

LA COMMISSIONE EUROPEA: ruolo, composizione e funzionamento.

1) FUNZIONI DELLA COMMISSIONE (art. 17 TUE e art. 244-250 TFUE)

a) Il diritto di iniziativa legislativa.

Le leggi europee possono essere adottate, tranne rarissime eccezioni, solo su proposta della Commissione che dispone quindi del quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa. Le eccezioni principali riguardano la cooperazione giudiziaria penale e di polizia (in cui un quarto degli Stati membri possono sottoporre insieme una proposta legislativa) e la politica estera e di sicurezza comune (in cui ciascuno Stato membro può esercitare il diritto d'iniziativa). Tuttavia, in questo campo, gli atti adottati dall'Unione sono quasi sempre di natura esecutiva e non legislativa.

Contrariamente a quanto avviene negli Stati, il Parlamento europeo non ha il potere di iniziativa legislativa. Esso può solo domandare alla Commissione europea di presentare una proposta (art. 225 TFUE). Lo stesso vale per il Consiglio dei Ministri (art. 241 TFUE). In questi casi, la Commissione non ha l'obbligo giuridico di dare seguito alla richiesta del PE o del Consiglio. Se la Commissione rifiuta di presentare una proposta, deve motivare il suo rifiuto.

Perché il PE non ha il potere diretto di iniziativa legislativa? Primo, perché la sua rappresentanza privilegia i grandi Stati rispetto ai piccoli, sia pure in modo degressivamente proporzionale alla popolazione. Difficilmente, una proposta votata a maggioranza dal PE potrebbe tener conto degli interessi di Malta, Cipro o del Lussemburgo. Invece, la Commissione è indipendente dagli Stati e deve agire esclusivamente nell'interesse europeo. Inoltre, una proposta legislativa di interesse europeo suppone un'analisi delle legislazioni nazionali e l'identificazione dell'interesse europeo prevalente. Solo un'Istituzione indipendente dagli Stati e dotata di un'Amministrazione multinazionale è in grado di assolvere questa funzione.

In realtà, la Commissione non decide autonomamente di legiferare a livello europeo. Essa tiene conto degli obblighi internazionali dell'Unione europea (25-30% circa), degli atti richiesti dal Trattato o dal diritto vigente (15-20%), delle richieste provenienti dagli Stati membri, dalle Istituzioni europee e dai gruppi di pressione (20-25% circa), della necessità di aggiornare il diritto europeo vigente (15-20% circa). Solo per il 5% circa delle sue proposte, la Commissione decide autonomamente (sia pure previa consultazione delle parti interessate e un'analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale della sua proposta). Nella sua analisi d'impatto, la Commissione deve valutare anche la conformità dell'atto proposto al principio di sussidiarietà (l'azione a livello europeo comporta un valore aggiunto rispetto a quello che gli Stati membri possono fare a livello nazionale?). Naturalmente, il principio di sussidiarietà si applica solo alle competenze concorrenti dell'Unione (vedere art. 4 TFUE), vale a dire nelle materie in cui sia l'Unione che gli Stati possono legiferare. Nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione (art. 3 TFUE), solo quest'ultima può legiferare. Si potrebbe quindi concludere che la scelta di legiferare a livello europeo è una responsabilità congiunta della Commissione, delle altre Istituzioni e degli Stati membri, mentre il contenuto più o meno ambizioso di una proposta legislativa dovrebbe essere di responsabilità esclusiva della Commissione. In realtà, la Commissione consulta anche gli Stati membri prima di decidere il contenuto essenziale della sua proposta e tale consultazione potrebbe indurla a proporre una soluzione meno ambiziosa al fine di trovare più facilmente l'accordo del Consiglio dei Ministri. Se negli ultimi anni si ha l'impressione che la Commissione tenga conto maggiormente delle posizioni degli Stati membri, e in particolare dei "grandi" Stati, nell'elaborazione delle sue proposte,

questa non é una scelta generalizzata. Per esempio, la Commissione ha proposto nel 2012 un quadro finanziario pluriennale, assortito dalla creazione di nuove risorse proprie, che non tiene conto delle posizioni degli Stati membri che sono “contributori netti” al bilancio dell'Unione (Germania, Francia e Regno Unito in particolare) .

Peraltro, la Commissione europea deve tener conto maggiormente della posizione del PE il quale, non solo potrebbe censurare l'azione della Commissione e obbligarla a rassegnare le dimissioni, ma dispone ormai di un potere di codecisione sul 90% circa degli atti legislativi.

Quali sono gli strumenti di cui dispone la Commissione per esercitare l'iniziativa legislativa:

- i documenti di consultazione, Libri bianchi e Libri verdi;
- i gruppi di lavoro composti da esperti nazionali e i Comitati scientifici;
- la Strategia politica annuale ed il programma di lavoro annuale;
- la consultazione delle parti interessate ad un'azione legislativa (8-12 settimane);
- l'analisi d'impatto economica, sociale e ambientale.

Negli ultimi anni, la Commissione europea ha rafforzato gli strumenti della cosiddetta “better regulation” (vedere documento separato) e ha ulteriormente ridotto la sua attività legislativa (solo 29 proposte legislative prioritarie nel 2015).

b) La gestione delle politiche comuni e l'esecuzione delle leggi europee.

La Commissione non si limita a proporre nuove leggi europee. Essa deve gestire il bilancio dell'Unione europea (pari ad 1% circa del prodotto interno lordo europeo) e i numerosi programmi finanziari adottati dal legislatore europeo (dal Fondo sociale ai Fondi strutturali, dal programma di ricerca pluriennale alle decine di programmi che attuano le politiche comuni, dal Fondo di adeguamento alla globalizzazione al programma Erasmus e ai programmi di lotta contro le grandi malattie, ecc....). Secondo molti analisti, la Commissione è passata da un'Amministrazione di “missione” ad un'Amministrazione di “gestione”.

Inoltre, la Commissione adotta ogni anno circa 2.500 atti esecutivi (che attuano in modo armonizzato le leggi europee in vigore). Le leggi europee in vigore sono circa 11.500 alle quali vanno aggiunti altrettanti atti esecutivi e circa 3.000 accordi internazionali. Il corpus normativo europeo raggiunge quindi circa 25.000 atti giuridici vincolanti per gli Stati membri e per i cittadini europei (primato del diritto europeo sul diritto nazionale sancito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea).

Gli atti esecutivi europei equivalgono sia ai decreti legislativi che ai decreti ministeriali in Italia. Il Trattato di Lisbona ha introdotto per la prima volta questa distinzione nel diritto europeo (atti delegati e atti di esecuzione). Gli atti delegati (= decreti legislativi) sono quelli che completano o modificano una legge esistente (esempio: una direttiva europea che modifica la lista degli ingredienti nocivi alla salute nei prodotti alimentari). Gli atti di esecuzione (=decreti ministeriali) sono quelli che si limitano a dare attuazione alle leggi esistenti (esempio: una decisione della Commissione che accorda una sovvenzione all'esportazione di prodotti agricoli).

Le due categorie di atti esecutivi sono adottate mediante procedure diverse. Gli atti delegati sono adottati dalla Commissione previo accordo tacito del Legislatore europeo (Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri). Se il progetto della Commissione non incontra obiezioni del PE o del Consiglio in un determinato periodo di tempo (due mesi), esso viene adottato. Il PE ed il Consiglio

possono anche revocare la delega concessa alla Commissione per adottare atti delegati. Gli atti esecutivi (=decreti ministeriali) sono adottati dalla Commissione europea previa consultazione di circa 260 Comitati composti da rappresentanti dei 27 Stati membri. Questa procedura ha il nome di Comitologia ed è disciplinata da un regolamento adottato il 1 Marzo 2011 congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio. In maniera sintetica, la Commissione presenta un progetto di atto esecutivo ad un Comitato composto da 27 rappresentanti degli Stati membri (per esempio, i funzionari nazionali dei Ministeri delle politiche agricole) e presieduto da un rappresentante della Commissione europea (normalmente il Direttore del servizio responsabile in seno alla Commissione). Se il progetto della Commissione raccoglie la maggioranza qualificata prevista dal Trattato (attualmente 255 voti favorevoli sui 345 voti spettanti agli Stati membri secondo la ripartizione prevista dall'art.3 del Protocollo sulle disposizioni transitorie allegato al trattato di Lisbona), la Commissione adotta l'atto esecutivo. Se invece la Commissione non ottiene la maggioranza qualificata a favore del suo progetto, deve come regola generale (salvo casi particolari di urgenza) adire un Comitato di appello sempre composto da rappresentanti degli Stati ad un livello gerarchico più elevato. Se anche questo Comitato non vota un parere favorevole a maggioranza qualificata, la Commissione deve modificare il suo progetto oppure rinunciare alla misura (salvo casi particolari di urgenza o procedure derogatorie previste dall'atto legislativo che la Commissione deve applicare).

Nella pratica, la Commissione cerca come regola generale di raccogliere il più ampio consenso possibile inseno al Comitato per adottare l'atto esecutivo il più rapidamente possibile. Questo spiega perché nel passato i casi di appello per mancato parere favorevole non hanno mai superato l'1% ogni anno. Tre soli sono stati nella storia dell'Unione i casi in cui la Commissione ha adottato un atto esecutivo contro la volontà di una maggioranza qualificata di Stati membri in seno al Comitato. Peraltro questa possibilità giuridica non esiste più nel nuovo regolamento del Marzo 2011 salvo casi eccezionali di urgenza (vedere articolo sulla riforma della Comitologia).

L'applicazione del nuovo regime introdotto dal Trattato di Lisbona mostra che il Parlamento europeo tende ad estendere la procedura degli atti delegati (in cui ha il potere di veto) quando si tratta di delegare alla Commissione nuove competenze esecutive. Al contrario, il Consiglio preferisce applicare la procedura di Comitologia prevista per gli atti puramente esecutivi poiché il PE non può intervenire sulla sostanza della misura in questa procedura che si svolge quasi unicamente tra la Commissione e gli Stati membri. Il PE può intervenire sugli atti esecutivi con un parere non vincolante per la Commissione solo quando quest'ultima dovesse eccedere le sue competenze (=abuso di potere).

c) La funzione di “custode” dei Trattati.

Spetta alla Commissione vigilare sull'applicazione dei Trattati e delle misure adottate dalle Istituzioni europee in virtù di questi ultimi (art. 17 TUE). Essa sorveglia l'applicazione del diritto europeo sotto il controllo della Corte di Giustizia. In pratica, la Commissione verifica che gli Stati membri attuino correttamente le leggi europee e può adire la Corte di Giustizia nei casi di infrazione da parte degli Stati. In particolare, la Commissione può emettere un parere motivato nei riguardi degli Stati inadempienti e, in caso di mancata esecuzione da parte di questi ultimi, può adire la Corte per far sanzionare tale inadempienza. Il Trattato di Lisbona ha introdotto due innovazioni per quanto riguarda le procedure di infrazione : da un lato, ha soppresso la procedura della “messa in mora” dello Stato inadempiente prima del parere motivato allo scopo di accelerare la procedura di infrazione; dall'altro, esso autorizza la Commissione ad adire la Corte non solo di un ricorso per inadempienza, ma anche di una richiesta di sanzioni pecuniarie contro lo Stato inadempiente. La richiesta di sanzioni pecuniarie può avere un effetto dissuasivo sullo Stato inadempiente poiché tali sanzioni possono comportare il pagamento di centinaia di migliaia di Euro per ogni giorno di inadempienza dello Stato.

La Commissione ha modificato recentemente la sua pratica in materia di procedimenti di infrazione contro gli Stati per violazione del diritto europeo. La Commissione cerca maggiormente di risolvere i casi di infrazione accertati con la “moral suasion” ed i contatti diretti con le Amministrazioni competenti dello Stato inadempiente (al fine di ridurre i tempi della procedura di infrazione e della regolarizzazione da parte degli Stati). Inoltre, la Commissione accorda una priorità alle infrazioni che essa giudica più gravi (per esempio, quelle che fanno ostacolo al buon funzionamento del mercato unico) al fine di risolvere più rapidamente i casi più gravi.

Infine, va ricordato che la Commissione dispone di poteri autonomi di controllo e di sanzione per quanto riguarda l'applicazione delle regole di concorrenza (autorizzazioni alle fusioni di imprese; divieti di pratiche lesive della concorrenza) nonché per autorizzare o vietare aiuti di Stato alle imprese che potrebbero falsare la concorrenza nel mercato unico (per esempio gli aiuti statali ad Alitalia). Naturalmente, questi poteri della Commissione sono esercitati sotto il controllo della Corte di giustizia.

d) Il negoziato degli accordi internazionali e la rappresentanza esterna dell'Unione europea.

L'Unione europea ha stipulato e continua a stipulare centinaia di accordi internazionali con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. La funzione di negoziare tali accordi nelle materie in cui l'Unione dispone di una competenza spetta, come regola generale, alla Commissione europea (mentre spetta all'Alto Rappresentante per la politica estera quando l'accordo riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune).

Quando l'accordo internazionale riguarda materie di competenza dell'Unione, la Commissione chiede al Consiglio di essere autorizzata a negoziarlo. Il Consiglio può dare alla Commissione delle “direttive” per il negoziato (a maggioranza qualificata o all'unanimità in funzione del contenuto dell'accordo e delle basi giuridiche implicate). In pratica, mentre le “direttive” previste dal Trattato erano solo una garanzia per la Commissione che il Consiglio avrebbe stipulato l'accordo se la Commissione fosse rimasta all'interno di tali direttive, esse sono diventate progressivamente un “mandato” vincolante per la Commissione (che dovrebbe chiedere nuove “direttive” al Consiglio se volesse concludere un accordo che vada al di là di esse).

Gli accordi internazionali possono essere conclusi dalla sola Unione europea qualora il loro contenuto rientri nelle competenze dell'Unione. Tuttavia, gli Stati membri cercano spesso di introdurre nell'accordo clausole che riguardino materie di competenza nazionale al fine di concludere un accordo “misto” da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri. La ratifica di un accordo “misto” è assai più complicata poiché essa implica, come regola generale, una decisione dell'Unione e la ratifica parallela da parte dei Parlamenti nazionali degli Stati membri (salvo per accordi semplificati o di poca importanza).

La Commissione europea assicura anche, come regola generale, la rappresentanza esterna dell'Unione europea ed esprime la posizione di quest'ultima in seno alle organizzazioni internazionali di cui fa parte (per esempio la FAO). Fa eccezione la politica estera e di sicurezza, per la quale la rappresentanza esterna dell'Unione è assicurata dal Presidente del Consiglio europeo a livello di capi di Stato o di governo e dall'Alto Rappresentante a livello di Ministri degli Esteri. L'altra eccezione è rappresentata dall'Eurozona e dalla moneta unica, la cui rappresentanza internazionale in seno al FMI, al G7/G8 o G/20 è assicurata finora dal Presidente della Banca Centrale europea e/o dal Presidente dell'Eurogruppo (benché il Trattato permetta una decisione diversa del Consiglio su proposta della Commissione).

2) LA COMPOSIZIONE ed il FUNZIONAMENTO della COMMISSIONE.

e) la composizione della Commissione.

La Commissione è attualmente composta da un Commissario per ciascuno Stato membro (mentre fino al Trattato di Nizza i "grandi" Stati avevano due Commissari ed i "piccoli" uno). Il trattato di Lisbona aveva deciso una riduzione del numero dei Commissari a 2/3 del numero degli Stati (quindi 18 Commissari per 27 Stati) ma con la facoltà per il Consiglio europeo di prendere una decisione diversa. A seguito del fallimento del referendum in Irlanda sul Trattato di Lisbona, l'Irlanda ha chiesto e ottenuto che venga mantenuta la regola di un Commissario per ogni Stato. Questa decisione è stata integrata nel trattato di adesione della Croazia.

Il mantenimento della regola di un Commissario per ogni Stato rischia di introdurre un elemento "intergovernativo" nella Commissione a scapito del suo carattere "sovranzionale" e indipendente dai governi. Tuttavia la Commissione, anche se i suoi membri sono nominati dai governi nazionali, dispone di tre "salvaguardie" che dovrebbero garantire il suo ruolo indipendente di "custode" dei Trattati e promotrice dell'interesse europeo. In primo luogo, la Commissione è composta da un'Amministrazione multinazionale che difficilmente potrebbe farsi promotrice di interessi puramente nazionali. In secondo luogo, la Commissione può deliberare a maggioranza semplice dei suoi membri, anche se in pratica preferisce di gran lunga decidere per consenso. Per esempio, la Commissione presieduta da Barroso non ha mai votato a maggioranza negli ultimi sette anni (contrariamente alle Commissioni Delors, Santer e Prodi). Tuttavia, la regola della maggioranza semplice per le deliberazioni della Commissione è soprattutto "un'arma di dissuasione" contro la tentazione di un Commissario di portare avanti una proposta conforme agli interessi del suo paese di provenienza. I casi in cui questa regola tacita non è stata rispettata si contano sulle dita di una mano (proposta Brittan per una zona di libero scambio tra l'Europa e gli Stati Uniti, decisioni riguardanti lo statuto giuridico dell'aeroporto di Gibilterra, ecc...). Infine, una regola non scritta è che i Commissari diano priorità agli interessi del loro "portafoglio" (=settore di competenza) rispetto agli interessi del loro Stato di provenienza (esempi di Pascal Lamy, Martin Bangemann, Carlo Ripa di Meana, ecc..).

Peraltro, va ricordato che i membri della Commissione (Presidente e Commissari), pur scelti dai governi, devono essere approvati dal Parlamento europeo con un voto di investitura (e possono essere costretti alle dimissioni da una mozione di censura del PE (vedi il caso particolare della Commissione Santer nel 1999). Il trattato di Lisbona prevede che il PE elegga il Presidente della Commissione, su proposta del Consiglio europeo, sulla base dei risultati delle elezioni europee. Questa procedura è stata applicata con successo nel 2014, quando il Parlamento europeo ha approvato la scelta di Jean-Claude Juncker come Presidente della Commissione (proposto dal Consiglio europeo sulla base dei risultati delle elezioni europee che avevano visto il successo del Partito popolare europeo di cui Juncker era il candidato proposto agli elettori).

f) il funzionamento pratico della Commissione.

Sarebbe troppo lungo spiegare per iscritto il funzionamento pratico della Commissione. Ecco i temi principali che saranno trattati nel seminario :

- la Commissione decide principalmente sulla base della nazionalità dei Commissari, oppure sulla base ideologica/provenienza politica dei Commissari oppure su una base tecnocratica, vale a dire sui progetti di decisione o proposte di legge elaborati dai suoi servizi amministrativi (= Direzioni generali)? L'esperienza di 38 anni di Commissione accredita in larghissima misura quest'ultima interpretazione.

- L'elaborazione di un progetto da parte delle circa 35 Direzioni generali (=ministeri nazionali). Le consultazioni delle parti interessate e l'analisi d'impatto. Le consultazioni interservizi ed il ruolo dei servizi di coordinamento interno (segretariato generale e servizio giuridico in particolare).
- Il ruolo dei Gabinetti dei Commissari e di quello del Presidente.
- Le procedure di decisione in seno alla Commissione (procedura orale, scritta o abilitazione).

La Commissione Juncker ha modificato il funzionamento dell'Istituzione introducendo di fatto un sistema di "gruppi di Commissari" (cluster) coordinati da un Vice-Presidente con poteri di controllo e di modifica delle iniziative legislative presentate dai singoli Commissari.

3) IL RUOLO della COMMISSIONE nelle RELAZIONI INTERISTITUZIONALI.

g) il ruolo della Commissione nella procedura legislativa ordinaria (= codecisione)

La procedura di codecisione ha modificato il ruolo della Commissione nella procedura legislativa. In base alle disposizioni del trattato, la Commissione può modificare la sua proposta al fine di ricercare una maggioranza qualificata in seno al Consiglio (facendo propri i principali emendamenti del PE), può opporsi ad una decisione maggioritaria del Consiglio che modifichi gli elementi essenziali della propria proposta (il Consiglio deve essere unanime per modificare la proposta della Commissione se quest'ultima non è d'accordo sulle modifiche) e, in ultima istanza, può ritirare la sua proposta se il Legislatore europeo intendesse snaturarne il contenuto.

Giuridicamente, la Commissione può tuttora utilizzare le disposizioni del trattato per mantenere gli elementi essenziali della sua proposta. Tuttavia, in pratica, la procedura di codecisione ha dato vita ad un dialogo diretto tra PE e Consiglio sul contenuto della legge europea che riduce fortemente il ruolo della Commissione (spesso ridotta ad un'azione di mediatrice tra le posizioni del PE e del Consiglio al fine di trovare soluzioni di compromesso tra i due colegislatori).

Certo, il trattato prevede che nel Comitato di conciliazione previsto nella terza lettura della procedura (quando non è stato possibile raggiungere un accordo tra PE e Consiglio nelle prime due letture) la proposta della Commissione non è più la base del negoziato e la Commissione deve svolgere un'azione di mediatrice (=honest broker) tra il Consiglio ed il PE. Ma, in realtà, lo sviluppo della procedura di codecisione ha dato vita ad una serie di riunioni trilaterali (dette triloghi) fin dalla prima lettura della procedura in cui PE e Consiglio cercano di trovare un accordo con l'ausilio tecnico della Commissione. Attualmente, il 70% degli atti legislativi in codecisione sono adottati in prima lettura mediante il ricorso alle riunioni dette triloghi.

Pertanto, anche se la Commissione continua a determinare largamente il contenuto della legge europea grazie alla sua proposta iniziale ed alla sua conoscenza tecnica del dossier, essa può difficilmente utilizzare i mezzi istituzionali di cui dispone in base al Trattato a causa della tendenza crescente del PE e del Consiglio a ricercare direttamente un accordo sugli emendamenti da apportare alla proposta della Commissione fin dalla prima lettura della procedura. Una conferma indiretta di questa evoluzione è il fatto che la Commissione non ha più ritirato politicamente una proposta nel corso della procedura legislativa dal 1994 (direttiva sui Fondi pensione).

h) il ruolo della Commissione nelle Conferenze intergovernative per la revisione dei Trattati.

La Commissione ha il diritto di sottoporre al Consiglio progetti di revisione dei Trattati, al pari di ogni Stato membro e del PE (art. 48 TUE). Tuttavia, la Commissione non ha mai utilizzato tale facoltà (se si fa eccezione del progetto Penelope del Presidente Prodi nel Dicembre 2002 che non era tuttavia una proposta della Commissione né era destinato ad una Conferenza intergovernativa ma alla Convenzione europea). La fredda accoglienza che tale iniziativa riscosse, anche se

giustificata dalla procedura anomala utilizzata dalla Commissione, spiega perché la Commissione non ha mai fatto uso di questa facoltà. Gli Stati membri considerano che la revisione dei Trattati é una loro competenza e sono quindi reticenti a prendere in considerazione eventuali iniziative della Commissione. Peraltro, il diritto di iniziativa previsto dal trattato non é per nulla comparabile con il diritto di iniziativa legislativa (vedi punto 1 a) che permette alla Commissione di definire il contenuto del negoziato e di obbligare il Consiglio a deliberare all'unanimità qualora voglia modificare la proposta della Commissione senza il suo accordo (mentre una maggioranza qualificata sarebbe sufficiente nell'80% dei casi per adottare la proposta della Commissione).

Il negoziato intergovernativo per modificare i trattati é invece retto dalla regola dell'unanimità ed il ruolo della Commissione, secondo gli Stati membri, sarebbe limitato a fornire contributi tecnici su punti specifici. In realtà, la Commissione ha presentato contributi politicamente significativi durante i negoziati intergovernativi (si pensi al sistema della doppia maggioranza per il voto al Consiglio che, respinto a Nizza, si é ripresentato e imposto nel trattato costituzionale e nel trattato di Lisbona). Le proposte più frequenti della Commissione hanno riguardato l'estensione delle competenze dell'Unione e del voto maggioritario. Tuttavia, tali proposte sono state prese in considerazione solo quando un numero significativo di Stati membri si erano espressi a loro favore.

Testo originale redatto per il Corso da Paolo Ponzano (Professore di Diritto europeo all'Università LUMSA di Roma e di Governance europea al Collegio europeo di Parma; Senior Fellow all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole).