



LA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione è l'istituzione dell'UE che detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa e importanti poteri esecutivi in settori quali la concorrenza e il commercio esterno. È il principale organo esecutivo dell'Unione europea ed è composta da un Collegio di membri comprendente un Commissario per ogni Stato membro. La Commissione vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione e sul rispetto dei trattati da parte degli Stati membri, oltre a presiedere i comitati responsabili dell'attuazione della legislazione dell'UE. Il vecchio sistema di comitatologia è stato sostituito da nuovi strumenti giuridici: gli atti di esecuzione e gli atti delegati.

BASE GIURIDICA

Articolo 17 del trattato sull'Unione europea (TUE) e articoli 234, 244-250, 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e il [trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee](#) (trattato di fusione)^[1].

STORIA

Inizialmente, ogni Comunità disponeva di un proprio esecutivo: l'Alta Autorità per la Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951 e una Commissione per ciascuna delle due Comunità create nel 1957 dal trattato di Roma, la CEE e l'Euratom. Con il trattato di fusione, esse furono accorpate in un'unica Commissione europea l'8 aprile 1965 (cfr. nota sintetica [1.1.2](#)).

COMPOSIZIONE E STATO GIURIDICO

A. Numero dei membri

Per molto tempo la Commissione è stata composta di almeno uno e non più di due Commissari per Stato membro. Originariamente il trattato di Lisbona prevedeva, a partire dal 1° novembre 2014, un numero di Commissari pari a due terzi del numero degli Stati membri. Al tempo stesso introduceva un elemento di flessibilità consentendo al Consiglio europeo di stabilire il numero dei membri della Commissione (articolo 17, paragrafo 5, TUE). Nel 2009, il Consiglio europeo ha deciso che la Commissione continuerà ad essere composta di un numero di commissari pari al numero degli Stati membri.

[1]GU P 152 del 13.7.1967, pag. 2.



B. Modalità di nomina

Il trattato di Lisbona stabilisce che si deve tener conto dei risultati delle elezioni europee quando il Consiglio europeo, dopo appropriate consultazioni (di cui alla Dichiarazione n. 11 sull'articolo 17, paragrafi 6 e 7, TUE, allegata al trattato di Lisbona) e deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento il candidato alla carica di Presidente della Commissione. Il Parlamento elegge il Presidente a maggioranza dei membri che lo compongono (articolo 17, paragrafo 7, TUE).

Il Consiglio dell'Unione europea (in appresso «il Consiglio»), deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente designato, adotta l'elenco delle altre personalità che intende nominare membri della Commissione, conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro.

Il Presidente e gli altri membri della Commissione, incluso l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione del Parlamento europeo e sono quindi nominati dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

A partire dal trattato di Maastricht, il mandato di membro della Commissione ha durata pari a quella della legislatura del Parlamento europeo, ossia cinque anni, ed è rinnovabile.

C. Responsabilità

1. Responsabilità personale (articolo 245 TFUE)

I membri della Commissione:

- devono adempiere i loro compiti in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione; in particolare, essi non possono sollecitare, né accettare istruzioni dai governi o da altri organismi esterni;
- non possono esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno.

Un membro della Commissione può essere dimesso d'ufficio dal proprio incarico dalla Corte di giustizia, su istanza del Consiglio o della Commissione stessa, in caso di violazione di questi obblighi o se ha commesso una colpa grave (articolo 247 TFUE).

2. Responsabilità collettiva

La Commissione è collegialmente responsabile di fronte al Parlamento a norma dell'articolo 234 TFUE. Se il Parlamento approva una mozione di censura nei confronti della Commissione, tutti i membri di quest'ultima devono dimettersi dalle loro funzioni, incluso l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza per quanto riguarda le funzioni che esercita in seno alla Commissione.

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO

La Commissione esercita i suoi compiti sotto la guida politica del suo Presidente, che ne decide l'organizzazione interna. Il Presidente ripartisce tra i membri i vari settori d'attività della Commissione. A ogni Commissario viene così attribuita la competenza per uno specifico settore tematico, insieme all'autorità sui relativi servizi amministrativi. Dopo aver ottenuto l'approvazione del Collegio, il Presidente nomina i



vicepresidenti scegliendoli tra i Commissari. L'alto rappresentante è automaticamente un vicepresidente della Commissione. Un membro della Commissione è tenuto a rassegnare le dimissioni se il Presidente glielo chiede, previa approvazione del Collegio.

La Commissione dispone di un Segretariato generale composto da 31 direzioni generali, che sviluppano, gestiscono e attuano la politica, la legislazione e i finanziamenti dell'UE. Esistono anche 22 dipartimenti speciali (servizi e agenzie), che si occupano di questioni specifiche od orizzontali. Tra questi figurano l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, il Servizio giuridico, gli Archivi storici, l'Ufficio delle pubblicazioni, il Centro europeo di strategia politica e la Task force per i negoziati sulla base dell'articolo 50 con il Regno Unito. Inoltre la Commissione è affiancata da sei agenzie esecutive, come l'Agenzia esecutiva per la ricerca, che svolgono compiti a loro delegati dalla Commissione senza però essere dotate di personalità giuridica. A parte alcune eccezioni, la Commissione prende le proprie decisioni a maggioranza dei suoi membri (articolo 250 TFUE).

La Commissione si riunisce ogni settimana per discutere questioni politicamente sensibili e adottare proposte che devono essere concordate mediante un procedimento orale, mentre le questioni meno sensibili sono approvate con un procedimento scritto. Le misure relative alla gestione o all'amministrazione possono essere adottate per mezzo di un sistema di delega di potere, mediante il quale il Collegio assegna a uno dei suoi membri l'autorità di adottare decisioni a suo nome (sistema particolarmente importante in ambiti come gli aiuti agricoli o le misure anti-dumping), o per mezzo di una sub-delega, nel qual caso le decisioni sono delegate a livello amministrativo, generalmente ai direttori generali.

ATTRIBUZIONI

A. Potere d'iniziativa

Di norma la Commissione ha il monopolio dell'iniziativa nel processo legislativo dell'Unione europea (articolo 17, paragrafo 2, TUE) ed elabora proposte di atti che dovranno essere adottati dalle due istituzioni decisionali: il Parlamento e il Consiglio.

1. La piena iniziativa: il potere di proposta

a. Iniziativa legislativa

Il potere di proposta è la forma piena del potere d'iniziativa, poiché è un potere sempre esclusivo ed è relativamente vincolante per l'autorità decisionale, che non può decidere se non vi è una proposta della Commissione e deve basare la propria decisione sulla proposta quale presentata.

La Commissione elabora e presenta al Consiglio e al Parlamento qualsiasi proposta legislativa (regolamento o direttiva) che sia necessaria per attuare i trattati (cfr. nota sintetica [1.2.3.](#)).

b. Iniziativa di bilancio

La Commissione redige il progetto di bilancio, che propone al Consiglio e al Parlamento conformemente all'articolo 314 TFUE (cfr. nota sintetica [1.2.5.](#)).



c. Relazioni con i paesi terzi

Su mandato del Consiglio, la Commissione negozia gli accordi internazionali conformemente agli articoli 207 e 218 TFUE, che sono poi sottoposti al Consiglio per la conclusione. Rientrano in tale quadro anche i negoziati per l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 6, paragrafo 2, TUE). In materia di politica estera e di sicurezza gli accordi sono negoziati dall'alto rappresentante. A norma dell'articolo 50 TUE e dell'articolo 218, paragrafo 3, TFUE, la Commissione presenta anche raccomandazioni relative all'avvio dei negoziati sul recesso dall'UE.

2. Iniziativa limitata: il potere di formulare raccomandazioni o pareri

a. Nel contesto dell'Unione economica e monetaria (cfr. nota sintetica [2.6.2.](#))

Alla Commissione spetta il ruolo di gestire l'Unione economica e monetaria (UEM). Essa presenta al Consiglio:

- raccomandazioni per il progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e avvertimenti qualora dette politiche rischino di essere incompatibili con gli indirizzi (articolo 121, paragrafo 4, TFUE);
- proposte per una valutazione da parte del Consiglio al fine di decidere se in un determinato Stato membro esiste un disavanzo eccessivo (articolo 126, paragrafo 6, TFUE);
- raccomandazioni sulle misure da adottare in caso di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro non appartenente all'area dell'euro, conformemente all'articolo 143 TFUE;
- raccomandazioni relative al tasso di cambio tra la moneta unica e le altre monete e agli orientamenti generali di politica di cambio, conformemente all'articolo 219 TFUE;
- valutazioni dei piani di politica nazionale e progetti di raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del Semestre europeo.

b. Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune

In questo settore molte competenze sono state trasferite dalla Commissione all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). La Commissione può tuttavia fornire appoggio all'alto rappresentante quando quest'ultimo sottopone al Consiglio eventuali decisioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (articolo 30 TUE). L'alto rappresentante è anche vicepresidente della Commissione.

B. Potere di controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione

I trattati impongono alla Commissione il compito di assicurare la corretta applicazione dei trattati stessi e delle decisioni adottate per la loro attuazione (diritto derivato). In ciò consiste il suo ruolo di «custode dei trattati». Si tratta in particolare della «procedura d'infrazione» applicata nei confronti degli Stati membri che hanno mancato a uno degli obblighi a loro incombenti in virtù dei trattati, a norma dell'articolo 258 TFUE.



C. Competenze di esecuzione

1. Conferite dai trattati

Le principali competenze di cui la Commissione è investita sono le seguenti: esecuzione del bilancio, a norma dell'articolo 317 TFUE; potere di autorizzare gli Stati membri ad avvalersi delle misure di salvaguardia previste dai trattati, in particolare durante i periodi transitori (ad esempio, articolo 201 TFUE); potere di far rispettare le regole di concorrenza, in particolare in sede di monitoraggio degli aiuti di Stato, conformemente all'articolo 108 TFUE.

Nei pacchetti di salvataggio finanziario per la crisi del debito di taluni Stati membri, la Commissione è responsabile della gestione dei fondi raccolti e garantiti dal bilancio dell'UE. Essa ha inoltre il potere di modificare la procedura di voto in seno al meccanismo europeo di stabilità (MES) permettendo al consiglio dei governatori di deliberare a maggioranza qualificata speciale (85 %) invece che all'unanimità qualora stabilisca (di concerto con la BCE) che la mancata adozione di una decisione di concessione di un aiuto finanziario minaccerebbe la sostenibilità economica e finanziaria dell'area dell'euro (articolo 4, paragrafo 4, del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità) (cfr. nota sintetica [2.6.8.](#)).

2. Delegate dal Parlamento e dal Consiglio

Conformemente all'articolo 291 TFUE, la Commissione esercita le competenze che le sono conferite per l'esecuzione degli atti legislativi adottati dal Parlamento e dal Consiglio.

Il trattato di Lisbona ha introdotto nuove «regole e principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione» (articolo 291, paragrafo 3, TFUE e regolamento (UE) n. 182/2011). Tali modalità sostituiscono le precedenti procedure di comitato con due nuovi strumenti, ossia la procedura consultiva e la procedura d'esame. Il potere di controllo che spetta al Parlamento e al Consiglio è formalmente contemplato, così come lo è una procedura di ricorso in caso di conflitto.

3. Atti delegati

Anche il trattato di Lisbona ha introdotto una nuova categoria di disposizioni giuridiche, che si situano a metà strada tra gli atti legislativi e quelli di esecuzione. Questi «atti delegati non legislativi» (articolo 290 TFUE) sono «atti di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo» (chiamato anche «atto di base»). In linea di principio, il Parlamento gode degli stessi diritti di controllo del Consiglio.

D. Poteri normativi e consultivi

Raramente i trattati conferiscono alla Commissione pieni poteri normativi. Un esempio è rappresentato dall'articolo 106 TFUE che autorizza la Commissione a vigilare sull'applicazione delle norme dell'Unione relative alle imprese pubbliche e alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. Ove occorra, la Commissione rivolge agli Stati membri le opportune direttive o decisioni.



I trattati conferiscono alla Commissione il potere di formulare raccomandazioni o di presentare relazioni e pareri in numerosi casi. Essi prevedono inoltre che la Commissione sia consultata per talune decisioni, ad esempio quella di ammettere nell'Unione nuovi Stati membri (articolo 49 TUE). La Commissione è altresì consultata, in particolare, in merito alle modifiche degli statuti di altre istituzioni o di altri organi, quali lo statuto dei deputati al Parlamento europeo, quello del Mediatore europeo e quello della Corte di giustizia.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La Commissione è il principale interlocutore del Parlamento per le questioni legislative e di bilancio. Il controllo parlamentare del programma di lavoro della Commissione e della sua esecuzione ha un'importanza crescente al fine di assicurare una maggiore legittimità democratica alla governance dell'UE.

Giorgio Mussa
05/2019

