in esame intende modificare) ha stabilito che determinate sementi – segnatamente le sementi di piante foraggere, cereali, ortaggi e piante oleaginose e da fibra – prodotte nei paesi terzi figuranti nell'elenco sono da considerarsi equivalenti alle sementi della stessa specie prodotte nell'Unione e che le ispezioni in campo effettuate in detti paesi sulle colture di sementi sono conformi alle pertinenti prescrizioni dell'Unione. La decisione contiene inoltre alcune disposizioni in materia di rietichettatura e richiusura delle sementi nel territorio degli Stati membri. L'allegato I della decisione contiene l'elenco delle colture e dei paesi terzi a cui è concessa l'equivalenza.

La proposta in esame aggiungerebbe nell'elenco dei paesi terzi il Brasile, per quanto riguarda le sementi di piante foraggere e di cereali, e la Moldova, per quanto riguarda le sementi di cereali, ortaggi e piante oleaginose e da fibra. La proposta apporta inoltre alcune modifiche minori alle disposizioni in materia di rietichettatura e richiusura delle sementi.

## **II. Base giuridica proposta**

La proposta presenta una base giuridica multipla: il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), senza ulteriori specificazioni, nonché le disposizioni contenute nelle quattro direttive settoriali<sup>1</sup> che conferiscono al Consiglio la facoltà di decidere sull'equivalenza (rispettivamente, articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 66/401/CEE; articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 66/402/CEE; articolo 37, paragrafo 1, della direttiva 2002/55/CE; articolo 20, paragrafo 1, della direttiva 2002/571).

### **III. Le disposizioni pertinenti del trattato**

L'articolo 43, paragrafo 2, TFUE così dispone:

*"Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca".*

### **IV. Giurisprudenza relativa alla scelta della base giuridica**

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, *"la scelta del fondamento normativo di un atto [dell'Unione] deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto"*.<sup>2</sup> Il riferimento generico al TFUE è pertanto insufficiente, in quanto la base giuridica resta indefinita, e ciò impedisce alla Corte di esaminarne l'opportunità. Di conseguenza, nella sua forma attuale, un riferimento al trattato nel suo complesso non soddisfa il requisito di base stabilito dalla Corte al riguardo.

Uno dei principi fondamentali dell'Unione europea consiste nel fatto che essa trae i propri poteri dal trattato e non può intervenire in assenza di questi ultimi, come confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea: *"[...] le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni. [...] Pertanto, riconoscere ad un'istituzione la facoltà di stabilire basi giuridiche derivate, che consentano l'adozione di atti legislativi o di misure di esecuzione tendendo a rendere più rigorose oppure a semplificare le modalità di adozione di un atto, equivarrebbe ad attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dai*

---

<sup>1</sup> Direttiva 66/401/CEE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere; direttiva 66/402/CEE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali; direttiva 2002/55/CE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di ortaggi; direttiva 2002/57/CE del Consiglio relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra.

<sup>2</sup> [nota a piè di pagina]

*Trattati*".<sup>1</sup> L'utilizzo delle direttive settoriali quale base giuridica non sarebbe quindi conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia e un atto adottato su tale base sarebbe invalidato. La base giuridica proposta costituisce pertanto una base giuridica derivata illegittima.

## **V. Contenuto e finalità della proposta**

La proposta riguarda l'importazione di sementi. Aggiunge il Brasile e la Moldova nell'elenco esistente dei paesi terzi che hanno ottenuto dall'UE l'equivalenza in relazione a talune specie di sementi. Ampliando le possibilità di importazione di sementi di buona qualità, la proposta persegue l'obiettivo di incrementare la produttività dell'agricoltura e di rafforzare lo sviluppo razionale della produzione agricola. Essa persegue altresì l'obiettivo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Si tratta di obiettivi attinenti alla politica agricola comune stabiliti all'articolo 39, paragrafo 1, lettere a) e c), TFUE.

## **VI. Analisi e determinazione della base giuridica appropriata**

Come detto in precedenza, soltanto il trattato può costituire la base per l'adozione di un atto come quello proposto dalla Commissione. Il diritto derivato cui fa riferimento la Commissione è pertanto irrilevante poiché esso non può essere parte della base giuridica della proposta.

Inoltre, un semplice riferimento generico al TFUE non è sufficiente; i colegislatori devono modificare la proposta stabilendo le disposizioni che, in ragione della finalità e del contenuto della proposta, dovrebbero costituire la base giuridica di quest'ultima. Poiché il contenuto e l'obiettivo sono, come indicato sopra, l'attuazione della politica agricola comune in relazione agli aspetti indicati nella proposta, la base giuridica appropriata per la proposta è l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

## **VII. Conclusione e raccomandazione**

Alla luce di quanto precede, la base giuridica della proposta non è conforme ai requisiti di base stabiliti dalla Corte di giustizia, in quanto non presenta un chiaro riferimento alle disposizioni del trattato e, in quanto al resto, è costituita da disposizioni di diritto derivato.

Nella riunione del 20 giugno 2018 la commissione giuridica ha pertanto deciso, all'unanimità<sup>2</sup>, di raccomandare alla commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale di indicare l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE quale base giuridica della proposta.

---

<sup>1</sup> Sentenza *Parlamento/Consiglio*, cause riunite C-14/15 e C-116/15, ECLI:EU:C:2016:715, punto 47. Su tale principio si veda anche *Parlamento/Consiglio*, causa C-363/14, ECLI:EU:C:2015:579, punto 43; *Parlamento/Consiglio*, causa C-540/13, ECLI:EU:C:2015:224, punto 32; *Parlamento/Consiglio*, cause riunite C-317/13 e C-679/13, ECLI:EU:C:2015:223, punto 42. *Parlamento/Consiglio*, causa C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, punti da 54 a 56.

<sup>2</sup> Erano presenti al momento della votazione finale: Pavel Svoboda (Presidente), Jean-Marie Cavada, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (Vicepresidente), Axel Voss (relatore per parere), Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, József Szájer, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka.

Voglia gradire, signor Presidente, i sensi della mia profonda stima.

Pavel Svoboda