

# LA COMMISSIONE NEL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE: UNA RICOGNIZIONE \*

Eduardo Gianfrancesco\*\*

Sommario: 1. La Commissione nel disegno istituzionale dell'Unione europea: promotore dell'interesse generale dell'Unione. 2. La centralità della Commissione nella formulazione dell'art. 17, primo comma, TUE. 3. Le attribuzioni della Commissione nell'art. 17, primo comma, TUE. 3.1. Funzioni di vigilanza sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'Unione. 3.2. L'implementazione del diritto dell'Unione. 3.2.1. L'esecuzione del bilancio e la gestione dei programmi. 3.2.2 Le funzioni di coordinamento, esecuzione e gestione. 3.3. La rappresentanza esterna dell'Unione. 3.4. Programmazione ed accordi interistituzionali. 4. Il potere di iniziativa della Commissione e le sue articolazioni. 4.1 Il potere di iniziativa in senso stretto. 4.2 La partecipazione al procedimento legislativo. 4.3. Il potere di ritiro della proposta. 5. Durata in carica della Commissione. 6. La Commissione come istituzione indipendente. 7. La composizione della Commissione. 8. La Commissione come organo collegiale: nomina, relazioni tra i membri, revoca. 8.1 Il procedimento di nomina della Commissione e le sue articolazioni. 8.2 Presidente e nomina/revoca dei Commissari. 8.3 Presidente e Commissione (come organo collegiale). 9. Commissione e Parlamento europeo. 10. Osservazioni conclusive.

## 1. La Commissione nel disegno istituzionale dell'Unione europea: promotore dell'interesse generale dell'Unione

La Commissione resta ancora oggi la più difficile da inquadrare tra le istituzioni europee, come comprovato dalla formulazione di apertura dell'art. 17.1 TUE e dal suo riferimento ad una nozione polisensa e suscettibile di molteplici interpretazioni come quella di "*interesse generale*" dell'Unione. Sotto questo punto di vista, è da sottolineare, anzi, la maggiore sottolineatura data all'interesse generale nella disposizione in esame, rispetto ai suoi antecedenti storici: dall'art. 8 del Trattato Ceca e 155 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957, sino ad arrivare all'art. 211 TUE-Nizza<sup>1</sup>.

La "promozione dell'interesse generale dell'Unione" costituisce, quindi, il *proprium* della missione istituzionale della Commissione, in sé considerata e, soprattutto, nei rapporti con le altre istituzioni. Se queste possono poggiare la loro legittimazione ultima su nozioni maggiormente stabili e definite, quali la rappresentanza degli Stati membri (per il Consiglio europeo ed il Consiglio) il principio democratico (per il Parlamento europeo) o la garanzia della *rule of law* (è il caso della Corte di Giustizia), per la Commissione la strada da percorrere è diversa: è essa stessa ad individuare,

\* I tempi di realizzazione di questo lavoro non hanno consentito l'invio dello stesso per gli *Scritti in onore di Franco Modugno*, come era nei propositi dell'autore. Anche in assenza della veste formale, resta ferma, però, l'intenzione sostanziale. Una versione in lingua inglese del presente articolo, opportunamente adattata, sarà pubblicata in H.-J. BLANKE & S. MANGIAMELLI (Eds.), *The Treaty of European Union (TEU). A Commentary*, Springer Ed., Berlin-Heidelberg. L'autore desidera ringraziare Giovanna Perniciaro per il prezioso aiuto nel reperimento di molti titoli della bibliografia utilizzata.

<sup>1</sup> In tali trattati il riferimento testuale all'interesse generale delle Comunità non era, peraltro, assente, ma emergeva in sede di specificazione dei doveri di comportamento dei membri della Commissione (art. 9 Trattato CECA; art. 155, secondo comma, del Trattato CEE del 1957; art. 213.2 TUE-Nizza): un dovere riferito ai Commissari (estensibile in modo implicito, ma indiretto, all'intera istituzione) ed inteso più come limite negativo all'esercizio dei poteri che come potere di promozione in positivo, secondo quanto ora affermato dall'art. 17.1 TEU. La formulazione oggi vigente ha i suoi precedenti nell'art. 25 del progetto di Trattato della Convenzione sull'avvenire dell'Europa e nell'art. I-26 TCE. La sua novità è evidenziata da Martenczuk 2011, para 10.

almeno in prima battuta, l'interesse generale dell'Unione ed a perseguirlo nelle forme consentite dai trattati. In questo senso, essa può essere definita "istanza sovranazionale *par excellence*" e "motore del processo integrativo"<sup>2</sup>.

Applicando al processo di integrazione europeo l'illuminante modello teorico "*Principal* (nel nostro caso gli Stati membri) – *Agent* (le istituzioni comunitarie)"<sup>3</sup>, non vi è dubbio che la Commissione incarna le caratteristiche ideali dell'*Agent*: ampia, anche se non assoluta, determinazione autonoma nel perseguire gli obiettivi affidati; notevole *expertise* tecnica; idoneità a superare i punti morti e le situazioni di stallo che la tradizionale negoziazione tra Governi comporta, solo per citarne alcune. Di qui, l'appropriatezza della scelta di affidare ad essa, da parte della disposizione in commento, il compito di promozione dell'interesse generale dell'Unione.

L'ambiguità della formula dell'art.17.1 TUE non è ovviamente casuale ma è alla base della "fortuna" dell'istituzione qui considerata nel sistema comunitario: il riferimento alla nozione di interesse generale, si presta, infatti, ad essere innanzi tutto interpretato nei termini di una funzione tendenzialmente spoliticizzata e di garanzia del superiore interesse dell'Unione nel suo complesso. Al tempo stesso, la promozione dell'interesse generale custodisce in sé una potenzialità proattiva tale da porre la Commissione – grazie agli strumenti istituzionali di cui essa è dotata nei procedimenti decisionali europei – nel ruolo di protagonista nella definizione delle politiche decisionali, ovvero di quello che nel diritto costituzionale classico di matrice statualista si potrebbe definire l'*indirizzo politico* dell'Unione<sup>4</sup>.

Del resto, le relazioni tra le istituzioni dell'Unione non possono considerarsi rilevanti solo da un punto di vista fattuale o politologico. Il riferimento - a partire dall'art. C TUE-Maastricht, fino ad arrivare al vigente art. 13 TUE - alla nozione di "*quadro istituzionale*", caratterizzato da "*coerenza, efficacia e continuità*", impone di considerare da un punto di vista propriamente giuridico tali relazioni, sicché l'uso della stessa nozione di *forma di governo*, ovviamente adattata ed un'entità non statuale, appare appropriata ed utile<sup>5</sup>.

Non è questa la sede per discutere circa la rispondenza privilegiata della Commissione europea ai caratteri dell'istituzione neutrale e spoliticizzata nel senso schmittiano nel termine<sup>6</sup>. Si tratta, peraltro, di una discussione che avrebbe

<sup>2</sup> Ruffert 2011, p. 209 et seq.

<sup>3</sup> Sull'applicazione di tale modello all'ordinamento dell'Unione, cfr., tra i tanti, almeno Pollack 1997; Thatcher & Stone Sweet 2002; Tallberg 2002. Per Majone 2001, il margine di autodeterminazione affidato alla Commissione (così come – ed ancora di più – alla Corte di Giustizia) è tale da considerare inadeguato lo stesso modello *Principal-Agent* ed esige di fare riferimento al modello di devoluzione fiduciaria totale definito *Trusteeship model*. La minore libertà di azione della Commissione rispetto alla Corte di Giustizia è, tuttavia, opportunamente evidenziata da Tallberg 2000.

<sup>4</sup> Per la compresenza nel disegno istituzionale e nella storia della Commissione di entrambe queste ispirazioni, cfr., per tutti, Mangiameli 2012, p. 110.

<sup>5</sup> In questo senso, la preziosa indicazione di Floridia 2003, p. 1066. Per l'utilizzabilità di tale nozione nell'esperienza europea, nonostante l'apparente paradosso che comporta il richiamo ad un concetto elaborato con riferimento al diritto costituzionale di matrice statuale, cfr. Mangiameli, 2008 (1), p. 213 et seq. Cfr anche Cervati 2000, p. 74-76, per l'esigenza di "non tagliare i ponti con la cultura del diritto costituzionale" rinunciando ad applicare una categoria concettuale – quella della forma di governo – nata sì con riferimento al diritto costituzionale statuale ma che non può essere rinchiusa nel solo ambito dello *Staatsrecht*. Nella dottrina italiana, tra i primi ad applicare la nozione al contesto europeo cfr. Pinelli 1989, p. 315 et seqq. Essa viene anche utilizzata, nonostante alcuni dubbi di metodo, da Costanzo 2008, p. 635 et seqq. e p. 660.

Critica nei confronti dell'utilizzabilità della nozione Ronchetti 2003, p. 198, sulla base della – discutibile – corrispondenza necessaria tra la nozione di forma di stato e di governo e sovranità. Nella medesima direzione, più recentemente, si veda in particolare Luciani 2010.

<sup>6</sup> Si veda, in particolare, Schmitt 1932-1963, ed in particolare il saggio "L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni" ed il corollario 1 "Rassegna dei diversi significati e funzioni del concetto di neutralità politica interna dello Stato".

probabilmente esito positivo, solo a farsi leva sui caratteri di tecnicità, rifiuto dello spirito di contrapposizione di parte; in una parola della neutralizzazione della dialettica amico-nemico, che costituisce un elemento di fondo dell'intero processo di integrazione europeo, almeno per come sin qui si è venuto svolgendo<sup>7</sup>.

Nella presente analisi va evidenziato, invece, come il costante riferimento, nella propria attività, alla nozione della promozione dell'interesse generale delle Comunità (e poi dell'Unione) abbia consentito alla Commissione di valorizzare al massimo la propria posizione istituzionale.

A ciò contribuisce sicuramente una sorta di mimetismo tipico dell'azione di essa, allorché tende “[to] allow member states, especially the holder of the Council presidency, to take political credit for agreements that it helps to broker”, con la conseguenza che “Commission thus may be more powerful than it wishes to appear to be”<sup>8</sup>. E, del resto, la stessa possibilità di quella che è stata efficacemente definita “*integration by stealth*”<sup>9</sup> riposa su questa combinazione del richiamo ad un superiore interesse generale spolitizzato e di restrittiva interpretazione del proprio ruolo, in termini di custode dei trattati.

La valorizzazione del ruolo istituzionale della Commissione è stata facilitata, del resto, dai margini di indeterminatezza del disegno istituzionale dei trattati istitutivi, nelle loro diverse formulazioni<sup>10</sup>, i quali hanno consentito e consentono una prassi significativamente evolutiva rispetto alle, talora restrittive, disposizioni letterali<sup>11</sup>.

## 2. La centralità della Commissione nella formulazione dell'art. 17, primo comma, TUE

La migliore riprova della centralità della Commissione nel sistema istituzionale europeo la si può avere dalla applicabilità ad essa dei più diversi modelli teorici di analisi e descrizione delle istituzioni comunitarie. In ciascuno di essi, la Commissione non solo è adeguatamente contenuta, per così dire, ma si colloca al crocevia delle relazioni reciproche tra le restanti istituzioni.

A questo proposito, rifacendosi sostanzialmente a quattro modelli principali<sup>12</sup>, è possibile rilevare che la Commissione assume una posizione di snodo essenziale

<sup>7</sup> Nella nota n. 4 al saggio *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spolitizzazioni* (ovviamente dell'edizione del 1963) C. Schmitt, in occasione di un rinvio bibliografico, assimila esplicitamente l'integrazione europea ad un processo di neutralizzazione. Per uno stimolante approccio al tema dell'integrazione europea, analizzato nella prospettiva della dottrina schmittiana, posta a confronto con quella di R. Smend, cfr. Pernice 1995, p. 100 et seqq. Per una condivisibile critica all'utilizzazione della nozione smendiana di *integrazione*, con riferimento al processo europeo, cfr. Luciani 2007, p. 331, anche se tale critica viene portata a conseguenze (cfr. nota 5) meno condivisibili.

<sup>8</sup> Peterson – Birdsall 2008, p. 68.

<sup>9</sup> A proposito della quale cfr., in termini spiccatamente critici, Majone 2011, p. 26 e seqq. Sui limiti dell'integrazione “*by stealth*”, cfr. anche Tsakatika 2005, p. 201, richiamando i limiti di una legittimazione meramente empirica.

<sup>10</sup> Cfr. già Haas 1958, p. 308, il quale sottolineava come il Trattato istitutivo della Comunità economica europea “*is one of the rare federative agreement which leaves its own central organs – as distinguished from the member states acting singly – a tremendous degree of discretionary power. Witness art. 235...*” Per la letteratura più risalente, cfr. anche Hallstein 1965, p. 25. Una puntuale riflessione sui trattati istitutivi come “*framework treaties*” all'interno del modello teorico del *Principal-Agent*, e del *Trusteeship model* è presente in Majone 2001, p. 113 et seqq. Per la definizione del Trattato di Roma come di “*an imperfect contract*” che si limita a definire, in termini generali, “*objectives, institutions and procedure*”, cfr. ora Dehousse 2011, p. 6.

<sup>11</sup> Mangiameli 2012, p. 93 et seq.

<sup>12</sup> Per l'enunciazione di essi, cfr. Diedrichs-Wessel 2006, p. 210 et seqq..

non soltanto nelle ricostruzioni di tipo *neo-funzionalista*<sup>13</sup> o *neo-istituzionalista*, come sembra maggiormente prevedibile, ma anche – e questo merita di essere rimarcato – nei modelli a matrice *intergovernamentalista*<sup>14 15</sup>. In queste ultime ricostruzioni, lungi dall'essere collocata ai margini, come una lettura superficiale potrebbe suggerire, la Commissione svolge comunque una funzione essenziale nella complessa e continua attività di negoziazione tra gli Stati membri che non si presta ad essere risolta soltanto in sede di Consiglio, ma richiede una sede ulteriore e meno esposta alle pressioni di ascendenza nazionale e governativa. Ovviamente, ciò che nella prospettiva intergovernamentalista si nega alla Commissione è la possibilità di condizionare in modo decisivo ed autonomo l'azione dell'Unione, indipendentemente dalla volontà degli Stati membri, grazie al possesso di informazioni asimmetriche, ma questo non appare incompatibile con il riconoscimento di un ruolo centrale dell'istituzione qui considerata. Paradossalmente – ma solo fino ad un certo punto - è rispetto alle ricostruzioni di tipo *federalista*, che la Commissione presenta non pochi problemi di adattabilità, in considerazione della difficoltà di identificare in essa i caratteri di un esecutivo proto-federale, e questo, se non altro, per la complessa ripartizione nel sistema istituzionale dell'Unione<sup>16</sup> del “potere esecutivo”, che non costituisce appannaggio esclusivo della Commissione<sup>17 18</sup>.

La Commissione europea, nella sua esperienza, ha presentato un'innata attitudine a trarre da ciascuno di questi modelli gli argomenti più consoni per la propria affermazione e questo anche in una prospettiva diacronica. Nelle fasi di maggiore espansione del proprio ruolo<sup>19</sup>, il riferimento principale di essa è stato sicuramente al metodo neo-funzionalista, senza invocarne i fondamenti teorici ma utilizzando gli strumenti tipici dello “*spill-over*”<sup>20</sup> e della integrazione “*by stealth*”. Nei momenti di crisi e di ripiegamento<sup>21</sup>, invece, la lettura intergovernamentalista più matura (sintetizzata

<sup>13</sup> Specificamente sul ruolo della Commissione, all'interno di una più ampia ricostruzione generale, cfr. Sandholtz & Stone Sweet 2010, p. 12 et seq., i quali evidenziano il potere di iniziativa legislativa, quello di attivazione di procedimenti sanzionatori innanzi alla Corte di Giustizia e di adozione di direttive vincolanti in materia di tutela della concorrenza come “*important trustee powers*”.

<sup>14</sup> Sulla posizione della Commissione in una ricostruzione di tipo intergovernamentalista, cfr. Moravcsik 1993, p. 511 et seq., con riferimento alla *delegation* dell'*agenda-setting power* dagli Stati membri alla Commissione e Moravcsik 2005, criticando l'effettivo rilievo dell'asimmetria informativa tra Commissione e Stati membri (p. 362) ed in generale sottolineando che “*disproportionate scholarly attention has been paid to a relatively small number of categories of policy-making in which the Commission has exploited unexpected autonomy to proactively promote integration within its 'everyday' legislative and regulatory functions*” (p. 363).

<sup>15</sup> Per un interessante – anche dal punto di vista metodologico - messa a confronto delle due impostazioni (anche se, sembra a chi scrive, con una leggera preferenza per quella intergovernamentalista) con precisi riferimenti alla Commissione, cfr. Puchala 1999.

<sup>16</sup> Sul punto, cfr. l'acuta analisi, in parte ancora oggi di grande utilità, di Pescatore 1978.

<sup>17</sup> Per la tesi della tripartizione del potere esecutivo dell'Unione tra Commissione, Consiglio e Consiglio europeo, cfr. recentemente Curtin 2009, p. 66.

<sup>18</sup> L'esito estremo di tale approccio è presente in Fabbrini 2009, p. 358-361, per il quale l'Unione europea rappresenterebbe un sistema politico-costituzionale privo di un'istituzione di governo, inteso come istituzione in grado di assumere una decisione definitiva. In precedenza, per la configurazione dell'Unione quale *international structure of governance* ma priva di *government*, cfr. Caporaso 1996, p. 33.

<sup>19</sup> Non si può non fare riferimento, a questo proposito, alle Commissioni Hallstein e Delors ed in modo più controverso alla Commissione presieduta da Roy Jenkins. Per la distinzione tra Commissioni (e Presidenze delle Commissioni) forti e Commissioni deboli, cfr. Peterson 1999, p. 49 et seq.

<sup>20</sup> Per la definizione del quale, cfr., per tutti, Schmitter 1965, p. 162.

<sup>21</sup> Esempificata, in tempi recenti dalla Commissione Santer ed in modo più discusso dalla Commissione Prodi. Per l'identificazione delle dimissioni della Commissione Santer come “*nadir point*” della storia della Commissione e per un giudizio in chiaroscuro della Commissione Prodi, cfr. Peterson 2006, p. 504 et seq. Per il periodo più risalente, esempi di Commissioni deboli sono rinvenuti nelle Presidenze Malfatti, Ortoli e Thorn. Sul punto, cfr. Peterson 1999, p. 49 et seq.

nelle righe precedenti) ha offerto alla Commissione un ruolo primario nelle dinamiche decisionali dell'Unione<sup>22</sup>.

Ci si trova, insomma, di fronte ad un'ulteriore dimensione di mimetismo istituzionale tipico della Commissione, che le consente di adattarsi a scenari profondamente differenziati.

In ogni caso, la risorsa principale della Commissione, che rende molto difficile la perdita di centralità della stessa, è rappresentata soprattutto da un disegno istituzionale che da sempre la pone al crocevia di ogni processo decisionale. In questo senso, non vi è politica dell'Unione dalla quale la Commissione sia esclusa, svolgendo la funzione di iniziativa e di sviluppo di queste<sup>23</sup>. Con riserva di un'analisi più approfondita di come ciò avvenga nel processo legislativo dell'Unione<sup>24</sup>, il passaggio in rassegna delle attribuzioni elencate dal primo comma dell'art. 17 TUE chiarisce efficacemente il punto.

Nonostante il margine di indeterminatezza insito nell'espressione "*adotta le iniziative appropriate a tal fine*" riferito all'attività di promozione dell'interesse generale dell'Unione, è da ritenere che l'elencazione di attribuzioni contenute nel primo comma dell'art. 17 TUE abbia carattere esaustivo, escludendo tendenzialmente il ricorso a clausole di poteri impliciti, anche se ciò non fa venir meno la generalità di tali previsioni, suscettibili di molteplici interpretazioni<sup>25</sup>. La possibilità di prendere indeterminate *appropriate iniziative* appena ricordata sembra, invece, riferirsi ad un ambito essenzialmente politico e non intacca il quadro delle attribuzioni giuridiche.

### 3. Le attribuzioni della Commissioni nell'art. 17, primo comma, TUE

Volendo schematizzare le attribuzioni menzionate nei periodi 2-7 del primo comma dell'art. 17 TUE, si possono individuare i seguenti capisaldi: 1) funzioni di vigilanza sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'Unione (periodi 2-3 del comma 1); 2) funzioni di implementazione del diritto dell'Unione mediante il ricorso a strumenti normativi ed amministrativi, distinguendo la funzione di esecuzione del bilancio e di gestione dei programmi e quella di coordinamento, esecuzione e gestione (periodi 4-5 del comma 1); 3) funzioni di rappresentanza esterna dell'Unione (periodo 6 del comma 1); 4) funzioni di programmazione degli accordi interistituzionali (periodo 7 del comma 1).

#### 3.1 Funzioni di vigilanza sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'Unione

Le funzioni di vigilanza sull'applicazione dei trattati e del diritto dell'Unione sono di centrale importanza per comprendere il consolidamento ed il rafforzamento della posizione della Commissione<sup>26</sup>, nel corso dei decenni passati, così come l'espansione delle competenze dell'Unione mediante la tecnica dello *spill-over*<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> L'alternanza tra queste due ispirazioni di fondo è evidenziata, anche con riferimento alle vicende degli anni '60 della Commissione, da Neunreither 1973.

<sup>23</sup> Il punto è sottolineato con particolare efficacia da Nugent 2001, p. 324 e 2010, pp 122-137.

<sup>24</sup> Cfr., infra, par. 4 ed i relativi sottoparagrafi.

<sup>25</sup> Ruffert 2011, p. 272.

<sup>26</sup> Il ruolo di *Guardian of law* della Commissione e la sua posizione di *Trustee* rispetto agli Stati membri è evidenziata da Majone 2001, p. 115.

<sup>27</sup> Sulla logica espansiva dell'integrazione per settori che dal Trattato ECSC porta al Trattato EEC e poi agli ulteriori sviluppi del processo integrativo, specie nei confronti del Regno Unito, cfr. già Haas 1958, cap. 8. Il tema dello *spill-over* nel processo di espansione delle competenze comunitario è ovviamente particolarmente approfondito dagli studiosi che accolgono la prospettiva neo-funzionalista:

Ciò avviene poiché il potere di vigilanza sul comportamento degli Stati membri - del quale costituiscono parte integrante il potere di chiedere informazioni agli Stati medesimi (art. 337 TFUE) ed il dovere di questi di rispondere e, più ampiamente, di tenere un comportamento conforme al principio di leale collaborazione - è funzionalmente collegato al potere della Commissione di adire la Corte di Giustizia dell'Unione, all'esito infruttuoso di un contraddittorio con lo Stato membro (art. 258, primo comma TFUE) per ottenerne la condanna.

La circostanza per cui la Commissione valuta discrezionalmente se instaurare un contenzioso giurisdizionale<sup>28</sup> senza alcun obbligo di procedere, attribuisce all'istituzione qui considerata un rilevante strumento di negoziato inevitabilmente politico nei confronti degli Stati membri, in grado, secondo alcune ricostruzioni, di essere giocato addirittura in seno al Consiglio per influire sulle posizioni dei rappresentanti degli Stati membri ed aggregare o disaggregare le maggioranze al suo interno<sup>29</sup>.

Ma c'è di più: può innescarsi e si è innescato nel corso nel tempo un circolo virtuoso (dal punto di vista delle teorie neo-funzionaliste, almeno...) tra interpretazioni dei trattati istitutivi poste dalla Commissione a fondamento del proprio operato e dei propri ricorsi per inadempimento degli Stati membri (od anche in sede di intervento della Commissione nelle cause per rinvio pregiudiziale da parte di giudici nazionali) e pronunce da parte della Corte di Giustizia, favorevoli ad un'interpretazione ampia delle competenze comunitarie<sup>30</sup>, nonché tra interpretazioni potenzialmente estensive del diritto primario e secondario dell'Unione che emergono dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia ed attività successive della Commissione<sup>31</sup>. E' in questo modo che l'effetto *spill-over* delle competenze comunitarie si è venuto concretamente realizzando. Ed è evidente il ruolo da protagonista della Commissione in questo processo.

In taluni limitati ambiti, come quello della concorrenza<sup>32</sup>, la Commissione cumula poi le funzioni di amministrazione, "pubblico ministero" e giudice con un'ulteriore accentuazione del suo rilievo<sup>33</sup>. La giustiziabilità delle misure prese nell'esercizio di tali attribuzioni da parte della Corte di Giustizia consente, comunque, di rimanere tranquillamente all'interno dei confini dell'edificio dei principi del *Rechtstaat*<sup>34</sup>.

### 3.2. L'implementazione del diritto dell'Unione

Le funzioni di implementazione del diritto dell'Unione mediante il ricorso a strumenti

cfr. infatti Stone Sweet & Sandholtz 1997, p. 301; Sandholtz & Stone Sweet 2010, p. 8. Per una lettura in chiave intergovernamentalista, cfr. invece, Moravcsik 2005, p. 352.

<sup>28</sup> Ruffert 2011, p. 273 et seq.; Savino 2006, p. 1042. In giurisprudenza, cfr., ad esempio C-247/87.

<sup>29</sup> Si tratta dell'argomento *divide et conquer* che Schmidt 2000, p. 44 et seqq. sviluppa con riferimento al potere della Commissione di attivare una procedura di infrazione nel campo della tutela della concorrenza "*leading eventually to a Court ruling if the government concerned does not respond to the requests*".

<sup>30</sup> Esempio, a questo proposito, resta la decisione resa in C 120/78 *Rewe – Zentral AG c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, nota come pronuncia *Cassis de Dijon*.

<sup>31</sup> Per la messa in evidenza di questo rapporto circolare, Patrono 2003, pp. 68-72 e 76-81. Cfr. anche Tallberg 2002, p. 34, facendo leva sul minor numero di controlli (intendendo il termine nella logica *Principal-Agent*) che gravano sulla Corte di Giustizia rispetto alla Commissione e, recentemente, Schmidt 2011, p. 43 et seqq.

<sup>32</sup> Cfr. ora art. 105 TFUE.

<sup>33</sup> Fino a parlarsi, non senza una certa enfasi, di un Leviatano per il quale si rende necessaria un'opera di contenimento: cfr. Brent 1995.

<sup>34</sup> Sull'applicabilità dei principi dello Stato di diritto all'ordinamento dell'Unione, che trova la sua consacrazione a livello giurisprudenziale nella celebre decisione C- 294/83 del 23 marzo 1986 *Les Verts/Parlamento europeo*, si rinvia a Gianfrancesco 2006.

normativi ed amministrativi coinvolgono entrambe le nature proprie della Commissione quale istituzione dell'Unione.

Si tratta, infatti, di attribuzioni che possono essere ricondotte ad una visione della Commissione come organizzazione amministrativa, la cui ragion d'essere è portare ad esecuzione norme e deliberazioni che si formano esternamente ad essa. In questa prospettiva, il parallelo naturale è alle amministrazioni nazionali, il cui margine di autodeterminazione è ristretto da quello che nella tradizione giuridica pubblicistica continentale è chiamato "*principio di legalità*".

L'elencazione delle attribuzioni di cui ai periodi 4 e 5 del comma 1 si prestano, tuttavia, anche ad una lettura che valorizzi il ruolo di autodeterminazione politica della Commissione, che diviene, in questa prospettiva, esecutivo più che amministrazione. Del resto, le singole voci menzionate nei due commi rappresentano (a partire dall'esecuzione del bilancio) l'appannaggio tradizionale dei governi, nell'esperienza degli Stati membri e travalicano, quindi, l'ambito meramente amministrativo.

Ci troviamo così di fronte a quella ambivalenza tra politica ed amministrazione che da sempre costituisce un tratto assolutamente caratterizzante l'istituzione qui analizzata. La difficile conciliabilità tra le due ispirazioni, che si risolvono, ovviamente, in diversi modi di orientare l'azione della Commissione è stata da tempo evidenziata come uno dei punti nevralgici – ed irrisolti - dello sviluppo dell'Unione e l'esperienza di questi ultimi anni sino ai giorni nostri non sembra avere smentito l'esattezza di tale intuizione<sup>35</sup>.

### 3.2.1. L'esecuzione del bilancio e la gestione dei programmi

Considerando più da vicino le singole funzioni menzionate dai periodi 4 e 5 del comma 1 dell'art. 17 TEU, non c'è bisogno di sottolineare la rilevanza dell'*esecuzione del bilancio* e di *gestione dei programmi*, al fine di rendere centrale la posizione della Commissione nel sistema istituzionale dell'Unione.

Del resto, nella tradizione giuridica occidentale (*western legal tradition*) l'esecuzione del bilancio ha costituito da sempre prerogativa essenziale dell'attività degli Stati e più precisamente dei Governi, in relazione alla quale si è posta l'esigenza di un rapporto dialettico con i Parlamenti; rapporto istituzionalizzato con la legge annuale di approvazione del bilancio preventivo e, spesso, la previsione di apposite disposizioni costituzionali al riguardo<sup>36</sup>. Si tratta di una concretizzazione, nella specifica materia, del principio della *rule of law* ed in questo la rilevanza di tale soluzione oltrepassa i confini della sola "forma di governo" dell'Unione.

Va segnalato come nell'attuale ordinamento dell'Unione la partecipazione della Commissione alla formazione della decisione di bilancio risulti rafforzata rispetto al passato: l'art. 314, para 2, TFUE attribuisce ad essa il potere esclusivo di presentare il progetto annuale di bilancio (e non più, come in precedenza un progetto preliminare), così come di modificarlo fino alla eventuale convocazione del comitato di conciliazione<sup>37</sup>. La Commissione, inoltre, applica da qualche anno interessanti forme di consultazione pubblica in ordine al progetto di bilancio, applicando così alla materia gli stimoli della democrazia partecipativa<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Cfr. Coombes 1970, che già rilevava il declino della Commissione, collegandolo ad un insufficiente sviluppo della legittimazione politica dell'istituzione, a fronte delle sempre maggiori competenze della stessa.

<sup>36</sup> Per l'ordinamento dell'Unione, la norma corrispondente è rappresentata dall'art. 314 TFUE, la quale affida ad una procedura legislativa speciale l'approvazione del bilancio annuale.

<sup>37</sup> Per un quadro delle novità del Trattato di Lisbona sul punto, cfr. Bassanini & Salvemini 2010, p. 67 et seqq.

<sup>38</sup> Cfr. Amico di Meane 2010, p. 125 et seqq.

Il rovescio della medaglia è peraltro rappresentato dal fatto che la Commissione resta ancora esclusa dal processo di predeterminazione del quadro finanziario pluriennale, delineato dall'art. 312 TFUE ed affidato, in una logica prevalentemente intergovernativa, ad una procedura legislativa speciale di spettanza di Consiglio e Parlamento. Analoga esclusione si rinviene nella definizione delle risorse proprie dell'Unione, affidate dall'art. 311 TFUE ad una procedura legislativa speciale che culmina in una decisione unanime del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo e successiva approvazione degli Stati membri, con una ancora più marcata accentuazione dell'ispirazione intergovernativa. In questi due casi, la Commissione sconta, evidentemente, le peculiarità della propria configurazione istituzionale ed il pendolo di oscillazione tra governo-iniziatore della decisione di bilancio ed amministrazione-esecutore della decisione di bilancio si sposta (eccessivamente, si può aggiungere) sul secondo dei due termini.

Può dirsi conforme ad un paradigma della tradizione costituzionale degli Stati appartenenti alla *western legal tradition* che l'esecuzione del bilancio, in senso lato, sia affidata all'organo esecutivo che, nel nostro caso, è rappresentato dalla Commissione. La peculiarità dell'ordinamento europeo torna, tuttavia, ad essere evidente se si considera la menzione della necessaria cooperazione della Commissione con gli Stati membri nell'esecuzione in questione, secondo la formula dell'art. 317 TFUE.

### 3.2.2 Le funzioni di coordinamento, esecuzione e gestione

La specificità dell'ordinamento europeo emerge nuovamente dalla varietà di denominazioni che ricorrono nel periodo 5 del comma 1 dell'art. 17 TUE: il riferimento alle funzioni di coordinamento, esecuzione e gestione rispecchiano, infatti, il carattere sempre più composito delle funzioni amministrative della Commissione.

E' stato da tempo sottolineato come l'amministrazione europea abbia acquisito una sempre crescente complessità, seguendo un percorso, a dire il vero, non estraneo agli stessi diritti amministrativi nazionali. Ciò è avvenuto, in primo luogo, in una dimensione, per così dire, orizzontale, ovvero riferita ai modelli organizzativi interni nei quali si è passati da un modello di amministrazione indiretta, di missione e priva di un proprio diritto "amministrativo"<sup>39</sup> ad uno di amministrazione con funzioni di regolazione<sup>40</sup>, caratterizzato da una notevole complessità interna<sup>41</sup>, nonché di tipo

<sup>39</sup> Della Cananea 2003, p. 1800 et seq.

<sup>40</sup> Della Cananea 2003, p. 1823 et seqq.

<sup>41</sup> Il carattere composito dell'amministrazione servente la Commissione è da tempo evidenziato nella letteratura scientifica. Per la rilevazione di un "*silo-problem*" che affligge le DG della Commissione che, nonostante le riforme dell'era Kinnock, faticano ad integrarsi tra loro, cfr. Bauer 2008, p. 641 et seq. In precedenza, sul carattere eterogeneo dell'organizzazione amministrativa della Commissione e dei suoi funzionari, cfr. Hooghe 2001, p. 23; Peterson 1999, p. 49. La "*pillarized and fragmented organization*" della Commissione che determina inevitabilmente una dispersione di potenzialità è rilevata anche da Kassim 2008, p. 652 che sottolinea comunque i risultati positivi introdotti dalle riforme Kinnock. Per un'analisi dei cambiamenti introdotti da tali riforme, cfr. anche Bauer 2010 e Bauer 2011.

A questo ordine di problemi, si aggiunge il carattere *ibrido* da sempre rilevato nella Commissione, scissa tra collegio (e Gabinetti serventi i Commissari) e servizi permanenti. Su questo aspetto, cfr. Spence (1) (2) 2006; Spence & Stevens 2006; Peterson 2008, p. 762 e, sui tentativi recenti di superare tale assetto, Egeberg & Heskestad 2010 ed Ellinas & Suleiman 2011. Bauer 2011 evidenzia un importante fattore di stabilizzazione della burocrazia comunitaria: si tratta della prevalenza di un "modello opportunistico" (per quanto concerne le carriere personali) nei confronti dei mutamenti organizzativi, a somiglianza di quanto avviene in ogni burocrazia professionale.

pluralistico, grazie alla diffusione delle agenzie<sup>42</sup> e, da ultimo, del SEAE<sup>43</sup>.

L'amministrazione europea ha assunto una complessità anche di tipo "verticale", ovvero nei suoi rapporti con le amministrazioni degli Stati membri. L'idea, vicina all'archetipo del federalismo di esecuzione, di un'attività di implementazione in via amministrativa del diritto dell'Unione rimessa agli Stati membri, ha lasciato il campo, nel corso dei decenni, ad un quadro molto più articolato, nel quale si sono moltiplicati i casi di esercizio congiunto o intreccio (*Verflechtung*) tra amministrazione europea ed amministrazioni nazionali<sup>44</sup>.

Una menzione particolare merita, all'interno delle funzioni esecutive della Commissione, la possibile implementazione di atti legislativi, disciplinata dagli articoli 290 e 291 TFUE. Particolare rilievo assume la novità rappresentata dagli atti delegati, di cui all'art. 290 TFUE, sconosciuti all'esperienza passata e della cui necessità, al fine di ridurre il peso della comitologia<sup>45</sup>, si è cominciato a discutere in seno alla Convenzione sull'Avvenire dell'Europa<sup>46</sup>, trovando accoglimento nell'art. I-36 del TCE ed infine nel Trattato di Lisbona.

In questa sede non è possibile soffermarsi in modo adeguato su tale fonte. Quello che si può osservare è che essa certamente in grado di valorizzare il ruolo della Commissione. Molto dipenderà, infatti, dall'individuazione del punto di discriminazione tra gli *elementi essenziali*, riservati all'atto legislativo (alla cui formazione, comunque, la Commissione non è estranea), e la funzione di *integrare o modificare* gli *elementi non essenziali* dell'atto legislativo medesimo<sup>47</sup>, rimessa all'atto delegato. Facendo leva sul carattere non propriamente naturale della distinzione, la Commissione può cercare di avvalorare una soluzione favorevole al proprio intervento (insistendo sul

<sup>42</sup> A proposito delle quali, in generale, cfr. Chiti 2006, p. 165 et seqq. il quale ne evidenzia il carattere di strumento alternativo ad un modello di amministrazione centralizzata della Commissione (p. 165). Va segnalato come la tipologia di agenzie presenti nell'ordinamento dell'Unione appaia oggi notevolmente differenziato. A questo proposito, Curtin 2009 p. 148, ragiona di tre generazioni di Agenzie. Hofmann 2009, p. 501 evidenzia l'insufficiente attenzione del TUE, anche dopo Lisbona al tema delle Agenzie che trovano la propria disciplina esclusivamente nel diritto secondario dell'Unione, spesso senza un adeguata valorizzazione del ruolo della Commissione. Dal punto di vista costituzionalistico, la più rilevante è sicuramente l'Agenzia dei diritti fondamentali, a proposito della quale cfr. Cartabia & Lamarque & Tega 2009, p. 531 et seq., nonché Bogdandy & Bernstoff, 2009, p. 1035 et seqq..

<sup>43</sup> A proposito del quale si rinvia a Gianfrancesco, in corso di pubblicazione.

<sup>44</sup> Mangiameli 2008 (2), p. 267 et seqq. ed *ivi* diverse ipotesi. Cfr. anche Craig 2000, p. 112, con riferimento ai problemi che lo *shared management* ha determinato nell'esperienza della Commissione degli anni '90; Hofmann 2009, p. 498; Curtin 2009, p. 166 et seq.; Tufano 2012, p. 147

In questa sede e considerato il taglio del presente lavoro è possibile soltanto accennare ai nuovi modelli di amministrazione informale e di *governance* nell'esperienza della Commissione. Ci si riferisce, in particolare, al Metodo Aperto di Coordinamento (OMC): cfr., a questo proposito, *European Governance: a White Paper* (COM (2001) 428 final). Tra gli studiosi, cfr. Wincott 2000 sul Libro Bianco e Martinico 2009 il quale evidenzia bene il rischio di sovraesposizione politica, in difetto di un corrispondente rafforzamento del potere decisorio, della Commissione, in conseguenza dell'utilizzazione dell'OMC. Per una valutazione positiva circa la compatibilità dell'OMC con il "metodo comunitario", cfr. recentemente Zeitlin 2011. Scettico, se non negativo, invece Majone 2011, p. 33, nonché Tufano 2012, p. 142.

Recentemente, Tufano 2012, ha evidenziato i rischi di un approccio alla *governance* europea sganciato dal necessario collegamento al *government* (e quindi al profilo giuridico-istituzionale), di cui la Commissione rischia, più di ogni altra istituzione, di fare le spese.

<sup>45</sup> Che costituisce una delle forme di controllo nella logica *Principal-Agent*: Cfr. Majone 2001, p. 114, Tallberg 2002, p. 30.

<sup>46</sup> Si veda già la comunicazione della Commissione sull'architettura istituzionale COM (2002) 728 final/2 dell'11 dicembre 2002 e, già prima, nell'ambito dei lavori della Convenzione europea, il rapporto finale del Gruppo di lavoro IX sulla semplificazione del 29 novembre 2002 Conv 424/02.

<sup>47</sup> Su tale non semplice distinzione, cfr. Driessen 2010, p. 845 et seqq, con riferimenti alla giurisprudenza Ue in materia di comitologia.

carattere non essenziale dell'elemento in discussione) o, comunque, "giocare" politicamente la propria interpretazione nella dialettica con Parlamento e Consiglio, alzando il prezzo politico del riconoscimento della natura di elemento essenziale di una disposizione. A suo favore la Commissione può giocare, poi, la assai potente arma della maggioranza qualificata invertita (*reverse majority voting*), che consente ad una minoranza di (s)blocco favorevole in seno al Consiglio di far approvare la proposta della Commissione<sup>48</sup>.

Analogamente, la Commissione può cercare di ampliare il campo di gioco, facendo leva sul discrimine (anche qui tutt'altro che netto<sup>49</sup>) tra ricorso all'art. 290 TFUE ed utilizzazione degli strumenti consentiti dall'art. 291 TFUE ed in particolare gli atti esecutivi. In questo caso il problema diverrà se le disposizioni in discussione introducano modificazioni che, pur aggiungendo qualcosa alla norma legislativa, non raggiungano il carattere di integrazione o modificazione degli elementi non essenziali di essa, e quindi determinino il ricorso alle procedure previste dall'art. 291 TFUE<sup>50</sup>, con una soluzione maggiormente gradita agli Stati membri (ed al Consiglio) e potenzialmente alla stessa Commissione ma quasi certamente meno al Parlamento<sup>51</sup>.

Ulteriori elementi da tenere presente nella dialettica inter-istituzionale che ruota intorno agli art. 290 e 291 TFUE derivano dal concreto esercizio del potere di delimitazione temporale, revoca e di assenso di Parlamento e Consiglio di cui alle lettere a) e b) dell'art. 290 para 2<sup>52</sup>. I citati poteri sembrano in grado di circoscrivere in modo significativo i margini di autodeterminazione della Commissione, se adeguatamente configurati e concretamente esercitati<sup>53</sup>.

In ultima analisi, solo l'esperienza ed una adeguata ed opportuna *delegation doctrine* della Corte di Giustizia<sup>54</sup> saranno in grado di chiarire se l'istituto beneficerà di una tendenza espansiva, sulla falsariga - per richiamare un esempio non pienamente raccomandabile - della delega legislativa italiana<sup>55</sup> ovvero, si manterrà entro interpretazioni e confini più ristretti, come la qualificazione in termini di atti non legislativi orienterebbe a ritenere<sup>56</sup>.

<sup>48</sup> Art. 290, secondo comma, TFUE. Fino alla fine del 2014, la minoranza di (s)blocco favorevole alla proposta della Commissione è di 91 voti su 355. L'importanza di questa previsione è opportunamente messa in evidenza da Baratta 2011 (2), par. V.

<sup>49</sup> L'esistenza di "punti grigi" nella distinzione tra le due figure è evidenziata da Baratta 2011 (2), par. IV e par. VI che compie comunque un apprezzabile sforzo nel tenere distinte, sotto molteplici aspetti, le due figure.

<sup>50</sup> Craig 2011, p. 673.

<sup>51</sup> Cfr. Craig. 2011, p. 675; Baratta 2011 (2), par. II. Il rischio che un ampio ricorso alla procedura dell'art. 291 renda una "Pyrrhic Victory" quella del Parlamento in tema di atti delegati è evidenziato in Craig 2010, p. 279.

<sup>52</sup> Sulla cui non facile applicazione si sofferma Craig 2008, p. 117. Per la distinzione tra limiti *ex ante* e *limiti ex post* nella delega ex art. 290 TFUE, cfr. Baratta 2011 (2), par. II:

<sup>53</sup> L'importanza dei requisiti di "sunset clause", facoltà di revoca e poteri di obiezione puntuale del Parlamento europeo nei casi di delegazione legislativa sono sottolineati da Hofmann 2009, p. 492.

Cfr. anche l'interpretazione della Commissione sul punto nella sua Comunicazione del 2009 (COM(2009) 673 def. del 9 dicembre 2009) p. 7 et seq.; la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 (P7\_TA(2010)127 ed infine il *Common Understanding* sugli atti delegati (procedura di delega, di revoca e di obiezione; durata della delega, procedure d'urgenza, pubblicazione) approvato dalla Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo il 3 marzo 2011 e dal Consiglio dei ministri dell'Unione il 14 aprile 2011.

<sup>54</sup> Vista come decisiva da Craig 2008, p. 116 et seq. Analogamente Hofmann 2009, p. 488 et seq. che sottolinea l'importanza di una definizione giurisprudenziale adeguata della nozione di essenzialità ai sensi dell'art. 290 TFUE, così come dei criteri differenziali tra art. 290 ed art. 291 TFUE.

<sup>55</sup> A proposito della quale, per una recente ricognizione critica, cfr. AA.VV. 2009.

<sup>56</sup> Per l'assimilazione del metodo di lavoro della Commissione nel caso di atti delegati rispetto alle proposte di atti legislativi, in entrambi casi imperniato sul ricorso a gruppi di lavoro di esperti nazionali

Vita più semplice per la Commissione potrebbe provenire anche dalla semplificazione della comitologia derivante dall'art. 291 TFUE e dal regolamento n. 182/2011<sup>57</sup> che introduce due sole procedure (*procedura consultiva* e *procedura d'esame*). Ciò sembra avvalorato da una serie di elementi tra i quali: i non secondari poteri della Commissione all'interno di ciascuna procedura; la scelta, ovviamente, tra esse ed, in particolare, la possibilità di utilizzare la formula magica<sup>58</sup> dei "*casus debitamente giustificati*" a favore della procedura consultiva, anche nei casi elencati dal par. 2 dell'art. 2 del regolamento<sup>59</sup>; la presidenza da parte della Commissione del comitato di appello di cui all'art. 6; i poteri derogatori ed "eccezionali" utilizzabili dalla Commissione ex artt. 7 ed 8 del regolamento.

Dall'esame della limitata prassi sin qui disponibile, sembra, comunque, emergere "*a relative loss of power of the Council and a clear gain of power of the Parliament (and the Commission)*"<sup>60</sup>, potendosi quindi configurare una relazione privilegiata tra questi due ultimi soggetti istituzionali, a scapito del primo, secondo una delle possibili – e più interessanti – modalità di funzionamento della "forma di governo europea".

### 3.3 La rappresentanza esterna dell'Unione

La formulazione dell'art. 17 TUE riconosce alla Commissione una funzione di complessiva rappresentanza esterna dell'Unione che è il portato della storia dell'integrazione europea e di una esigenza insopprimibile di funzionalità dei rapporti dell'Unione con il mondo esterno. Si tratta di un punto da tenere fermo, nonostante il TUE cerchi di circoscrivere gli ambiti di tale azione esterna, scorporando da essa quella politicamente più sensibile, ovvero la "Politica Estera e di Sicurezza comune" (PESC), come enunciato dallo stesso art. 17, primo comma.

Sin dai primi passi dell'esperienza comunitaria, ci si è resi conto, infatti, che declinazioni conseguenti e necessarie del mercato comune europeo sono la definizione di tariffe commerciali e di una politica commerciale comune<sup>61</sup> nei confronti degli Stati "terzi", che portano con sé l'esigenza di concludere accordi con Stati terzi od organizzazioni internazionali<sup>62</sup>, nonché, in un crescendo di rilevanza, la materia della cooperazione allo sviluppo<sup>63</sup> e gli accordi di associazione<sup>64</sup>. In tutte queste ipotesi la Commissione è chiamata a svolgere un ruolo primario insostituibile<sup>65</sup>.

Un potente contributo allo sviluppo delle competenze esterne delle Comunità<sup>66</sup> è poi

---

e, quindi, per un ridimensionamento, da un punto di vista sostanziale, delle differenze tra le due tipologie di atti, cfr. Ponzano 2008, p. 106 et seq.

<sup>57</sup> Reg n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2001, in O.J. 28.2.2011 L 55/13. In argomento, cfr. Baratta 2011 (1).

<sup>58</sup> Di una "*magic phrase*", ovvero di una "*Delphic phrase*", scrive, in modo pungente, Craig 2011, p. 678 et seq.

<sup>59</sup> Secondo la possibilità offerta dall'art. 3, para 2.

<sup>60</sup> Heritier 2012, p. 48.

<sup>61</sup> Molto chiaro sul punto Nugent 2010, p. 371. Per la fissazione della tariffa doganale comune, cfr. gli artt. 18 e seguenti del trattato istitutivo della Comunità economica europea nella sua formulazione originaria (1957). Per la definizione di una politica commerciale comune, cfr. gli artt. 110 e seguenti del medesimo trattato.

<sup>62</sup> Cfr. l'art. 113.3 del trattato istitutivo della Comunità economica europea nella sua formulazione originaria ed ora il vigente art. 207 TFUE.

<sup>63</sup> Cfr. art. 130 U Trattato istitutivo delle Comunità europee introdotto con il Trattato di Maastricht, ora art. 208 TFUE.

<sup>64</sup> Art. 310 Trattato istitutivo delle Comunità europee, ora art. 217 TFUE.

<sup>65</sup> Cfr. Hallstein, p. 738: "*the Commission is seen as the Community's agent in relations with the outside world*".

<sup>66</sup> Oggetto di una pionieristica riflessione da parte di Pescatore 1961.

venuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che, a partire dagli anni Settanta, ha riconosciuto un principio di sostanziale parallelismo tra competenze interne e competenze esterne<sup>67</sup>, con la possibilità di sottoscrivere accordi internazionali solo che sia presente un titolo competenziale per l'esercizio di poteri delle Comunità nei trattati istitutivi.

L'art. 216 TFUE oggi fonda normativamente tale significativa competenza, facendo riferimento a parametri abbastanza ampi e permissivi a fondamento dell'accordo. E' da segnalare, peraltro, che l'art. 218 TFUE, il quale disciplina il procedimento di formazione degli accordi sembra segnalare un arretramento della posizione della Commissione rispetto alla situazione preesistente (art. 300 TUE-Nizza): mentre anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la negoziazione degli accordi era riconosciuta di spettanza della Commissione (dietro autorizzazione, direttiva, autorizzazione alla firma e conclusione del Consiglio), la formulazione attuale dell'art. 218 fa riferimento ad un "*negoziatore o [il] capo della squadra di negoziato dell'Unione*" che potrebbe, quindi, essere anche estraneo alla Commissione. Alla Commissione è riservato il potere di negoziazione per i soli accordi tariffari e commerciali di cui all'art. 207 TFUE, oltre al potere di raccomandazione al Consiglio per quanto concerne l'apertura di negoziati di cui all'art. 218, para 3 TFUE.

Il *favor* della Corte di Giustizia per le competenze esterne dell'Unione, sopra ricordato, continua a manifestarsi in quella giurisprudenza di epoca recente che, nel vigore del sistema "a pilastri" introdotto dal Trattato di Maastricht, ha risolto i casi dubbi di appartenenza di determinate fattispecie a favore del primo pilastro (dominato dal metodo comunitario e, quindi, caratterizzato dalla valorizzazione del ruolo della Commissione) piuttosto che del secondo (dominato dal metodo intergovernativo e, quindi, limitativo al massimo del ruolo della Commissione)<sup>68</sup>. E' rimasta così esclusa una possibile "*pescazione*" delle materie nelle quali la Commissione svolge in modo maggiormente significativo il proprio ruolo<sup>69</sup>.

E' da queste basi che bisogna partire nell'analisi delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona che, da un lato, ha eliminato il sistema a pilastri del Trattato di Maastricht ma dall'altro ha mantenuto un regime peculiare, anche se non completamente separato, per la materia della "Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PSDC). E' da segnalare, a questo proposito, come il punto di intersezione e di raccordo tra le – ineliminabili – competenze della Commissione nel campo dell'azione esterna dell'Unione ed il semi-pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune è rappresentato dalla figura dell'Alto Rappresentante, istituzionalizzato ad opera del Trattato di Lisbona, il quale è contemporaneamente membro e Vice-Presidente della Commissione e presidente della composizione "Affari Esteri" del Consiglio dei ministri.

Sull'enigma istituzionale rappresentato da tale figura, destinata a calzare "due cappelli" tra loro potenzialmente molto diversi, sulle potenzialità di tale ruolo e sul modo in cui esso è stato interpretato nei primi anni di vigenza del Trattato di Lisbona, si può solo rinviare a quanto sostenuto da chi scrive in altra sede<sup>70</sup>.

### 3.4. Programmazione ed accordi interistituzionali

<sup>67</sup> A partire dalla celebre decisione Case 22/70 *Commissione v. Consiglio* (AETR) (ECJ 31 marzo 1971).

<sup>68</sup> Per ulteriori riferimenti si rinvia a Gianfrancesco 2011, p. 218 et seqq.

<sup>69</sup> Spence 2006 (3), p. 379 e nt. 19.

<sup>70</sup> Gianfrancesco, in corso di pubblicazione.

L'art. 17, comma 1, periodo 7 prende in considerazione il principio di programmazione – che costituisce metodo di azione generale della Commissione<sup>71</sup> e che consente di delineare in modo coerente la linea di azione e l'indirizzo politico della stessa – sotto un particolare e, si può aggiungere, piuttosto limitato punto di vista: la conclusione degli accordi interistituzionali. Ciò sembra implicare un disegno strategico della Commissione nel definire, a mezzo di detti accordi, le proprie relazioni con le altre istituzioni dell'Unione; disegno strategico che, in verità, dipende non poco dal grado di consapevolezza e di acume politico della stessa Commissione e di chi la guida.

Con riferimento agli accordi interistituzionali, i già ricordati margini di indeterminazione del disegno iscritto nei trattati istitutivi non potevano non rinviare a piani ulteriori di definizione delle relazioni tra le istituzioni dell'Unione. Trovandoci di fronte ad un complesso organico, ovvero, per usare la già ricordata espressione dell'art. 13 TUE, un quadro istituzionale unico, tali relazioni non potevano essere affidate a meri rapporti di forza o, peggio ancora, al caso.

Come negli ordinamenti statali gli spazi volutamente o inavvertitamente lasciati vuoti da norme espresse di regolazione dei rapporti tra gli organi costituzionali sono spesso occupati da “decisioni concordate o non osteggiate prese dalle istituzioni costituzionali stesse nel corso delle loro attività”<sup>72</sup>, accordi che è possibile ricondurre alla categoria delle *convenzioni costituzionali*<sup>73</sup>, in vario modo ed a vario titolo integrative delle norme espresse, così anche nell'ordinamento europeo è dato assistere ad una progressiva affermazione<sup>74</sup> di accordi con i quali talune istituzioni decidono di regolare le loro relazioni reciproche in ordine a particolare questioni.

Essi hanno costituito, inoltre, una utile base di partenza per le negoziazioni in sede di Conferenze intergovernative volte alla revisione dei trattati, spianando la strada alla formalizzazione delle soluzioni in essi accolte<sup>75</sup>.

Per ciò che maggiormente interessa in questa sede, l'esperienza dimostra che gli accordi interistituzionali sono stati strumento privilegiato di affermazione diretta dei poteri del Parlamento europeo e che, mediamente, notevole beneficiaria di essi è stata la stessa Commissione<sup>76</sup>.

Del resto, nel triangolo istituzionale dell'Unione Commissione-Consiglio-Parlamento<sup>77</sup>, nel momento in cui, attraverso la conclusione di un accordo interistituzionale, la Commissione è venuta assumendo nei confronti del Parlamento impegni non direttamente deducibili dai trattati, ne è conseguita spesso una corrispondente emancipazione della Commissione dall'influenza del Consiglio. Gli accordi interistituzionali in tema di comitologia ne costituiscono l'esempio più evidente<sup>78</sup>.

<sup>71</sup> Art. 2 del Regolamento interno della Commissione

<sup>72</sup> Così la efficace definizione di uno dei Maestri del diritto costituzionale italiano: Esposito 1961, p. 325, il quale sottolinea anche come le lacune costituzionali nelle quali le convenzioni e le consuetudini intervengono abbiano spesso carattere *storico* e *concreto*, ovvero si affermino nonostante una regola sembri essere vigente (p. 328 et seq.). L'osservazione è valida anche per le “lacune” nell'ordinamento istituzionale dell'Unione e per l'affermazione in tali spazi di convenzioni e consuetudini.

<sup>73</sup> Dubbi sull'assimilabilità degli accordi interistituzionali alle convenzioni costituzionali sono espressi da Ronchetti 2003, p. 50, sulla base del carattere non giuridicamente vincolante degli accordi in questione. Per un esplicito riferimento alla categoria delle convenzioni costituzionali, cfr. Driessen 2008 (con la opportuna precisazione che “*inter-institutional conventions in the European Union [are] a different animal than its counterparts in Westminster*” [p. 556]).

<sup>74</sup> A partire dai primi accordi del 1964 (procedura Luns I), relativi alle procedure di negoziazione degli accordi di associazione e cooperazione sottoscritti dalle Comunità.

<sup>75</sup> Come evidenziato da Kietz & Maurer 2007.

<sup>76</sup> Ronchetti 2003, p. 8 et seqq.; Kietz & Maurer 2007, p. 21 et seqq.

<sup>77</sup> Importa meno, ai fini del discorso che investe l'*indirizzo politico* dell'Unione, la Corte di Giustizia.

<sup>78</sup> Per un quadro di tali accordi, da quello Plumb-Delors del 1988 (EP Doc 123.217), sino ad arrivare a

Anche nel caso degli accordi interistituzionali relativi alla definizione dei meccanismi di responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento<sup>79</sup> è evidente che il consolidamento di tale relazione - che si potrebbe dire fiduciaria, utilizzando le categorie della forma di governo parlamentare - va a vantaggio della Commissione, la quale ha tutto da guadagnare da una relazione preferenziale con il Parlamento europeo rispetto ad una *liason* inevitabilmente *dangereux* quale è quella con il Consiglio<sup>80</sup>.

Va rimarcata, quindi, l'importanza della disposizione in esame, la quale riconosce non soltanto il ruolo degli accordi interistituzionali ma affida alla Commissione la funzione della loro programmazione annuale e pluriennale. In realtà, l'affermazione può apparire anche leggermente enfatica: registrando punti di equilibrio tra due o più soggetti, negli accordi interistituzionali non rileva chi abbia assunto l'iniziativa. Prevedere una sorta di funzione e competenza di programmazione, può apparire, anzi, controproducente. Al più, la previsione in esame può essere vista come una norma promozionale affinché la Commissione sviluppi una più intensa attività di conclusione di accordi di questo tipo, presumibilmente con il Parlamento.

Del resto, l'art. 295 TFUE menziona tutti e tre i protagonisti del triangolo istituzionale di governo dell'Unione quali possibili parti degli accordi interistituzionali, senza stabilire priorità nell'iniziativa. La disposizione non sembra, peraltro, doversi interpretare in modo tale da imporre che tutti gli accordi siano sottoscritti da tutte le istituzioni e, sotto questo punto di vista, le critiche del Consiglio alla stipula di accordi tra Commissione e Parlamento possono considerarsi superabili, mentre l'accordo interistituzionale - purché ovviamente mantenuto entro i limiti consentiti dal rispetto del principio di lealtà istituzionale - consente dislocazioni di rapporti di forza tra istituzioni e, soprattutto, tra Parlamento e Commissione da un lato e Consiglio dall'altro.

La vera novità da segnalare nel Trattato di Lisbona è rappresentata dal riconoscimento nell'art. 295 TFUE della possibilità di imprimere natura vincolante agli accordi interistituzionali. La precisazione pone fine ad una questione dibattuta tra gli studiosi<sup>81</sup>, consentendo una graduazione di efficacia agli accordi, che dovrebbe in primo luogo fare riferimento alla volontà delle parti, e riconoscendo agli accordi vincolante piena idoneità ad integrare il disegno istituzionale dell'Unione.

#### 4. Il potere di iniziativa della Commissione e le sue articolazioni

Da sempre il sostanziale monopolio dell'iniziativa legislativa da parte della Commissione è stato considerato un elemento assolutamente centrale del disegno istituzionale europeo, costituendo il "cuore" di quel "metodo comunitario" che rende

---

quello del 2006 relativo alla modifica della decisione del Consiglio del 1999 sulla Comitologia ed introduttivo della "*procedura di regolamentazione con controllo*", cfr. Kietz & Maurer 2007, p. 29.

<sup>79</sup> Tra i quali, cfr., in particolare, l'accordo interistituzionale del 2000 (in OJ C 121 2001) che ha consentito l'avvio della Commissione Prodi. Sul punto, Ronchetti 2003, p. 14 et seqq. A tale accordo ne ha fatto seguito un altro nel 2005 (in OJ C 117E/125) contenente specifiche previsioni dedicate al tema dei conflitti di interesse ed alla sostituzione dei Commissari nel corso del mandato della Commissione (sez. II; para 2, 6 e 7). Per un quadro degli accordi in ordine ai rapporti Commissione-Parlamento, cfr. sempre Kietz & Maurer 2007, p. 42 et seqq.

<sup>80</sup> Ma per un approccio diverso, preoccupato della fagocitazione della Commissione da parte del Parlamento europeo, cfr. recentemente, Weiler 2010, p. 810 et seq.

<sup>81</sup> Per la quale, cfr. Ronchetti 2003, p. 31 et seqq. Driessen 2008, p. 551 et seqq., il quale fa riferimento ad accordi interistituzionali legalmente (di "*hard*" o "*soft*" law) o politicamente vincolanti. Questa ultima categoria è in grado di generare convenzioni interistituzionali.

irriducibile l'esperienza europea a quella di ogni altra organizzazione internazionale<sup>82</sup>. Il potere di iniziativa della Commissione può essere articolato in tre elementi che lo compongono<sup>83</sup>: il *potere di iniziativa in senso stretto*, ovvero la potestà esclusiva di avviare, con un proprio atto di proposta, il procedimento legislativo o altro procedimento decisionale dell'Unione; il *potere di emendare e modificare* in ogni momento *le proposte* nel corso del procedimento deliberativo; il *potere di ritiro della proposta*, con conseguente interruzione del procedimento.

#### 4.1. Il potere di iniziativa in senso stretto

Con riferimento al primo di questi elementi, ovvero il potere di iniziativa in senso stretto, sin da subito se ne è colta l'essenzialità per il radicamento istituzionale della Commissione. Il potere di stabilire quali siano i temi oggetto di procedimenti decisionali dell'Unione assume un naturale rilievo politico e la riserva di questo potere di selezione alla Commissione ha proiettato la stessa ben oltre i confini dell'amministrazione<sup>84</sup>. Si tratta di un essenziale potere di *agenda setting* sul quale la Commissione ha fatto leva nei suoi rapporti con il Consiglio ed il Parlamento europeo<sup>85</sup>. A rafforzare tale prerogativa contribuiscono tutta una serie di modalità di esercizio dello stesso, ovvero: la tecnicità della proposta, che rende più difficile la sua contestazione; il *linking* tra più proposte, per trovare nelle altre istituzioni decidenti interlocutori più disponibili su specifici punti e rendere così maggiormente praticabile un accordo complessivo<sup>86</sup>; la mobilitazione dell'opinione pubblica e dei gruppi di pressione a favore della proposta<sup>87</sup>, che trova oggi un canale di alimentazione rilevante nelle consultazioni pubbliche e nell'attività preparatoria che la Commissione può svolgere<sup>88</sup>.

Affidare alla Commissione il tendenziale monopolio dell'iniziativa legislativa<sup>89</sup> significa, inoltre, sottrarlo agli Stati membri, singoli o – soprattutto - associati tra loro e, quindi, ad un uso dell'iniziativa in termini di pressione politica da parte di "direttori"

<sup>82</sup> E la Commissione a qualsiasi altro Segretariato di Organizzazione internazionale, come sottolineato da O'Sullivan 2000, p. 723; Curtin 2009, p. 61; Dehousse 2011, p. 5. Majone 2011 p. 23, richiamando il libro bianco sulla Governance, ricorda come il metodo comunitario poggia su tre elementi basilari: indipendenza della Commissione; monopolio da parte di questa dell'iniziativa legislativa e ruolo della Corte di Giustizia. Cfr. anche Devuyt 2007-2008 per la sottolineatura dell'essenzialità della Commissione per la realizzazione del metodo comunitario, a sua volta elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale dell'Unione.

<sup>83</sup> Ponzano & Hermanin & Corona 2012, p. 6.

<sup>84</sup> Cfr. già Hallstein 1965, p. 781; Noel 1973, p. 130.

<sup>85</sup> Sul punto, cfr. soprattutto Pollack 1997, p. 121 e, per la situazione successiva al Trattato di Amsterdam, Pollack 1999.

<sup>86</sup> L'importanza delle operazioni di *package* tra più proposte è diffusa tra gli studiosi: cfr. Schmitter 1969, p. 163; Noel 1973, p. 131; Tallberg 2000, p. 849. Per la sottolineatura del *linkage* realizzato in seno al Consiglio delle proposte avanzate dalla Commissione, cfr. König & Junge 2011, p. 82 et seqq.

<sup>87</sup> L'importanza della mobilitazione dei gruppi di pressione interessati dal processo di integrazione è già evidenziata da Haas 1958, p. 313. Sull'*engrangement* caratteristico del metodo di Monnet, volto a realizzare una *capture* dei gruppi di interesse e delle *elites* nei procedimenti decisionali dell'Alta Autorità dell'ECSC, cfr. Featherstone 1994, p. 155.

<sup>88</sup> Per la valorizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa che consentano il dialogo della Commissione con la società civile, cfr. Chieffi 2007, p. 197, il quale richiama l'art. I-47 TCE, ora art. 11 TUE, relativo all'iniziativa legislativa dei cittadini. Per l'attuazione della previsione, cfr. il reg. (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 (OJ 11 marzo 2011 L 65/1) ed, ivi, comunque l'art. 10 sull'assenza di un obbligo della Commissione di procedere all'atto di iniziativa. A commento del regolamento, evidenziandone alcuni limiti cfr. Allegri 2012; Di Salvatore in corso di pubblicazione.

<sup>89</sup> La novità dell'esplicito riconoscimento nel Trattato di un *Vorschlagmonopol* alla Commissione è sottolineata da Martenczuk 2011, para 50.

stabili od improvvisati. In questo senso, l'iniziativa riservata è stata vista come una rilevante forma di garanzia degli stessi Stati membri, isolatamente considerati, a fronte di possibili coalizioni di interessi avversi e ciò a maggior ragione per gli Stati membri più piccoli nei confronti dei più grandi<sup>90</sup>.

Passando ad una prospettiva diacronica ed evidenziando uno dei profili più dibattuti attualmente circa una possibile "crisi della Commissione", è da evidenziare come il carattere esclusivo del potere della Commissione di avviare il procedimento legislativo sia andato incontro nel tempo ad una progressiva erosione. Tale erosione ha subito una accelerazione ad opera del Trattato di Lisbona. Di qui, secondo alcune ricostruzioni, una preoccupante "crisi" di una delle principali attribuzioni della Commissione<sup>91</sup>. Si tratta, peraltro, di una conclusione non unanimemente condivisa, sottolineandosi, da parte di altri studiosi<sup>92</sup>, la "sporadicità" di tali eccezioni al potere di iniziativa esclusivo della Commissione, che resterebbe, nell'architettura del TFUE, assolutamente prevalente.

In questa sede non è possibile ripercorrere analiticamente le tappe di questo processo di erosione<sup>93</sup>. Vale la pena di sottolineare soltanto come le limitazioni più significative siano state apportate, nel corso del tempo, dall'art. 22 TUE-Maastricht in materia di PESC ed art. 67 Trattato Cee-Maastricht per la cooperazione giudiziaria in materia civile. Coerentemente, del resto, con la struttura a pilastri del Trattato di Maastricht, in questi ambiti si assisteva ad una inversione del metodo comunitario, con l'attribuzione alla Commissione (così come agli Stati membri) di un potere di proposta al Consiglio dei Ministri. Lo stesso Trattato di Maastricht prevedeva poi l'introduzione di un potere di iniziativa "indiretta" a favore di Parlamento (art. 192 Trattato Cee-Maastricht, ora art. 225 TFUE) e Consiglio dei Ministri (art. 208 Trattato Cee-Maastricht, ora art. 241 TFUE) che potevano invitare e sollecitare la Commissione a presentare proposte "legislative"<sup>94</sup>.

Il Trattato di Lisbona accentua tale processo: il coinvolgimento della Commissione nelle decisioni relative alla PSDC (di spettanza del Consiglio dei Ministri) è sostanzialmente rimesso alle determinazioni dell'Alto Rappresentante; in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, la Commissione si vede affiancata nell'esercizio del potere di iniziativa da un quarto degli Stati membri (art. 76 TFUE), mentre un'incidenza ancora da verificare in concreto ha, infine, il riconoscimento dell'iniziativa legislativa popolare da parte dell'art. 11 TUE<sup>95</sup>.

Particolari effetti limitativi del potere di iniziativa legislativa della Commissione non dovrebbero probabilmente discendere dall'art. 2 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona<sup>96</sup>, il quale richiede "ampie consultazioni" tenendo conto "se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste", prima che la Commissione proponga atti legislativi. Si tratta, infatti, di una prescrizione generica che – ancorché apprezzabilmente connessa con l'idea di democrazia partecipativa – difetta di una specifica procedura volta a renderla cogente.

Una specifica procedura (artt. 6 e 7 del Protocollo n. 2) assiste, invece, il potere dei

<sup>90</sup> In questo senso, cfr. Temple Lang & Gallagher 2005, criticando le modifiche dei Trattati che hanno alterato progressivamente questo equilibrio.

<sup>91</sup> Cfr. Temple Lang 2002, p. 1612 et seq; Devuyt 2007-2008, p. 265; Ponzano & Hermanin & Corona 2012.

<sup>92</sup> Diedrichs & Wessels 2006, p. 221; Adam-Tizzano 2010, p. 175.

<sup>93</sup> Per il quale si rinvia alla recente analisi di Ponzano & Hermanin & Corona 2012, p. 8 et seqq. .

<sup>94</sup> a questo proposito, Edwards 2006, p. 9 scrive di un "*trigger mechanism*" che ha frequentemente consentito al Consiglio ed al Parlamento europeo di minare od anche usurpare il potere di *agenda setting* della Commissione.

<sup>95</sup> E del regolamento attuativo richiamato a nota 88. Per il passaggio in rassegna dei primi atti di iniziativa legislativa dei cittadini, cfr. Allegri 2012.

<sup>96</sup> Protocollo (n.2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Parlamenti nazionali di contestare proposte legislative non appropriatamente motivate con riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Siamo di fronte ad una previsione potenzialmente in grado di limitare in modo rilevante il potere di iniziativa legislativa della Commissione: come previsto dall'art. 7 ed andando ad esaminare immediatamente gli "esiti estremi" della procedura, se la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali si esprime per il mancato rispetto della proposta con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, una maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi nel Parlamento europeo può arrestare il procedimento legislativo<sup>97</sup>. In ogni caso, le valutazioni poste alla base della proposta della Commissione (e la loro divergenza con quelle espresse dai Parlamenti nazionali) possono assumere rilievo in un futuro giudizio innanzi agli organi di giustizia comunitaria.

A tutto ciò si aggiunge la prassi, risalente agli anni '80, per cui il Consiglio europeo invita la Commissione ad adottare iniziative in specifici ambiti. La Commissione agisce, in questa prospettiva, come iniziatore di secondo livello, risultando peraltro non agevole far cadere nel nulla gli inviti di un organo che vede al suo interno la presenza dello stesso Presidente della Commissione<sup>98</sup>.

E' da sottolineare, peraltro, come la formulazione del secondo comma dell'art. 17 TEU in commento abbia cura di limitare agli atti legislativi la riserva generale di iniziativa in capo alla Commissione. Al di fuori di tali atti, vale invece un principio di tassatività delle attribuzioni per cui la Commissione può esercitare un potere di iniziativa solo se previsto da specifica disposizione del Trattato.

## 4.2 La partecipazione al procedimento legislativo

Il ruolo ed il peso della Commissione nel procedimento di formazione degli atti legislativi dell'Unione varia sensibilmente a seconda del tipo di procedimento legislativo adottato, secondo l'odierna definizione dell'art. 289 TFUE. Nel corso del tempo, tale disciplina si è venuta arricchendo e precisando, passando dal modello originario della *procedura di consultazione*, a quella, introdotta dall'Atto Unico Europeo di *approvazione*, alla *procedura di codecisione*, nelle due versioni del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam, quest'ultima sostanzialmente fatta propria dal Trattato di Lisbona<sup>99</sup>. Un passaggio centrale, che interseca tale evoluzione, è rappresentato, inoltre, dall'abbandono del principio di unanimità, quale criterio generale di decisione in seno al Consiglio dei Ministri, a favore di un ampio – anche se non generalizzato – ricorso al principio della maggioranza qualificata (QMV), realizzatosi nel 1987<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona, cfr., per tutti, Morviducci 2008; Fasone 2009.

<sup>98</sup> Ponzano & Hermanin & Corona, p. 12 et seq.

<sup>99</sup> Per il passaggio in rassegna delle diverse procedure legislative, cfr. Corbett & Jacobs & Shackleton 2011, p. 232 et seqq.

<sup>100</sup> L'importanza di tale passaggio è evidenziata da Crombez & Hix 2011, p. 292 e p. 304 et seqq. Un'analisi delle conseguenze delle regole di voto in Consiglio dopo il Trattato di Nizza è presente in Mogberg 2002 e Tsebelis & Yataganas 2002: questi ultimi sottolineano la circostanza per cui il Trattato di Nizza rende le decisioni del Consiglio più difficili da raggiungersi e, conseguentemente, incrementa il ruolo dell'istituzione nel processo decisionale, rispetto al Parlamento europeo ed alla Commissione (che, invece, incrementa il peso della sua burocrazia). Le conseguenze che derivano dalla regola della QMV in seno al Consiglio per la Commissione (per quanto riguarda l'individuazione della posizione del Commissario prevalente) sono analizzate da Thomson 2008. Per quanto riguarda l'estensione del QMV nel Trattato di Amsterdam, in connessione con la redistribuzione delle posizioni in seno alla Commissione, cfr. – nella prospettiva del *Liberal intergovernmentalism* – Moravcsik & Nicoladis 1999.

E' da sottolineare come, secondo molti interpreti, non si sia trattato di un percorso e di un'evoluzione in cui la Commissione ha costantemente migliorato la propria posizione, ma anzi, dopo aver raggiunto un "picco" nella procedura di approvazione, essa avrebbe perso progressivamente terreno a favore di altre Istituzioni e, segnatamente, del Parlamento europeo<sup>101</sup>.

Nell'economia di questo lavoro non è possibile ripercorrere questa evoluzione (o involuzione...), limitandosi a prendere in considerazione il non trascurabile peso che la Commissione comunque svolge (può svolgere) secondo i trattati vigenti. Oltre, infatti, al ruolo di *agenda setter* già richiamato, la posizione che la Commissione riveste nel procedimento legislativo ordinario delineato dagli articoli 293 e 294 TFUE in relazione agli altri due soggetti del procedimento (Consiglio e Parlamento) la qualifica come interlocutore di entrambi, con significativi poteri di condizionamento sul corso del procedimento legislativo. Se infatti il Consiglio intende discostarsi dalla proposta della Commissione<sup>102</sup> nel corso della prima lettura<sup>103</sup>, ovvero dal parere contrario della Commissione agli emendamenti approvati dal Parlamento europeo, nel corso della seconda lettura, esso può farlo solo ricorrendo ad una decisione unanime<sup>104</sup>.

La Commissione si pone, quindi, allo snodo del procedimento decisionale, condizionando i rapporti tra le altre due istituzioni ed assumendo una posizione che è stata definita di *network broker*<sup>105</sup>: in ragione delle posizioni espresse dalla Commissione nella propria proposta o nel proprio parere, il Consiglio può essere costretto a passare dalla decisione a QMV a quella unanime, con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista politico.

Analogamente, anche per il Parlamento europeo può costituire un rischio politico la circostanza che il procedimento si arresti in seno al Consiglio in prima od in seconda lettura, in conseguenza dell'impossibilità per questo di raggiungere l'unanimità. Ciò può indurre il Parlamento ad assumere un atteggiamento più duttile di fronte alla proposta della Commissione, anche quando per esso non sarebbe un problema discostarsi da essa.

La Commissione può, inoltre, pre-definire politicamente il contenuto della propria proposta con il Parlamento, rendendo più difficile l'opposizione del Consiglio - che come si è sottolineato dovrebbe avvenire all'unanimità, mentre questo non è richiesto in caso di reiezione da parte del Consiglio di una posizione del Parlamento in prima lettura difforme dalla proposta della Commissione - ovvero con il Consiglio,

<sup>101</sup> Tra gli altri cfr. Tsebellis & Garret 2000, p. 25 et seq.; Rasmussen 2003, p. 5; Burns 2005, p. 11; Crombez & Hix 2011, p. 299 et seq., questi ultimi, segnalando, tuttavia l'importanza della concordanza politica o meno tra Commissione e Parlamento.

<sup>102</sup> La Commissione può modificare la proposta (non sostituirla con una differente) in ogni momento del procedimento, fin quando il Consiglio non abbia deliberato e non è richiesta motivazione del cambiamento: cfr la pronuncia nella causa 280/93 *Repubblica Federale di Germania v Consiglio* (5 ottobre 1994), para 36-38.

E' importante ricordare che il dovere di consultare il Parlamento europeo nel corso del procedimento legislativo, nei casi previsti dal trattato, include il dovere di consultarlo nuovamente ogniqualvolta il testo finale adottato, nel suo complesso, diverga sostanzialmente da quello sul quale era stato reso il primo parere, a meno che gli emendamenti corrispondano essenzialmente ai rilievi del Parlamento stesso: cfr. la pronuncia resa nella causa 388/92 *Parlamento europeo v Consiglio* (1° giugno 1994), para 10.

<sup>103</sup> E questo anche quando il Consiglio approvi la posizione in prima lettura del Parlamento che però si discosti dalla proposta della Commissione: cfr., sul punto, per l'interpretazione dell'art. 293 TFUE, Adam Tizzano 2010, p. 183.

<sup>104</sup> Art 294, para 9.

<sup>105</sup> Borras 2007. Cfr. anche Rasmussen 2003 e Burns 2004 p. 6 et seqq. che illustra come in alcuni casi l'abuso da parte della Commissione della propria posizione di *gate-keeper* abbia avuto delle conseguenze negative per la Commissione stessa.

imponendo al Parlamento che voglia in seconda lettura emendare la posizione del Consiglio il raggiungimento della maggioranza assoluta.

Soprattutto, come una approfondita letteratura ha sottolineato, nei casi di decisione a QMV, la Commissione può svolgere una funzione di aggregazione di maggioranze in seno al Consiglio, ovvero di minoranze di blocco, attraverso la ricerca e lo spostamento degli Stati membri *pivot* al suo interno e la ricerca di punti di equilibrio, anche facendo ricorso alla “strategia del male minore” (*lesser evil strategy*)<sup>106</sup>.

Tutto ciò presuppone la possibilità della Commissione di interporre tra Consiglio e Parlamento, secondo lo schema del *network broker*, appunto. E’ da notare, al riguardo, come l’art. 294, para 11, TFUE assicuri la partecipazione della Commissione ai lavori del comitato di conciliazione chiamato a riunirsi nel caso l’atto legislativo non sia stato ancora approvato al termine delle due letture previste dal medesimo art. 294. Nella formulazione secondo cui la Commissione “*prende ogni iniziativa necessaria per favorire un riavvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio*” è possibile vedere il riconoscimento di tale ruolo mediatore.

Le disposizioni del regolamento del Parlamento europeo confermano il riconoscimento del ruolo di interlocutore attivo della Commissione, in grado di condizionare in modo non secondario i tempi del processo legislativo, specie nella prima lettura<sup>107</sup>.

La linearità di questo schema si incrina però allorché Consiglio e Parlamento possono dialogare tra loro senza il necessario filtro della Commissione: è ciò che avviene nella procedura di conciliazione prevista per la terza lettura nel procedimento di codecisione<sup>108</sup>, ammessa, a partire dalla prassi successiva al trattato di Amsterdam, già dalla prima lettura ed in grado di produrre i cosiddetti *early-agreements* in ordine al contenuto dell’atto da adottare. Come gli studiosi hanno rilevato, la possibilità per Consiglio e Commissione di dialogare direttamente al fine di determinare il contenuto dell’atto legislativo trasforma profondamente il procedimento legislativo: esso acquista speditezza ed informalità al costo, tuttavia, di perdere trasparenza<sup>109</sup>.

Il Consiglio subisce nella cosiddetta *fast-track legislation* una politicizzazione della

<sup>106</sup> Sulla strategia del *lesser evil*, Schmidt 2000, p. 50 et seqq. L’importanza delle minoranze di blocco in seno al Consiglio rese possibili dal voto a QMV è evidenziata da Burns 2004, p. 13. Per la capacità della Commissione di orientare le scelte in seno al Consiglio facendo leva su quegli Stati membri che possono determinare il raggiungimento della QMV o della minoranza di blocco e che, per questo motivo, si definiscono come *pivot*, cfr. anche Crombez & Hix 2011, p. 306, con riferimento all’esperienza delle Commissioni post-Maastricht. Cfr anche gli autori citati a nota 100 per ciò che concerne i problemi derivanti dal QMV adottato nel Trattato di Nizza.

<sup>107</sup> Per la prima lettura, cfr gli artt. 53-59, ed ivi varie previsioni di rinvio temporale delle votazioni e di richieste di pareri alla Commissione sugli emendamenti in votazione; per la seconda lettura, cfr., in particolare, gli artt. 63, para 5, e 66, para 5, ancorché entrambi in termini facoltizzanti.

Per un’analisi del procedimento legislativo di codecisione in seno al Parlamento attenta alle disposizioni regolamentari, cfr. Vosa 2009 (1) (2). In Vosa 2009 (2), p. 11, cfr. anche un’interessante difesa del ruolo del diritto parlamentare applicato all’ordinamento europeo.

<sup>108</sup> Cfr. artt. 67-69 del Regolamento ed allegato XX “*Codice di condotta per la negoziazione nel contesto della procedura legislativa ordinaria*”.

<sup>109</sup> Sul tema degli *early-agreements* e sulla loro capacità di incidere sull’equilibrio istituzionale dell’Unione, la letteratura scientifica è molto ampia. Con particolare riferimento alla posizione della Commissione, cfr., tra gli altri, Farrel & Heritier 2003; Rasmussen 2007; Heritier & Reh 2009; Reh & Heritier & Bressanelli & Koop 2010. Per una trattazione dedicata all’impatto sul procedimento legislativo, cfr. ora Costa & Dehousse & Trakalová 2011.

L’“efficienza” degli *early-agreement* è dimostrata dalla percentuale di procedimenti legislativi che si concludono in prima lettura; percentuale che nel 2009 si è attestata all’86 % del totale (Reh & Heritier & Bressanelli & Koop 2010, p. 2 et seqq.). Il “risparmio dei costi di transazione” insito nel ricorso alla *fast-track legislation* è evidenziato ora da Heritier 2012, p. 41 et. seqq.

propria attività, in conseguenza del contatto più stretto con il Parlamento<sup>110</sup>, mentre in seno al Parlamento acquisiscono maggiore rilievo talune figure (il *rapporteur* ed - eventualmente - il *rapporteur* ombra, specie se della stessa nazionalità del Presidente di turno del Consiglio e non distanti dalla linea mediana dei membri del Parlamento europeo) rispetto ad altre (i Gruppi minori, soprattutto, ma anche i Presidenti di Commissione ed i Presidenti di Gruppo, se tagliati fuori dalle trattative tra *rapporteur* e rappresentante del Consiglio)<sup>111</sup>.

Ciò che va segnalato, in questa sede, è il rischio di perdita di terreno per la Commissione, che può trovarsi ai margini della rete di contatti e negoziati ormai diretti tra i “due legislatori”<sup>112</sup>.

Se la Commissione perde la propria centralità nel procedimento legislativo ordinario, per la prassi appena descritta, si può comprendere l’affermazione apparentemente paradossale per cui essa mantiene un ruolo predominante nei procedimenti legislativi nei quali gli *early-agreements* non sono previsti e, pertanto, nel procedimento per consultazione ed in quello per approvazione, nei casi in cui il TFUE li prevede. E’ al di fuori, quindi, del procedimento legislativo ordinario che occorre guardare per recuperare un ruolo di reale *network broker* dell’istituzione qui considerata.

### 4.3. Il potere di ritiro della proposta

Il potere di ritiro della proposta costituisce l’arma ultima di negoziazione della Commissione nella procedura legislativa. E’ evidente, infatti, che in caso di iniziativa legislativa esclusiva, il ritiro possa essere utilizzato come strumento dissuasivo estremo nei confronti di Parlamento e Consiglio decisi a discostarsi in modo inaccettabile (per la Commissione) dalla proposta iniziale<sup>113</sup>.

Trattandosi di una valutazione essenzialmente politica, utilizzabile anche in una prospettiva tattica, come si è appena detto, è difficile pensare ad una sindacabilità giurisdizionale della decisione di ritiro, basata sulla effettiva fondatezza della stessa<sup>114</sup>.

L’affermazione di limiti giuridici a tale potere segnerebbe, peraltro, un riassetto dei poteri a favore degli altri protagonisti del procedimento legislativo e determinerebbe una non trascurabile modificazione della posizione istituzionale della Commissione (nel senso di un suo indebolimento) e della stessa “forma di governo”

<sup>110</sup> Farrel Heritier 2004, p. 1198 et seqq.; Häge 2011. Secondo alcune ricostruzioni (Thomson & Hosli 2006, p. 413) è il Consiglio, comunque, il maggiore beneficiario nel “*recent legislative decision-making*”.

<sup>111</sup> Farrel Heritier 2004, p. 1200 et seqq.; Rasmussen 2010, spec. p. 61 per una rilettura complessiva del tema. Interessanti considerazioni sull’aggregazione delle maggioranze in seno al Parlamento europeo nella procedura legislativa in esame, in relazione alla consistenza dei Gruppi politici in Naurin & Rasmussen 2011 e, specialmente, in Yordanova 2011. Specifica attenzione al ruolo delle Commissioni del Parlamento che si presentano come la sede nel quale l’*early agreement* può essere rapidamente definito in Settembri & Neuhold 2009, spec. p. 146.

Una riflessione sul tema, volta ad attenuare le zone d’ombra della prassi, è stata svolta dalla Conferenza dei Presidenti di Commissione del Parlamento nell’autunno 2010. Sul punto, cfr. Corbett & Jacobs & Shackleton 2011, p. 245.

<sup>112</sup> Della Commissione come “*loser*” nella rete di relazioni con Parlamento e Consiglio che si svolgono sempre più frequentemente in una sfera informale (e la procedura di codecisione ne costituisce un esempio) e dell’assunzione da parte del Parlamento di un ruolo di rivale, più che di alleato della Commissione, scrive Stacey 2003, p. 939 e p. 950.

<sup>113</sup> Schmidt 2000, p. 56.

<sup>114</sup> A queste conclusioni giungono anche Adam & Tizzano 2009, p. 177; Martenczuk 2011, para 64 et seqq. Cfr. anche, in questo senso la decisione resa nella C-188/85 *Fediol/Commission* (14 luglio 1988).

dell'Unione: uno degli strumenti di *agenda setting* a disposizione della Commissione verrebbe, infatti, ad essere sottratto alla stessa e questo avverrebbe in un quadro che, come si è visto, tende già a ridimensionare il peso della Commissione nel procedimento legislativo.

Una possibile evoluzione in questa direzione potrebbe essere determinata, comunque, dal successo e radicamento della procedura relativa alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel già ricordato Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona, per quel che concerne la possibilità di un controllo giudiziale sulle ragioni per cui la Commissione decide di non ritirare la propria proposta, nonostante l'opposizione dei Parlamenti nazionali.

Analogamente, un'accezione rigorosa dell'iniziativa legislativa popolare dovrebbe comportare una limitazione della libertà di azione della Commissione in ordine alla proposta presentata sulla base di tale iniziativa<sup>115</sup>.

E' peraltro vero che anche un uso ripetuto e troppo frequente dell'arma estrema del ritiro della proposta può determinare un deterioramento dei rapporti politici complessivi tra Commissione e Consiglio e, soprattutto, tra Commissione e Parlamento, con la conseguente possibile attivazione degli strumenti di responsabilità politica del secondo nei confronti della prima.

E' da segnalare conclusivamente sul punto che l'importanza del tema ha condotto alla sua inclusione nel contenuto degli accordi interistituzionali tra Parlamento e Commissione: omettendo le precedenti versioni, va ricordato che il par. n. 39 del vigente accordo quadro del 2010 impegna la Commissione a fornire motivazione dettagliata della decisione di ritirare proposte sulle quali il Parlamento si sia già espresso in prima lettura. Analogamente, il par n. 40 iv) impegna la Commissione a ritirare, se del caso, le proposte respinte del Parlamento o a specificare, con una dichiarazione innanzi al Parlamento, i "motivi importanti" che ostino al ritiro<sup>116</sup>.

## 5. Durata in carica della Commissione

L'art. 17 comma 3 TUE fissa in cinque anni la durata in carica della Commissione. Viene così confermata la soluzione introdotta per la prima volta dal Trattato di Maastricht (e confermata dalle successive modifiche dei trattati istitutivi), abbandonando il termine quadriennale dell'art. 158 del Trattato CEE nella sua formulazione originaria.

Ciò che più conta è che tale termine venga definito – anche in questo caso riprendendo la soluzione del Trattato di Maastricht<sup>117</sup> - sulla base della durata della legislatura del Parlamento europeo, stabilendosi un legame ben preciso tra una determinata composizione del Parlamento ed una determinata composizione della Commissione. L'interpretazione dell'art. 17 comma 7 e dell'art. 246 TFUE esclude chiaramente che il termine quinquennale possa essere sganciato dalla durata della legislatura del Parlamento europeo, come pure sarebbe stato possibile in una configurazione istituzionale di tipo diverso, latamente ispirata alla separazione strutturale dei poteri caratterizzante la forma di governo presidenziale, che avrebbe reso maggiormente autonoma la Commissione.

Ispirandosi alla logica di fondo della forma di governo parlamentare, l'art. 17 TUE

<sup>115</sup> In questa linea, cfr. Ferraro 2011.

<sup>116</sup> Che l'impegno della Commissione a ritirare le proposte respinte dal Parlamento nella procedura di codecisione equivalga a "*a new de facto power*", era stato evidenziato da Stacey 2003, p. 942, con riferimento già al *Codice di condotta* del 1995.

<sup>117</sup> Sulla importante novità della sincronizzazione dei tempi di nomina di Commissione e Parlamento nel Trattato di Maastricht, cfr. Westlake 1998, p. 442.

accoglie la soluzione per cui l'organo esecutivo<sup>118</sup> ripete la sua legittimazione da una determinata assemblea parlamentare e, terminata la legislatura, viene a necessaria scadenza anch'esso.

E' da sottolineare, inoltre, che il termine quinquennale va riferito al collegio e non ai singoli componenti: come precisa l'art. 246 TFUE, in caso di cessazione per qualsiasi ragione dall'ufficio di uno dei commissari (dimissioni volontarie o d'ufficio o decesso), esso viene sostituito da un nuovo membro della stessa nazionalità "*per la restante durata del mandato del membro*", a meno che non si decida di lasciare vacante l'incarico, "*in particolare se la restante durata del mandato è breve*".

In caso di dimissioni o decesso dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'art. 246 para 5 ha cura di precisare che la sostituzione avverrà nel rispetto della peculiare procedura di nomina prevista dall'art. 18 TUE.

Appare piuttosto eccentrica rispetto all'ispirazione della forma di governo parlamentare appena richiamata l'applicazione del medesimo meccanismo alla figura del Presidente della Commissione in caso di dimissioni volontarie o d'ufficio ovvero di morte di questo (art. 246 comma 4 TFUE): fermo restando il collegio dei Commissari, viene sostituito il solo Presidente. Non può non sfuggire la delicatezza della situazione in cui un nuovo Presidente viene ad essere preposto ad un collegio che non ha contribuito a formare. La soluzione fatta propria dall'art. 246 para 4 TFUE si pone, peraltro, in controtendenza con la tendenza a rafforzare la posizione del Presidente della Commissione in seno al collegio, come si avrà modo di evidenziare in seguito<sup>119</sup>. Non a caso, nelle forme di governo parlamentari, la morte, l'impedimento permanente o le dimissioni volontarie del Primo ministro determinano in genere la cessazione dalle funzioni dell'intera compagine per il venir meno dell'elemento unificante della compagine governativa<sup>120</sup>. Non è peraltro escluso che una soluzione di questo tipo possa affermarsi anche a livello europeo in via convenzionale, per dimissioni volontarie dei rimanenti componenti del collegio, non restando esclusa dalla formulazione letterale della disposizione in esame.

Coerentemente ad un principio spesso presente negli ordinamenti costituzionali statali, volto ad assicurare la continuità degli organi fondamentali ed evitare pericolose lacune, l'art. 246 comma 6 TFUE prevede che in caso di dimissioni volontarie di tutti i componenti della Commissione, questi restino in carica per assicurare "*gli affari di ordinaria amministrazione*" fino alla loro sostituzione. Vi è comunque spazio per una elaborazione giuridica, di matrice essenzialmente giurisprudenziale, sulla nozione di ordinaria amministrazione e sui limiti che essa può opporre alle determinazioni della Commissione.

Nel caso in cui, invece, le dimissioni non siano di carattere volontario, ma d'ufficio, ovvero legate ad una sopravvenuta inidoneità del Commissario a svolgere le proprie funzioni (ed il riferimento principale sembra essere quello ai casi di impedimento permanente per ragioni di salute, ovvero alla "*colpa grave*" evocata dall'art. 247 TFUE), il meccanismo di continuità non può evidentemente funzionare. Nel caso di dimissioni singole, sarà necessario ricorrere alla riassegnazione del portafoglio "*ad interim*", fino alla nomina del successore. Più problematico si pone il caso di cessazione dall'incarico di questo tipo dell'intera Commissione. Il caso non sembra regolato esplicitamente e la soluzione dovrà probabilmente essere rinvenuta

<sup>118</sup> Espressione da intendere con le cautele precedentemente esposte nel testo al paragrafo 1.

<sup>119</sup> La coerente conclusione di Karagiannis 2000, p. 50 è che "*le président n'est pas le socle sur lequel repose juridiquement la Commission; autrement, la procédure de l'art. 215 [ex 159], al 3 relative au remplacement de président – sans remplacement parallèle des autres commissaires – n'aurait aucun sens*".

<sup>120</sup> Così., per l'esperienza italiana, Ambrosi 2008 (1), p. 856 ed ivi ulteriori riferimenti.

nell'anticipazione della nomina della nuova Commissione<sup>121</sup>.

E' da sottolineare, come né dall'art. 17 TUE né dall'art. 244 TFUE emergano limiti alla possibilità di rinnovo del mandato per il Presidente e per gli altri componenti della Commissione. Del resto, in questo senso si è orientata la prassi con la nomina di José Manuel Barroso a Presidente della Commissione per la seconda volta nel settembre 2009.

## 6. La Commissione come istituzione indipendente

L'indipendenza della Commissione dagli Stati membri costituisce un tratto qualificante del disegno istituzionale comunitario sin dalle sue origini<sup>122</sup>. L'art. 157 del Trattato CEE del 1957 e, prima ancora, con riferimento all'Alta Autorità, l'art. 9 del Trattato CECA sancivano già in modo espresso l'obbligo per i componenti di Commissione ed Alta Autorità di svolgere le proprie funzioni in piena indipendenza, senza sollecitare od accettare istruzioni da alcun Governo od altro organismo (pubblico o privato, si può specificare<sup>123</sup>). Solo in questo modo si sarebbe potuto ammettere all'interno dell'organo il principio del voto a maggioranza, altrimenti destinato ad essere risucchiato nella logica delle relazioni intergovernative ed interstatali<sup>124</sup>, con esiti imprevedibili in un collegio in cui lo scarto nella provenienza dei componenti dai diversi Stati membri non è mai stato superiore ad 1.

A tale affermazione di principio ha fatto – anche in questo caso dalle origini - da corollario l'imposizione di incompatibilità ed obblighi di astensione a carico dei Commissari, come testimoniato dall'art. 9 del Trattato CECA e 157, para 2, terzo comma, Trattato CEE del 1957.

Non solo, ma anche a garanzia dell'effettività di tali previsioni, l'art. 12 del Trattato CECA e 160 del Trattato CEE del 1957 prevedevano la possibilità di una rimozione dei Commissari ad opera della Corte di Giustizia, su istanza della Alta Autorità/Commissione o del Consiglio, tracciando una via giurisdizionale di sanzione del dovere di indipendenza nella quale si segnala il potere di attivazione (ed anche di sospensione in via cautelare) da parte del Consiglio.

Risulta inevitabile, poi, man mano che la posizione istituzionale del Parlamento si è venuta rafforzando nel sistema europeo e le relazioni Parlamento-Commissione si sono andate facendo più strette, che il Parlamento abbia preteso di esercitare una vigilanza di natura politica sul rispetto dell'obbligo di indipendenza da parte dei componenti della Commissione. Significativa, sotto questo punto, di vista l'inclusione di disposizioni relative alla salvaguardia dell'indipendenza dei Commissari negli accordi quadro tra Parlamento e Commissione del 2005<sup>125</sup> e del 2010<sup>126</sup>; la collocazione di tali previsioni nella sezione "Responsabilità politica"; la valorizzazione del ruolo e delle responsabilità del Presidente della Commissione in tale verifica; il maggiore dettaglio che l'accordo più recente presenta<sup>127</sup>.

<sup>121</sup> Per il mantenimento dei "pieni poteri" da parte dei membri dimissionari della Commissione Santer, fino al momento della loro sostituzione, cfr. la pronuncia nel caso 219/99 *British Airways plc v. Commissione delle Comunità europee* (Tribunale di primo grado 17 dicembre 2003), para 56.

<sup>122</sup> Sull'essenzialità della Commissione – e della sua indipendenza – nel disegno istituzionale di J. Monnet, cfr. per tutti, Featherstone 1994.

<sup>123</sup> Sul *lobbying* nell'Unione europea, cfr. recentemente, in una prospettiva comparata, Petrillo 2011.

<sup>124</sup> Per la stretta connessione tra configurazione della Commissione, anche nella sua composizione, e metodo comunitario, cfr. Temple Lang 2002.

<sup>125</sup> Sez. II, para 2, 6 e 7.

<sup>126</sup> Sez. II, para 3 e 4.

<sup>127</sup> Richiedendo al codice di condotta dei commissari di disciplinare la partecipazione di membri della Commissione a campagne elettorali. Il codice di condotta per i Commissari ha la sigla C (2011) 2904.

Le travagliate vicende della Commissione Santer<sup>128</sup>, con i problemi relativi ai conflitti di interesse di uno dei suoi componenti<sup>129</sup> hanno dimostrato che il problema della garanzia di indipendenza non è risolvibile sulla base di mere previsioni contenute nei trattati istitutivi e che forse, più che delle ingerenze dai Governi degli Stati membri, le insidie più pericolose per la Commissione provengono da soggetti non pubblici.

E' probabilmente alla luce di tale esperienza che si è deciso di inserire all'interno dello stesso TUE la previsione sulla necessaria garanzia di indipendenza, oltre che di competenza generale, dei Commissari, precedentemente contenuta nell'art. 213 Trattato CEE-Nizza. Ciò al fine di conferire maggiore rilievo alla previsione, anche se ora l'interprete deve coordinare l'affermazione di principio dell'art. 17, comma 3 TUE, con gli artt. 245 e 247 TFUE, che la specificano.

Per quanto riguarda più strettamente la garanzia di indipendenza dagli Stati membri (ed, in particolare, dai Governi) non si può ignorare che la nomina di un Commissario costituisce un momento politicamente sensibile per qualsiasi esecutivo nazionale. Di qui, la tendenza a considerare la nomina "*a useful piece of political patronage*"<sup>130</sup> dai molteplici possibili scopi: per gli Stati medio-grandi essa può essere usata "*to reward loyal service or to remove from the domestic scene*"<sup>131</sup> ed, in ogni caso, per stabilire un *trait d'union* vitale tra Bruxelles ed il proprio establishment politico ed istituzionale<sup>132</sup>. Per gli Stati di recente accessione e per quelli più piccoli si tratta di incarico di rilievo politico primario in sé<sup>133</sup>. Si tratta di un dato di fatto ineliminabile<sup>134</sup>, solo a partire dal quale un concreto discorso di salvaguardia dell'indipendenza della Commissione e dei suoi componenti può essere svolto.

Un approccio realistico al tema deve far leva soprattutto sugli strumenti di sindacato politico nei confronti dei Commissari. Sotto questo punto di vista, sede di privilegiata per far emergere situazioni di conflitto di interesse appaiono innanzitutto gli *hearings* dei candidati Commissari, mentre in costanza di mandato assumono rilievo gli strumenti di sindacato ispettivo del Parlamento e la valorizzazione dell'assunzione di responsabilità del Presidente della Commissione per i componenti del suo collegio. L'esito ultimo di questa – preferibile perché più facilmente attivabile – via al sindacato politico sul comportamento dei componenti della Commissione è rappresentato dalla possibile richiesta del Parlamento al Presidente della Commissione di ritirare la

<sup>128</sup> Sulla vicende che hanno portato alla crisi ed alle dimissioni della Commissione Santer, cfr. Tomkins 1999. I problemi di fondo che il Presidente della Commissione Santer ha dovuto fronteggiare nei rapporti con la sua Commissione ed i suoi Commissari sono accuratamente considerati da Peterson 1999. Un elemento positivo nella vicenda è evidenziato da Chaltiel 2004, p. 630, secondo cui "*la nuit du 15 au 16 mars 1999 pouvait déjà apparaître comme un moment démocratique. En effet, alors même que le Parment menaçait de renverser la Commission Santer, celle-ci décide de démissionner collectivement*".

<sup>129</sup> Sull'*affaire* Cresson, cfr. l'esito finale nella pronuncia resa dalla Corte di Giustizia nel caso 432/04 *Commissione delle Comunità europee v Edith Cresson* (11 luglio 2006).

<sup>130</sup> Spence 2006 (1), p. 35. Sul punto, cfr. comunque van Miert 1973, p. 261 et seq.

<sup>131</sup> Spence 2006 (1), p. 35.

<sup>132</sup> Sulle logiche che presiedono alla selezione dei Commissari, cfr. l'analisi di Wonka 2007, il quale enfatizza il "*driver's seat*" dei Governi degli Stati membri (p. 173), in un sistema di "*defensive and offensive goals*", collegati agli interessi degli Stati membri medesimi (p. 174). Questa analisi diviene più complessa ed articolata in Wonka 2008, con riferimento al processo di decisione in seno alla Commissione: gli scenari "*national agent*" e "*portfolio*" sono individuati come i più appropriati per descrivere il comportamento dei Commissari. Cfr. anche Thomson 2008 per la messa in evidenza della frequente corrispondenza tra la posizione della Commissione e la posizione dello Stato membro di appartenenza del Commissario responsabile dell'elaborazione della proposta legislativa, nel regime di QMV. Maggior rilievo al *portfolio scenario* è dato da Egeberg 2006, che sottolinea "*the logic of socializations and mutual relationship promoted by collegial dimension of the institution*":

<sup>133</sup> Come sottolineato da Döring 2007.

<sup>134</sup> E verificabile nell'esperienza di più di una Commissione. Per il caso della Commissione Santer, cfr. Peterson 1999, p. 53.

fiducia al singolo Commissario e l'impegno del Presidente della Commissione a prendere seriamente in considerazione tale richiesta, secondo quanto si vedrà *infra*. Tutto ciò – si ribadisce - soprattutto con riferimento ad ipotesi di conflitti di interesse dei Commissari, mentre sembra piuttosto remota l'ipotesi di attivazione di forme di responsabilità per accondiscendenza nei confronti di illegittime pressioni o richieste da parte degli Stati membri.

## 7. La composizione della Commissione

I due lunghi paragrafi dell'art. 17 TUE dedicati alla composizione della Commissione, con la molteplicità di soluzioni contenuta al loro interno - una per il periodo fino al 2014, l'altra per il periodo successivo, una terza (che alla fine ha prevalso) in grado di sovrapporsi e sostituirsi alla seconda – testimoniano la delicatezza della scelta in ordine ai criteri di composizione della Commissione.

Sin dalla fondazione delle Comunità, del resto, tale scelta si è rilevata assolutamente centrale, non solo per l'identità istituzionale della Commissione ma per l'architettura complessiva dell'edificio comunitario. Se la Commissione (e prima ancora l'Alta Autorità per la Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio) doveva rappresentare, infatti, l'istituzione comunitaria per eccellenza, sottratta alla logica intergovernativa ed in grado di promuovere l'interesse dell'Unione, era inevitabile pensare ad una composizione nella quale nessuno Stato membro era escluso, pur nel quadro di una rappresentanza di individui e non di Stati. In quanto organo di individui, poi, il peso di ciascun commissario nella Commissione non poteva essere diversificato secondo una logica di ponderazione di voti in relazione alla popolazione degli Stati, così come avveniva nel Consiglio<sup>135</sup>. Al tempo stesso, uno spazio di recupero del diverso peso demografico e politico degli Stati membri poteva realizzarsi consentendo un limitato margine di oscillazione del numero dei Commissari assegnati ai diversi Stati membri<sup>136</sup>.

L'art. 157 del Trattato CEE nella sua versione originaria rappresenta il punto di equilibrio di molteplici esigenze tra loro differenziate e non sempre convergenti: indipendenza della Commissione; mantenimento di un minimo collegamento con gli Stati membri, funzionalità dell'Istituzione.

Si tratta di una soluzione destinata a prevalere rispetto a quella dell'art. 10 Trattato CECA, che prevedeva il ricorso alla cooptazione di uno dei componenti da parte degli altri otto membri del collegio, mentre nel lungo periodo essa è stata messa alla prova a seguito dell'allargamento progressivo dell'Unione a nuovi Stati membri che ha posto l'esigenza della ricerca di nuovi punti di equilibrio tra rappresentatività e funzionalità: al crescere dei componenti della Commissione, in conseguenza dell'allargamento, si è temuto che corrispondesse una decrescita della funzionalità dell'organo, in conseguenza del suo appesantimento.

Già in vista del Trattato di Maastricht, in occasione della Conferenza Intergovernativa del 1991, il problema di un ripensamento della composizione della Commissione viene affrontato, anche se il Trattato non registra alcuna soluzione sul punto e delinea una Commissione a diciassette membri<sup>137</sup>.

E', per la prima volta, nel protocollo allegato al Trattato di Amsterdam<sup>138</sup> che viene esplicitamente prevista l'eliminazione del secondo commissario per taluni Stati

<sup>135</sup> Cfr. art. 148 para 2 Trattato CEE nella sua formulazione originaria.

<sup>136</sup> Attraverso la previsione del para 1 dell'art. 157 Trattato CEE, in base alla quale taluni Stati potevano avere due Commissari, anziché uno soltanto.

<sup>137</sup> Featherstone 1994, p. 167.

<sup>138</sup> Protocollo (n.7) sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione: art. 1.

membri, peraltro compensata da una modifica dei criteri di ponderazione dei voti. Si tratta di un intervento che non richiede una modifica testuale dell'art. 157 del Trattato CEE che mantiene sul punto un carattere di elasticità.

Nel Trattato di Nizza, l'art. 213 del Trattato CEE eleva a venti il numero dei Commissari, mentre il Protocollo sull'allargamento dell'Unione europea allegato a tale Trattato prevede per la prima Commissione successiva al 1° gennaio 2015 la riduzione ad uno per Stato dei Commissari ed, inoltre, a partire dal momento in cui l'Unione raggiungerà il numero di ventisette Stati membri, l'introduzione di criteri di rotazione in una Commissione il cui numero di commissari (fissati dal Consiglio europeo) dovrà comunque essere inferiore a quello degli Stati membri (art. 4).

Con tale ultima previsione, il "tabù" della rappresentanza di tutti gli Stati membri nella Commissione sembra essere rotto, come dimostrano le successive proposte di modifica dei trattati. E' il caso, innanzitutto, della discussa soluzione accolta nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa deliberato dalla Convenzione sull'avvenire dell'Europa che prevedeva, a partire dal 2009, un collegio di tredici Commissari (ai quali si aggiungevano il Presidente ed il Ministro degli affari esteri dell'unione/Vicepresidente) con diritto di voto, scelti in base ad un criterio di rotazione ed altri Commissari privi di diritto di voto appartenenti agli altri Stati membri (art. 25).

Le difficoltà di funzionamento, politiche e tecniche, di tale modello, evidenziate dalla stessa Commissione<sup>139</sup>, oltre che da numerosi commentatori<sup>140</sup>, hanno indotto ad abbandonarlo nel TCE che riprende la soluzione del Trattato di Nizza, con la precisazione che il numero dei Commissari è pari ai due terzi degli Stati membri, compreso Presidente e Ministro degli affari esteri (art. I-26).

La Conferenza Intergovernativa del 2007 riceve il mandato di riprendere le soluzioni del TCE e da questa opzione scaturisce il vigente art. 17 TUE.

Il punto di equilibrio insito nella soluzione prefigurata dall'art. 17 TUE, con una Commissione composta da un numero di Commissari inferiore al numero di Stati membri, a partire dal 2014, si è dimostrato alla prova dei fatti insoddisfacente. L'esigenza di (pari) rappresentanza degli Stati membri ha finito per prevalere su quella di funzionalità, anche probabilmente alla luce della non dimostrata incapacità di una Commissione a 27 Stati membri a svolgere adeguatamente le proprie funzioni<sup>141</sup>. Di qui, sulla base di una clausola di salvaguardia presente nell'ultimo periodo del para 5 dell'art. 17, la decisione del Consiglio europeo dell'11/12 dicembre

<sup>139</sup> La Commissione nel suo Parere ai sensi dell'art. 48 del Trattato sull'Unione in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti degli Stati membri (COM (2003) 548 final del 17 settembre 2003) definisce la soluzione della Convenzione "*complicated, muddled and inoperable*", in grado di minare la legittimazione e l'efficienza della Commissione, in conseguenza dell'introduzione di membri della Commissione di prima e seconda categoria (I.2). In alternativa, la Commissione propone la valorizzazione di Gruppi di Commissari, in grado di assicurare *collegiality and consistency of policy* e la cui disciplina dovrebbe essere principalmente contenuta nel regolamento interno della Commissione (I.4). Analogamente, in precedenza, cfr. la *Comunicazione della Commissione sull'Architettura istituzionale* dell'11.12.2002. COM (2000) 728 final/2, p. 19.

Il ridotto spazio di manovra della Commissione in seno alla Convenzione europea nel far valere le proprie posizioni, a causa del metodo di lavoro proprio della Convenzione è evidenziato da Christiansen & Gray 2003, p. 16 et seqq.

<sup>140</sup> Mattera 2003, p. 7 et seqq.; Ponzano 2004, p. 502 e 511; Spence 2006 (1), p. 58 et seqq.

<sup>141</sup> Ponzano 2004, p. 508 et seqq. anche se l'A. si pone il problema della funzionalità di una Commissione a 35 componenti (p. 513). Per una accurata ricostruzione delle modalità di funzionamento della Commissione a 27, che smentisce le previsioni di paralisi di funzionamento, cfr. Grassi 2009. Sul basso tasso di conflittualità all'interno della Commissione, cfr. anche Savino 2006, p. 1046 et seq.

2008<sup>142</sup> e del Consiglio europeo del 18/19 giugno 2009<sup>143</sup>, dietro la spinta dell'Irlanda, di mantenere la soluzione della presenza di un Commissario per ogni Stato membro. Solo l'esperienza dei prossimi anni sarà in grado di dimostrare o meno la fattibilità politica ed amministrativa di tale opzione.

## 8. La Commissione come organo collegiale: nomina, relazioni tra i membri, revoca

### 8.1 Il procedimento di nomina della Commissione e le sue articolazioni

La progressiva emersione della figura del Presidente della Commissione è indissolubilmente legata alla natura ed al ruolo inevitabilmente politico della Commissione<sup>144</sup> ed all'esigenza di identificare al suo interno una *leadership* in grado di offrirle una legittimazione politica senza la quale essa non può efficacemente operare.

Il rilievo centrale di tale figura era, a dire il vero, perfettamente chiaro sin dai primi anni di funzionamento delle Comunità, nonostante i trattati istitutivi descrivessero con una sorta di *understatement* istituzionale la figura<sup>145</sup>. E' sufficiente ricordare la feroce battaglia politica in ordine al fallimento della ri-candidatura di Walter Hallstein nel 1967 o della candidatura di Jean-Luc Dehaene nel 1995 per rendersi conto dell'attenzione con cui i Governi degli Stati membri hanno da sempre guardato a tale figura. Del resto, una *leadership* politica si impone in un collegio che "*has always been a rather motley collection of individuals of varying talents, united by no ideology, party affiliation, or vision of Europe*"<sup>146</sup>.

L'emersione, nei trattati istitutivi, del distinto ruolo del Presidente della Commissione avviene con la modifica dell'art. 158 del Trattato CEE ad opera del Trattato di Maastricht, che delinea per la prima volta un percorso, anche formale<sup>147</sup>, di nomina del Presidente della Commissione scisso da quello degli altri Commissari - ancorché destinato a confluire nel voto di approvazione collettivo da parte del Parlamento europeo - ed una consultazione del Presidente designato in ordine all'individuazione dei candidati Commissari. Alla designazione di comune accordo da parte dei Governi degli Stati membri del Presidente si accompagna, inoltre, la previa consultazione del Parlamento europeo.

Nell'art. 158 Trattato Cee modificato dal Trattato di Amsterdam (art. 214 del testo consolidato) la consultazione parlamentare in ordine alla nomina del Presidente diviene potere di approvazione, con un incremento sostanziale del ruolo dell'istituzione - Parlamento europeo. Anche la consultazione del Presidente in ordine alla scelta dei candidati commissari subisce un mutamento qualitativo di segno positivo, divenendo "comune accordo" di questo con gli Stati membri, mentre ancor più significativamente, all'art. 163 Trattato CEE (art. 219 del testo consolidato), fa la sua apparizione la previsione secondo cui "*la Commissione agisce nel quadro degli*

<sup>142</sup> Doc. 17271/1/08 del 13 febbraio 2009.

<sup>143</sup> Doc. 11225/2/09 Rev 2 del 10 luglio 2009.

<sup>144</sup> Su tale crescente ruolo politico della Commissione, cfr., tra gli altri, Peterson 2003, p.20.

<sup>145</sup> Art. 11 Trattato ECSC ed Art. 161 Trattato CEE nella versione originaria

<sup>146</sup> Peterson 1999, p. 48. E del resto, come scrive efficacemente Spence (1) 2006, p. 29 "*running a ship with several former captains in the crew clearly requires the real captain to be more than primus inter pares*":

<sup>147</sup> In realtà, il ricorso a più o meno ampie consultazioni per la individuazione del Presidente della Commissione ha sempre caratterizzato l'esperienza europea: cfr. van Miert 1973, p. 264.

*orientamenti politici del suo Presidente*". Si tratta dei frutti maturi della presidenza Delors, che ha svelato, in tempi recenti, il vero volto e le vere potenzialità del Presidente della Commissione, da un lato, nonché dell'esigenza di evitare il ripetersi di presidenze come quella di Santer, "spuntate" di basi formali - oltre che di qualità sostanziali - per esercitare un'azione unificante nei confronti del collegio dei Commissari, dall'altro.

Un ulteriore sostanziale passo in avanti, in grado di risolvere una serie di problemi che, almeno formalmente, la formula del "comune accordo" per la scelta del Presidente da parte dei Governi presentava è compiuto con il Trattato di Nizza che assegna al Consiglio, riunito a livello di Capi di Stato e di Governo, a maggioranza qualificata, il potere di designare il candidato alla presidenza<sup>148</sup> ed al Parlamento la competenza ad approvare tale designazione, ferma restando la successiva approvazione in blocco dell'intera Commissione ad opera del Parlamento e la nomina da parte del Consiglio a maggioranza qualificata (art. 214 Trattato CEE consolidato).

Nel frattempo, sul versante parlamentare, già con una risoluzione del 13 gennaio 1999 il Parlamento europeo esprimeva l'esigenza che la scelta del Presidente della Commissione avvenisse non già sulla base di mere logiche diplomatiche intergovernative ma sulla base dei risultati elettorali.

Lo stesso Trattato di Nizza si preoccupa di specificare meglio il significato della guida politica (gli "orientamenti politici") del Presidente<sup>149</sup> nell'organizzazione ed attività del collegio attraverso una riformulazione dell'art. 217 Trattato CEE consolidato che riconosce al Presidente poteri decisionali in ordine all'organizzazione interna della Commissione<sup>150</sup> ed alla ripartizione e relative modificazioni delle attribuzioni tra i Commissari.

Non ci si trova, tuttavia, di fronte ad una vera e propria supremazia del Presidente rispetto ai Commissari. Lo dimostra - nell'art. 217 Trattato CEE - la finalizzazione dei sopra ricordati poteri di organizzazione interna ad una piena realizzazione del principio di collegialità ed in modo ancora più evidente, la previsione della possibilità per il Presidente di chiedere ed ottenere le dimissioni di un Commissario, "previa approvazione del Collegio"<sup>151</sup>.

Nel difficile equilibrio tra principio di preminenza del Presidente della Commissione e principio collegiale della Commissione, le vicende successive segnano una

<sup>148</sup> Segnando così una comunitarizzazione del procedimento di scelta del Presidente della Commissione. Sul punto, cfr. Georgopoulos & Lefevre 2001, p. 598 et seqq.

La scelta della maggioranza qualificata è da porre evidentemente in relazione con l'allargamento dell'Unione e l'esigenza di evitare pericolose situazioni di stallo derivanti da decisioni da adottare all'unanimità. Ciononostante essa assume un valore di principio rilevante, determinando l'attenuazione della logica propriamente intergovernamentale e diplomatica.

<sup>149</sup> Sui problemi interpretativi di tale formula in sé considerata, anche in conseguenza delle diverse varianti linguistiche del trattato, cfr. infatti, con riferimento al trattato di Amsterdam, Karagiannis 2000, p. 37 et seqq. il quale opera un accostamento soprattutto con le "*Richtlinien der Politik*" del Cancelliere federale tedesco di cui all'art. 65 GG, per giungere comunque alla conclusione della necessità "*d'affranchir le droit communautaire des influences nationales*" (p. 45). Per la conclusione che, nella sistematica del trattato di Amsterdam, il principio di collegialità resta a fondamento del sistema comunitario, cfr. p. 54 et seq.

<sup>150</sup> La circostanza per cui tale soluzione trae il suo fondamento da una disposizione già esistente nel regolamento interno della Commissione è evidenziata da Georgopoulos & Lefevre 2001, p. 603, anche in questo caso tentandosi un accostamento con la posizione del capo dell'esecutivo in Francia e Germania. Non diversamente da quanto osservato nella nota precedente, la conclusione è che "*une telle assimilation serait par trop optimiste, l'intervention du président étant fréquemment limitée par la nécessité d'obtenir l'aval du collège des commissaires*" (p. 604). Per il riferimento alla preesistente disciplina regolamentare, cfr. anche Sico 2001, p. 825.

<sup>151</sup> Tale soluzione viene apprezzata da Mistò 2003, p. 223 come "*équilibre raisonnable et sans équivoque*" tra principio presidenziale, da un lato, e natura collegiale della Commissione dall'altra.

prevalenza del primo sul secondo, pur rimanendo quest'ultimo assistito non solo da una base testuale solida nei trattati istitutivi<sup>152</sup> ma anche da una garanzia di tipo sostanziale, legata alla presenza di cittadini di tutti gli Stati membri in seno al collegio dei commissari e risultando così garantiti, pur all'interno di un organo di individui, gli stessi soggetti statali.

Nel Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa deliberato dalla Convenzione sull'avvenire dell'Europa, si assiste addirittura alla distinzione testuale tra un art. 25 dedicato alla Commissione ed un art. 26 che attribuisce al Presidente il potere di designazione dei Commissari (con e senza diritto di voto), all'interno di rose di tre nominativi presentati dagli Stati membri. Una volta intervenuta l'approvazione collettiva del Parlamento europeo il collegio è validamente costituito, non essendo richiesta una successiva nomina da parte del Consiglio europeo. Il Presidente ha infine il potere di chiedere (ed evidentemente ottenere) le dimissioni dei Commissari, senza più bisogno di ottenere l'approvazione del collegio.

Tale soluzione di così netta scissione tra i due procedimenti, sintetizzata nella scomparsa della nomina della Commissione da parte del Consiglio europeo viene però ritenuta eccessivamente avanzata in sede di TCE (che pure mantiene, agli art. I-26 ed I-27 due distinte previsioni dedicate alla Commissione ed al Presidente della Commissione), nonché dai negoziatori del Trattato di Lisbona, in quanto probabilmente in grado di minare la collegialità della Commissione (e la sua dipendenza iniziale da un atto di volontà dell'organo direttamente rappresentativo della volontà degli Stati membri). Essa viene, quindi, abbandonata, mentre vengono ripresi e trasfusi nell'art. 17 TUE vigente in esame molti altri risultati maturati nel percorso precedente.

Il procedimento di formazione della Commissione disegnato dall'art. 17 TUE para 7 poggia sui seguenti snodi essenziali: 1) tenuta in conto delle elezioni del Parlamento europeo ed effettuazione delle appropriate consultazioni in seno al Consiglio europeo, al fine di individuare il candidato idoneo a rivestire la carica di Presidente della Commissione; 2) superamento del principio unanimistico a favore della maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo (ormai riconosciuto come tale), per la proposta del candidato Presidente al Parlamento europeo; 3) sostituzione dell'ambigua formula dell'approvazione parlamentare con una più lineare elezione del Presidente ad opera del Parlamento a maggioranza dei suoi membri<sup>153</sup>; 4) comune accordo tra Consiglio e Presidente eletto, partendo dalle proposte degli Stati membri, nella definizione dell'elenco dei candidati a membro della Commissione; 5) voto di approvazione del Presidente, dell'Alto rappresentante e dei membri della Commissione da parte del Parlamento europeo; 5) nomina del Presidente e della Commissione ad opera del Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

Risulta ormai definitivamente acquisita, quindi, la distinzione del procedimento in questione in due sub-procedimenti, uno culminante nell'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento, l'altro nel voto di approvazione della Commissione ad opera del Parlamento. La mancanza di simmetria tra i due sub-procedimenti non è causale: mentre vi è un Presidente eletto anche prima dell'approvazione parlamentare, non vi sono Commissari prima della nomina finale. Ciò ha evidentemente il fine di rafforzare la posizione del Presidente della Commissione nella trattativa con il Consiglio nella formazione della lista dei candidati

<sup>152</sup> Valorizzata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: si veda, infatti le sentenze rese nella controversie 5/85 *Akzo Chemie v. Commissione* (23 settembre 1986); 132/97 P *Commissione delle Comunità europee v. BASF AG ed altri* (15 giugno 1994); 1/00 *Commissione delle Comunità europee v. Repubblica francese* (13 dicembre 2001).

<sup>153</sup> Anche se si tratta pur sempre di un Presidente "indirectly-indirectly elected", come osserva con ironia Craig 2010, p. 90.

commissari. Se ne deve però anche trarre probabilmente la conclusione che, una volta intervenuta l'elezione parlamentare del Presidente della Commissione, non possa più intervenire una "revoca" del medesimo da parte del Consiglio e che neanche la bocciatura della Commissione nel voto collettivo parlamentare abbia, di per sé, un effetto dismissivo sul Presidente (salva, ovviamente, la libera scelta del Presidente di dimettersi a seguito dello "smacco" del voto parlamentare...), a differenza di un sopravvenuto disaccordo tra Consiglio e Presidente su uno o più candidati Commissari prima del voto parlamentare ed, ovviamente, del voto negativo del Parlamento sulla lista dei candidati Commissari che determinano la decadenza della proposta<sup>154</sup>.

I due sub-procedimenti si riuniscono e culminano, infine, nella nomina della Commissione da parte del Consiglio europeo che deve vedersi come l'adempimento che determina l'insediamento di cui all'art. 245 TFUE e la formulazione dell'impegno solenne ivi menzionato, al quale è subordinato l'esercizio delle funzioni. Ci si può chiedere, al riguardo, se e quali siano i margini di discrezionalità del Consiglio europeo nel procedere alla nomina ed, in particolare, se il Consiglio europeo possa ritenere che sussistano ragioni ostative a nominare la Commissione<sup>155</sup>. Se si considerano tutti gli adempimenti precedenti, nei quali il Consiglio europeo ha avuto un ruolo propulsivo (designazione del candidato Presidente) o comunque determinante (comune accordo con Presidente eletto sulla scelta dei Commissari) sembra non solo privo di logica ma contrastante con il principio di leale collaborazione tra le istituzioni il rifiuto di procedere alla nomina, una volta intervenuto l'approvazione parlamentare. L'aver mantenuto l'adempimento della "nomina" della Commissione si spiega allora soltanto con la volontà di porre un suggello di natura intergovernativa su di una procedura così rilevante nella vita istituzionale dell'Unione.

## 8.2 Presidente e nomina/revoca dei Commissari

Come si è appena visto, nel Trattato di Lisbona si attenua la carica innovativa del Progetto di Trattato della Convenzione: la procedura di designazione dei Commissari viene riportata al comune accordo tra Consiglio e Presidente della Commissione e l'intero collegio (compreso il Presidente) torna a (o meglio, continua, non avendo mai cessato di) essere nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento europeo.

Se quanto appena esposto appare un condizionamento ed una limitazione del ruolo del Presidente della Commissione, questo vede rafforzata la propria posizione nei confronti della Commissione, non solo e non tanto dalla conferma del potere di fissare gli orientamenti politici e le loro specificazioni, ma soprattutto dalla conferma della soluzione del Progetto di Trattato relativa al potere di chiedere le dimissioni dei commissari prescindendo dall'approvazione del collegio. Si tratta di un'attribuzione significativa, anche se incontra limiti giuridici, ovvero la configurazione della

<sup>154</sup> Per l'esame di questo tipo di problemi nella vigenza del trattato di Amsterdam, cfr. Karagiannis 2000, p. 18 et seqq.

<sup>155</sup> La decisione del Consiglio Europeo del 9 febbraio 2010 (2010/80/UE) di nomina della Commissione Barroso II (OJ 11.2.2010 L38/7) al considerando n. 8 utilizza una formula "*E'opportuno procedere alla nomina della Commissione*" che non sembra coincidere, nel suo significato, con la versione inglese "*The Commission should therefore be appointed*" che lascia intendere una più intensa doverosità dell'adempimento. Analogamente è da dirsi per la versione tedesca: "*Die Kommission sollte somit ernannt werden*" mentre quella francese: "*Il convient donc de procéder*" appare più vicina a quella italiana

Commissione come organo collegiale<sup>156</sup> e non meno significativi limiti extra-giuridici di natura politica, i quali, se sono validi per un “normale” gabinetto (di coalizione) di uno Stato membro, si impongono con maggior evidenza nel caso di un organo sovranazionale come la Commissione.

Un argomento a supporto della piena affermazione del potere presidenziale di chiedere le dimissioni dei componenti del collegio è venuto dall’esperienza della cosiddetta “legge Prodi”: una delle condizioni per il voto di approvazione da parte del Parlamento della Commissione Prodi, dopo la tempesta delle dimissioni della Commissione Santer, è stato l’impegno del Presidente della Commissione a chiedere le dimissioni di un Commissario, nel caso di richiesta del Parlamento europeo<sup>157</sup>. Ci troviamo di fronte ad uno di quei casi in cui il Presidente della Commissione, utilizzando come sponda politico-istituzionale il Parlamento (ed essendo, a sua volta da questo utilizzato) pone in essere uno di quegli accordi interistituzionali che pongono le premesse per una successiva modifica formale dei trattati, secondo una delle potenzialità delle convenzioni costituzionali alle quali si è già fatto riferimento.

Regole - e problemi – particolari valgono poi per la richiesta di dimissioni rivolta all’Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, in ragione del suo particolare procedimento di nomina e *status* “a cavaliere” di Consiglio e Commissione, potendosi soltanto osservare, in questa sede, un - almeno potenziale - indebolimento del Presidente della Commissione nei confronti dell’Alto Rappresentante, in ragione di tale “doppio cappello” e conseguentemente doppia legittimazione.

### 8.3 Presidente e Commissione (come organo collegiale)

Nella consapevolezza che le relazioni interne ad un organo assimilabile ad un esecutivo sfuggono ad una rigorosa capacità classificatoria del diritto, è comunque da segnalare l’importanza che assumono le previsioni del regolamento interno della Commissione<sup>158</sup> al fine di dare sostanza a quanto disposto nelle lettere a)-c) del comma 6 dell’art. 17. Si instaura così una sorta di circolarità tra previsione dei trattati scaturite, come si è già osservato, da previsioni regolamentari e che nel regolamento interno della Commissione trovano la loro necessaria prosecuzione funzionale.

In questa prospettiva, si segnalano come rilevanti per l’effettiva preminenza del Presidente nel collegio il potere presidenziale di assegnare a membri della Commissione “*particolari settori di attività*” con funzioni istruttorie ed esecutive rispetto alle deliberazioni del collegio (art. 3, para 2 e 4 ed art. 18 del regolamento interno della Commissione). Il potere di formare “*gruppi di lavoro*” di Commissari costituisce, sin dai tempi della Convenzione sull’Avvenire dell’Europa, uno strumento non solo di razionalizzazione di fronte ai problemi dell’allargamento della Commissione ma anche di valorizzazione del ruolo direttivo del Presidente. In questa linea, si inserisce, costituendone uno sviluppo, il potere di differenziare la posizione di taluni Commissari da quella degli altri, attraverso la nomina a Vice-presidenti (art. 2, para 3 del regolamento interno, ma in termini puntuali, già art. 17, para 6, lett. c)).

Il potere di convocazione e fissazione dell’ordine del giorno delle riunioni del collegio costituiscono da sempre risorse per i presidenti di organi collegiali e gli artt. 5 e 6 del regolamento interno sembrano attribuirli in via esclusiva al Presidente. In questa

<sup>156</sup> Cfr la già ricordata pronuncia della Corte di Giustizia resa nella causa 5/85.

<sup>157</sup> Accordo quadro Parlamento-Commissione del 5 luglio 2000, punto n. 10, in OJ del 24 aprile 2001. Sulla “legge Prodi”, cfr. Sico 2001, p. 826, il quale ricorda anche alcuni atti della Commissione orientati nel senso della spettanza presidenziale, senza intervento del collegio, del potere in esame: parere COM (2000) 34 e comunicazione COM (2000) 771 def. Cfr anche Magnette 2001, p. 306.

<sup>158</sup> C(2000) 3614 nella versione del 16 novembre 2011.

linea si inserisce la necessaria proposta del Presidente per la trattazione di punti non previsti all'ordine del giorno (art. 6 para 5 del regolamento interno).

Se nella scelta del ricorso alla *procedura scritta*, anziché a quella *orale*, di decisione, l'art. 12 sembra valorizzare il principio della decisione collegiale e non quello "presidenziale", è da segnalare, comunque il potere del Presidente di decidere sulle richieste di sospensione avanzate dai Commissari delle procedure scritte nella sensibile materia del "coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, in particolare dell'area Euro" (art. 12, para 5 del regolamento interno)<sup>159</sup>.

Significativi appaiono, inoltre, i poteri presidenziali in ambito più propriamente organizzativo. Pur dovendosi escludere poteri presidenziali di unilaterale modifica della struttura amministrativa della Commissione<sup>160</sup>, il regolamento interno riconosce al Presidente penetranti poteri in ordine alla configurazione dei Gabinetti dei Commissari<sup>161</sup> e di istituzione di "funzioni o strutture specifiche" per "rispondere a esigenze particolari" (art. 22 del regolamento interno).

Conclusivamente sul punto, tornano utili, per considerare la inevitabile fluidità della materia, le riflessioni che in più di ordinamento sono state elaborate a proposito della compresenza di molteplici principi in relazione dialettica tra loro nel funzionamento dell'organo di governo: principio presidenziale (o *Kanzelerprinzip*), principio ministeriale (o *Ressortprinzip*) e principio collegiale (o *Kollegialprinzip*)<sup>162</sup> convivono e si limitano a vicenda secondo molteplici punti di equilibrio possibili. La storia della Commissione europea è una storia che, partita da una evidenza pressoché esclusiva data al principio collegiale, ha visto e vede ancora oggi emergere, a finalità innanzitutto di legittimazione politica, il principio presidenziale incarnato dal Presidente della Commissione; un principio che erode spazi sempre maggiori agli altri due.

## 9. Commissione e Parlamento europeo

Come si è avuto modo di evidenziare più volte in questo scritto, il Parlamento europeo costituisce da sempre un interlocutore preferenziale della Commissione<sup>163</sup>: realizzare un collegamento istituzionale stabile con l'organo della rappresentanza politica a livello europeo ha consentito alla Commissione di emanciparsi dal ruolo di struttura amministrativa - di alto livello ma sostanzialmente preparatoria ed esecutiva delle decisioni del Consiglio - che le letture più marcatamente intergovernamentaliste prefiguravano per essa<sup>164</sup>. La relazione privilegiata con il Parlamento è servita alla Commissione per qualificarsi come soggetto innanzitutto politico-costituzionale; nucleo di un esecutivo europeo che dal Parlamento trae la sua legittimazione politica, ispirandosi in modo evidente alla suggestione del costituzionalismo di matrice statualista.

<sup>159</sup> Sulle effettive prassi di lavoro all'interno della Commissione, cfr. utilmente Grassi 2009.

<sup>160</sup> Cfr. Ora art. 21 del regolamento interno.

<sup>161</sup> Cfr. Spence 2006 (1), p. 60 et seqq.; Egeberg M. & Heskestad A. 2010.

<sup>162</sup> Sulla presenza di questi tre principi nell'art. 65 GG, cfr. Pieroth 2011, p. 773. Per l'operatività di analoghe ispirazioni nelle norme costituzionali italiane dedicate al Governo (art. 92-95 Cost.), cfr. Ambrosi 2008 (2), p. 864.

<sup>163</sup> Cfr., tra i tanti, Magnette 2001, p. 294; Ronchetti 2001, p. 203; Spence 2006 (1), p. 34. Di un "partenariato speciale" tra Parlamento e Commissione si parla nella risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 2010 relativa alla sottoscrizione dell'accordo quadro con la Commissione (Risoluzione P7\_TA(2010)0009).

<sup>164</sup> Sulla base della ben nota diffidenza di Charles De Gaulle nei confronti di un organo considerato un *aeropage technique apatrie et irresponsable* (Le Monde, 11 September 1965, p. 2).

Si tratta di un tentativo fortunato poiché ha trovato sponda fertile in un Parlamento desideroso di estendere il proprio controllo su di un'istituzione sicuramente centrale nel sistema dell'Unione: la convergenza dei due interessi ha determinato un "matrimonio di interessi" che, come talvolta accade, ha funzionato sino ad oggi in modo efficiente e produttivo.

La tendenza a costruire questa relazione privilegiata parte da lontano: già nel 1981 – ben prima, quindi, del Trattato di Maastricht – il Presidente della Commissione Gaston Thorn, subito dopo la nomina, si presenta innanzi al Parlamento europeo per sostenere un dibattito. Nel 1983, la dichiarazione solenne di Stoccarda dei Capi di Stato e di Governo riconosce un ruolo consultivo all' "Ufficio di Presidenza allargato del Parlamento europeo" nel procedimento di nomina del Presidente della Commissione e prevede che "dopo la nomina dei membri della Commissione da parte dei governi degli Stati membri, la Commissione presenta al Parlamento europeo il suo programma per un dibattito e un voto su tale programma"<sup>165</sup>.

Di qui è partito un processo di consolidamento ed approfondimento dei rapporti tra le due istituzioni che ha visto le sue sedi principali di elaborazione negli accordi interistituzionali e nelle disposizioni del regolamento del Parlamento europeo<sup>166</sup>.

Per limitarsi al quadro attuale, la responsabilità collettiva della Commissione innanzi al Parlamento sancita dall'art. 17, para 8 TUE deve essere necessariamente coordinata con quanto previsto dall'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione del 20 ottobre 2010<sup>167</sup> che, tra le altre cose<sup>168</sup>: richiama la cosiddetta *lex Prodi* (n.5); vincola la discrezionalità del Presidente nelle sostituzioni dei commissari (n.6) e nelle modifiche dei portafogli (n.7), imponendo una consultazione parlamentare; stabilisce un principio di parità di trattamento tra Parlamento e Consiglio nell'accesso alle informazioni (n.9); coinvolge il Presidente ed il vicepresidente competente nella programmazione dei lavori parlamentari (n.11); assicura l'informazione al Parlamento sul seguito dato alle risoluzioni approvate dal Parlamento stesso (n.16); assicura l'informazione al Parlamento sul seguito dato alle richieste di iniziativa legislativa rivolte dal Parlamento alla Commissione (n.16); assicura l'informazione al Parlamento in ordine alla negoziazione e conclusione degli accordi internazionali ad opera della Commissione (n.23), consentendo, ove possibile, la presenza di una delegazione di deputati del Parlamento alle conferenze internazionali nelle quali la Commissione rappresenta l'Unione (n. 25); prevede l'audizione dei candidati alla carica di direttore esecutivo delle agenzie di regolamentazione innanzi alle commissioni parlamentari (n. 32); stabilisce l'obbligo della Commissione di procedere annualmente alla programmazione in materia di accordi interistituzionali e di presentare il proprio programma di lavoro (n. 33 e 34).

Disposizioni non meno rilevanti sono quelle contenute nel regolamento del Parlamento europeo, tra cui ci si limita a segnalare l'art. 106 in tema di *hearings* dei candidati commissari; l'art. 107 che disciplina la mozione di censura alla Commissione; il capitolo 3 del Titolo IV, in tema di sindacato ispettivo del Parlamento anche (ma non solo) nei confronti della Commissione; l'art. 185 in tema di costituzione di Commissioni di inchiesta.

<sup>165</sup> 2.3.5 della Dichiarazione, in *Bollettino della Commissione europea*, n. 6/1983, p. 26.

<sup>166</sup> Sulla strategia di *enlargement* delle proprie competenze realizzata dal Parlamento europeo attraverso le norme del proprio regolamento, cfr. Ronchetti 2003, p. 217.

<sup>167</sup> In OJ 20 novembre 2010 L 304. E' interessante osservare come il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 9 febbraio 2010 relativa alla sottoscrizione dell'accordo quadro con la Commissione sottolinei come la collaborazione tra le due istituzioni sia essenziale per il successo del "metodo comunitario".

<sup>168</sup> Si rinvia al par. 4 ed alle sue articolazioni per i punti dell'accordo attinenti il procedimento legislativo.

L'elenco, volutamente lungo, che precede dovrebbe servire a dimostrare quanto esteso e profondo sia il raccordo tra Commissione e Parlamento e come l'attività della Commissione sia condizionata dai numerosi strumenti di intervento a disposizione del Parlamento. In questo senso, pur senza mai dimenticare che l'elevato quorum dell'art. 234 TFUE per l'approvazione della mozione di censura alla Commissione fuoriesce dalla logica di funzionamento della forma di governo parlamentare classica<sup>169</sup>, occorre riconoscere che la disciplina dei rapporti tra Commissione e Parlamento delineato dal trattato e sviluppato dalle fonti integrative attinge a piene mani dalle soluzioni tecniche del parlamentarismo e si ispira in modo abbastanza chiaro a tale archetipo. In ogni caso, resta confermata l'idea di un sistema istituzionale caratterizzato da una compenetrazione ed intreccio di poteri, piuttosto che di separazione degli stessi<sup>170</sup>.

La stessa esperienza degli *hearings* parlamentari dei candidati Commissari, affermatasi a partire dal 1994, pur se proveniente da una diversa esperienza di forma di governo come quella presidenziale<sup>171</sup>, viene adattata a modalità di funzionamento maggiormente affini al parlamentarismo: l'art. 106 del regolamento del Parlamento europeo si preoccupa, infatti, di far rifluire gli esiti di tali audizioni nel voto collettivo di approvazione del Parlamento sull'intera Commissione. E, del resto, l'esperienza dell'*affaire* Buttiglione<sup>172</sup>, così come in modo meno eclatante, ma sempre significativo il caso della candidata commissaria Jeleva<sup>173</sup>, dimostra che il vero rischio del braccio di ferro tra Commissione e Parlamento sulla persona dei due candidati era quello di indebolire l'intera Commissione nei confronti del Parlamento<sup>174</sup>.

Ciò che appare effettivamente in grado di alterare questo quadro è la peculiare posizione dell'Alto Rappresentante, nella sua duplice appartenenza a Commissione e Consiglio: se esso segue la sorte degli altri appartenenti alla Commissione (di cui è anche Vice-presidente) per quanto riguarda la sottoposizione alla procedura di *hearing*, all'approvazione parlamentare iniziale ed alla mozione di censura, egli resta comunque componente del Consiglio, del quale presiede la formazione affari

<sup>169</sup> Non c'è che da registrare questa anomalia di una rilevante discrasia tra la maggioranza assoluta richiesta per l'elezione del Presidente della Commissione e la maggioranza semplice richiesta per l'approvazione iniziale alla Commissione, previste dall'art. 17 TUE, da un lato, e la maggioranza dei due terzi dei presenti e maggioranza dei componenti richiesta dall'art. 234 TFUE per l'approvazione della mozione di censura, dall'altro. Per quanto riguarda quest'ultima, si tratta di un irrigidimento che sembra fuoriuscire dall'ambito delle clausole di stabilizzazione della maggioranza non ignote alle esperienze costituzionali nazionali.

La difficile riconducibilità dell'esperienza parlamentare europea ai paradigmi della forma di governo parlamentare classica, esaminata sotto il profilo del comportamento di voto dei parlamentari europei in occasione dei voti *lato sensu* fiduciari nei confronti della Commissione, a causa del legame con le forze politiche nazionali di appartenenza, è evidenziato da Hix & Lord 1996 e da Magnette 2001, p. 304 et seqq. .

<sup>170</sup> Cfr. Reh 2009, p. 638. In senso contrario, per l'accoglimento nel disegno istituzionale dell'Unione di una separazione tra esecutivo e legislativo, cfr. Fabbrini 2009; Kreppel 2009.

<sup>171</sup> Come sottolineato da Magnette 2001, p. 297, spiccatamente critico circa la possibilità di ricondurre l'esperienza europea al "*mirage of parliamentarism*".

La legittimità degli *hearings* è messa in discussione da taluni studiosi che vedono in essi un elemento di frammentazione della compagine unitaria della Commissione: cfr. Mistò 2003, p. 214; Stone Sweet 2005, p. 1025; Carbone & Cozzolino & Gianniti & Pinelli 2010, p. 275.

<sup>172</sup> Sul quale cfr. Spence 2006 (1), p. 37; Corbett & Jacobs & Shacleton 2011, p. 295. Sul tormentato iter parlamentare che ha portato all'approvazione della Commissione Barroso I, cfr. anche Ronchetti 2004.

<sup>173</sup> A proposito del quale, cfr. Corbett & Jacobs & Shacleton 2011, p. 296.

<sup>174</sup> E'indubbio comunque il rilievo assunto dalla procedura di *hearings*: come osservano Horspool & Humphreys 2008, p. 50 "*this informal power for the Parliament has proved much more effective than the 'sledgehammer' power to dismiss the entire Commission*".

esteri<sup>175</sup>.

## 10. Osservazioni conclusive

Per quanto non manchino coloro che ritengono che il metodo comunitario resti sostanzialmente alla base del sistema decisionale dell'Unione<sup>176</sup> e, conseguentemente, che la Commissione mantenga quella centralità che i padri fondatori – e specialmente Jean Monnet – avevano pensato per essa, non mancano e si fanno sempre più evidenti i segni di una crisi di identità dell'istituzione. Si può cercare di minimizzare questa sensazione, facendo appello al mimetismo di cui si è parlato in apertura di questo articolo e ad una sorta di ciclicità di “periodi felici” e “periodi oscuri” nella vita dell'organo<sup>177</sup>.

L'impressione può essere però anche decisamente diversa e far temere un suo declino progressivo<sup>178</sup>, conseguente, in ultima analisi, ad una incapacità di sviluppare una nuova ed adeguata legittimazione e quindi una nuova identità.

Questo è vero da un punto di vista più propriamente amministrativo, ove ad un incremento di compiti e funzioni ha tardato a corrispondere una evoluzione organizzativa<sup>179</sup>. Ma è tanto più vero – e rilevante – dal punto di vista “costituzionale”, ovvero della collocazione della Commissione nei processi di formazione della volontà politica dell'Unione.

Certamente, come si è visto, la Commissione continua ad occupare una strategica posizione di *network broker* e di *agenda setter* nei procedimenti decisionali, ed in particolare nel procedimento legislativo: è difficile pensare di marginalizzare se non in modo episodico la Commissione, considerato anche l'estensione dei casi di approvazione a QMV in seno al Consiglio<sup>180</sup>. Inoltre, il partenariato speciale tra Commissione e Parlamento fornisce alla prima una sponda essenziale per continuare a porsi al centro del sistema di governo dell'Unione.

Eppure, dal presente lavoro emergono numerosi i fattori di erosione della centralità della Commissione; fattori - e questo è l'elemento più preoccupante<sup>181</sup> – che il Trattato di Lisbona sembra avere assecondato e potenziato: dalla limitazione del monopolio dell'iniziativa legislativa, agli *early agreements* che lasciano in ombra la Commissione, alle conseguenze che l'allargamento a 27 Stati è in grado di determinare sulla capacità effettiva di aggregazione maggioranze o minoranze di blocco in seno al Consiglio nei casi in cui è richiesta una QMV, fino ad arrivare alla marginalizzazione della Commissione in ambito PSDC ed alla creazione di un potenziale “cavallo di Troia”<sup>182</sup> del Consiglio al suo interno, ovvero l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza.

A questi elementi se ne deve aggiungere un'altro, non meno significativo: l'istituzione del Presidente del Consiglio europeo. Si tratta della minaccia in astratto più grave al consolidamento istituzionale della Commissione, perché il Presidente del Consiglio europeo, nella misura in cui vorrà e potrà porsi come soggetto politicamente attivo, sottrarrà uno spazio vitale alla Commissione ed al suo Presidente, ricacciandoli

<sup>175</sup> Per un'analisi dei problemi conseguenti, si rinvia a Gianfrancesco (in corso di pubblicazione).

<sup>176</sup> Dehousse 2011 (2), p. 199 et seqq.

<sup>177</sup> Accenna ad una “teoria del pendolo” Peterson 2006, p. 510 et seqq.

<sup>178</sup> Ipotesi anche questa esposta da Peterson 2006, p. 511. Per una valutazione critica dei risultati conseguiti dalla Commissione nel Trattato di Lisbona, cfr. Christiansen & Gray 2003.

<sup>179</sup> Metcalfe 2000, p. 822.

<sup>180</sup> Per questa osservazione Diedrichs & Wessels 2006, p. 225; Bribosia 2008, p. 78.

<sup>181</sup> Cfr. infatti sul punto Devuyt 2007-2008, p. 317.

<sup>182</sup> Secondo la definizione di Thym 2004, p. 21.

nell'area dell'organo di amministrazione e di studio tipico della visione intergovernamentalista<sup>183</sup>.

Anche l'ipotesi alternativa di un esecutivo bicefalo non pare, del resto, raccomandabile dal punto di vista della funzionalità<sup>184</sup>.

La partita vitale della Commissione si gioca sul piano della legittimazione politica e dell'assunzione di un ruolo da protagonista nella definizione dell'indirizzo politico dell'Unione. Sotto questo punto di vista, ogni spazio conquistato a sé dal Presidente del Consiglio europeo è perso per la Commissione e per la propria affermazione come "esecutivo dell'Unione" e non solo sua amministrazione di vertice.

La circostanza per cui in questi primi anni di vigenza del Trattato di Lisbona queste linee di crisi non si sono evidenziate è da imputare probabilmente all'esperienza e saggezza politica degli attuali titolari delle due Presidenze (l'Alto Rappresentante non è neanche comparso su questa scena..) che si sono ben guardati dall'ingaggiare in un momento così critico per l'economia dei paesi europei e della stessa zona euro rivendicazioni di competenze e di influenza dagli esiti imprevedibili.

Paradossalmente, per la Commissione la situazione odierna è ancora quella che David Coombes segnalava nel suo libro del 1970<sup>185</sup>: esaurimento della carica di legittimazione della Commissione come burocrazia sovranazionale (che pure realizza obiettivi politici di primario rilievo mediante l'integrazione *by stealth*, si può aggiungere) ed esigenza di assunzione di responsabilità e legittimazione politica in proprio per il proseguimento degli obiettivi di integrazione dei Trattati. Dalla data di pubblicazione di quel libro sono passati più di quaranta anni.

\*\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico. Università Lumsa – Dipartimento di Giurisprudenza di Roma.

---

<sup>183</sup> La minaccia dello "schiacciamento" del Presidente della Commissione tra Presidente del Consiglio e alto Rappresentante è sottolineata da Mangiameli 2008 (1), p. 247, che pure non vede con disfavore il ridimensionamento della Commissione a compiti maggiormente tecnici e neutrali p. 235.

<sup>184</sup> Rileva questa linea di tendenza dell'esperienza comunitaria sin qui trascorsa Amato 2006, p. 124.

<sup>185</sup> Coombes 1970.

## Indice della giurisprudenza richiamata nel testo

### Corte di Giustizia

ECJ 20.02.1979, 120/78, *Rewe v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECR 649.

ECJ 23.04.1986, 294/83, *Les Verts v Parliament*, ECR 1339.

ECJ 23.09.1986, 5/85, *AKZO Chemie v Commission*, ECR 2585.

ECJ 14.07.1988, 188/85, *Fediol v Commission*, ECR 4193.

ECJ 14.02.1989, 247/87, *Star Fruit Company s.a. v Commission*, ECR 291.

ECJ 01.06.1994, C-388/92, *Parliament v Council*, ECR I-2067.

ECJ 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission v BASF AG et al.*, ECR I-2555.

ECJ 05.10.1994, C-280/93, *Germany v Council*, ECR I-4973.

ECJ 13.12.2001, C-1/00, *Commission v France*, ECR I-9989.

ECJ 11.07.2006, C-432/04, *Commission v Edith Cresson*, ECR I-6387.

### Tribunale

CFI 17.12.2003, T-219/99, *British Airways plc v Commission*, ECR II-5917.

## Indice della bibliografia richiamata nel testo

- AA.VV. (2009). La delega legislativa. Giuffrè: Milano.
- Adam, R. & Tizzano, A. (2010). *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*. 2<sup>a</sup> ed. Torino: Giappichelli.
- Allegri, G. (2012). La partecipazione delle società civili nazionali ed europee all'iniziativa dei cittadini europei (Ice), in attuazione dell'art. 11, par. 4 del TUE e del regolamento UE n. 211/2011. *Aic*. Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 2 del 2012.
- Amato, G. (2006) In Europa, finalmente, Montesquieu e Cammeo. In G. Ferrara (Ed.). *Studi in onore di Gianni Ferrara* (p. 121-128 ), vol. I. Torino: Giappichelli.
- Ambrosi, A. (2008) (1), Art. 94, in Bartole, S. & Bin, R. (Eds.) (2008). *Commentario breve alla Costituzione*. Padova: Cedam, p. 848-863.
- Ambrosi, A. (2008) (2), Art. 95, in Bartole S. & Bin R. (Eds.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova: Cedam, p. 863-876.
- Amico di Meane, T. (2010). La consultazione sul bilancio dell'Unione organizzata dalla Commissione. In M.T. Salvemini & F. Bassanini (Eds.). *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei* (p. 67-89). Astrid. Firenze: Passigli.
- Baratta, R. (2011) (1). Introduzione alle nuove regole per l'adozione degli atti esecutivi dell'Unione. *Dir. Un. Eur.* p. 565 ss.
- Baratta, R. (2011) (2). Sulle fonti delegate ed esecutive dell'Unione europea. *Dir. Un. Eur.* p. 293 ss.
- Bassanini, F. & Salvemini, M.T. (2010). La programmazione finanziaria e il bilancio dell'Unione nel Trattato di Lisbona. In M.T. Salvemini & F. Bassanini (Eds.). *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei* (p. 125-140). Astrid. Firenze: Passigli.
- Bauer, M. W. (2011). Tolerant to a Point: Attitudes to Organizational Change within the European Commission. *Humboldt Universität. Lehrstuhl Politik und Verwaltung. WP No. 5/2011*.
- Bauer, M.W. (2010). L'acceptation du changement au sein de la Commission européenne. *Revue française d'administration publique*, 133, p. 81-98.
- Bauer, M.W. (2008). Introduction: Organizational Change, Management Reform and EU Policy-making. *Journal of European Public Policy*, 15(5), p. 627 et seqq.
- v. Bogdandy, A. & v. Bernstoff, J. (2009). The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law. *CMLRev*, 46(4), p. 1035-1068.
- Borras, S. (2007). The European Commission as Network Broker. *European Integration online Papers*.
- Brent, R. (1995). The Binding of Leviathan? – The Changing Role of the European Commission in Competition Cases. *ICLQ*, 44(2), p. 255-279.
- Bribosia, H. (2008). The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty. In St. Griller & J. Ziller (Eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty ?* (p. 58-78). Vienna: Springer.
- Burns, Ch. (2004). Codecision and the European Commission: a Study of Declining Influence? *Journal of European Public Policy*, 11(1), p. 1-18.
- Caporaso, J.A. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern. *JCMS*, 34(1), p. 29-52.
- Carbone, L. & Cozzolino, L. & Gianniti, L. & Pinelli, C. (2010). Le istituzioni europee.

- In F. Bassanini & G. Tiberi (Eds.). *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona* (p. 239-280). 2<sup>a</sup> ed. Astrid. Bologna: Il Mulino.
- Cartabia, M. & Lamarque, E. & Tega, D. (2009). L'Agencia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di protezione dei diritti. *Dir. Un. Eur.*, p. 531-562.
- Cervati, A.A. (2000). Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea. In *Annuario 1999. La costituzione europea*. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (p. 73-118). Padova: Cedam.
- Chaltiel, F. (2004). La Commission Européenne face au Parlmnt européenne. 27 octobre 2004, acte I de la démocratie européenne. *Revue di Marché commun et de l'Union européenne*, p. 629-633.
- Chieffi, L. (2007). Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della Commissione, dei governi e delle amministrazioni nazionali e regionali. In *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*. Atti del XX Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (p.185-257). Padova: Cedam.
- Chiti, E. (2006). Agenzie europee. In S. Cassese (Ed.). *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. I, Milano: Giuffrè.
- Christiansen, T. & Gray, M. (2003). The Convention on the Future of the EU. The European Commission and Treaty Reform. *Eipascope* 2003/3, p. 10-18.
- Coombes, D. (1970). *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C*. London: G. Allen and Unwin Ltd.
- Corbett, R. & Jacobs, F. & Shackleton, M. (2011). *The European Parliament*. 8<sup>th</sup> edn. London: John Harper Publishing.
- Costa, O. & Dehousse R. & Trakalová, A. (2011). Codecision and "Early Agreements". An Improvement or a Subversion of the Legislative Procedure ? *Notre Europe, Studies & Research* no. 84.
- Costanzo, P. (2008). Oscillazioni della "forma di governo" nell'Unione europea nel "Traité simplifié compliqué". *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II. Napoli: Jovene ed. P. 635-660.
- Craig, P. (2011). Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation. *ELRev.*, 36(5), p. 671-687.
- Craig, P. (2010). *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: OUP.
- Craig, P. (2008). The Role of The European Parliament under The Lisbon Treaty. In St. Griller & J. Ziller (Eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty ?* (p. 109-134). Vienna: Springer.
- Craig, P. (2000). The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organization. *ELRev.*, 6(2), p. 98-116.
- Crombez, Ch. & Hix, S. (2011). Treaty Reform and the Commission's Appointment and Policy-Making Role in the European Union. *European Union Politics*, 12(3), p. 291-314.
- Curtin, D. (2009). *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*. Oxford: OUP.
- Dehousse, R. (2011a). The "Community Method" at Sixty. In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obstinate or Obsolete?* (p. 3-15). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dehousse, R. (2011b). Conclusion: Obstinate or Obsolete? In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obstinate or Obsolete?* (p. 199-204). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Della Cananea, G. (2003). L'amministrazione europea. In S. Cassese (Ed.). *Trattato di Diritto amministrativo* (p. 1797-1927). Milano: Giuffrè.

- Devuyst, Y. (2007-2008). The European Union Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: "Community Method" and "Democratic Deficit" Reassessed. *Georgetown Journal of International Law*, 39, p. 247-325.
- Diedrichs, U. & Wessels, W. (2006). The Commission and the Council. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 209-234). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.
- Di Salvatore, E. (in corso di pubblicazione). «Democrazia partecipativa» e processo di integrazione europea. *Quaderni del dottorato di ricerca in Tutela dei diritti fondamentali - Diritto pubblico italiano ed europeo*, p. 45-63.
- Döring, H. (2007). The Composition of the College of Commissioners. *European Union Politics*, 8(2), p. 207-228.
- Driessen, B. (2010). Delegated Legislation after the Treaty of Lisbon: An analysis of Article 290 TFEU. *ELRev.*, 35(6), p. 837-848.
- Driessen, B. (2008). Interinstitutional conventions and institutional balance. *ELRev.*, 33(4), p. 550-562.
- Edwards, G. (2006). Introduction. The European Commission in perspective. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 1-24). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.
- Egeberg, M. & Heskestad, A. (2010). The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *JCMS*, 48(4), p. 775-786.
- Ellinas, A.A. & Suleiman, E. (2011). Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: the Case of the European Commission. *JCMS*, 49(5), p. 923-947.
- Esposito, C. (1961). Consuetudine costituzionale. Enc. dir., vol. IX. Milano: Giuffrè, p. 456-476. Ripubblicato in D. Nocilla (Ed.) (1992). *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi* (p. 283-342). Milano: Giuffrè.
- Fabbrini, S. (2009). Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea. *Rivista italiana di Scienza Politica*, 39(3), p. 349-381.
- Farrel, H. & Heritier, A. (2004). Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*, 37(10), p. 1184-1212.
- Farrel, H. & Heritier, A. (2003). *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*. Sieps. Report n. 7.
- Fasone, C. (2009). I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario. In C. Decaro & N. Lupo (Eds.), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma: Luiss University Press, (p. 159-244).
- Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the "Democratic Deficit" in the European Union. *JCMS*, 32(2), p. 149-170.
- Ferraro, F. (2011). Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa? *Riv. it. dir. pubbl. com.* p. 727 ss.
- Florida, G.G. (2003). La forma di governo nel progetto della Convenzione. *Dem. Dir.* Ripubblicato in F. Sorrentino (Ed.) (2008). *Scritti minori*. (p. 1065-1085). Giappichelli: Torino.
- Georgopoulos, Th. & Lefèvre, S. (2001). La Commission après le traité de Nice: métamorphose ou continuité ? *RTDE*, p. 597-608.
- Gianfrancesco, E. (in corso di pubblicazione), L'alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea, ovvero della difficile arte di indossare due cappelli (e di cavalcare due cavalli). *Studi parl. pol. cost.*
- Gianfrancesco, E. (2011). La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona. *Dir. e Soc.*, n. 2-3, p. 209-245 et seqq.
- Gianfrancesco, E. (2006). Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo. In

- St. Mangiameli (Ed.). *L'ordinamento europeo \* I principi dell'Unione* (p.235-298). Milano: Giuffrè:
- Grassi, S.B. (2009). La Commissione europea dopo l'allargamento. In G. Guzzetta & F. Bindi (Eds.). *Lo stato dell'Unione. L'Europa d'inizio millennio fra allargamento e costituzionalizzazione* (p. 51-73). Torino: Giappichelli.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Häge, F.M. (2011). Politicising Council Decision-making: the Effect of European Parliament Empowerment. *West European Politics*, 34(1). p. 18-47.
- Hallstein, W. (1965). The EEC Commission: a new Factor in international Life. *ICLQ*, 14(3), p. 727-741.
- Heritier, A. (2012). Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed. *JCMS*, 50(1), p. 38-54.
- Heritier, A. & Reh, Ch. (2009). Codecision Transformed: Informal Politics, Power Shifts and Institutional Change in The European Parliament. [www.uaces.org](http://www.uaces.org).
- Hofmann, H. (2009). Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *ELRev.*, 15(4), p. 482-505.
- Hooghe, L. (2001). *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horspool, M. & Humphreys, M. (2008). *European Union Law*. 5<sup>th</sup> edn. Oxford: OUP.
- Jarass, H.D. & Pieroth, B. (Eds.) (2011). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 11<sup>th</sup> edn. Munich: C.H. Beck.
- Karagiannis, St. (2000). Le Président de la Commission dans le traité d'Amsterdam. *Cahiers de droit européen*, p. 9-55.
- Kassim, H. (2008). "Mission impossible"; but Mission Accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission, *Journal of European Public Policy*, 15(5), p. 648-668.
- Kietz, D. & Maurer, A. (2007). The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements. *ELJ*, 13(1), p. 20-46.
- König, T. & Junge, D. (2011). Conflict Resolution in the Council by Linkage of Commission Proposals. In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obsolete or Obsolete?* (p. 76-89). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kreppel, A. (2009). Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione europea. *Riv. it. Scienza Politica*, p. 383-416.
- Luciani, M. (2010). *Governo (forme di)*. in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano: Giuffrè, p. 538-596.
- Luciani, M. (2007). Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea. In *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*. Atti del XX Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (p.327-351). Padova: Cedam.
- Majone, G. (2011). Is the Community Method still viable? In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obsolete or Obsolete?* (p. 16-40). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation. *European Union Politics*, 2(1). p. 103-122.
- Mangiameli, St. (2012). The Institutional Design of the European Union After Lisbon. In Herm.-J. Blanke & St. Mangiameli (Eds.). *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action* (p. 93-128). Heidelberg: Springer.
- Mangiameli, St. (2008a). La Forma di Governo Europea. In St. Mangiameli (Ed.). *L'Esperienza Costituzionale Europea* (p. 213-248), Roma: Aracne.

- Mangiameli, St. (2008b). L'amministrazione fra integrazione, unificazione e *Verflechtung* europea. In St. Mangiameli (Ed.). *L'Esperienza Costituzionale Europea* (p.249-277), Roma: Aracne.
- Martenczuck, B. (2011). Art. 17 [Kommission]. Grabitz, E. & Hilf, M. & Nettesheim, M. (Eds.). *Das Recht der Europäischen Union*. Munich: C.H Beck.
- Martinico, G. (2009). L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di unione". *Dir. pubbl.*, p. 625-652.
- Mattera, A. (2003). Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition de la Commission. La Convention touche au coeur du "projet européen". *RDUE*, p. 5-12.
- Metcalfe, L. (2000). Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance? *JCMS*, 38(5), p. 817-841.
- van Miert, K. (1973). The Appointment of the President and the Members of the European Commission. *CMLRev.*, 10(3), p. 257-273.
- Mistò, M. (2003). La collégialité de la Commission européenne. *RDUE*, p. 189-206.
- Moberg, A. (2002). The Nice Treaty and Voting Rules in the Council. *JCMS*, 40(2), p. 259-282.
- Moravcsik, A. (2005). The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy. *Journal of European Public Policy*, 12(2), p. 349-386.
- Moravcsik, A. & Nicolaïdis, K. (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *JCMS*, 37(1), p. 59-85.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS*, 31(4), p. 473-524.
- Morviducci, C. (2008). Il ruolo dei Parlamenti nazionali. *Dir. pubbl. comp. eur.*, p. 83-94.
- Naurin, D. & Rasmussen, A. (2011). New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Respond when Inter-institutional Rules Change. *West European Politics*, 34(1), p. 1-17.
- Neunreither, K. (1973). Transformation of a Political Role: Reconsidering the Case of The Commission of the European Communities. *JCMS*, 10(3), p. 233-248.
- Noel, E. (1973). The Commission's Power of Initiative. *CMLRev.*, 10(2), p. 123-136.
- Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*. 7<sup>th</sup> edn. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Nugent, N. (2001). *The European Commission*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- O'Sullivan, D. (2000) La réforme de la Commission européenne. *RDUE*, p. 723-728.
- Patrono, M. (2003). *Il governo della prima Europa*. Padova: Cedam.
- Pernice, I. (1995). Carl Schmitt, Rudolf Smend un die europäische Integration. *AöR*, p. 100-120.
- Pescatore, P. (1978). L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome. *Cahiers de droit européen*, p. 387-406.
- Pescatore, P. (1961). *Les Relations Extérieures des Communautés Européennes. Contribution à la Doctrine de la Personnalité des Organisations Internationales*. Leyde: Sijthoff.
- Peterson, J. & Birdsall, A. (2008). The European Commission: Enlargement as Reinvention? In E. Best & Th. Christiansen & P. Settembri (Eds.). *The Institutions of the Enlarged European Union. Continuity and Change* (54-81). Cheltenham: Edward Elgar.
- Peterson, J. (2008). Enlargement, Reform and the European Commission. Weathering a Perfect Storm? *Journal of European Public Policy*, 15(5), p. 761-780.
- Peterson, J. (2006). Conclusion: where does the Commission stand today? In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 502-519). 3<sup>rd</sup> edn.

London: John Harper Publishing.

Peterson, J. (2003). The European Commission: Plateau ? Permanent Decline ? *Collegium* n. 26, p. 5-27.

Peterson, J. (1999). The Santer Era: the European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective. *Journal of European Public Policy*, 6(1), p. 46-65.

Petrillo, P.L. (2011). *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*. Milan: Giuffrè.

Pinelli, C. (1989). Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea. *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 315-338.

Pollack, M. (1999). Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam. *European Integration online Papers (EIoP)*. 3(6).

Pollack, M. (1997). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organizations*, 51(1), p. 99-134.

Ponzano, P. & Hermanin, C. & Corona, D. (2012). The Power of Initiative of the European Commission: a Progressive erosion? *Notre Europe*. Studies & Research no. 89.

Ponzano, P. (2008). "Executive" and "Delegated" acts: the Situation after the Lisbon Treaty. In St. Griller & J. Ziller (Eds.). *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*(p. 135-141). Vienna: Springer.

Ponzano, P. (2004). La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione. *Il Diritto dell'Unione europea*, p. 501-517.

Puchala, D.J. (1999). Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: a Review Article. *JCMS*, 37(2), p. 317-331.

Rasmussen, A. (2010). Early Conclusion in Bicameral Bargaining: Evidence from the Co-decision Legislative Procedure of the European Union. *European Union Politics*, 12(1), p. 41-64.

Rasmussen, A. (2007). *Early Conclusion in the Co-Decision Legislative Procedure*. EUI Working Papers (MWP 2007/21). European University Institute: San Domenico di Fiesole.

Rasmussen, A. (2003). The Role of European Commission in Co-decision – A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage. *European Integration online Papers*.

Reh, Ch. & Heritier, A. & Bressanelli, E. & Koop, C. (2010). *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-Making in the European Union*. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1642265>.

Reh, Ch. (2009). The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union. *JCMS*, 47(3), p. 625-650.

Ronchetti, L. (2004). Colpire la Commissione per punire il Consiglio europeo. Cronaca di una crisi annunciata: la Commissione Barroso dinanzi al Parlamento europeo. *Costituzionalismo.it* 2/2004.

Ronchetti, L. (2003). Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario. *Diritto pubblico*, n. 1, p. 1-52.

Ronchetti, L. (2001). Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE. *Politica del Diritto*, p. 197-255.

Rüffert, M. (2011), EUV Art. 17, in Callies Ch. – Rüffert M., *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 4<sup>th</sup> edn. Munich: C.H.Beck, p. 268 ss.

Sandholtz, W. & Stone Sweet, A. (2010). *Neo-functionalism and Supranational Governance*. Working paper. [http://works.bepress.com/alec\\_stone\\_sweet/38](http://works.bepress.com/alec_stone_sweet/38).

Savino, M. (2006). Commissione delle Comunità europee. In S. Cassese (Ed.).

*Dizionario di Diritto pubblico*, vol. II, Milano: Giuffrè.

Schmidt, S.K. (2012). Law-Making in the Shadow of Judicial Politics. In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obstinate or Obsolete?* (p. 43-59). Houndmills: Palgrave Macmillan.

Schmidt, S.K. (2000). Only an Agenda Setter?: The European Commission's Power over the Council of Ministers. *European Union Politics*, 1(1), p. 37-61.

Schmitt, C. (1932 and 1963). *Der Begriff de Politischen*, Berlin: Duncker & Humblot.

Schmitter, P.C. (1969). Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organizations*, 23(1), p. 161-166.

Settembri, P. & Neuhold, C. (2009). Achieving Consensus through Committees: Does the European Parliament Manage ? *JCMS*, 47(1), p. 127-151.

Spence, D. & Stevens, A. (2006). Staff and Personnel Policy in the Commission. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 173-208). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.

Spence, D. (2006a). The President, the College and the Cabinets. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 25-74). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.

Spence, D. (2006b). The Directorates General and the Services: Structures, Function and Procedures. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 128-155). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.

Spence, D. (2006c). The Commission and the Common Foreign and Security Policy. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (p. 356-395). 3<sup>rd</sup> edn. London: John Harper Publishing.

Stacey, J. (2003). Displacement of the Council via Informal Dynamics? Comparing the Commission and Parliament. *Journal of European Public Policy*, 10(6), p. 936-955.

Stone Sweet, A. & Sandholtz, W. (1997). European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, 4(3), p. 297-317.

Tallberg, J. (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences ? *West European Politics*, 25(1), p. 23-46.

Tallberg, J. (2000). The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. *JCMS*, 38(5), p. 843-864.

Temple Lang, J. & Gallagher, E. (2005). The Commission, the „Community Method“ and the Smaller Member States. *Fordham International Law Journal*, 29(5), p. 1009-1033.

Temple Lang, J. (2002). The Commission: the Key to the Constitutional Treaty for Europe. *Fordham International Law Journal*, 26(6), p. 1598-1618.

Thatcher, M. & Stone Sweet, A. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institution. *West European Politics*, 25(1), p. 1-22.

Thym, D. (2004). Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy. *ELJ*, p. 5-22.

Thomson, R. (2008). National Actors in International Organizations. The Case of the European Commission. *Comparative Political Studies*, 41(2), p. 166-192.

Thomson, R. & Hosli, M. (2006). Who has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. *JCMS*, 44(2), p. 391-417.

Tomkins, A. (1999). Responsibility and Resignation in the European Commission. *The Modern Law Review*, 62(5), p. 744-765.

Tsakatika, M. (2005). Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change. *JCMS*, 43(1), p. 193-220.

Tsebelis, G. & Yatahanas, X. (2002). Veto Players and Decision-making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion. *JCMS*, 40(2), p. 283-

307.

Tsebelis, G. & Garret, G. (2000). Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics*, 9(1), p. 9-33.

Tufano, M.L. (2012). Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive ? *Dir. Un Eur.*, p. 133-156.

Vosa, G. (2009a). La Codecisione nel diritto parlamentare europeo. *Amministrazioneincammino.it* (21.12.2009).

Vosa, G. (2009b). Tra le pieghe del procedimento *legislativo* nel Parlamento europeo. La codecisione nella revisione generale del regolamento fra procedura e negoziati. *Rass. parl.*, p. 511-549.

Weiler, J.H.H. (2010). Dispatch from the Euro Titanic: And the Orchestra Played On. *EJIL*, 21(4), p. 805-813.

Westlake, M. (1998). The European Parliament' s Emerging Powers of Appointment. *JCMS*, 36(3), p. 431-444.

Wincott, D. (2001). Looking forward or Harking Back ? The Commission and the Reform of Governance in the European Union. *JCMS*, 39(5), p. 897-911.

Wonka, A. (2008). Decision-making dynamics in the European Commission: partisan, national or sectoral ? *Journal of European Public Policy*, 15(8), p. 1145-1163.

Wonka, A. (2007). Technocratic and Independent ? The appointment of European Commissioners and its Policy Implications. *Journal of European Public Policy*, 14(2), p. 169-189.

Yordanova, N. (2011). Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports. *West European Politics*, 34(1), p. 97-121.

Zeitlin J. (2011). Is the Open Method of Coordination an Alternative to the Community Method ? In R. Dehousse (Ed.). *The "Community Method". Obsolete or Obsolete?* (p. 135-147). Houndmills: Palgrave Macmillan.