

Commissione europea

Generalità

La Commissione europea è una delle principali istituzioni europee insieme al Consiglio dei ministri, al Parlamento europeo e alla Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea). La varietà delle sue attribuzioni e responsabilità ne fanno l'istituzione più originale del sistema comunitario. Le funzioni della Commissione europea sono molto più ampie di quelle di un segretariato o di un comitato esecutivo di un'organizzazione internazionale e non hanno equivalenti nei sistemi nazionali.

La Commissione europea non può tuttavia essere considerata come il governo dell'Unione europea, poiché la sua composizione, il suo funzionamento e le sue responsabilità differiscono notevolmente da quelle dei governi nazionali. Inoltre, alcune funzioni esecutive dei governi nazionali sono esercitate, a livello europeo, dal Consiglio dei ministri. Nel sistema istituzionale europeo, la Commissione europea ha il compito essenziale di identificare e promuovere l'interesse generale europeo, mentre il Consiglio dei ministri rappresenta gli interessi nazionali degli Stati membri e il Parlamento europeo gli interessi dei cittadini europei. Contrariamente ad un'opinione assai diffusa, la Commissione non è una struttura puramente amministrativa, ma un organo politico responsabile nei confronti del Parlamento europeo. Solo il Parlamento europeo può, peraltro, obbligare la Commissione a rassegnare le sue dimissioni, votando una mozione di censura.

Le funzioni della Commissione

L'articolo 211 del Trattato della Comunità europea riassume le varie funzioni della Commissione, quali previste da specifiche disposizioni dei Trattati. Tali funzioni possono essere descritte nel modo seguente:

Il diritto di iniziativa legislativa. Come regola generale, gli atti legislativi dell'Unione europea possono essere adottati dal Consiglio dei ministri (o dal Consiglio e dal Parlamento europeo) solo su proposta della Commissione europea. In altri termini, la Commissione europea dispone del cosiddetto monopolio dell'iniziativa legislativa, in quanto il legislatore europeo non può agire senza una proposta da parte della Commissione. Questo principio vale per tutte le decisioni prese dall'Unione europea nei settori di sua competenza (dalla Politica agricola comune alla Politica comune dei trasporti della CE, dal Mercato unico europeo alla Politica ambientale). Per quanto riguarda invece i settori della Politica estera e di sicurezza comune e degli affari interni o giudiziari (v. Giustizia e affari interni) (i cosiddetti secondo e terzo pilastro dell'Unione europea (v. Pilastri dell'Unione europea), la Commissione condivide il suo diritto di iniziativa con gli Stati membri, questi ultimi potendo presentare proposte al pari della Commissione europea. Al contrario, né il Consiglio né il Parlamento europeo hanno il diritto di presentare proposte di leggi, ma possono soltanto chiedere alla Commissione di prendere un'iniziativa (artt. 192 e 208 del Trattato). In questi casi, la Commissione dà normalmente seguito a tali richieste, ma non ha l'obbligo giuridico di farlo. Prima di presentare una proposta legislativa, la Commissione procede alle consultazioni necessarie con gli esperti nazionali competenti e con gli ambienti interessati (imprenditori, sindacati, organizzazioni della società civile). Inoltre, la Commissione si è impegnata ad effettuare un'analisi dell'impatto economico, sociale ed ambientale delle sue iniziative prima di procedere all'adozione di una proposta formale. Alla fine di ogni anno, la Commissione indica nel suo programma di lavoro annuale le iniziative che essa intende prendere nell'anno successivo, programma che viene esaminato dal Parlamento europeo e, in modo meno approfondito, dal Consiglio dei ministri. Il diritto di iniziativa legislativa della Commissione implica anche che quest'ultima possa modificare la sua proposta nel corso della

procedura legislativa al fine di facilitare una decisione. In regola generale, sia il Consiglio dei ministri che il Parlamento europeo deliberano a maggioranza sulla proposta della Commissione (v. Maggioranza qualificata), salvo nei casi in cui i Trattati prevedano espressamente il Voto all'unanimità in sede di Consiglio. Inoltre, mentre il Consiglio dei ministri può prendere una decisione a maggioranza sulla proposta della Commissione qualora quest'ultima sia d'accordo, è necessaria l'unanimità del Consiglio per modificare la proposta della Commissione.

Il diritto di iniziativa della Commissione implica anche il diritto per quest'ultima di ritirare la sua proposta qualora essa venisse snaturata durante i negoziati dal legislatore. In realtà, la Commissione utilizza sempre meno questa sua facoltà, in particolare da quando il Parlamento europeo ha acquisito il diritto di Codecisione nel processo legislativo.

L'esecuzione delle politiche e degli atti legislativi europei. Le politiche dell'Unione europea, come anche i singoli atti legislativi, richiedono normalmente misure di attuazione da parte degli Stati membri o a livello europeo. Quando le politiche o singole misure dell'Unione (adottate dal legislatore europeo) esigono misure di attuazione a livello europeo, tali misure sono adottate in regola generale dalla Commissione europea o, in via eccezionale, dal Consiglio dei ministri. Di conseguenza, la Commissione europea adotta ogni anno tra 2500 e 3000 atti esecutivi della legislazione europea, che equivalgono nella grande maggioranza dei casi ai decreti ministeriali nazionali. In regola generale, tali atti esecutivi sono adottati dalla Commissione previa consultazione di circa 260 comitati composti da rappresentanti degli Stati membri. Tale procedura si applica anche ad atti paralinguistici che modificano o completano un atto del legislatore europeo. I poteri esecutivi della Commissione vanno al di là delle sole misure di attuazione della legislazione europea. La Commissione ha anche il potere di

eseguire il bilancio annuale dell'Unione europea (v. Bilancio dell'Unione europea), come anche quello di gestire i programmi finanziari adottati dal legislatore europeo.

Funzione di controllo. Il funzionamento dell'Unione europea richiede la presenza di un arbitro indipendente ed imparziale che sorvegli la corretta applicazione da parte degli Stati membri degli obblighi previsti dal Trattato o dalla legislazione europea. Tale funzione è esercitata dalla Commissione, che può iniziare una procedura di infrazione nei riguardi di uno Stato membro per violazione del Diritto comunitario e può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea se lo Stato membro non si conformasse alla richiesta della Commissione. Qualora lo Stato non ottemperasse alla sentenza della Corte di giustizia, la Commissione può chiedere a quest'ultima di applicare allo Stato inadempiente una sanzione pecuniaria. Inoltre, la Commissione ha un potere proprio di decisione in virtù di alcune disposizioni del Trattato (per esempio, in materia di applicazione delle norme di concorrenza nei riguardi di Stati membri o di imprese che stipulassero intese volte a limitare la concorrenza). Infine, la Commissione è competente per autorizzare misure di salvaguardia da parte di Stati membri (per esempio, in caso di importazioni eccessive o a prezzo di *dumping*).

Rappresentanza esterna della Comunità europea. Il Trattato non prevede esplicitamente quale Istituzione debba rappresentare la Comunità europea sul piano internazionale. Tuttavia, spetta in regola generale alla Commissione europea negoziare accordi internazionali nelle materie di competenza dell'Unione o esprimere la posizione della Comunità nelle organizzazioni internazionali (quali, ad esempio, l'Organizzazione mondiale del commercio), salvo nei casi in cui lo statuto di queste organizzazioni non consenta alla Comunità di essere rappresentata in quanto tale. In regola generale, i rappresentanti della Commissione si esprimono e votano a nome della Comunità sulle questioni di competenza comunitaria. In

materia di politica estera o di affari giudiziari, spetta invece alla presidenza del Consiglio rappresentare l'Unione europea sul piano internazionale (v. Presidenza dell'Unione europea).

Composizione e nomina della Commissione

Secondo i Trattati attualmente in vigore, la Commissione europea è composta da un cittadino per ognuno degli Stati membri dell'Unione, vale a dire 27 membri per la Commissione presieduta dal presidente José Manuel Durão Barroso. Teoricamente, in base alle disposizioni del Trattato di Nizza, la Commissione che sarà designata nel corso dell'anno 2009 dovrebbe comprendere un numero di membri inferiore al numero degli Stati membri. Tuttavia, il nuovo Trattato di Lisbona prevede che la prossima Commissione mantenga ancora per il suo mandato quinquennale (2009-2014) un numero di Commissari uguale a quello degli Stati membri (27), mentre la successiva Commissione che sarà designata nel 2014 comprenderà un numero di Commissari equivalente ai due terzi degli Stati membri, vale a dire 18. Tale cambiamento è ovviamente subordinato alla ratifica del Trattato di Lisbona da parte di tutti gli Stati membri.

La procedura di nomina prevede che il presidente della Commissione europea sia designato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata e approvato dal Parlamento europeo. In seguito, i governi degli Stati membri adottano, di comune accordo con il presidente designato, la lista delle altre personalità che intendono nominare come membri della Commissione (ogni Stato avendo presentato il proprio candidato). Infine, il presidente e gli altri membri della Commissione sono sottoposti, in quanto Collegio, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo (altrimenti detto voto di investitura).

Il funzionamento e l'organizzazione della Commissione

La Commissione funziona in base al principio di collegialità. Questo implica che tutti i Commissari partecipino, su un piano di parità, alle decisioni del collegio e che le decisioni siano prese, se necessario, alla "maggioranza semplice" dei commissari (onde evitare la possibilità di proposte emananti da un Commissario sulla base di interessi puramente nazionali). I Trattati in vigore hanno attribuito tuttavia responsabilità crescenti al presidente della Commissione. Quest'ultimo decide l'attribuzione delle competenze ai vari membri della Commissione e può modificare tale ripartizione durante il suo mandato di cinque anni. Inoltre, nomina i vice-presidenti e può richiedere ad ogni Commissario di rassegnare le sue dimissioni, previa decisione del collegio. Al tempo stesso, spetta al Presidente orientare l'azione politica della Commissione e creare gruppi di lavoro di commissari al fine di assicurare una migliore preparazione e coordinamento dei lavori del collegio.

Le decisioni della Commissione sono prese in base a varie procedure. Per le questioni politicamente più importanti (tra il 4% e il 5%), la Commissione decide con la procedura orale, vale a dire previo dibattito settimanale in seno al collegio. Circa un terzo delle decisioni del collegio sono invece prese con una "procedura scritta", secondo la quale una proposta diffusa a tutti i commissari è considerata adottata in assenza di obiezioni durante un lasso di tempo determinato. Le altre decisioni della Commissione sono prese con una procedura di abilitazione dai singoli commissari che agiscono a nome e per conto del collegio. In questo caso, si tratta di decisioni non politiche ma amministrative o tecniche per le quali il margine di manovra dei commissari è molto ristretto da criteri prestabiliti.

I membri della Commissione, anche se designati dai governi degli Stati membri, sono indipendenti e non possono ricevere alcuna istruzione dai governi stessi o da altri organi. In altre parole, i membri della Commissione non rappresentano i

loro governi né gli interessi nazionali. Ogni Stato membro si impegna a rispettare il carattere indipendente dei commissari e a non influenzarli nell'adempimento dei loro compiti.

Le decisioni della Commissione devono perseguire l'interesse generale europeo, tenendo ovviamente conto di tutto lo spettro di interessi legittimi e sensibilità nazionali. La natura multinazionale dell'amministrazione della Commissione (composta da funzionari di tutte le nazionalità) fornisce un'ulteriore garanzia nei riguardi di influenze puramente nazionali o settoriali nel processo di decisione della Commissione.

La Commissione è organizzata in numerose direzioni generali (equivalenti ai ministeri nazionali) corrispondenti ai settori di competenza comunitaria. Inoltre, la Commissione dispone di servizi orizzontali di coordinamento quali il Segretariato generale e il Servizio giuridico che agiscono sotto l'autorità del presidente. Spetta a questi servizi assicurare che le decisioni della Commissione siano elaborate nel rispetto delle regole stabilite dal regolamento interno dell'istituzione.

Paolo Ponzano (2009)