

NOTA

del: Praesidium

alla: Convenzione

Oggetto: **Progetto di articoli da 24 a 33 del trattato costituzionale**

INTRODUZIONE

Nei primi articoli della Costituzione, la Convenzione ha trattato le questioni relative a natura, valori, obiettivi e competenze. Con il progetto (qui allegato) di titolo V sull'esercizio delle competenze, il Praesidium invita ora i membri della Convenzione ad esaminare i mezzi di azione di cui l'Unione dispone per condurre a buon fine i suoi compiti.

La semplificazione degli strumenti dell'Unione rappresentava un elemento centrale della dichiarazione di Laeken. La Convenzione ha dedicato due sessioni plenarie, quelle del 23 e 24 maggio e del 12 e 13 settembre, ai quesiti che essa conteneva. Successivamente è stato istituito un gruppo di lavoro, le cui conclusioni sono state discusse dalla Convenzione nella sessione plenaria del 5 dicembre 2002.

Il progetto di titolo V della Costituzione (articoli 24 e segg.) che il Praesidium sottopone all'attenzione dei membri della Convenzione si basa sulle conclusioni del Gruppo IX "Semplificazione" alla luce del dibattito tenutosi in seno alla Convenzione.

La proposta del Gruppo di ridurre in modo radicale il numero di strumenti giuridici di cui l'Unione dispone per l'esercizio delle sue competenze e di attribuire a tali strumenti denominazioni più intelligibili per i cittadini è stata accolta da un ampio consenso. Gli strumenti proposti rispondono anche ad una volontà, espressa da numerosi membri della Convenzione, di introdurre una gerarchia delle norme nella Costituzione.

È per questa ragione che nel progetto si opera una distinzione tra gli atti legislativi, la legge europea e la legge quadro europea, e gli atti non legislativi, il regolamento europeo e la decisione europea. La raccomandazione e il parere rimangono, come è il caso attualmente, atti non obbligatori. Sempre conformemente alle conclusioni del Gruppo IX e in una volontà di chiarezza nei confronti dei cittadini, quando è in corso una procedura legislativa, l'articolo 24, paragrafo 2, limita il ricorso ad atti diversi da quelli contemplati in tale articolo.

Gli strumenti definiti all'articolo 24 si applicano a tutti i settori della Costituzione, compresi quelli che rientrano attualmente nel secondo e terzo pilastro. Tuttavia, in conformità della relazione del Gruppo IX, essi potranno formare oggetto di modalità particolari che saranno precisate negli articoli 29, 30 e 31 alla luce delle conclusioni degli altri Gruppi e dei dibattiti della Convenzione.

Procedura legislativa

La legge e la legge quadro, le cui definizioni corrispondono a quelle del regolamento e della direttiva nell'attuale articolo 249 TCE, sono adottate congiuntamente dalle due istituzioni che condividono le funzioni legislative, il Parlamento europeo e il Consiglio, in virtù della procedura di codecisione. Il Praesidium propone di denominare la procedura di codecisione "procedura legislativa", denominazione più adatta ad esprimere il suo nuovo status di regola generale per l'adozione della legislazione e più intelligibile per i cittadini. L'articolo 25, paragrafo 2 stabilisce le eccezioni a tale norma, riflettendo così la volontà del Gruppo e di buona parte dei membri della Convenzione. Tali eccezioni saranno specificamente previste nelle disposizioni della parte II della Costituzione. Il Praesidium intende sottoporre l'elenco delle eccezioni all'esame della Convenzione affinché essa possa tenerne conto in occasione del dibattito sul presente progetto di articoli.

Per tener conto delle conclusioni del Gruppo IX, la Parte I della Costituzione contempla solo gli elementi essenziali della procedura legislativa: la parità tra il Parlamento e il Consiglio, l'iniziativa legislativa della Commissione, così come la trasparenza della procedura. La descrizione dettagliata sarà oggetto di una disposizione specifica nella Parte II che corrisponderà, con taluni adeguamenti, all'attuale articolo 251. L'obbligo della deliberazione pubblica riguarda anche il Consiglio quando eccezionalmente adotta atti legislativi secondo una procedura diversa da quella legislativa.

Conformemente alle conclusioni del Gruppo X, nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, la procedura legislativa è soggetta a modalità particolari riguardanti segnatamente il diritto di iniziativa. Benché già annunciate nell'articolo 25, essere saranno trattate in modo più dettagliato all'articolo 31.

Atti non legislativi

Gli atti non legislativi sono adottati dalle due istituzioni che esercitano funzioni esecutive, il Consiglio o la Commissione. Si tratta del regolamento europeo, la cui definizione corrisponde a quella dell'attuale articolo 249 TCE, e della decisione europea, definita in modo più estensivo di quella dell'attuale articolo 249. Conformemente alle conclusioni del Gruppo IX, la decisione dovrebbe diventare il solo strumento giuridico della Politica estera e di sicurezza comune in virtù delle disposizioni dell'articolo 29.

Il regolamento e la decisione danno attuazione agli atti legislativi, ma anche a determinate disposizioni specifiche della Costituzione. In effetti, in determinati casi la Commissione, ma soprattutto il Consiglio, adottano atti che non sono legislativi, direttamente sulla base del trattato. La relazione del Gruppo IX menziona taluni criteri di identificazione di questo tipo di atti¹ che dovranno essere specificamente previsti nella parte II della Costituzione. Anche la Banca centrale europea adotta regolamenti e decisioni per l'assolvimento delle sue funzioni, come avviene già attualmente.

Atti delegati

Il Gruppo IX ha proposto di creare una nuova categoria di atti, gli atti delegati, che completano o modificano taluni elementi non essenziali degli atti legislativi. Lo scopo è di incoraggiare il legislatore a concentrarsi sugli aspetti fondamentali e a far sì che la legge e la legge quadro non siano troppo dettagliate. Il legislatore può decidere di delegare gli aspetti più tecnici, pur assoggettando tale delega a condizioni rigorose che gli consentano di riacquistare, se del caso, il suo potere di legiferare. I membri della Convenzione hanno accolto tale proposta con interesse; taluni hanno chiesto precisazioni.

¹ Cfr. qui di seguito, nota tecnica, pag. 12.

Il progetto dell'articolo 27 precisa e definisce le condizioni e le modalità della delega. Secondo un parere maggioritario emerso all'interno del Gruppo X e della Convenzione, la Commissione è la sola istituzione delegata. Il legislatore decide caso per caso in merito agli obiettivi, al contenuto e alla portata della delega, che non può in alcun caso riguardare gli elementi essenziali di un settore. In una volontà di trasparenza, le condizioni di applicazione della delega, che saranno parimenti decise dal legislatore caso per caso, sono enunciate nella Costituzione, così come le modalità di votazione per la loro attuazione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. Poiché si tratterà di atti a carattere normativo, essi assumeranno la forma di regolamento, da qui la denominazione esatta di regolamenti delegati.

Atti esecutivi

I regolamenti e le decisioni sono anche intesi a dare attuazione agli atti legislativi. Il progetto di articolo 28 rappresenta un chiarimento rispetto all'articolo 202 TCE, che disciplina attualmente le competenze di esecuzione esercitate a livello comunitario.

L'articolo 28 ricorda anzitutto la regola generale: gli atti dell'Unione sono attuati dagli Stati membri. Tale regola deriva dall'applicazione, in questa materia, del principio, già consacrato in un contesto più generale, dall'articolo 9 della Costituzione. L'eccezione, giustificata dal bisogno di condizioni uniformi di attuazione, è costituita dall'attribuzione di competenze di esecuzione alla Commissione, o, eventualmente, al Consiglio, in particolare laddove si tratti della PESC.

Infine, l'articolo 28 stabilisce la base giuridica per l'adozione delle modalità di controllo delle competenze di esecuzione quando sono esercitate dalla Commissione (si tratta dell'attuale decisione "comitatologia"). Benché il Gruppo IX non abbia esaminato la possibilità di modificare tale base giuridica, il Praesidium, in seguito ai pareri espressi da numerosi membri della Convenzione, propone che nella fattispecie si applichi la procedura legislativa. Il Praesidium ritiene che se si dovesse rivelare necessario un riesame delle modalità di controllo concrete (comitatologia) degli atti esecutivi, esso dovrebbe aver luogo nel quadro delle disposizioni della Parte II.

Modalità particolari di attuazione di determinate politiche

Gli articoli 29, 30 e 31, relativi rispettivamente alle modalità particolari di attuazione della politica estera e di sicurezza comune, della politica di difesa comune e della politica in materia di polizia e di giustizia nel settore penale, saranno presentati con i capitoli pertinenti della Parte II della Costituzione per facilitare la comprensione dell'insieme.

Disposizioni comuni

L'articolo 32 ricorda che il principio di proporzionalità disciplina la scelta di un determinato atto giuridico per l'esercizio delle competenze. Tale articolo riprende altresì il principio di motivazione degli atti che figura attualmente all'articolo 253 TCE.

L'articolo 33 contiene le disposizioni relative alla promulgazione, alla pubblicazione e all'entrata in vigore degli atti, essenziali per garantire la certezza del diritto. Si tratta di un adeguamento dell'attuale articolo 254 ai nuovi strumenti giuridici.

TITOLO V: ESERCIZIO DELLE COMPETENZE DELL'UNIONE

Articolo 24: Atti giuridici dell'Unione

1. Per l'esercizio delle competenze attribuitele dalla Costituzione, l'Unione utilizza come strumenti giuridici, in conformità delle disposizioni della parte II, la legge europea, la legge quadro europea, il regolamento europeo, la decisione europea, le raccomandazioni e i pareri.

La legge europea è un atto legislativo di portata generale. Essa è obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La legge quadro europea è un atto legislativo che vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi.

Il regolamento europeo è un atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La decisione europea è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi. Se designa dei destinatari, essa è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri adottati dalle istituzioni non hanno effetto vincolante.

2. In presenza di proposte di atti legislativi, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono dall'adottare atti non previsti dalla Costituzione.

Articolo 25: Atti legislativi¹

1. La legge europea e la legge quadro europea sono adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio su proposta della Commissione, secondo le modalità della procedura legislativa previste all'articolo X (*seconda parte della Costituzione*). Se le due istituzioni non raggiungono un accordo, l'atto in questione non è adottato.

Disposizioni specifiche si applicano ai casi previsti all'articolo Z (*ex terzo pilastro*).

¹ L'articolo 29 preciserà che il ricorso ad atti legislativi è escluso per la PESC.

2. In casi specifici previsti dalla Costituzione, le leggi europee e le leggi quadro europee sono adottate dal Consiglio.
3. Quando deliberano nell'ambito di una procedura di adozione di una legge europea o di una legge quadro europea, il Parlamento europeo e il Consiglio si riuniscono in seduta pubblica.

Articolo 26: Atti non legislativi

Il Consiglio e la Commissione, nonché la Banca centrale europea, adottano regolamenti europei o decisioni europee nei casi contemplati agli articoli 27 e 28 e nei casi specificamente previsti dalla Costituzione.

Articolo 27: Regolamenti delegati

1. Le leggi europee e le leggi quadro europee possono delegare alla Commissione la facoltà di emanare regolamenti delegati che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro.

Le leggi e le leggi quadro delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega. Gli elementi essenziali di un settore non possono essere oggetto di delega. Essi sono riservati alla legge o alla legge quadro.

2. La legge o la legge quadro stabilisce esplicitamente le condizioni di esercizio della delega, che si configurano in uno o più dei casi seguenti:
 - il Parlamento europeo e il Consiglio possono decidere di revocare la delega;
 - il regolamento delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dalla legge o dalla legge quadro, il Parlamento europeo o il Consiglio non muovono obiezioni;
 - le disposizioni del regolamento delegato decadono decorso un termine stabilito dalla legge o dalla legge quadro. La loro validità può essere prorogata, su proposta della Commissione, con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio.

Ai fini del comma precedente, il Parlamento europeo delibera alla maggioranza dei membri che lo compongono e il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Articolo 28: Atti esecutivi

1. Gli Stati membri prendono tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente obbligatori dell'Unione.
2. Gli atti obbligatori dell'Unione, allorché sono necessarie condizioni uniformi per la loro attuazione, possono conferire competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici e nelle circostanze previste all'articolo [PESC], al Consiglio.
3. Gli atti esecutivi dell'Unione possono essere sottoposti a modalità di controllo rispondenti ai principi e alle norme adottati in via preliminare dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa.
4. Gli atti esecutivi dell'Unione assumono la forma di regolamenti europei d'esecuzione o di decisioni europee d'esecuzione.

Articolo 29: [Politica estera e di sicurezza comune]

Articolo 30: [Politica di difesa comune]

Articolo 31: [Politica in materia di polizia e di giustizia nel settore penale]

Articolo 32: Principi comuni agli atti dell'Unione

1. In assenza di disposizioni specifiche nella Costituzione, le istituzioni decidono, nel rispetto delle procedure applicabili, il tipo di atto da adottare nel singolo caso, in base al principio della proporzionalità di cui all'articolo 8.
2. Le leggi europee, le leggi quadro europee, i regolamenti europei e le decisioni europee sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri previsti dalla presente Costituzione.

Articolo 33: Pubblicazione e entrata in vigore

1. Le leggi europee e le leggi quadro europee adottate secondo la procedura legislativa sono firmate dal presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio. Negli altri casi esse sono firmate dal presidente del Consiglio. Le leggi dell'Unione europea e le leggi quadro dell'Unione europea sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da esse stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.

2. I regolamenti europei della Commissione o del Consiglio e le decisioni europee che non indicano i destinatari o che sono rivolte a tutti gli Stati membri sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entrano in vigore alla data da essi stabilita oppure, in mancanza di data, il ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.
3. Le altre decisioni sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione.

COMMENTO TECNICO

Articolo 24

Questo articolo elenca gli strumenti di cui dispongono le istituzioni per l'attuazione delle competenze. Si tratta di un elenco esaustivo che si applica a tutti i settori disciplinati dalla Costituzione in conformità delle disposizioni della Parte II. Per quanto concerne la politica estera e di sicurezza comune, la politica di difesa comune e la politica in materia di polizia e di giustizia nel settore penale, la relazione del Gruppo IX aveva previsto il mantenimento delle rispettive particolarità, armonizzando nel contempo gli strumenti giuridici. Tali particolarità saranno trattate negli articoli 29, 30 e 31.

I nuovi strumenti sono definiti in conformità delle proposte del Gruppo IX, secondo una classificazione preliminare degli atti in legislativi e non legislativi.

Le definizioni della legge e della legge quadro riprendono rispettivamente le definizioni attuali del regolamento e della direttiva di cui all'articolo 249 TCE ¹.

Le denominazioni complete sono "legge europea" e "legge quadro europea". Nelle sue conclusioni, il Gruppo proponeva "legge dell'Unione europea e legge quadro dell'Unione europea". La denominazione qui proposta tiene conto della necessità di operare una distinzione tra le leggi dell'Unione e le leggi nazionali, obiettivo principale del Gruppo, senza tuttavia porre un'ipoteca sul nome che la Convenzione darà all'entità europea.

La definizione del regolamento europeo riproduce l'attuale definizione del regolamento di cui all'articolo 249 ² applicato, in quanto atto non legislativo, all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione.

¹ L'articolo 249, secondo e terzo comma, stabilisce che : "il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

² Cfr. nota 1.

La definizione della decisione europea, sempre conformemente alle conclusioni del Gruppo IX, corrisponde a quella dell'articolo 14 CECA¹. Diversamente dalla definizione di cui all'articolo 249², non è necessario indicarne i destinatari. Con tale definizione estensiva si mira, tra l'altro, a fare della decisione lo strumento giuridico nel settore della PESC, in sostituzione dell' "azione comune" e della "posizione comune".

Il paragrafo 2 limita il ricorso agli atti atipici in conformità delle conclusioni del Gruppo IX. Il Gruppo ha ritenuto che gli atti atipici (risoluzioni, conclusioni, dichiarazioni, ecc.), benché privi di valore giuridico, offrano alle istituzioni una certa flessibilità che occorre preservare. Per contro, il Gruppo ha suggerito di introdurre nel trattato la regola secondo cui il legislatore (Parlamento/Consiglio) si astiene dall'adottare atti atipici riguardanti un argomento, in presenza di proposte o iniziative legislative sullo stesso argomento. Tale regola figura già nell'articolo 7³ del regolamento interno del Consiglio. Si tratta di evitare di dare l'impressione che l'Unione legiferi adottando strumenti atipici.

Articolo 25

La regola generale per quanto concerne la procedura decisionale, prevede l'adozione della legge e della legge quadro secondo la procedura di codecisione, attualmente prevista all'articolo 251 TCE, come proposto nella relazione del Gruppo IX e accettato dalla plenaria.

¹ L'articolo 14, secondo comma, CECA, stabilisce che "Le decisioni sono obbligatorie in ogni loro elemento".

² L'articolo 249, quarto comma, TCE, stabilisce che "La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati".

³ L'articolo 7, secondo comma, del regolamento interno del Consiglio stabilisce che "In presenza di proposte o di iniziative legislative, il Consiglio si astiene dall'adottare atti non previsti dai trattati, quali risoluzioni o dichiarazioni diverse da quelle contemplate dall'articolo 9" (le dichiarazioni di cui all'articolo 9 sono quelle iscritte nel processo verbale del Consiglio relative all'adozione di atti legislativi).

Né i lavori del Gruppo, né la Convenzione in seduta plenaria, hanno risolto la questione della denominazione di tale procedura. Nella sua relazione, il Gruppo accanto alla proposta di denominarla "procedura legislativa", riporta anche il parere di coloro che vorrebbero chiamarla "procedura di codecisione". Il Praesidium propone "procedura legislativa", in quanto più chiara per i cittadini e per sottolineare che tale procedura costituisce la regola generale per l'adozione degli atti legislativi.

Nella sua relazione, il Gruppo IX raccomanda che le procedure decisionali siano enumerate e i loro elementi essenziali descritti nella Parte I del trattato costituzionale e che la descrizione particolareggiata del loro funzionamento figuri invece nella Parte II. Questo articolo prevede pertanto una descrizione sommaria della procedura limitata ai suoi aspetti essenziali : iniziativa della Commissione, decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio, parità tra le due istituzioni e trasparenza. Le modalità dettagliate sono lasciate alla parte II del trattato.

Conformemente alle conclusioni del Gruppo X, sono previste procedure particolari nel settore rientrante attualmente nel terzo pilastro. Esse riguardano il diritto di iniziativa che potrebbe essere esercitato anche dagli Stati membri secondo modalità da determinare nell'articolo 31.

Il Gruppo IX ha raccomandato la generalizzazione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio a tutti i casi cui si applica la procedura legislativa (ex codecisione). Si terrà conto di tale regola adeguando la parte II della Costituzione. Le maggioranze in seno al Consiglio e al Parlamento che peraltro cambiano a seconda delle diverse fasi della procedura legislativa, fanno parte delle modalità dettagliate della stessa.

Il secondo comma sancisce l'esistenza di eccezioni alla regola generale dell'adozione degli atti legislativi in codecisione. Tali eccezioni debbono essere specificamente previste nella parte II della Costituzione. Il Praesidium intende sottoporre l'elenco delle eccezioni all'esame della Convenzione affinché essa possa tenerne conto in occasione del dibattito sul presente progetto di articoli.

Si menziona soltanto l'istituzione che prende la decisione, ossia il Consiglio. Ci si è chiesti se non si debba menzionare anche l'intervento del Parlamento (consultazione), come pure l'iniziativa

della Commissione. Il Praesidium ha scelto di non farlo per porre l'accento sull'eccezionalità di tale procedura ed evitare di dare l'impressione che si tratti di una modalità alternativa per l'adozione degli atti legislativi. Naturalmente gli atti saranno adottati conformemente alle disposizioni della parte II per quanto concerne segnatamente l'iniziativa legislativa e i pareri.

Occorre inoltre ricordare che nella relazione del Gruppo si propone la semplificazione e un adeguamento linguistico dell'articolo 251 per tener conto della parità tra Parlamento e Consiglio.

Infine, non è opportuno prendere in considerazione, in questo contesto, una procedura diversa da quella della codecisione. In tutti gli altri casi (Consiglio che adotta una decisione all'unanimità o a maggioranza qualificata, da solo o previo parere o parere conforme del Parlamento), la procedura coincide con le regole generali decisionali di ciascuna istituzione o con le regole di voto appositamente previste da talune basi giuridiche.

Articolo 26

Questo articolo comprende tutti gli atti non legislativi e in particolare (ultima frase) i casi in cui il Consiglio e la Commissione adottano atti non legislativi direttamente sulla base del trattato.

Quando si tratta di atti adottati dalla Commissione, non si pone alcun problema per quanto concerne la natura, legislativa o no, di questo tipo di atti poiché essa non può adottare atti legislativi. Tuttavia, quando l'autore dell'atto è il Consiglio, si tratta di sapere se l'atto in questione sia :

- un atto legislativo la cui procedura costituisce un'eccezione rispetto alla codecisione
o*
- un atto non legislativo adottato dal Consiglio direttamente sulla base del trattato.*

Il problema ha implicazioni nei casi in cui il trattato attuale prevede esplicitamente lo strumento (attuale regolamento o direttiva) da applicare. Se si tratta di un atto legislativo occorrerà sostituirlo con "legge" o "legge quadro", se si tratta di un atto non legislativo, occorrerà utilizzare i termini "regolamento" o "decisione". In pratica, le basi giuridiche dei trattati spesso non prevedono lo strumento di cui avvalersi, e quando esso è previsto, non vi sono dubbi sulla sua natura, in quanto si tratta in tutti i casi di atti legislativi. Ovviamente, se degli atti adottati direttamente sulla base della Costituzione fossero classificati "non legislativi", la codecisione sarebbe esclusa comunque.

Invece, per quanto concerne le disposizioni che non prevedono strumenti particolari, la questione non avrebbe implicazioni, la procedura essendo determinata da ciascuna base giuridica specifica. In ogni caso, una volta decisa l'enumerazione delle eccezioni alla procedura legislativa, le altre basi giuridiche, che prevedono l'adozione della decisione da parte del Consiglio, darebbero luogo ad atti non legislativi.

Anche la Banca centrale europea adotta atti non legislativi nell'assolvimento dei suoi compiti, come avviene già attualmente a norma dell'articolo 110¹.

¹ L'articolo 110, paragrafo 1, stabilisce che: "Per l'assolvimento dei compiti attribuiti al SEBC, la BCE, in conformità delle disposizioni del presente trattato e alle condizioni stabilite nello statuto del SEBC:

- stabilisce regolamenti nella misura necessaria per assolvere i compiti definiti nell'articolo 3.1, primo trattino, negli articoli 19.1, 22 o 25.2 dello statuto del SEBC e nei casi che sono previsti negli atti del Consiglio di cui all'articolo 107, paragrafo 6;
- prende le decisioni necessarie per assolvere compiti attribuiti al SEBC in virtù del presente trattato e dallo statuto del SEBC;
- formula raccomandazioni o pareri."

Articolo 27

Questo testo riprende le raccomandazioni del Gruppo IX riguardanti gli atti delegati. Gli elementi della definizione sono i seguenti :

- è sempre il legislatore (mediante la legge o legge quadro) che decide caso per caso se è necessario ricorrere alla delega;*
- è altresì il legislatore che decide, caso per caso, la portata della delega, così come gli obiettivi e il contenuto;*
- gli elementi essenziali della materia in questione debbono essere imperativamente regolati dall'atto legislativo. Essi non possono in alcun caso essere oggetto dell'atto delegato;*
- per quanto concerne le modalità di controllo, spetta al legislatore determinarle caso per caso a partire da un'enumerazione esaustiva stabilita nell'articolo 27 stesso.*

Articolo 28

La prima frase enuncia chiaramente il principio secondo cui la competenza per l'attuazione degli atti dell'Unione spetta agli Stati membri. La seconda frase riguarda l'eccezione a tale principio, ossia l'esecuzione da parte delle istituzioni dell'Unione quando sono necessarie condizioni uniformi di attuazione. Essa riprende essenzialmente i termini del terzo trattino dell'articolo 202 TCE¹, precisandolo.

L'articolo 28 mantiene lo status quo attuale per quanto concerne l'adozione degli atti esecutivi. Di norma, questi ultimi sono adottati dalla Commissione e in via eccezionale dal Consiglio. Inoltre, si precisa il caso particolare della PESC con un rinvio all'articolo pertinente.

¹ *A norma dell'articolo 202, terzo trattino, TCE, il Consiglio... : "conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare".*

Quanto alle modalità di controllo degli atti esecutivi (comitatologia), il testo proposto prende spunto dall'articolo 202. La procedura decisionale proposta è la codecisione. E' necessario ricordare che l'attuale procedura è quella dell'unanimità in seno al Consiglio con parere semplice del Parlamento. Benché la procedura decisionale sia stata oggetto di discussioni in seno al Gruppo IX, quest'ultimo non ha formulato raccomandazioni al riguardo.

Il Gruppo ha tuttavia richiamato l'attenzione sul fatto che se si dovesse optare per il concetto di atto delegato, occorrerebbe snellire le modalità di controllo degli atti esecutivi e in particolare sopprimere la procedura di call back a favore del Consiglio nel quadro della procedura dei comitati di regolamentazione.

Distinzione tra atti delegati e atti esecutivi

Il Gruppo IX ha raccomandato l'introduzione della nuova categoria di atti delegati per dare una risposta alle frequenti critiche espresse sull'eccessivo grado di minuzia della legislazione comunitaria e sulla rigidità e lentezza delle procedure. Secondo la relazione del Gruppo IX "tale eccesso è stato giudicato poco appropriato, soprattutto in taluni settori economici in cui è assai importante essere capaci di adattarsi a un contesto mutevole. Il legislatore comunitario si trova quindi dinanzi a una duplice esigenza, quella di elaborare una legislazione avente una legittimità democratica incontestabile, che soltanto le procedure legislative garantiscono, e quella di rispondere in modo rapido ed efficace alle sfide e alle esigenze della realtà e di conservare quindi una certa flessibilità.

Attualmente non esiste un meccanismo che consenta al legislatore di delegare gli aspetti o le precisazioni tecniche della legislazione riservandosi nel contempo il controllo di tale delega. Infatti, nella situazione attuale il legislatore è obbligato a definire i più piccoli dettagli delle disposizioni che adotta, o ad affidare alla Commissione gli aspetti più tecnici o particolareggiati della legislazione come se si trattasse di misure di esecuzione sottoposte al controllo degli Stati membri in base al disposto dell'articolo 202 del TCE."

Allo scopo di ovviare a questa situazione, il Gruppo propone "un nuovo tipo di atto "delegato" che, accompagnato da solidi meccanismi di controllo, potrebbe incoraggiare il legislatore a limitarsi agli elementi essenziali dell'atto e a delegare gli aspetti più tecnici all'esecutivo, nella misura in cui avrà la garanzia di poter recuperare in qualche modo il suo potere di legiferare."

Taluni ritengono che il problema possa essere risolto in maniera più semplice conferendo al legislatore, Parlamento europeo e Consiglio, un diritto di call back per quanto concerne gli "atti di attuazione" (articolo 202 TCE). Le conclusioni del Gruppo si sono discostate da tale opzione per i seguenti motivi:

- gli "atti di attuazione" sono in linea di massima di competenza degli Stati membri e sono adottati, soltanto in via eccezionale, dalla Commissione (o in determinati casi dal Consiglio)*
- per questa stessa ragione gli "atti di attuazione" adottati dalla Commissione sono soggetti al controllo dei comitati composti dei rappresentanti degli Stati membri*
- gli "atti di attuazione" non sono, pertanto, di competenza del legislatore.*

È in questo contesto e con tali premesse che il Gruppo ha raccomandato l'introduzione della nuova categoria di atti (che peraltro è prevista, con modalità diverse, da numerose Costituzioni degli Stati membri) per risolvere il problema.

Articolo 32

È utile ricordare il principio di proporzionalità in questo contesto, in quanto costituisce il criterio che determina la scelta dello strumento. Si tratta di stabilire, in modo trasparente, come si decide l'intensità dell'azione dell'Unione.

Il secondo paragrafo riprende l'attuale articolo 253 TCE¹.

¹ *L'articolo 253 stabilisce che: "i regolamenti, le direttive e le decisioni, adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché detti atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente trattato".*

Articolo 33

Questo articolo corrisponde al testo dell'attuale articolo 254 riveduto alla luce dei progetti di articoli precedenti. Benché il progetto preliminare di Costituzione non preveda un tale articolo, è necessario introdurlo in quanto le condizioni per l'entrata in vigore delle leggi (promulgazione e pubblicazione) sono elementi costituzionali fondamentali ai fini della certezza del diritto.
