

**PARTE V**

**TENDENZE DELLA NORMATIVA  
DELL'UNIONE EUROPEA**

*a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*



## PREMESSA

Il 2004 è stato caratterizzato per l'Unione europea da alcuni avvenimenti fondamentali che hanno inciso sulla produzione normativa comunitaria o ne hanno prospettato un profondo riassetto:

- l'allargamento a dieci nuovi Paesi, a decorrere dal 1° maggio 2004;
- la firma del nuovo trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, avvenuta a Roma il 29 ottobre;
- il rinnovo del Parlamento europeo e l'insediamento di una nuova Commissione.

Le politiche dell'Unione europea vanno dunque considerate alla luce dell'evoluzione in atto, nonché del contesto internazionale, tenendo conto in particolare di due aspetti: le crisi internazionali e le pressioni migratorie, che hanno impresso impulso alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea; le difficoltà dell'economia europea, che hanno posto l'accento sugli obiettivi di sviluppo, competitività e crescita dell'occupazione.

Nei paragrafi che seguono si segnaleranno, in primo luogo, le principali linee di tendenza della legislazione europea nel 2004, anche in relazione agli anni precedenti. Verranno poi richiamati più in dettaglio gli sviluppi relativi alla regolamentazione dei servizi finanziari, sia per l'importanza del settore che per le innovazioni sul piano del modulo decisionale, e quelli in materia di spazio di libertà sicurezza e giustizia, caratterizzato da importanti innovazioni in materia di procedure decisionali e dall'adozione di una nuova strategia quinquennale, il programma dell'Aja. Si farà inoltre riferimento all'attività svolta dall'Unione in materia di qualità della legislazione, e sarà infine brevemente sintetizzato il nuovo assetto delle fonti normative e delle procedure decisionali prospettato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, il cui procedimento di ratifica è attualmente in difficoltà dopo il risultato negativo dei referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi, e per il quale

il Consiglio europeo del giugno 2005 ha proposto una “pausa di riflessione”.

## 1. Principali tendenze della produzione normativa dell'UE nel 2004

### 1.1. Principali tendenze di carattere generale

Le tendenze della produzione normativa dell'Unione europea nel 2004 vanno lette in confronto con le linee evolutive emerse nei cinque anni precedenti (coincidenti in gran parte con la legislatura 1999-2004 del Parlamento europeo).<sup>181</sup>

I dati relativi agli atti normativi e alle **procedure decisionali** nel 2004 nonché negli anni precedenti (riportati nella tabella seguente, a partire dal 1993, data di entrata in vigore del trattato di Maastricht che ha introdotto la procedura di codecisione), ribadiscono o rafforzano, in particolare, le tendenze già emerse in relazione a:

- l'articolazione della produzione normativa tra i diversi livelli decisionali (legislativo ed esecutivo);
- la scelta delle procedure legislative applicabili e il loro svolgimento, sia con riferimento alla durata delle diverse fasi che ai rapporti tra le istituzioni;
- la tipologia degli atti normativi adottati;
- i settori di maggiore intervento della legislazione europea.

---

<sup>181</sup> Appare opportuno ricordare che nel corso di tale periodo sono intervenuti fattori di estrema rilevanza per la produzione normativa dell'Unione europea:

- l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (il 1° maggio 1999), che ha semplificato ed esteso l'ambito di applicazione della procedura di codecisione, nonché del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, e del Trattato di Nizza (1° febbraio 2003) che ha ulteriormente esteso l'applicazione della procedura in questione e del voto a maggioranza qualificata, ora prevista da 46 basi giuridiche del trattato CE. Il Trattato di Amsterdam ha inoltre allegato al Trattato CE il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che reca disposizioni relative alla scelta degli atti giuridici europei;
- l'accordo interistituzionale sulla qualità della legislazione del 2003;
- la decisione comitatologia 1999/468/CE, che ha radicalmente modificato le procedure per l'adozione da parte della Commissione delle misure delegate di esecuzione degli atti legislativi europei.

TABELLA 1<sup>182</sup>

	1993	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Parlamento e Consiglio</b> <i>(procedura di codecisione)</i>										
Regolamenti	-	1	1	-	11	15	15	24	35	40
Decisioni	-	2	7	7	18	4	3	6	9	4
Direttive	-	20	20	26	14	34	23	36	41	31
<b>Totale</b>	-	23	28	33	43	53	41	66	85	75
<b>Consiglio</b>										
Regolamenti	319	273	208	202	133	167	137	140	154	146
Decisioni	164	147	157	189	121	26	27	51	30	40
Direttive	63	26	14	27	30	9	22	113	19	17
<b>Totale</b>	546	446	379	418	284	202	186	304	203	203
<b>Commissione</b>										
Regolamenti	3396	3064	760	773	842	606	600	602	648	672
Decisioni	3618	3635	635	537	516	557	651	610	560	468
Direttive	54	33	35	44	55	38	18	44	61	59
<b>Totale</b>	7068	6732	1430	1354	1413	1201	1269	1256	1269	1199

Con riguardo al primo profilo, anche nel 2004 quasi i due terzi degli atti normativi comunitari (regolamenti e, normalmente, direttive) sono stati adottati dalla **Commissione europea**, essenzialmente in attuazione della **delega di poteri esecutivi** ad essa conferita dai singoli atti legislativi ed esercitata, in conformità all'articolo 202, ultimo capoverso del trattato CE, secondo le procedure di **comitatologia** (vale a dire con l'assistenza di comitati di rappresentanti degli Stati membri deliberanti a maggioranza qualificata secondo le stesse regole di ponderazione del voto previste per il Consiglio). Il ricorso quasi sistematico al conferimento di poteri di attuazione alla Commissione conferma la configurazione degli atti legislativi in senso stretto (regolamenti, direttive e decisioni "sui generis" la cui base giuridica è direttamente contenuta dal trattato) quali strumenti "quadro", concentrati sulla disciplina di principi e regole generali, che rimettono la determinazione delle disposizioni tecniche e di dettaglio ad atti secondari, adottati secondo procedure semplificate.

<sup>182</sup> La presente tabella è stata elaborata sulla base dei dati contenuti nelle relazioni generali annuali sull'attività dell'Unione europea. Va sottolineato che a partire dal 1997 gli atti non pubblicati nella GUCE e gli atti di gestione corrente, aventi una durata limitata, non sono più inclusi nel conto.

Si tratta di una linea di sviluppo oramai consolidata che risponde all'esigenza di sgravare il processo decisionale dalla definizione di aspetti tecnici, che richiederebbero una negoziazione lunga e faticosa tra le istituzioni. Il livello esecutivo, invece, in considerazione della maggiore flessibilità e informalità delle procedure seguite, nonché dell'intervento dei comitati di comitatologia, appare più adeguato ad assicurare una rapida adozione di una disciplina tecnicamente adeguata e di più agevole adattamento all'evoluzione tecnico scientifica e all'andamento dei mercati.

In questo senso è esemplare la costruzione di un apposito **modello decisionale articolato in quattro livelli** in un settore di particolare importanza economica, caratterizzato da una forte complessità tecnica e da una rapida evoluzione dei mercati, quale quello dei **servizi finanziari** (*cf. il paragrafo successivo*).

Per quanto attiene al ricorso alle differenti procedure legislative, va evidenziato che 75 atti legislativi sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, secondo la procedura di codecisione, mentre 203 dal Consiglio secondo una delle altre procedure decisionali previste dal Trattato (consultazione, cooperazione, parere conforme o decisione senza parere obbligatorio del Parlamento europeo).<sup>183</sup> Tale dato conferma, nel complesso, la tendenza alla **crescita graduale, in valori assoluti e percentuali, degli atti adottati secondo la procedura di codecisione**, determinata dalla sua semplificazione e soprattutto dalla estensione progressiva delle basi giuridiche cui essa è applicabile.

La riduzione del numero di atti adottati nel 2004 rispetto al 2003 appare non significativa, essendo stata determinata essenzialmente dal rinnovo del Parlamento europeo nonché dai problemi tecnici connessi con l'allargamento. Se per un verso, infatti, la chiusura della legislatura europea ha incentivato l'approvazione definitiva di numerose proposte pendenti, anche con un ricorso accentuato alla c.d. procedura di codecisione "accelerata" (in unica lettura), per altro verso, la decadenza delle proposte pendenti ma non approvate nonché l'esigenza di tradurre le proposte e tutte le successive modificazioni nelle lingue dei nuovi Stati membri hanno determinato un forte rallentamento nell'approvazione definitiva di atti nella seconda metà dell'anno.

---

<sup>183</sup> Va, peraltro, evidenziato che in tale dato sono inclusi anche atti aventi in realtà natura esecutiva nei casi in cui il Consiglio si riserva, nell'atto legislativo di base, l'esercizio di poteri di attuazione/integrazione in base a procedure semplificate).

Per circa i due terzi dei 75 atti formalmente approvati nel 2004, infatti, la pronuncia definitiva del Parlamento europeo (a seconda dei casi, in prima, seconda o terza lettura) e l'accordo politico in seno al Consiglio sono intervenuti nei primi quattro mesi dell'anno, o addirittura nel 2003 (anche se l'atto, per esigenze di revisione linguistica, è stato pubblicato in G.U. successivamente).

Per quanto attiene alla tipologia degli atti adottati in codecisione si evidenzia la tendenza ad un lenta e costante crescita del numero dei regolamenti, due soltanto dei quali erano stati adottati nel periodo 1993-1998, determinata essenzialmente dal ricorso alle nuove basi giuridiche ricondotte alla procedura di codecisione dai trattati di Amsterdam e Nizza.

Con riguardo allo svolgimento della procedura di codecisione e ai rapporti tra le istituzioni, ulteriori spunti di interesse emergono dalla relazione di attività delle delegazioni del comitato di conciliazione del Parlamento europeo nella 5a legislatura (1999-2004).<sup>184</sup>

Dalla seguente tabella, elaborata in base ai dati contenuti nella citata relazione, emerge, anzitutto, **la tendenza ad addivenire ad un accordo tra Parlamento e Consiglio in una fase meno avanzata della procedura.**

	<i>Numero totale della codecisioni</i>	<i>Fascicoli conclusi in 1a lettura</i>	<i>Fascicoli conclusi in 2a lettura</i>	<i>Fascicoli conclusi in conciliazione</i>	<i>Mancato accordo</i> <sup>185</sup>
1994-1999	165	–	99 (60%)	63 (40%)	3
1999-2000	68	13 (19%)	39 (57%)	16 (28%)	
2000-2001	67	19 (28%)	28 (42%)	20 (30%)	1
2001-2002	76	18 (24%)	37 (49%)	21 (28%)	
2002-2003	87	24 (28%)	48 (55%)	15 (17%)	1
2003-2004	105	41 (39%)	48 (46%)	16 (15%)	

<sup>184</sup> Presentata dai Vicepresidenti responsabili della conciliazione nella legislatura 1999-2004 Dimitrakopoulos, Cedershiold e Imbeni.

<sup>185</sup> Per mancato accordo ci si riferisce al caso in cui il Parlamento respinga la proposta in seconda lettura o non approvi il compromesso elaborato dal Comitato di conciliazione.

In particolare, i casi di ricorso alla conciliazione sono diminuiti costantemente, mentre le conclusioni in sede di prima e seconda lettura sono diventate più frequenti. Tale dato sembra dimostrare, oltre alla accelerazione dei tempi di approvazione determinata dalla scadenza elettorale, una scarsa conflittualità tra le istituzioni e la prevalenza di un approccio cooperativo, nonché il ruolo crescente del Parlamento europeo nella assunzione delle decisioni.

Un secondo aspetto interessante relativo allo svolgimento della procedura di codecisione può essere desunto dalla natura degli emendamenti presentati dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Nella relazione “Legiferare meglio 2004” (SEC(2005)364) la Commissione europea evidenzia come, in genere, gli emendamenti del Parlamento propugnino iniziative di vasta portata e sostengano la necessità di strumenti più efficaci per garantirne il successo, mentre gli emendamenti del Consiglio chiedano di restringere il campo dell’azione proposta o di adottare modalità d’intervento più leggere.

## ***1.2. Il modello decisionale nel settore dei servizi finanziari***

Nel 2004 sono stati adottati alcuni importanti provvedimenti che hanno completato, sul piano legislativo, l’attuazione nel Piano d’azione per i servizi finanziari (presentato dalla Commissione nel 1999),<sup>186</sup> finalizzato alla creazione di un mercato finanziario unico nell’UE.

---

<sup>186</sup> Si tratta, in particolare, dei seguenti atti:

- la direttiva 2004/39/CE sui mercati degli strumenti finanziari che semplifica e completa il meccanismo c.d. del “passaporto unico” in base al quale gli intermediari possono prestare dei servizi di investimento operare in tutta l’Unione europea in base all’autorizzazione dello Stato membro d’origine;
- la direttiva 2004/109/CE sulla “trasparenza”, finalizzata a migliorare l’efficacia, l’apertura e l’integrità del mercato europeo dei capitali, mediante l’introduzione di obblighi di informazione a carico degli emittenti di titoli quotati;
- la direttiva 2004/25/CE sulle offerte pubbliche di acquisto volta ad aumentare la contendibilità del controllo delle società quotate;

L'evoluzione della regolamentazione europea nel settore dei servizi finanziari costituisce uno dei casi più significativi emersi negli ultimi anni, sia per l'importanza crescente della materia in termini economici sia per l'adattamento dei processi decisionali europei alle esigenze e alle caratteristiche della materia.

L'obiettivo dell'integrazione finanziaria europea riveste una particolare importanza in quanto rientra gli elementi centrali della Strategia di Lisbona. Il Consiglio europeo di Lisbona aveva, pertanto, fissato la scadenza del 2005 per l'attuazione del Piano d'azione sui servizi finanziari.

Il tempestivo completamento del quadro normativo previsto dal Piano d'azione è stato assicurato mediante l'applicazione, a partire dal 2001, prima nel settore dei valori mobiliari e poi in quello delle banche e delle assicurazioni di un apposito modulo decisionale (c.d. modello Lamfalussy).

Il modello Lamfalussy, la cui adozione è stata decisa dal Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001, accogliendo le raccomandazioni di un comitato di saggi presieduto dall'ex Presidente dell'Istituto Monetario europeo Alexandre Lamfalussy, consiste in una **sistematica articolazione** del processo decisionale europeo in quattro livelli.

Al **primo livello** si colloca l'attività legislativa in senso stretto, vale a dire l'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di regolamenti o direttive secondo la procedura di codecisione. Gli atti legislativi adottati dovrebbero limitarsi a definire i principi generali e gli elementi essenziali della materia da disciplinare, delegando, in conformità alle previsioni di cui all'articolo 202, ultimo capoverso, del Trattato CE, al livello successivo l'adozione delle relative misure di attuazione.

---

- la direttiva 2005/1/CE che modifica la struttura dei comitati operanti nel settore dei servizi finanziari estendendo il c.d. modello Lamfalussy (adottata definitivamente nel dicembre 2004 anche se pubblicata in Gazzetta ufficiale nel 2005)

Al **secondo livello** la Commissione pone in essere le disposizioni di attuazione degli atti di cui al primo livello mediante il ricorso, con alcune varianti, alla procedura di regolamentazione prevista dalla decisione del Consiglio 1999/468/CE (c.d. nuova decisione comitatologia), recante le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ai sensi del richiamato articolo 202.

In questa fase decisionale la Commissione è assistita da due comitati appositamente istituiti: il **Comitato europeo dei valori mobiliari (ESC**, secondo l'acronimo inglese comunemente utilizzato) e il **Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari (CESR**, secondo l'acronimo inglese comunemente utilizzato).

L'ESC, istituito con la decisione della Commissione 2001/527/CE, è composto di rappresentanti degli Stati membri "di rango elevato", ed è presieduto da un rappresentante della Commissione.

Il CESR, istituito con la decisione della Commissione 2001/528/CE, è composto dai presidenti delle autorità nazionali aventi competenze di regolazione e vigilanza sui mercati mobiliari, tra i quali viene eletto il presidente. IL CESR interviene sia al secondo livello, con funzioni consultive sul merito delle misure di attuazione da adottare, sia al terzo livello, quale organo di coordinamento e di indirizzo, al fine di assicurare una corretta applicazione del diritto comunitario.

In base al procedimento previsto dal modello Lamfalussy, la Commissione, consultato l'ESC, invita il CESR a trasmetterle, anche sulla base di un'ampia e articolata consultazione dei soggetti operanti nei mercati e dei consumatori, un parere in merito ai dettagli tecnici della materia da disciplinare. Tenendo conto del parere, la Commissione presenta un progetto di misure di attuazione all'ESC che deve pronunciarsi sullo stesso, entro il termine stabilito dal suo presidente (rappresentante della Commissione), secondo le regole della richiamata procedura di regolamentazione.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> In base a tale procedura se l'ESC approva a maggioranza qualificata le misure proposte dalla Commissione, quest'ultima adotta definitivamente le misure proposte. Se, invece, il CEVM, entro il termine prefissato, si pronuncia in senso contrario al progetto della Commissione, o non esprime alcun parere, la Commissione stessa è tenuta a sottoporre il progetto al Consiglio, che deve pronunciarsi entro un termine, non superiore a tre mesi, fissato nell'atto di base. Infine, se il Consiglio respinge la proposta, la Commissione provvede a riesaminarla e ha la facoltà di: sottoporre al Consiglio un progetto modificato di misure di attuazione; presentare nuovamente la sua proposta iniziale; presentare una proposta legislativa sulla base del trattato. Nel primo e nel secondo caso, la Commissione adotta le misure proposte salvo che il Consiglio non le respinga espressamente. Nel terzo caso, si segue la normale

Il **terzo livello** decisionale consiste nel coordinamento delle attività delle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari. A tal fine, il CESR ha il compito di definire linee direttrici *standard* comuni per l'adozione di norme regolamentari a livello nazionale, adottare raccomandazioni interpretative comuni, comparare e riesaminare le prassi regolamentari nazionali, al fine di assicurare l'applicazione effettiva delle norme comunitarie ed individuare le migliori prassi.

Al **quarto livello** si colloca il controllo della Commissione sull'attività di attuazione da parte degli Stati membri, in via normativa e amministrativa, delle norme e degli orientamenti adottati ai tre livelli precedenti.

Il modello Lamfalussy, facendo un ampio ricorso ad istituti consolidati nell'esperienza costituzionale europea, ha inteso porre rimedio ad una serie di fattori critici che avevano determinato un cattivo funzionamento del quadro istituzionale e dei processi decisionali comunitari nel settore dei servizi finanziari:

- la lentezza del procedimento legislativo, determinata dalla necessità di raggiungere un accordo tra le istituzioni e tra gli Stati in seno al Consiglio anche su aspetti minuti e tecnicamente complessi;
- la rigidità della legislazione, caratterizzata dall'esistenza di disposizioni obsolete in determinati settori e dalla correlativa assenza di meccanismi che ne consentano l'adattamento all'evoluzione dei mercati;
- l'ambiguità e la genericità di alcuni testi normativi, determinata dalla ricerca di soluzioni di compromesso tra le istituzioni e tra gli Stati membri;
- i ritardi e le carenze nell'attività di recepimento a livello nazionale, a fronte dei quali, peraltro, le procedure d'infrazione promosse dalla Commissione sono state poco numerose, anche in considerazione dell'ambiguità del dettato normativo comunitario;
- l'insufficienza degli obblighi di cooperazione posti a carico delle autorità di vigilanza e regolamentazione dei singoli Stati membri.

---

procedura decisionale prevista secondo la base giuridica su cui si fonda la proposta della Commissione (normalmente la codecisione).

L'applicazione del modello Lamfalussy, come evidenziato nella revisione intermedia operata dal Consiglio ECOFIN nel novembre 2004, è stata sinora positiva, in quanto ha consentito di accelerare i processi decisionali e rendere più flessibile la legislazione, senza alterare l'equilibrio istituzionale;<sup>188</sup> ha contribuito ad una maggiore trasparenza, attraverso la consultazione aperta e tempestiva degli operatori del mercato; ha favorito una collaborazione e una convergenza più efficaci tra gli ordinamenti nazionali in materia di vigilanza.

Al riguardo, si può osservare, in primo luogo, che l'approvazione degli atti legislativi, dalla presentazione della proposta iniziale della Commissione alla adozione definitiva, ha richiesto in media 20 mesi, periodo sensibilmente inferiore a quello che era stato necessario per le precedenti direttive in materia di servizi finanziari (da un minimo 36 mesi ad un massimo di 9 anni).

La preparazione delle disposizioni di attuazione, che peraltro viene in parte svolta parallelamente al completamento della procedura legislativa, ha richiesto da un minimo di 21 a un massimo di 26 mesi (un massimo di 15 mesi dopo l'adozione dell'atto legislativo).

In secondo luogo, non sono emersi significativi elementi di conflittualità tra Parlamento, Consiglio e Commissione, in merito all'ambito e alla natura dei poteri delegati. Questo approccio cooperativo è stato favorito dalla assunzione da parte della Commissione di alcuni obblighi di informazione, trasparenza e consultazione del Parlamento europeo, anche

---

<sup>188</sup> Al 31 dicembre 2004 sono state adottate seguendo il modello Lamfalussy quattro atti legislativi (in codecisione): la direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato; la direttiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari; le citate direttiva 2004/39/CE e 2004/109/CE. Invero, anche il regolamento (CE) n. 1606/02 sui principi contabili internazionali può essere incluso tra le misure che seguono sostanzialmente il modello Lamfalussy pur non concernendo in senso stretto il settore dei mercati mobiliari. Sono state inoltre adottati cinque atti di attuazione. In particolare, in attuazione della direttiva sugli abusi di mercato sono state adottate le direttive della Commissione 2003/174/CE e 2003/175/CE, il regolamento della Commissione 2273/2003/CE, la direttiva della Commissione 2004/72/CE del 29 aprile 2004. Per l'attuazione della direttiva sui prospetti è stato adottato il Regolamento della Commissione 809/2004/CE del 29 aprile 2004.

in via informale, sia nella fase di preparazione delle proposte legislative che delle misure esecutive.

Inoltre, tutti gli atti legislativi adottati assoggettano la delega alla Commissione ad un termine di quattro anni (c.d. clausola di sospensione o “*sunset clause*”), come richiesto dal Parlamento europeo.

In sostanza, il modello Lamfalussy, facendo ricorso ad istituti consolidati, quali la delega di poteri esecutivi alla Commissione e la consultazione di comitati di rappresentanti degli Stati membri o di esperti, ha amplificato alcune delle tendenze della produzione normativa europea, già evidenziate nel paragrafo precedente quali:

- l'ampio ricorso da parte del Legislatore europeo alla delega di poteri di attuazione;
- la conseguente configurazione dell'atto legislativo in senso stretto, quale atto quadro, limitato alla disciplina di principi e regole generali;
- l'approccio collaborativo tra le tre istituzioni coinvolte nei processi decisionali;
- la riduzione, quale conseguenza dei fattori sopra indicati, della durata media del processo legislativo;
- la valorizzazione del ruolo di comitati e gruppi di lavoro, predisponendo, al tempo stesso, strumenti idonei a salvaguardare l'equilibrio istituzionale e la trasparenza.

### ***1.3. Le principali novità in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia***

Per questo settore l'attività dell'Unione europea nel 2004 è caratterizzata dalla conclusione del programma di Tampere e dall'approvazione, da parte del Consiglio europeo di novembre, di una nuova strategia di ampio respiro: il “**programma dell'Aja per il rafforzamento della libertà sicurezza e giustizia nell'Unione europea**”. Nel corso dell'anno sono inoltre intervenute **importanti novità nelle**

**procedure decisionali** in materie come i visti, l'immigrazione e l'asilo, in applicazione delle disposizioni dei Trattati di Amsterdam e di Nizza.

L'attuazione del programma di Tampere si è conclusa con un bilancio largamente positivo, in particolare per quanto riguarda la definizione delle basi di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo; la concretizzazione del concetto di gestione integrata delle frontiere esterne, anche tramite la creazione di un'agenzia specializzata; l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel settore civile e commerciale; la creazione del mandato di arresto europeo e di Eurojust e il ravvicinamento delle legislazioni in materia di criminalità transfrontaliera e di terrorismo.

Il programma dell'Aja definisce il **quadro d'azione e i principali obiettivi** per il prossimo **quinquennio**, in particolare rispetto alle politiche in materia di diritti fondamentali e cittadinanza, asilo e immigrazione, integrazione, gestione delle frontiere, prevenzione e lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, cooperazione giudiziaria civile e penale, cooperazione di polizia.

Il programma dell'Aja ha sancito inoltre la decisione di **applicare, a partire dal gennaio 2005, la procedura di codecisione** - con il voto a **maggioranza qualificata** in seno al Consiglio dei ministri - per le misure concernenti la libertà di circolazione dei cittadini dei paesi terzi, l'immigrazione illegale nonché il soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio. Per quanto riguarda l'immigrazione legale, si applicherà ancora la procedura attuale (consultazione del PE e **voto** del Consiglio all'unanimità)<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> L'azione dell'Unione europea in materia di spazio di libertà sicurezza e giustizia si fonda in parte sulle norme del titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea ("Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone") e in parte sul titolo VI del Trattato sull'Unione europea ("Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale"). Conseguentemente, in linea di principio, gli atti e le procedure rientrano, da un lato, nel c.d. metodo comunitario (iniziativa riservata alla Commissione, voto a maggioranza qualificata, adozione di regolamenti, direttive o decisioni), dall'altro, per la cooperazione di polizia e giudiziaria penale (il cosiddetto terzo pilastro) seguono il modello della cooperazione intergovernativa, anche se temperato da alcuni elementi propri del metodo comunitario. In tale settore, infatti, si prevede: la condivisione dell'iniziativa legislativa

A partire dal maggio 2004 la **procedura di codecisione** si applica anche, secondo quanto previsto dal Trattato di Nizza, alle procedure e condizioni per il rilascio dei **visti** da parte degli Stati membri e alle norme relative alla definizione di un visto uniforme. Tale modifica procedurale non ha tuttavia ancora avuto modo di avere effetti sul numero di atti adottati nel settore dei visti nel corso del 2004, tra i quali si segnala la decisione che dà mandato alla Commissione di definire la base legislativa e i requisiti tecnici del nuovo sistema di scambio di dati relativi ai visti (VIS) tra gli Stati membri.

In via generale deve essere sottolineato come il lieve calo nella produzione normativa dell'UE nel 2004 rispetto al 2003 - registrato nella tavola riportata nel paragrafo 1 e dovuto essenzialmente al rinnovo del Parlamento e a una serie di problemi tecnici legati all'ingresso dei nuovi Stati membri - non si sia verificato nell'attività in materia di libertà, sicurezza, giustizia, che si è posta circa allo stesso livello di quella dell'anno precedente. In proposito si veda la tabella seguente, da cui risulta anche che le **decisioni del Consiglio** rappresentano numericamente la parte preponderante degli atti adottati per la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Tra gli atti adottati nel 2004 assume rilievo anche sul piano della semplificazione della legislazione la direttiva sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di **circolare e soggiornare liberamente** all'interno degli Stati membri, che raccoglie in un unico testo il complesso *corpus* legislativo esistente nel settore del diritto d'ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione nel territorio degli Stati membri, precedentemente disciplinato da due regolamenti e nove direttive.

---

da parte della Commissione e degli Stati membri; l'adozione all'unanimità di atti da parte del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo,- il ricorso a tipologie peculiari di atti diversi da quelli del primo pilastro: **posizioni comuni**, che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica; **decisioni-quadro**, per ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri che sono vincolanti quanto al risultato da ottenere (analogamente alle direttive), e non hanno (in alcun caso) efficacia diretta; **decisioni**, per qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi fissati dal titolo VI del TUE, escluso il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; le decisioni sono vincolanti ma prive di efficacia diretta; **convenzioni**, soggette alla successiva ratifica degli Stati membri. Nella definizione delle politiche del settore assumono rilevanza anche gli atti di indirizzo politico, come **risoluzioni, dichiarazioni e raccomandazioni del Consiglio**, frequentemente utilizzate.

Tra le principali aree di intervento nel 2004 si segnalano quelle relative al **controllo delle frontiere esterne** e alla lotta all'**immigrazione illegale**. Di particolare rilievo nel primo settore risulta l'adozione del regolamento che istituisce un'**Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne** degli Stati membri dell'Unione. Sono state adottate inoltre quattro decisioni del Consiglio che modificano il manuale comune sui controlli alle frontiere e una decisione del Consiglio che definisce le indicazioni che debbono essere presenti ai posti di frontiera. Nell'ambito del secondo settore sono state adottate la direttiva riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani che cooperino con le autorità competenti, la direttiva concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate e quattro decisioni del Consiglio (relative alla riammissione di persone residenti senza autorizzazione, all'organizzazione di voli comuni per il rimpatrio di immigrati irregolari e ai criteri per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi).

L'esaurimento della fase aperta dal programma di Tampere è più evidente nel settore della **cooperazione giudiziaria penale**, dove nel 2004 risultano adottati una decisione del Consiglio e un accordo internazionale a fronte di 2 decisioni quadro, tre decisioni e una raccomandazione del Consiglio adottate nel 2003.

Nel 2004 non risultano infine adottati atti nel settore della **lotta al terrorismo**, settore nel quale, nella fase successiva agli avvenimenti dell'11 settembre 2001, sono stati effettuati vari interventi con l'adozione di due posizioni comuni, di una decisione quadro, di un protocollo alla Convenzione europea sulla soppressione del terrorismo del Consiglio d'Europa e di due decisioni del Consiglio.

#### **Atti adottati nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia**

<b>Tipologia</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<i>Regolamenti</i>	7	9	7
<i>Direttive</i>		5	5
<i>Decisioni quadro</i>	5	3	1
<i>Decisioni del Consiglio</i>	15	19	20
<i>Convenzioni e protocolli</i>		2	1
<i>Atti programmatici e di indirizzo del Consiglio</i>	6	5	4*

\*Compreso il programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo

#### **1.4. Iniziative in materia di qualità della regolazione**

Nell'attività dell'Unione europea la qualità della regolazione ha assunto negli ultimi anni una valenza crescente, sulla base del presupposto che essa contribuisca direttamente a incentivare la crescita, la competitività e l'occupazione.

Più in generale, le iniziative intese al miglioramento della qualità della regolazione europea si sono sviluppate, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, in relazione all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In particolare, il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato CE dal Trattato di Amsterdam, detta una serie di principi generali relativi:

- ai presupposti e alla giustificazione dell'azione regolativa europea;
- alla scelta delle forme, dell'intensità e della portata dell'intervento;
- alla preparazione delle iniziative regolative da parte della Commissione, segnatamente con riferimento alla valutazione degli oneri amministrativi e finanziari che possono derivarne e alla consultazione dei soggetti interessati;
- alla presentazione da parte della Commissione di una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che dal 1999 è stata unificata con la relazione "legiferare meglio".

Tali principi e regole, che si configurano quali parametri di buona legislazione, hanno ricevuto, nel complesso, un'applicazione crescente negli ultimi anni.

In primo luogo, come evidenziato nel paragrafo 1, si è consolidata, anche se con alcune oscillazioni, la tendenza a limitare il numero di atti normativi, legislativi ed esecutivi, adottati in ciascun anno (cfr. tabella I). Tale dato è significativo ove si consideri che il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza hanno ampliato l'ambito di competenze dell'Unione introducendo nuove basi giuridiche e ne hanno reso più agevole l'esercizio, semplificando la procedura di codecisione ed estendendo il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

Un analogo andamento sembra riscontrarsi anche per il numero di proposte legislative. Se il numero di proposte presentate nel 2004 risulta nel complesso in crescita rispetto agli anni precedenti, si osserva che tale aumento, come sottolineato dalla Commissione nella relazione “**Legiferare meglio**” è ascrivibile essenzialmente alle proposte di raccomandazione o decisione, mentre le proposte di regolamento e direttiva presentate nel 2004 fanno registrare una riduzione rispetto al 2003 (-15).

Si segnala, inoltre, che 22 proposte legislative sono state presentate in relazione al nuovo quadro finanziario 2007-2013 proposto dalla Commissione nel febbraio 2004.

#### Proposte legislative (regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Proposte legislative	667	596	622	528	549	569	405	493	490	448	494	562

In secondo luogo, si è accresciuta, come già detto in precedenza (cfr. paragrafi 1.1 e 1.2) la tendenza a limitare l’ambito di intervento della legislazione in senso stretto alla fissazione di regole e principi generali, mediante l’ampio ricorso alla delega di poteri di attuazione alla Commissione. In tal modo, si è favorita l’allocazione dei poteri di regolamentazione al livello più adeguato in relazione alle esigenze poste dalla complessità tecnico-scientifica della materia da regolare nonché dall’opportunità di assicurare un più rapido adattamento della normativa.

In questo quadro devono essere considerate anche altre iniziative tese ad attivare nuove forme di regolazione:

- la promozione di **meccanismi di coregolamentazione**, di cui la Commissione nel corso del 2004 ha avviato un inventario, considerando sia i **meccanismi di coregolamentazione** istituiti dall’Unione sia le forme di autoregolamentazione che presentano una dimensione comunitaria.

Nel libro bianco su “la Governance europea” del 2001 la Commissione europea ha definito la coregolamentazione come una “combinazione di azioni vincolanti di ordine giuridico e normativo con azioni decise, in base alla loro conoscenza ed esperienza pratiche, dagli operatori maggiormente interessati”. Dalla coregolamentazione

risulterebbe a parere della Commissione “una più ampia padronanza delle politiche in oggetto, poiché partecipano all'elaborazione e al controllo della loro attuazione coloro che sono maggiormente coinvolti...e maggiore rispetto della normativa, anche quando le norme particolareggiate non sono vincolanti”;

- l'azione della Commissione per la decentralizzazione di alcuni compiti esecutivi altamente specializzati, affidandoli alle **agenzie europee di regolamentazione**. Alla fine del 2004, il numero di agenzie dell'UE ammontava complessivamente a 26. La Commissione ha inoltre posto tra gli obiettivi da raggiungere nel 2005 l'adozione di un accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione che istituisca un quadro operativo per tali agenzie;

- i progressi realizzati nel corso del 2004 in materia di **contratti e convenzioni tripartiti** riguardanti obiettivi specifici **tra la Comunità, gli Stati e gli enti regionali o locali**, in particolare con la firma il 15 ottobre 2004 a Milano della prima **Convenzione tripartita tra Commissione europea, Governo italiano e Regione Lombardia**, in materia di mobilità sostenibile.

La Commissione europea ha definito principi e modalità per la definizione di contratti tripartiti su obiettivi specifici nella comunicazione del dicembre 2002 (COM (2002) 709). I contratti tripartiti sono contratti conclusi fra la Comunità europea, rappresentata dalla Commissione, uno Stato membro e le autorità regionali e locali sia in applicazione diretta del diritto comunitario derivato, a carattere vincolante, sia al di fuori di esso.

Accanto alle tendenze generali della produzione normativa sopra richiamate sono state adottate negli ultimi anni alcune azioni specifiche intese ad assicurare, sotto diversi profili, il perseguimento dell'obiettivo di una migliore regolamentazione.

Di seguito si dà conto delle principali iniziative proseguite o avviate nel 2004.

Nella relazione “Legiferare meglio 2004” la Commissione europea sottolinea l'aumento delle iniziative per il miglioramento del quadro normativo, ma osserva altresì come la divisione di competenze tra più istituzioni e livelli di governo nell'Unione europea richieda uno sforzo maggiore di **coordinamento delle diverse azioni del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri in questa materia**.

All'inizio del 2004 i governi di Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Gran Bretagna (ovvero in successione le **Presidenze del Consiglio nel corso del 2004 e 2005**) hanno presentato una **iniziativa congiunta** volta a promuovere il miglioramento della legislazione come fattore di competitività e crescita dell'economia. L'iniziativa ha ricevuto poi il sostegno di Finlandia e Austria che eserciteranno la Presidenza nel 2006.

L'iniziativa prevede, in particolare:

- la messa a punto di **indicatori quantitativi** a livello europeo e nazionale per misurare i progressi nella semplificazione della legislazione e la definizione di un metodo comune per misurare gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese;
- la presa in considerazione, da parte delle istituzioni dell'UE, di **strumenti** di regolazione - ove possibile - **alternativi** alla legislazione;
- l'**impegno** da parte degli **Stati membri** a proseguire le iniziative intraprese al livello nazionale, inclusa la definizione di sistemi di valutazione dell'impatto delle proposte normative e dei programmi di semplificazione, anche al fine di uno scambio tra i vari paesi delle "best practices".

Un primo seguito a tale iniziativa è stata la decisione del Consiglio nella riunione del 23 e 24 novembre 2004 di definire un primo elenco di 15 priorità per la semplificazione della legislazione dell'Unione europea. L'elenco, unitamente all'indicazione degli atti interessati, contiene anche possibili soluzioni e opzioni di semplificazione.

Nell'ambito della sua strategia di semplificazione e di miglioramento della regolazione, la **Commissione europea** ha operato con specifico riguardo ai seguenti profili:

- preparazione dell'iniziativa legislativa;
- valutazione di impatto;
- semplificazione della normativa comunitaria;
- meccanismi di coregolamentazione.

**Preparazione dell'iniziativa legislativa.** Nella relazione "legiferare meglio 2004" la Commissione registra un aumento significativo del **numero di consultazioni** in preparazione di iniziative legislative, osservando al contempo che vi potrebbe essere il rischio – già evidenziato da alcune parti interessate – di una sorta di "tedio" per le consultazioni, il

cui numero potrebbe essere eccessivo anche in relazione alle limitate risorse disponibili.

I dati riportati nella seguente tabella, tratti dalla medesima relazione, evidenziano, in effetti, una crescita nel numero dei documenti che la Commissione presenta nella fase di preparazione delle iniziative regolative.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Relazioni	131	135	164	155	154	166	148	175	139	81	73	110
Comunicazioni	93	123	122	133	120	132	103	133	157	102	142	159
Libri verdi	3	2	9	1	6	2	2	4	7	2	5	6
Libri bianchi	1	1	3	2	2	1	2	3	4	0	0	1

Va evidenziato peraltro che mentre alcune delle tipologie di documento sopra indicate si inseriscono tipicamente nella fase di elaborazione di proposte normative (libri verdi, libri bianchi), in altre tipologie l'individuazione di linee o opzioni di azione a livello europeo, per quanto frequente, non è necessario.

E' il caso, in particolare, delle comunicazioni e delle relazioni che, nell'esaminare specifici atti normativi, politiche o questioni, possono contenere proposte o orientamenti per l'introduzione, la modifica o l'integrazione della disciplina europea in materia.

Accanto alla presentazione dei documenti sopra indicati, va segnalato il crescente ricorso a forme di consultazione di tutti i soggetti interessati via internet. In particolare, nel 2004 sono state operate 95 consultazioni via internet.

La Commissione ha reso inoltre sistematica la **raccolta di pareri** in settori specifici, anche attraverso l'elaborazione tecnica di un'applicazione informatica che consente di divulgare e di utilizzare in maggior misura i pareri scientifici, la rete Internet "**SINAPSE**" (Scientific Information for Policy Support in Europe - **Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa**). È stato inoltre avviato un lavoro inteso a migliorare la **trasparenza con riguardo ai gruppi di esperti** costituiti dalla Commissione, con l'obiettivo della pubblicazione di un elenco di tali gruppi e della successiva elaborazione di un registro per

fornire al Parlamento ed al pubblico informazioni standard su tutti i gruppi di esperti consultati dalla Commissione europea.

**Valutazione di impatto.** Nel corso del 2004 è cresciuta nelle sedi UE la considerazione dell'importanza della valutazione d'impatto delle iniziative legislative, anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia di Lisbona. Le valutazioni di impatto effettuate dalla Commissioni (valutazioni di impatto "estese") sono state infatti **30 nel 2004** e 21 nel 2003. Per il 2005 sia il programma di lavoro e legislativo della Commissione, sia il programma operativo del Consiglio sottolineano la necessità di garantire che le valutazioni d'impatto tengano adeguatamente conto della **competitività**, anche nella prospettiva di un'analisi del ruolo della regolamentazione ai fini degli obiettivi di riforma e crescita economica.

A partire dal 2002 la Commissione ha deciso di sottoporre tutte le proposte ad una **valutazione di impatto preliminare** e le proposte di maggiore importanza ad una **valutazione "estesa"** dell'impatto economico, sociale ed ambientale. La Commissione ha definito al riguardo delle *guidelines* per assicurare la completezza ed uniformità dei criteri utilizzati per tali valutazioni dai servizi della Commissione. Il 15 giugno 2005 la Commissione ha adottato delle nuove *guidelines* per tenere conto in misura maggiore dei profili relativi all'economia e alla competitività e per valutare la compatibilità delle proposte con la Carta dei diritti fondamentali. Viene sottolineata, in particolare, l'esigenza di esaminare anche opzioni che non prevedono il ricorso a forme classiche di regolamentazione.

La valutazione d'impatto è attualmente prevista dalla Commissione per tutte le proposte legislative indicate nel suo programma di lavoro annuale.

Sulla base dell'iniziativa delle sei Presidenze del 2004 del 2005 (*vedi sopra*) l'impiego delle valutazioni d'impatto sarà, inoltre, promosso presso tutte le formazioni del Consiglio e le Presidenze lavoreranno per elaborare, al più presto nel corso del 2005, una **metodologia comune europea per misurare anche negli Stati membri gli oneri amministrativi imposti dalla legislazione comunitaria**.

**Semplificazione.** La semplificazione ed il miglioramento della regolamentazione rientrano tra le priorità indicate dalla Commissione e dal Consiglio, nell'ottica, anche in questo caso, di favorire la competitività.

Nel corso del 2004 la Commissione europea ha proseguito l'implementazione delle azioni previste nella strategia "**Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario**", presentata l'11 febbraio 2003, e volte "a garantire un *corpus* di diritto comunitario affidabile, aggiornato e accessibile nell'interesse dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese". La strategia definisce i seguenti obiettivi, rispetto a ciascuno dei quali è prevista una serie di azioni: semplificazione della normativa comunitaria; consolidamento e codificazione dei testi normativi; revisione delle loro modalità di organizzazione, presentazione e consultazione.

La Commissione prevede in particolare l'adozione di iniziative di semplificazione per i seguenti settori o atti: strategia per l'inquinamento dell'aria; strategia sulla prevenzione e riciclo dei rifiuti; proposta di regolamento sul finanziamento comunitario e applicazione della politica comune della pesca; proposta di direttiva sui servizi di pagamento nel mercato interno; regolamento che modifica ed aggiorna il regime comunitario per il controllo dell'esportazione di beni e tecnologie a scopo duale; direttiva sui prodotti per la protezione delle piante; direttiva sui dispositivi medici.

## 2. Il sistema delle fonti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prospetta una radicale modificazione dell'attuale sistema di attribuzione dei poteri legislativi ed esecutivi e una conseguente revisione della forma, del regime giuridico e del procedimento di adozione degli atti giuridici europei.

In particolare, il Trattato provvede ad una **ridenominazione e semplificazione** degli atti dell'Unione (che sono ridotti da quindici a sei) stabilendo la **distinzione** tra **atti legislativi** (adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio), **atti non legislativi** ed **atti esecutivi**<sup>190</sup> ed introducendo il nuovo strumento dei **regolamenti delegati**.

---

<sup>190</sup> La competenza per l'adozione degli atti esecutivi è attribuita in via di generale agli Stati membri.

Per l'esercizio delle sue competenze, l'Unione utilizza i seguenti **strumenti giuridici**:

- la **legge europea**: atto legislativo di portata generale, obbligatoria in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri;
- la **legge quadro europea**: atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari 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**: atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi e di talune disposizioni specifiche della Costituzione. Esso può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, oppure vincolare lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla scelta della forma e dei mezzi;
- la **decisione europea**: è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi;
- le **raccomandazioni e i pareri**: atti che non hanno effetto vincolante.

Le **leggi europee** e le **leggi quadro europee** sono adottate **congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri**, che delibera a **maggioranza qualificata**, su proposta della Commissione, secondo le modalità della **procedura legislativa ordinaria**, corrispondente alla attuale procedura di codecisione. Se le due istituzioni non raggiungono un accordo, l'atto non è adottato.

In **casi specifici** - previsti dalla Costituzione - le leggi europee e le leggi quadro europee possono essere adottate secondo **procedure legislative speciali** dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio dei ministri o da quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo. In base alla **clausola evolutiva generale** (clausola "passerella") il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, può decidere di estendere la procedura legislativa ordinaria ai

settori cui si applicano procedure legislative speciali a condizione che nessun Parlamento nazionale presenti obiezioni entro sei mesi dalla trasmissione di una iniziativa in tal senso assunta dal Consiglio europeo.

I **regolamenti** e le **decisioni** europee sono adottati dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dalla Costituzione, anche dalla Banca centrale europea. Anche il Consiglio europeo, nei casi previsti dalla Costituzione può adottare decisioni europee.

Le **raccomandazioni** sono adottate dal Consiglio e dalla Commissione e, in casi specifici previsti dalla Costituzione, anche dalla Banca centrale europea.

Le leggi e le leggi quadro europee possono **delegare alla Commissione** la facoltà di adottare **regolamenti europei delegati** che completano o modificano determinati elementi non essenziali della legge o della legge quadro, delimitando esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega. La disciplina degli **elementi essenziali** di un settore è **riservata alla legge o alla legge quadro** e non può essere oggetto di delega. Le leggi e le leggi quadro europee fissano esplicitamente le **condizioni** generali cui è soggetta la delega:

- il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri possono decidere di **revocare** la delega
- il regolamento europeo delegato può **entrare in vigore** soltanto se, entro il termine fissato dalla legge o dalla legge quadro europea, il Parlamento europeo o il Consiglio dei ministri **non** muovono **obiezioni**.

Gli **atti esecutivi** per l'attuazione nel diritto interno degli atti giuridicamente vincolanti sono adottati, in linea di principio, dagli **Stati membri**. Nel caso siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi attribuiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici al Consiglio. Le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione sono stabilite preventivamente con una legge europea.

