

03 LA COMMISSIONE

Un «collegio» alla guida dell'Unione

di **Beda Romano**

Jacques Delors definì la Commissione europea un «oggetto politico non identificato». La sua non era una espressione di scherno. Anzi, l'uomo politico francese, presidente dell'esecutivo comunitario tra il 1985 e il 1995, credeva fermamente nel ruolo politico e istituzionale del principale organismo europeo. Eppure era anche pienamente consapevole di come fosse sui generis, nel contempo debole e influente, capace di imporre le proprie decisioni ai go-

verni così come ostaggio e debitore degli stessi Paesi membri.

La struttura

La Commissione europea nasce nel 1957 con i Trattati di Roma e la nascita della Comunità economica europea (nel 1965, assume le responsabilità anche dell'Euratom e della Comunità economica del carbone e dell'acciaio). Con il termine Commissione si identificano due cose:

- **l'organo politico**, ossia il collegio dei commissari;

Poteri e composizione

COSA FA LA COMMISSIONE

Propone nuove leggi. La Commissione è l'unica istituzione Ue a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio disposizioni legislative da adottare e:

- tutela gli interessi dell'Ue e dei suoi cittadini su questioni che non possono essere gestite efficacemente a livello nazionale;
- si avvale, per gli aspetti tecnici, di esperti e dell'opinione pubblica.

Gestisce le politiche e assegna i finanziamenti Ue:

- stabilisce le priorità di spesa dell'Ue, unitamente al Consiglio e al Parlamento;
- prepara i bilanci annuali da sottoporre all'approvazione del Parlamento e del Consiglio;
- controlla come vengono usati i fondi, sotto l'attenta sorveglianza della Corte dei conti.

Assicura il rispetto della legislazione: insieme alla Corte di giustizia garantisce che il diritto dell'Ue sia correttamente applicato in tutti i Paesi Ue.

Rappresenta l'Ue sulla scena internazionale:

- fa da portavoce per tutti i Paesi dell'Ue presso gli organismi internazionali, in particolare nei settori della politica commerciale e degli aiuti umanitari;
- Negozia accordi internazionali per conto dell'Ue.

- **l'amministrazione comunitaria**, che ha il compito di amministrare l'Unione europea.

I suoi funzionari sono 32 mila in tutto (il Comune di Roma conta, a titolo di confronto, circa 24 mila dipendenti).

Il collegio è composto da 28 persone, tra cui il presidente. Ogni Paese membro ha diritto a nominare un proprio esponente politico. Questi non sarà un rappresentante del proprio governo, ma sarà chiamato ad agire in piena autonomia. I governi non possono sindacare sulle scelte

LA COMPOSIZIONE

La guida politica è esercitata da un gruppo di 28 commissari (uno per Paese) sotto la direzione del presidente della Commissione che assegna le diverse competenze politiche. Il collegio dei commissari è costituito dal presidente della Commissione, da sei vicepresidenti, inclusi il primo vicepresidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e da 21 commissari incaricati dei rispettivi portafogli. La gestione quotidiana delle attività è svolta dal personale (giuristi, economisti ecc.), organizzato nelle Direzioni Generali (DG), ciascuna responsabile di uno specifico settore politico.

NOMINE E LAVORI DELLA COMMISSIONE UE

NOMINA DEL PRESIDENTE

Il candidato viene presentato dai leader nazionali nel Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo. Per essere eletto deve ottenere il sostegno della maggioranza dei membri del Parlamento europeo.

SELEZIONE DEL COLLEGIO

Il candidato presidente sceglie i potenziali vicepresidenti e commissari sulla base dei suggerimenti dei paesi dell'Unione. L'elenco dei candidati deve essere approvato dai leader nazionali nel Consiglio europeo.

Ogni candidato compare dinanzi al Parlamento europeo per illustrare la propria visione politica e rispondere alle domande. Il Parlamento procede quindi ad approvare o meno, mediante votazione, i candidati in quanto gruppo. Infine, questi ultimi vengono nominati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Il mandato dell'attuale Commissione scade il 31 ottobre 2019.

FUNZIONAMENTO DELLA COMMISSIONE

● **Pianificazione strategica.** Il presidente definisce l'indirizzo politico della Commissione, permettendo in tal modo ai commissari di decidere assieme gli obiettivi strategici e delineare il programma annuale di lavoro.

● **Il processo decisionale collettivo.** Le decisio-

ni vengono prese sulla base di una responsabilità collettiva. Tutti i commissari hanno lo stesso peso nel processo decisionale e sono ugualmente responsabili delle decisioni adottate. Essi non hanno alcun potere decisionale individuale, salvo quando autorizzato in determinate situazioni.

● **I vicepresidenti** agiscono a nome del presidente e coordinano i lavori nel loro settore di competenza in collaborazione con diversi commissari. Per contribuire a far sì che il collegio lavori in stretta collaborazione e in modo flessibile vengono definiti dei progetti prioritari.

● **I commissari** aiutano i vicepresidenti a presentare proposte al collegio. In generale, le decisioni sono adottate per consenso, ma possono anche aver luogo delle votazioni. In questo caso, le decisioni sono prese a maggioranza semplice e ogni commissario dispone di un voto.

● **La direzione generale (Dg)** competente (diretta da un direttore generale responsabile di fronte al commissario competente) si fa quindi carico della questione. Di solito ciò avviene attraverso progetti di proposte legislative. Queste vengono poi ripresentate ai commissari affinché le adottino nella loro riunione settimanale, dopo di che diventano ufficiali e vengono trasmesse al Consiglio e al Parlamento per la fase successiva del processo legislativo europeo.

effettuate dagli altri partner nella nomina dei loro commissari, salvo per quanto riguarda la scelta del presidente che viene eletto a maggio-

ranza dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, tenuto conto dei risultati delle stesse elezioni europee.

La Commissione è organizzata come un governo. Ogni commissario ha un proprio preciso portafoglio, e guida una serie di direzioni generali, una o due a seconda dei casi. Attualmente le direzioni generali sono 31, di cui quattro a guida italiana, a cui bisogna aggiungere le agenzie europee. Il presidente deve definire gli orientamenti generali dell'istituzione e coordinare il lavoro dei commissari. Ogni commissario ha un gabinetto di funzionari più o meno esteso. Lo stesso vale per il presidente.

Il collegio si riunisce di mercoledì – così ha voluto l'ideatore francese dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, Jean Monnet, memore dei consigli dei ministri che in Francia si svolgono di mercoledì all'Eliseo. La riunione è preceduta da un incontro dei capi di gabinetto il lunedì. La Commissione europea ha un segretariato generale e un ufficio legale al servizio delle direzioni generali e dei gabinetti. Il collegio dei commissari prende le decisioni a maggioranza, ma tendenzialmente preferirà ottenere il consenso di tutti i suoi membri.

Poteri condivisi

L'assetto europeo rispecchia solo in parte i principi di separazione dei poteri tra legislativo, esecutivo e giudiziario, alla Montesquieu. La Commissione non è pienamente potere esecutivo perché deve spesso coabitare con il Consiglio, che pur rappresentando i governi nazionali è anche co-legislatore. Secondo Riccardo Perissich (*L'Unione europea – Una storia non ufficiale*, Longanesi, 2008), l'esecutivo

comunitario è un “quasi governo”, il risultato di un compromesso tra «la salvaguardia dei diritti degli Stati e l'esigenza di dotare la nascente integrazione europea di istituzioni sufficientemente forti e autonome».

I poteri dell'esecutivo comunitario sono numerosi. Prima di tutto la Commissione è la **guardiana dei Trattati**, ossia è chiamata a verificare che il diritto comunitario venga applicato correttamente nei paesi membri. Regolarmente apre procedure di infrazione contro gli Stati riottosi. In ultima analisi, l'iter prevede una decisione della Corte europea di Giustizia ed eventualmente sanzioni finanziarie. In secondo luogo, è l'organo di **iniziativa legislativa**: le spetta presentare progetti di legge che verranno poi approvati dai due co-legislatori: il Parlamento e il Consiglio. In terzo luogo, ha una funzione amministrativa: gestisce il **bilancio comunitario** e i generosi fondi europei di coesione o dedicati all'agricoltura.

Particolare attenzione bisogna prestare ai suoi poteri di raccomandazione, in particolare nel delicato campo del monitoraggio dei conti pubblici e delle economie nazionali nella zona euro. Anche in questo caso l'esecutivo comunitario non fa che garantire l'applicazione delle regole europee decise dagli Stati membri. Fa proposte al Consiglio, che ha poi l'ultima parola. L'obiettivo ultimo è di assicurare che le politiche nazionali non mettano a repentaglio la stabilità economica dell'Unione.

La Commissione ha due partico-

lari poteri esclusivi, che non condivide con gli Stati membri: nella **concorrenza** e nel **commercio**.

All'esecutivo comunitario spetta difendere la libera concorrenza nel mercato unico (si veda, in dettaglio, l'articolo a pagina 33) e negoziare a nome dei governi accordi commerciali con Paesi terzi sulla base di un mandato che riceve dalle capitali.

Per timore di dotare la Commissione europea di troppi poteri amministrativi, i Paesi membri hanno creato una rete di comitati composti da funzionari ministeriali dei singoli Stati e chiamati a sovrintendere agli atti tecnici.

LA COMMISSIONE E I CITTADINI

COMUNICARE CON LA COMMISSIONE

Per chi vuole comunicare le proprie opinioni sulle politiche Ue o suggerire modifiche o nuove politiche esistono diverse possibilità:

- rispondere a una consultazione pubblica della Commissione su una questione che lo riguarda;
- lanciare un'iniziativa dei cittadini europei;
- presentare una denuncia formale se ritiene che il diritto dell'Ue non sia stato applicato correttamente nei propri confronti.

INFORMAZIONI

La Commissione fornisce anche servizi di consulenza e informazione per aiutare i cittadini a svolgere un'attività imprenditoriale, studiare, spostarsi o lavorare in tutta Europa.

Il sito è ec.europa.eu/commission/index_it

Momento critico

Il termine stesso di Commissione è stato un compromesso: il nome di Alta Autorità non piaceva ad alcuni Paesi fondatori. Come spiega Silvio Fagiolo (*L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Franco Angeli, 2009), «la Commissione è un organo sopranazionale, ma sarà soggetto sempre a due spinte contrapposte, l'una intesa a farne un vero e proprio governo; l'altra a ridurla una Segreteria del Consiglio». Oggi l'organismo europeo è criticato non poco, soprattutto in Italia. Gli viene rimproverato di essere troppo potente e non sufficientemente controllato. Non bisogna dimenticare che i poteri le sono stati concessi dai Paesi membri e che il "quasi governo" deve rispondere dei suoi atti dinanzi al Parlamento europeo.

Ciò detto, è anche vero che la Commissione attraversa una fase difficile. È sempre stato storicamente un organismo politico, ma l'attuale presidente Jean-Claude Juncker rivendica esplicitamente questa caratteristica. Col risultato che mentre l'Unione è ancora in cammino verso una compiuta federazione, saltano agli occhi le contraddizioni di un "quasi governo". Da un lato deve essere guardiano dei trattati, e quindi neutrale. Dall'altro, la valenza politica implica discrezionalità. La contraddizione provoca interrogativi e dubbi sulla sua equidistanza e sulla sua indipendenza, e ciò probabilmente contribuisce alla sua impopolarità in alcuni Paesi.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

MERCATO E REGOLE

Il delicato equilibrio delle norme sulla concorrenza

di **Gabriele Meoni**

Fino a poco tempo fa la politica della concorrenza era uno dei capisaldi della costruzione europea che quasi nessuno osava mettere in discussione. Gli umori però sono cambiati, in maniera repentina: basta leggere le furibonde dichiarazioni dei governi di Francia e Germania dopo la bocciatura lo scorso febbraio della fusione delle attività ferroviarie di Alstom e Siemens.

Il «no» è arrivato dalla commissaria Vestager, responsabile della Concorrenza, una delle poltrone più influenti a Bruxelles. Perché la commissaria danese ha posto il veto? Perché a suo avviso le nozze avrebbero portato ad un aumento dei prezzi, danneggiando in ultima analisi i consumatori.

Le politiche europee della concorrenza sono profondamente legate al mercato unico, servono a garantire che questo funzioni e consenta a tutti i suoi attori di competere in maniera corretta e trasparente.

Questa impronta già si vede agli albori della storia dell'integrazione europea, in quel Trattato di Parigi (1951) che costituisce la Comunità europea del carbone e

dell'acciaio e che proibisce accordi restrittivi della concorrenza o abusi di posizione dominante.

Sono passati quasi settant'anni ma i principi di fondo sono rimasti invariati. Solo un mercato perfettamente libero e concorrenziale - questa la filosofia di fondo - può garantire al consumatore i migliori prodotti, servizi e prezzi.

La disciplina europea con il tempo si è arricchita di nuovi strumenti, come quello degli aiuti di Stato, che sono proibiti se favoriscono le imprese di un Paese nei confronti delle altre e dunque pregiudicano la concorrenza europea. Un principio sacrosanto che tuttavia va calato nella realtà e spesso ha provocato attriti tra Governi e Bruxelles: l'ultimo, e molto eclatante, quello sul salvataggio di Banca Tercas da parte del fondo interbancario italiano, ritenuto un aiuto di Stato dalla Commissione europea ma poi approvato dalla Corte di Giustizia Ue, in un clamoroso ribaltamento che ha suscitato polemiche e richieste di risarcimenti da parte italiana.

Il punto più controverso della politica Ue della concorrenza è stato sollevato da Francia e Germania in un documento comune uscito dopo il no ad Alstom-Siemens: l'accusa è che per tutelare a ogni costo il mercato interno Bruxelles stia tarpando le ali alla nascita di campioni industriali europei capaci di competere con i giganti asiatici e americani. Per difendere la concorrenza europea, insomma, si rischia di spalancare praterie alla concorrenza extra-europea. Il dibattito è aperto: la risposta toccherà alla prossima Commissione europea.

© RIPRODUZIONE RISERVATA