unige
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA
Scuola di Scienze sociali
Dipartimento di
Scienze politiche (DISPO)

Progetto HOPEurope

"Costruire cittadinanza, democrazia, pace e sostenibilità in un'Europa unita e multilivello"

5. Istituzioni dell'Unione europea

La Commissione europea

Lifelong Learning

Unità didattica a cura di Giorgio Grimaldi – Progetto HOPEurope 2013/14

Istituzioni dell'Unione europea (UE)

Consiglio europeo (summit - vertice)

Parlamento europeo

Consiglio dei ministri (Consiglio dell'UE)

Commissione europea

Corte di Giustizia

Corte dei Conti

Comitato economico e sociale

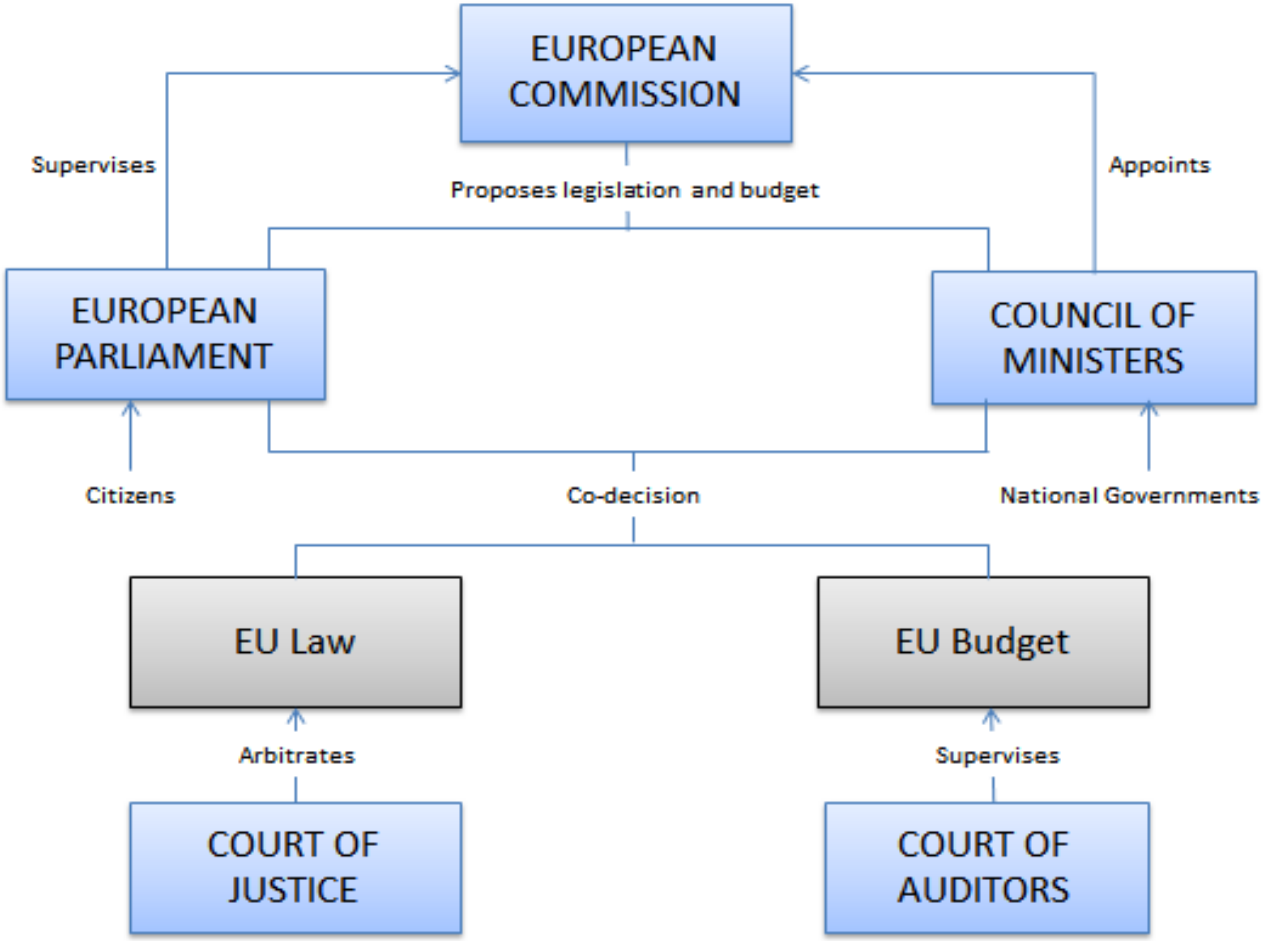
Comitato delle regioni

Banca europea degli investimenti BEI

Agenzie dell'UE

Banca Centrale europea BCE

Triangolo istituzionale e processo decisionale dell'UE



1. Commissione europea

- Istituzione più originale del sistema comunitario
- Istituzione a carattere sovranazionale

"Motore dell'integrazione europea" e fulcro del sistema politico dell'UE

"Coscienza dell'Unione", nel senso che agisce al di sopra di qualsiasi interesse settoriale o nazionale e tutela gli interessi generali dell'UE

"Guardiana" dei Trattati

- Organo esecutivo + corpo amministrativo

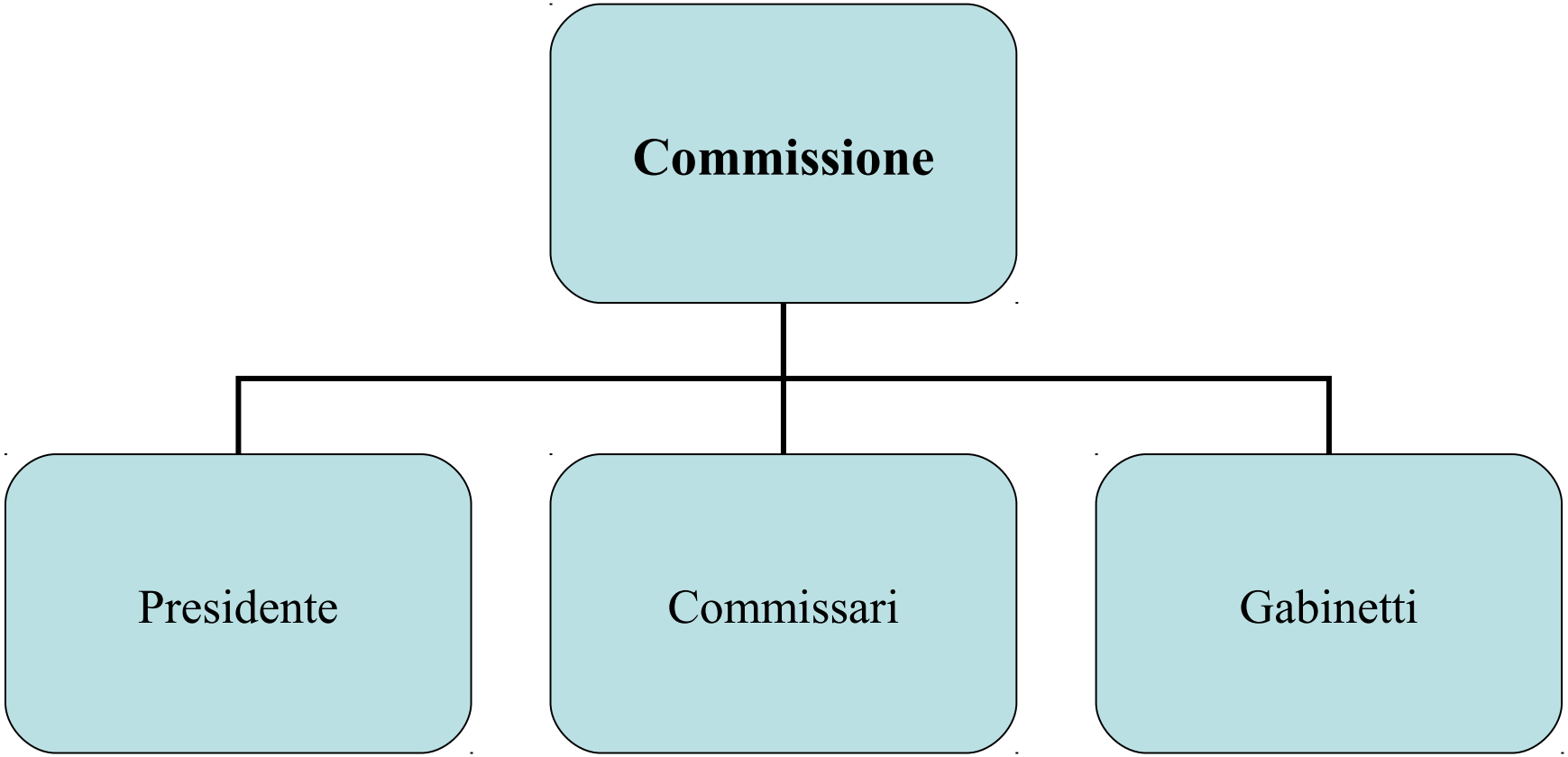
Natura ibrida: alcuni la vedono con una sorta di Segretariato del Consiglio (nomina dei commissari da parte dei governi nazionali) altri come un governo federale *in nuce* (responsabilità collettiva, formula proposte al Consiglio e al PE)

Sede principale: Bruxelles – Palazzo Berlaymont (ritornata sede ufficiale della Commissione nell'ottobre 2004 dopo lunghi lavori di ristrutturazione per smantellamento amianto)

Vi si riunisce la Commissione in seduta plenaria e sono ivi ubicati il Segretariato generale, il Servizio giuridico e i Gabinetti dei Commissari

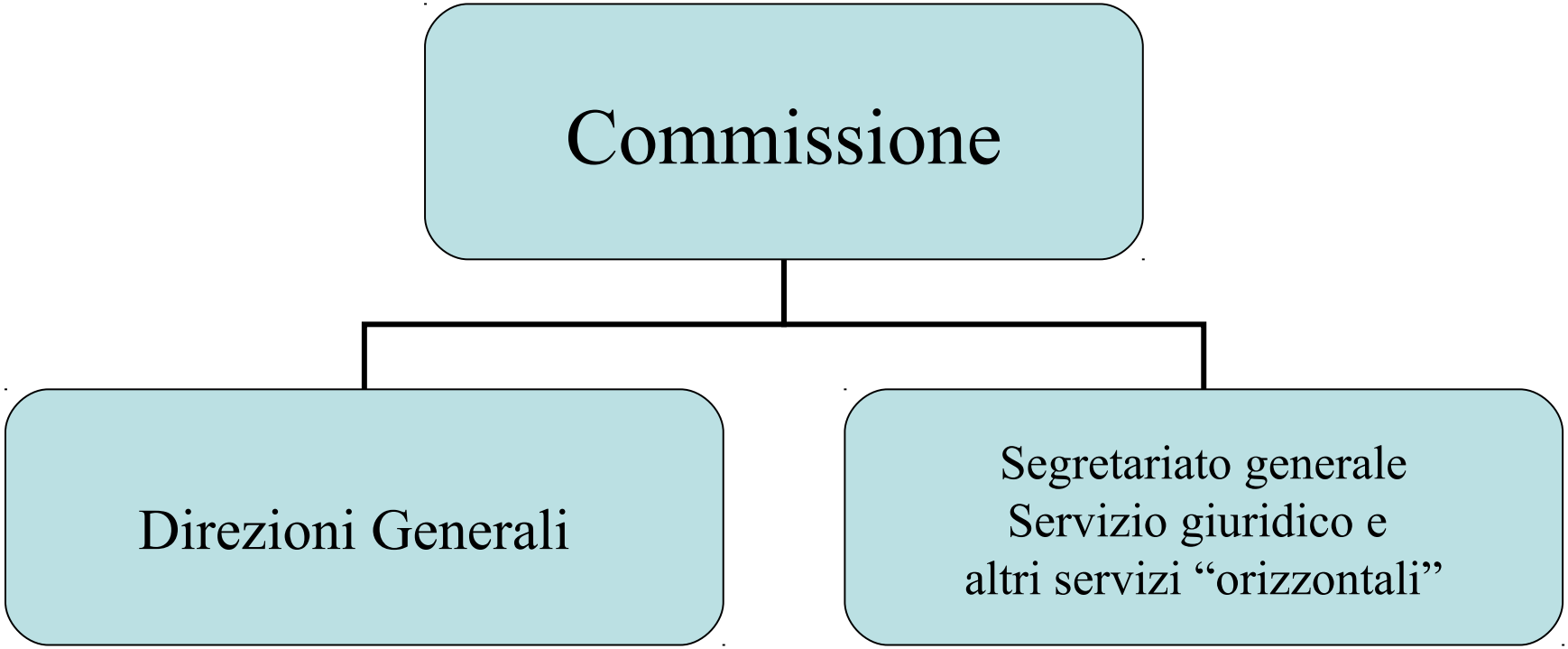
2. Commissione europea

(componenti politiche > Collegio dei Commissari)



3. Commissione europea

(*componenti amministrative*)



4. Commissione: funzioni principali (1)

potere di iniziativa legislativa (esclusivo nel settore comunitario);

- Anche il Consiglio e, dal Trattato di Maastricht, il PE possono però chiedere alla Commissione di sottoporre loro una proposta
- Una volta che la proposta legislativa è stata formalmente presentata, la Commissione continua a una notevole misura di controllo su di essa, perché il Consiglio può solo emendarla all'unanimità e il PE solo alla maggioranza assoluta dei suoi membri

Neutralità, che consente alle proposte della Commissione di godere di maggiore autorevolezza, talvolta, di quelle dei governi, dei gruppi parlamentari ecc.

garantisce l'esecuzione delle disposizioni normative UE (attuazione delle decisioni del Parlamento e del Consiglio)

- I Trattati e la legislazione derivata non coprono ogni possibile settore o circostanza in cui può essere necessaria una normativa. In circostanze e condizioni definite dai Trattati o dalla legislazione UE, pertanto, vengono delegati alla Commissione poteri normativi. Ciò la pone in una posizione analoga agli esecutivi nazionali.
- Il Trattato di Lisbona ha formalizzato una distinzione

tra una legislazione più politica > atti legislativi;

più tecnica > atti delegati e atti di esecuzione

5. Commissione: funzioni principali (2)

vigila sull'applicazione dei trattati ("custode dei trattati") e della normativa UE da parte degli Stati membri e può portarli dinanzi alla Corte di Giustizia per inadempienza

E' una funzione che la Commissione svolge, sotto il controllo della Corte di giustizia, soprattutto nell'ambito delle sue responsabilità esecutive e di controllo.

Prima di avviare qualsiasi azione formale contro uno Stato, questo deve venire informato dalla Commissione della sua presunta violazione di obblighi giuridici. Se la violazione è confermata dalle indagini condotte dalla Commissione e continua dopo la loro conclusione, viene avviata una procedura, in base all'art. 258 TFUE, per la quale la Commissione emette un parere motivato, dopo aver messo lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni (in genere in due mesi).

Qualora lo Stato non si conformi al parere nel termine fissato (in genere, anche in questo caso, due mesi) dalla Commissione, questa può adire la Corte di Giustizia.

31. Commissione: funzioni principali (3)

gestisce il bilancio dell'Unione europea e gli affari correnti (vigila sulla riscossione delle entrate e amministra politiche, programmi, fondi strutturali adottando gli atti normativi necessari)

Capacità della Commissione di amministrare efficacemente le finanze dell'UE è fortemente indebolita dal fatto che il Consiglio e il PE

controllano il tetto delle entrate

assumono le decisioni quadro sulla spesa (linee guida stabilite in strumenti di programmazione pluriennale: i Quadri finanziari pluriennali).

L'UE non è legalmente autorizzata ad agire in regime di deficit di bilancio

Un ulteriore elemento che indebolisce la capacità di gestione finanziaria della Commissione è che essa non si occupa direttamente dell'implementazione sul campo dei programmi di spesa UE (compito svolto, per lo più, attraverso agenzie esterne, soprattutto nazionali o subnazionali).

32. Commissione: funzioni principali (4)

Funzione di sorveglianza e supervisione, il grosso dell'applicazione quotidiana delle politiche UE non è svolto, come si è detto, dalla Commissione, ma dagli enti preposti degli Stati membri. Nella sua funzione di supervisione e sorveglianza, vanno segnalate alcune criticità:

Non dispone di risorse sufficienti e di personale per questa funzione

Anche quando disposti a collaborare gli enti nazionali non sono sempre in grado di applicare le politiche in modo corretto (carenza di risorse, difficoltà di applicazione delle normative, funzionari nazionali male addestrati e/o oberati di lavoro)

La legislazione UE può talvolta prestarsi a diverse interpretazioni

detiene il potere decisionale in alcuni settori (es. politica della concorrenza,in cui assume funzioni esecutive dirette) ed esercita competenze delegate dal Consiglio (dualismo esecutivo nell'UE)

gestisce l'attuazione di alcune politiche (allargamento)

presenta proposte e pareri sul futuro dell'UE (es. allargamento, riforme istituzionali ecc.)

Rappresenta, in parte, l'UE a livello internazionale (es. negoziati per concludere accordi con Paesi terzi, accordi di adesione ecc.)

33. Commissione: funzioni acquisite

Azione di mediazione continua tra diversi attori e interessi, garantendo gli interessi UE nella sua posizione di indipendenza e anche per il fatto che è l'unica istituzione presente in tutte le fasi del processo decisionale dell'UE (migliore posizione per valutare quali siano le proposte che hanno la possibilità di trovare appoggio sia all'interno che all'esterno del Consiglio)

Posizione in genere giudicata *super partes*

Necessaria prudenza nel formulare le sue proposte, presentate preferibilmente in una veste tecnocratica (forzato gradualismo)

Capacità amministrativa maturata nel tempo dai servizi interni (struttura) - *expertise*

"capro espiatorio", "eurocrazia", "burocrazia europea" che consente ai governi nazionali di presentare come imposte misure necessarie ma impopolari

(Sandro Gozi, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, Il Mulino, 2005, p.12)

Composizione della Commissione europea (1)

- **28 Commissari, uno per Stato membro (come stabilito dal Trattato di Nizza – protocollo n. 10 sull'allargamento).**
- **Il Trattato di Lisbona prevedeva dal 1° novembre 2014 un Commissione ridotta a 2/3 del numero degli Stati membri (18), secondo un sistema di rotazione paritaria tra i Paesi membri (art. 17 commi 4 e 5 TUE), stabilito all'unanimità dal Consiglio europeo con modalità di rotazione paritaria, tenuto conto di due variabili: demografica e geografica (non attuato).**

  Lo stesso art. 17, comma 5, del resto, prevedeva che il Consiglio europeo, all'unanimità, potesse modificare questo numero.
- **Commissari pienamente indipendenti – art. 17, comma 3, TUE - (devono promuovere l'interesse europeo e non quello nazionale) con mandato rinnovabile di 5 anni (fino al 1993 era di 4 anni, mentre ora è stato allineato al mandato del PE).**
  - **In realtà, però, sono indicati dai rispettivi governi nazionali**
  - **Del resto un qualche legame con il loro Paese d'origine può essere utile, purché non finisca per far sopravanzare l'interesse nazionale su quello europeo**

Composizione della Commissione europea (2)

- **Commissari un tempo per metà tecnici ed esperti e per metà politici. Sempre più di frequente sono scelti tra ex ministri. Nella prima Commissione Barroso (2004-2009) soltanto 2 esponenti su 27 non avevano avuto in passato incarichi ministeriali (la lussemburghese Viviane Reading e il finlandese Olli Rehn)**
  - **Maggiore politicizzazione rispetto al passato**
  - **I commissari sono però di colore politico diverso, perché rispecchiano quello del loro governo nazionale in carica**
  - **Generalmente vengono scelti candidati tendenzialmente filo-europeisti, personalità che non sono state associate a partiti estremisti o a frange estremiste di partiti tradizionali**

Nomina della Commissione (art. 17 TUE - Trattato di Lisbona)

- **Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, prevede, come era già indicato dal Trattato costituzionale, che un candidato Presidente della Commissione sia proposto a maggioranza qualificata (questa maggioranza, va detto, era già prevista dal Trattato di Nizza) dal Consiglio europeo sulla base dei risultati delle ultime elezioni europee e dopo appropriate consultazioni (nessun Presidente, però, è mai stato finora designato senza il consenso di tutti gli Stati membri).**
- **Per entrare in carica il candidato Presidente deve essere ELETTO, non solo approvato, ottenendo il voto favorevole della maggioranza dei membri che compongono il PE (e non più soltanto la maggioranza semplice come prevedeva il Trattato di Nizza).**

Nomina della Commissione (2)

- Se il PE non approva entro un mese il Consiglio europeo deve proporre una nuova candidatura che verrà posta al voto del PE con la stessa procedura.
- Il Consiglio, a maggioranza qualificata, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Queste personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri.
- Il presidente, l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente a un voto di approvazione del PE.
- In seguito all'approvazione del PE, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata (art .17 TUE)
- Segue il giuramento davanti alla Corte di Giustizia.

EVOLUZIONE:

- L'intero collegio deve ricevere, quindi, l'approvazione del PE (per prassi dal 1981 – Commissione presieduta da Thorn - , voto informale, poi da Maastricht in poi formale)
- Il Trattato di Amsterdam accordò al presidente un potenziale veto sui designati nazionali al ruolo di commissari (il Trattato di Maastricht prevedeva che egli fosse consultato, ma in pratica non era avvenuto)
- Il Trattato di Nizza specificò che le decisioni del Consiglio europeo sulla nomina del presidente e degli altri commissari, nonché sulla nomina dell'intero Collegio sarebbero state prese a maggioranza qualificata e non più all'unanimità.

Rapporto Commissione – Parlamento europeo

- Responsabilità collegiale di fronte al PE
- Il PE svolge nella fase di formazione della Commissione alcune audizioni, cui segue il voto di approvazione dello stesso PE e poi la nomina formale da parte del Consiglio europeo a maggioranza qualificata.
- Sin dall'insediamento Santer questa procedura ha assunto severità e addirittura Prodi ha dovuto accettare condizioni precise per avere voto favorevole (Commissione si sarebbe presentata al PE su sua richiesta, dimissioni di un eventuale Commissario sfiduciato, attenzione per le proposte legislative del PE, consultazione regolare del PE su riforma Commissione e su CIG)
- Art. 234 TFUE: il PE può approvare una mozione di censura nei confronti della Commissione - con i 2/3 dei voti espressi e a maggioranza dei membri componenti, nel qual caso i membri della Commissione devono dimettersi collettivamente.

Parlamentarizzazione?

- ***Possibile politicizzazione del ruolo del Presidente e candidature di partiti politici europee alla presidenza.***
- ***Verso la parlamentarizzazione della Commissione?***

  Alcuni autori sostengono che il rapporto sempre più stretto tra PE e Commissione sarebbe il segnale di una parlamentarizzazione del sistema istituzionale UE.
- ***In realtà se è vero che, da un lato, si registra una certa politicizzazione nella selezione del Presidente della Commissione, il PE ha in realtà pochi poteri di influenza e non agisce secondo logiche bipolari.***
- ***Nella scelta del Presidente e dei commissari il ruolo è ancora prevalentemente dei governi, con frequente ricambio.***
- ***I partiti europei sono ancora a uno stadio di sviluppo embrionale.***

Il Presidente della Commissione

- ***Primus inter pares, garante della collegialità della Commissione e rappresenta la Commissione nelle relazioni interne ed esterne;***
  - **Deve imprimere una direzione all'azione della Commissione**
  - **Direttamente responsabile della supervisione di alcuni dei più importanti servizi amministrativi della Commissione, ad esempio del Segretariato generale - che deve coordinare le attività della Commissione e le relazioni con il Consiglio e il PE - e il Servizio giuridico**
- ***tendenza ad assumere poteri "presidenziali"***
- ***Aumento di poteri discrezionali:***

  - la Commissione agisce nel quadro degli orientamenti politici del suo presidente che ne decide l'organizzazione interna per garantire la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione.

  Nomina i vicepresidenti (prima eletti dal Collegio), ad esclusione dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che viene nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo in accordo con il Presidente della Commissione.

Il Presidente della Commissione (2)

- ***Ripartizione competenze (portafogli) "sotto la sua autorità" ai Commissari, rivedibile durante il mandato (art. 248 TFUE)***
- ***Dimissioni di un Commissario se il Presidente lo richiede (art. 17 TUE, comma 6)***

  (Prodi aveva già preteso un impegno personale alle dimissioni su sua richiesta, precedendo quanto previsto dal Trattato costituzionale e dalle riforme successive)

  Il Presidente può chiedere le dimissioni anche dell'Alto Rappresentante, ma con voto del Consiglio europeo a maggioranza qualificata.
- ***Hallstein, Jenkins e Delors presidenti più influenti; segue l'azione di Prodi avvenuta in un contesto sfavorevole, ma stimolante.***

I presidenti della Commissione

I Presidenti della Commissione europea 1958-2014

Nome	Periodo	Paese
Walter Hallstein	1858-1962	Germania
Walter Hallstein	1962-1967	Germania
Jean Rey	1967-1970	Belgio
Franco Maria Malfatti	1970-1972	Italia
Sicco Mansholt	1972-1973	Olanda
François-Xavier Ortoli	1973-1977	Francia
Roy Jenkins	1977-1981	Regno Unito
Gaston Thorn	1981-1985	Lussemburgo
Jacques Delors	1985-1989	Francia
Jacques Delors	1989-1993	Francia
Jacques Delors	1993-1995	Francia
Jacques Santer	1995-1999	Lussemburgo
Romano Prodi	1999-2000	Italia
Romano Prodi	2000-2004	Italia
José Manuel Durao Barroso	2004-2009	Portogallo
José Manuel Durao Barroso	2009-2014	Portogallo

I Commissari (1)

- ***I commissari non sono dei veri e propri ministri** perché non hanno potere decisionale diretto, ma esso è sempre filtrato o delegato dal Collegio (decisione collegiale).*
- ***Hanno responsabilità politica dei portafogli assegnatigli (una o più DG) mentre quella amministrativa spetta ai Direttori generali, in carica a rotazione per non più di 7 anni.***
- ***Determinano tempi e modalità dello sviluppo delle politiche che loro competono e che rappresentano verso l'esterno.***
- ***In base al Codice di condotta dei Commissari voluto nel 1999 da Romano Prodi essi non possono svolgere alcuna attività professionale esterna e possono soltanto accettare funzioni non retribuite a favore di organizzazioni e fondazioni politiche, culturali, artistiche o umanitarie.***
- ***Non vi sono limiti alla militanza politica in partiti e sindacati, mentre, anche al termine del mandato, per riprendere attività professionali i Commissari devono sottoporsi ad un comitato etico per accertare eventuali conflitti d'interesse.***

I Commissari (2)

- ***Membri scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra le personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza (art. 17 TUE)***
- ***Forti pressioni dei governi nell'assegnazione dei portafogli, ma dal Trattato di Amsterdam in poi i presidenti della Commissione hanno potuto agire con maggiore autonomia.***
- ***Responsabilità politica dinanzi al Presidente (art. 17 TUE, art. 248 TFUE): i Commissari esercitano le funzioni loro attribuite dal Presidente – che, come si è detto, può modificarle nel corso del mandato – sotto la sua autorità***
- ***Responsabilità per colpa grave o per inadeguatezza nell'esercizio delle funzioni: dimissioni dichiarate dalla Corte di Giustizia su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o della Commissione (art. 247 TFUE).***

Education and Culture
Lifelong Learning Programme

unige
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

Scuola di Scienze sociali
Dipartimento di
Scienze politiche (DISPO)

Progetto HOPEurope
"Costruire cittadinanza, democrazia, pace e sostenibilità in un'Europa unita e multilivello"

5. Istituzioni dell'UE. La Commissione europea

Unità didattica a cura di Giorgio Grimaldi – Progetto HOPEurope 2013/14

EACEA
Education, Audiovisual & Culture Executive Agency