



## La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea

DI ENZA CIRONE\*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La graduale parlamentarizzazione del procedimento di nomina della Commissione. – 3. L’elezione del Presidente della Commissione europea nella prassi: la procedura degli *Spitzenkandidaten*. – 4. Le audizioni e la valutazione individuale dei candidati commissari. – 5. L’ipotesi del “*withdrawal of candidates*”. – 5.1 Il consolidamento della prassi: la Commissione von der Leyen. – 6. Il ritiro della candidatura come corollario del principio dell’equilibrio istituzionale. – 7. Alcune considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il presente contributo si propone di valutare, alla luce dei principi sanciti nell’ordinamento giuridico dell’Unione, la compatibilità con i Trattati di alcune recenti prassi che caratterizzano il procedimento di nomina della Commissione europea e che formalmente sembrano discostarsi dalla lettera delle disposizioni che lo regolano.

Dopo un breve *focus* sulla prassi degli *Spitzenkandidaten* per quanto concerne la nomina del presidente della Commissione, l’analisi si concentrerà sulla prassi delle audizioni pubbliche innanzi alle commissioni parlamentari alle quali i candidati commissari sono sottoposti al fine di valutare la loro idoneità rispetto al ruolo che andranno a ricoprire. L’esito delle audizioni può condurre ad una preventiva rinuncia da parte dei candidati, eventualmente sollecitata dal presidente eletto, discostandosi da quanto indicato all’art. 17, par. 7, TUE<sup>1</sup>; questo prevede, infatti, che tutti i membri della Commissione, compreso il presidente e l’Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza comune, debbano essere *collettivamente* sottoposti a un voto

---

\* Dottoranda di ricerca in European and Transnational Legal Studies presso l’Università degli Studi di Firenze.

<sup>1</sup> «[...] Il presidente, l’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata».

di approvazione del Parlamento europeo, senza prospettare alcun vaglio preventivo individuale rispetto alla decisione adottata in seduta plenaria.

Invero, tale prassi risulta ormai di rilevante importanza in quanto la valutazione che precede il voto collettivo, tutt'altro che formale, permette al presidente della Commissione di procedere alla sostituzione di uno o più candidati preventivamente 'bocciati' dal Parlamento, poiché mantenere tali nominativi potrebbe mettere a rischio l'approvazione dell'istituzione nel suo complesso.

Dunque, la ricostruzione che segue si propone di esaminare le prassi, che connotano di recente la procedura di nomina della Commissione europea, con l'obiettivo di valutarne la conformità ai Trattati alla luce della garanzia dell'equilibrio istituzionale e nell'ottica della teoria dei poteri impliciti.

## **2. La graduale parlamentarizzazione del procedimento di nomina della Commissione**

Preliminarmente, si ritiene necessaria una breve ricostruzione in chiave evolutiva delle modifiche apportate alla procedura di nomina della Commissione europea al fine di verificare quali fattori abbiano determinato il consolidamento delle prassi che ormai ne caratterizzano lo svolgimento e stabilire altresì se possa dirsi compiuto il processo di "parlamentarizzazione" di tale procedura. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, preme sottolineare che nella disamina che segue si darà conto esclusivamente delle tappe che, nel succedersi dei Trattati, hanno delineato gli elementi essenziali del procedimento di investitura parlamentare della Commissione, senza dedicare considerazioni all'evoluzione del sistema di *governance* dell'Unione europea<sup>2</sup>.

Tale procedura ha subito modifiche<sup>3</sup> in occasione di tutte le ultime Conferenze intergovernative di revisione dei Trattati. Inizialmente il Parlamento europeo non era coinvolto<sup>4</sup> nella procedura di nomina dell'organo esecutivo e ciò era evidentemente frutto di una soluzione di tipo intergovernativo.

Alla evoluzione del sistema hanno contribuito, in particolare, tre fattori: il passaggio ad una procedura non più basata sulla esclusiva volontà dei governi degli Stati membri, la separazione della procedura di nomina dei commissari da quella del presidente e il passaggio all'elezione diretta del Parlamento europeo (a cui i Trattati già attribuivano il potere di approvare una mozione di censura "sfiduciando" l'intera Commissione).

---

<sup>2</sup> Sul punto v. L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 201 ss; P. HABERLE, *Colloquio sulla "costituzione europea"*, in P. RIDOLA (a cura di), in *Diritto romano attuale*, 1999, n. 2, p. 199 ss.

<sup>3</sup> R. GEIGER, D-E. KHAN, M. KOTZUR, *European Union Treaties, Treaty on European Union, Treaty on the Function of the European Union*, Munich, 2014; F. LAURSEN, *Historical Dictionary of the European Union*, Maryland, 2016; M. CHAMMON, *From Deparliamentarisation to a Parliamentary Renaissance? National Parliaments in the EU Polity*, in *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, di S. GARBEN, I. GOVAERE, P. NEMITZ (a cura di), Oxford, 2019, p. 351 ss.

<sup>4</sup> I commissari erano nominati per un periodo rinnovabile di 4 anni (art. 158 TCE) mentre il Presidente ogni due anni. La Commissione era composta da 9 membri, alcuni Stati nominavano un solo membro mentre la gran parte degli altri Stati, tra cui Italia, Francia e Germania, ne nominavano due. Per una disamina dettagliata, v. F. CERNIGLIA, A. SANTINI, *Processi decisionali e regole di voto*, in *Profili della costituzione economica europea*, A. QUADRIO CURZIO (a cura di), Bologna, 2001, p. 110 ss. Si veda anche: M.T. BITSCH, *The College of Commissioners: a new type of public authority in the European Commission 1958-72. European Commission (1958-1972) – History and memories of an institution*, EU Publications Office, Luxembourg, 2014, p. 181 ss.

I commissari erano originariamente nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri; dunque i Trattati istitutivi non coinvolgevano l'organo parlamentare nel procedimento che portava alla nomina, sebbene il presidente della Commissione fosse solito recarsi in Parlamento per rendere una dichiarazione esponendo i punti chiave della sua linea politica.

Nel corso degli anni<sup>5</sup>, il Parlamento richiese in più occasioni di essere maggiormente coinvolto nella procedura di nomina della Commissione e reiterò tale richiesta<sup>6</sup> anche nella sua risoluzione del 17 Aprile 1980 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione. Ma la vera occasione giunse nel febbraio del 1981<sup>7</sup> quando la presentazione del programma della Commissione fu seguita da un dibattito che portò all'adozione di una storica risoluzione, adottata il 12 febbraio: fu la prima volta che il Parlamento direttamente eletto poté esprimere la propria opinione sulla nomina della nuova Commissione e sul suo programma<sup>8</sup>. Inoltre, in detta risoluzione venne nuovamente espressa la richiesta<sup>9</sup> di poter partecipare anche in futuro<sup>10</sup> al processo di nomina<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> *Report by Maurice Faure, on behalf of the Committee on Political and Institutional Affairs, on the merger of the Executives of the European Communities*, Historical Archives PE0 AP RP/POLI.1958 A0-0084/60 0010; Parlamento europeo, *Risoluzione per la prossima Conferenza al vertice dei capi di Stato o di governo degli Stati membri delle Comunità europee* in GUCE, C 82 del 26 luglio 1972; Parlamento europeo, *Risoluzione sull'Unione europea* in GUCE, C 179 del 6 agosto 1975.

<sup>6</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione della Comunità nella prospettiva del suo rinnovo*, GU, C 117, 12.5.1980, p. 53, par. 3 and 8: «ritiene di dover essere consultato in occasione del rinnovo del mandato del presidente della Commissione e avere in sua presenza un dibattito pubblico che si concluderà con un voto di investitura e di fiducia[...]; [...] auspica pertanto che la sua commissione politica possa avere un colloquio generale con il presidente designato della Commissione sul programma previsto, prima della designazione dei Commissari; in seguito il Parlamento, una volta nominata ufficialmente la Commissione, avrà con questa un dibattito pubblico che si concluderà con un voto di investitura e di fiducia [...]».

<sup>7</sup> Motion for resolution tabled by Mr Jonker, Mr Van Aerssen, Mr Blumenfeld and Mr Klepsch, on behalf of the EPP(CD Group), by Mr Haagerup on behalf of the Liberal and Democratic Group and by Mr Fergusson on behalf of the European Democratic Group on the investiture and programme of the Commission in 1981, Historical Archives PE1 AP PR B1-0888/80 0010. Another motion was tabled but withdrawn: Motion for resolution tabled by Mr Fergusson on behalf of the European Democratic Group on the Commission's programme of work, Historical Archives PE1 AP PR B1-0877/80 0010. Even if Parliament passed a vote of confidence, Members underlined their disappointment with the statement: «None of us is satisfied with the political platitudes of which this Commission statement consisted», said Johan Van Minnen during the debate on 12 February 1981, Debates of the European Parliament, February 1981, p. 232.

<sup>8</sup> Statement by Alan Tyrrell MEP at the sitting of 12 February 1981 on the investiture of the Commission. Debates of the European Parliament, February 1981, p. 233.

<sup>9</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione sul programma e l'investitura della Commissione 1981*, GU C 50 del 9.3.1981.

<sup>10</sup> La prassi di approvazione della candidatura dell'organo esecutivo da parte del Parlamento fu sostenuta anche dal Consiglio europeo a partire dalla Dichiarazione solenne sull'Unione europea, adottata a Stoccarda il 17-19 giugno 1983, nella quale si prevedeva, seppur in una veste meramente informale, la partecipazione del Parlamento europeo nella procedura di nomina della Commissione. Infatti, al punto 2.3.5 della Dichiarazione si indicava: «prima della designazione del presidente della Commissione, il presidente dei rappresentanti dei governi e degli Stati membri sente l'opinione dell'ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo. 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». Sul punto si veda anche Y. MNASSHOVEN, *The appointment of the President of the European Commission: patterns in choosing the head of Europe's executive*, Baden-Baden, 2011, p. 96 ss; A. TACQ, *L'investiture de la Commission par le Parlement européen*, in *Journal Trib. – Droit Eur.*, 1994, p. 185 ss.

<sup>11</sup> A seguito della approvazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 e di quanto avvenuto con la Commissione Thorn e Delors I (che avevano presentato i commissari innanzi all'organo assembleare durante la plenaria del 13 giugno 1988), il Parlamento europeo discusse riguardo la proposta di emendamento dell'art. 29 del Regolamento interno (Report drawn up by Mr C. M. Bru Purón on behalf of the Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities on the amendment of Rule 29 of the Rules of Procedure of the European Parliament, Historical Archives PE2 AP RP/REGL.1984 A2-0060/88 0010). Infatti, basandosi sulla sua decisione (*Decisione*

Nonostante tali aperture, il punto di svolta si è avuto solo con il Trattato di Maastricht<sup>12</sup> con cui il Parlamento europeo ha formalmente<sup>13</sup> acquisito un ruolo nella procedura di nomina dell'organo esecutivo dell'Unione. Il Trattato ha, inoltre, allineato la durata del mandato del Parlamento e della Commissione prevedendo anche che il primo fosse consultato dai governi degli Stati membri prima di indicare il nome del designato alla carica di Presidente della Commissione. In considerazione di ciò, il Parlamento adattò il proprio regolamento interno<sup>14</sup> alle nuove disposizioni del Trattato prevedendo che il Presidente della Commissione si recasse innanzi all'organo parlamentare per fare una dichiarazione, che sarebbe stata seguita da un dibattito<sup>15</sup>, mentre i commissari nominati si sarebbero recati innanzi alle commissioni parlamentari prima del voto di approvazione<sup>16</sup>.

Con il Trattato di Amsterdam<sup>17</sup>, entrato in vigore il primo maggio 1999, i Trattati comunitari furono modificati conferendo al Parlamento europeo un ruolo più marcato nel processo di nomina dell'esecutivo incidendo su due principali aspetti. Si stabilì infatti che, per la nomina del Presidente della Commissione, il Parlamento avrebbe dovuto votare il candidato designato e non solo essere consultato<sup>18</sup> e che il Presidente eletto avrebbe avuto potere di veto rispetto all'elenco dei candidati commissari proposti dagli Stati membri. Ma non solo. Si stabilì anche che il Parlamento avrebbe esercitato un potere di "controllo" rispetto ai nomi proposti dal Presidente. In buona sostanza, venne esplicitamente prevista una duplice approvazione della Commissione<sup>19</sup>.

Dunque, tali tappe del procedimento di investitura della Commissione europea risultano di sostanziale importanza in quanto, influenzando il rapporto politico-istituzionale tra il Parlamento europeo e il Presidente della Commissione, hanno notevolmente rafforzato il ruolo di quest'ultimo. Questi, infatti, non riceveva più la fiducia come membro del collegio ma individualmente e aveva un potere significativo sull'elenco degli altri membri della Commissione potendo esprimere il proprio dissenso rispetto alle proposte degli Stati membri.

Le competenze precedentemente riservate ai governi degli Stati membri furono attribuite, con il Trattato di Nizza, al Consiglio europeo che fu chiamato a designare a maggioranza

---

*recante modifica dell'articolo 29 del regolamento del Parlamento*, GU C187/03 del 18.7.1988, pp. 82 ss), il paragrafo 29A riguardante il voto di approvazione del Parlamento europeo fu aggiunto al capitolo VI del Regolamento interno.

<sup>12</sup> R. ADAM, *Commento all'art. 17 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014. La Dichiarazione solenne sull'Unione europea, adottata dal Consiglio europeo di Stoccarda del 17-19 giugno 1983, prevedeva, seppur in una veste meramente informale, la partecipazione del Parlamento europeo nella procedura di nomina della Commissione, poi recepita con il Trattato di Maastricht. Infatti, al punto 2.3.5 della Dichiarazione si indicava: «prima della designazione del presidente della Commissione, il presidente dei rappresentanti dei governi e degli Stati membri sente l'opinione dell'ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo. 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>13</sup> «[...] *Previa consultazione del Parlamento europeo*, i Governi degli Stati membri designano, di comune accordo, la persona che intendono nominare Presidente della Commissione [...]».

<sup>14</sup> Modifiche del regolamento del Parlamento europeo in seguito al Trattato sull'Unione europea, in *GUCE*, L 293 del 7 dicembre 1995, p. 1 ss; in particolare: artt. 32 e 33.

<sup>15</sup> *Ivi*, art. 29.

<sup>16</sup> *Ivi*, art. 29A.

<sup>17</sup> Per una panoramica dettagliata sulle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam si veda S. KARAGIANNIS, *Le Président de la Commission dans le Traité d'Amsterdam*, in *Cahiers droit europ.*, 2000, p. 9 ss.

<sup>18</sup> Art. 214 TCE.

<sup>19</sup> Il Regolamento parlamentare viene modificato nel senso di prevedere che il candidato, prima della votazione, è chiamato non solo «a fare una dichiarazione» ma anche «a presentare i suoi orientamenti politici».

qualificata la persona da nominare come presidente, previa approvazione del Parlamento europeo (art. 214, par. 2, TCE)<sup>20</sup>. In conseguenza di ciò, non era più richiesta l'unanimità sebbene questa rimase nella prassi la regola fino alla nomina a maggioranza qualificata di Juncker nel 2014.

L'evoluzione prospettata con il succedersi dei Trattati ha portato a ipotizzare l'emergere di un legame fiduciario tra l'organo esecutivo e l'organo parlamentare in quanto la Commissione prima del suo insediamento deve ricevere l'approvazione della maggioranza del Parlamento.

Nella versione attuale dei Trattati, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la parlamentarizzazione del processo che porta alla nomina della Commissione è stata formalizzata prevedendo che il Consiglio europeo debba tener conto delle elezioni del Parlamento europeo quando propone un candidato alla carica di presidente della Commissione. Inoltre, il Parlamento ha il compito di eleggere e non solo di approvare il presidente della Commissione. Il presidente eletto, poi, di concerto con il Consiglio «adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione», uno per ogni Stato membro, e ciascuno di essi viene assegnato a una determinata area politica di intervento. Il Presidente, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza comune e gli altri membri della Commissione sono soggetti collettivamente al voto di approvazione del Parlamento e, solo dopo tale giudizio positivo, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata.

### **3. L'elezione del presidente della Commissione europea nella prassi: la procedura degli Spitzenkandidaten**

La ricostruzione evolutiva che precede consente di mettere in evidenza come l'ultima modifica dei Trattati abbia favorito il ricorso al metodo degli *Spitzenkandidaten*<sup>21</sup> (“candidati-guida”) che trova fondamento in una interpretazione estensiva di alcune disposizioni dei Trattati.

Tale prassi è stata introdotta a partire dalla campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo del 2014<sup>22</sup>; in virtù di questa, i partiti politici europei indicano agli elettori quale sarà la loro prima scelta per la carica di presidente della Commissione europea nel caso in cui ottengano il miglior risultato dalle elezioni<sup>23</sup>. Di tale sistema non si trova esplicito

---

<sup>20</sup> Venne modificato l'art. 32 del Regolamento interno prevedendosi la approvazione a scrutinio segreto: questa fu l'unica innovazione sostanziale apportata al Regolamento a seguito del Trattato di Nizza.

<sup>21</sup> Per una spiegazione dettagliata del procedimento, si veda *Election of the President of the European Commission Understanding the Spitzenkandidaten process*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS\\_BRI\(2018\)630264\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf) e anche il recente studio del Parlamento europeo: *Parliamentary scrutiny of the European Commission: implementation of the Treaty provisions*, Ottobre 2018, [http://www.astrid-online.it/static/upload/eprs/eprs\\_ec-parliamentary-scrutiny\\_10\\_18.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/eprs/eprs_ec-parliamentary-scrutiny_10_18.pdf) (entrambi consultati il 22 luglio 2020).

<sup>22</sup> H. SCHMITT, S. HOBOLT, S.A. POPA, *Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections*, in *European Union Politics*, 2015, p. 347 ss.

<sup>23</sup> Il candidato alla Presidenza della Commissione viene proposto dal Consiglio europeo al Parlamento in base alla configurazione politica di quest'ultimo a seguito delle elezioni: in linea teorica, sarà scelto dal gruppo politico più rappresentato in Parlamento. Se tale candidato ottiene la maggioranza assoluta di voti dei membri del Parlamento europeo, allora sarà eletto.

riferimento<sup>24</sup> all'interno dei Trattati, ma esso ha avuto origine<sup>25</sup> a partire da una interpretazione estensiva della normativa di riferimento<sup>26</sup> secondo la quale il presidente della Commissione europea è proposto a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, «tenendo conto del risultato delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato delle consultazioni appropriate.»

Il buon esito dell'impiego di questo meccanismo, che ha portato alla nomina del presidente Juncker, ha indotto il Parlamento europeo ad affermare, quasi come un monito, che sarebbe stato «[...] pronto a respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non [fosse] stato nominato "Spitzenkandidat" in vista delle elezioni europee»<sup>27</sup> per il mandato 2019-2024.

Le recenti elezioni del Parlamento europeo hanno visto la vittoria del Partito Popolare che aveva indicato Manfred Weber come *Spitzenkandidat* il quale, però, non ha raggiunto la maggioranza necessaria in seno al Consiglio europeo portando alla nomina di Ursula von der Leyen, che non era mai stata proposta né presentata ai votanti europei come possibile candidata alla presidenza della Commissione.

La prassi dello *Spitzenkandidat*, sebbene abbandonata a seguito delle elezioni del 2019, ha certamente dato vita a un nuovo dialogo politico e, pertanto, non è stata esente da prese di posizione opposte, per quanto entrambe estreme: vi è chi l'ha giudicata contraria<sup>28</sup> ai Trattati e chi invece l'ha ritenuta imposta<sup>29</sup> dal diritto primario dell'Unione.

---

<sup>24</sup> In senso contrario, cfr. considerando H, Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI), nel quale il Parlamento europeo si riferisce al processo degli *Spitzenkandidaten* «quale previsto chiaramente nel trattato».

<sup>25</sup> A conferma di ciò, si v. *L'accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea recante modifica del punto 4 dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, 7 febbraio 2018, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32018Q0217\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32018Q0217(01)): «I membri della Commissione possono partecipare a campagne elettorali per le elezioni al Parlamento europeo, anche in veste di candidati. Essi possono essere altresì designati dai partiti politici europei come capolista ("Spitzenkandidat") per la carica di presidente della Commissione».

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 17, par. 7, TUE.

<sup>27</sup> Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI)).

<sup>28</sup> H. GRABBE, S. LEHNE, *The 2014 European elections. Why a partisan Commission president would be bad for the EU*, Centre for European Reform, October 2013; D. CAMERON, *Presidency of the Commission, 13 June 2014. On the merits and risks of politicisation*; S. HIX, S. BARTOLINI, *Politics: the right of the wrong sort of medicine for the EU?*, Notre Europe, Policy paper, March 2006, disponibile al seguente link: [http://personal.lse.ac.uk/hix/Working\\_Papers/NotreEurope\\_Hix%20Bartolini.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/NotreEurope_Hix%20Bartolini.pdf).

<sup>29</sup> Tali commentatori danno una interpretazione estensiva della lettera dei Trattati secondo la quale il Presidente della Commissione deve essere nominato «tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento», v. M. KUNN, *Why the Council is under a legal duty to propose Juncker as a Commission President*, 6 giugno 2014, <https://verfassungsblog.de/der-europaeische-rat-ist-verpflichtet-juncker-vorzuschlagen/>: «the Council is clearly not obligated to propose as Commission President the Spitzenkandidat of the party that won a relative majority of seats. If a coalition of parties came together and organized a majority around a different candidate, the Council could clearly be responsive to that fact and propose that candidate, rather than the candidate of the strongest party. Furthermore the result of the elections might well lead to a situation where no candidate had a majority behind him. In that situation the proposal of the Council after consultations with Parliamentary leaders might well help forge a coalition around a candidate»; P. SOLDATOS, *La valeur ajoutée de la mise en œuvre réussie du nouveau mode d'élection du président de la Commission*, in *Rev. Union Europ.*, 2014, p. 524 e p. 528: «toute acceptation d'un principe d'autonomie du Conseil européen, par rapport à ce processus de légitimation parlementaire du chef de l'exécutif européen, marquerait le retour au régime ante (pré-Lisbonne) et serait, de ce fait, contraire à la lettre et à l'esprit du traité, qui introduit une réforme substantielle. [...] Si [...] la condition explicite du traité "en tenant compte des élections européennes" a un sens, à la lumière de l'exigence démocratique de respect du choix des

In ogni caso, l'introduzione di un sistema che necessita di un accordo tra i capi di Stato e di governo dei Paesi Membri, il Parlamento europeo e i gruppi politici si è rivelato significativo all'interno dell'ordinamento giuridico europeo<sup>30</sup> perché ha favorito un maggiore bilanciamento di poteri tra le istituzioni e ha contribuito così al rafforzamento di una coscienza politica europea<sup>31</sup>.

In base al principio dell'equilibrio istituzionale, si è messa in luce l'esistenza di poteri che i Trattati non stabiliscono chiaramente o che in questi vengono spartiti tra più istituzioni senza specificazioni. Il suddetto principio<sup>32</sup>, infatti, sebbene caratterizzi l'intera struttura dell'Unione europea, non è rigidamente vincolato ai Trattati, nei quali se ne rinviene il fondamento, ma al contrario viene precisato e più compiutamente definito grazie all'azione concorde delle singole istituzioni (talvolta formalizzata anche da accordi interistituzionali *ad hoc*).

#### 4. Le audizioni e la valutazione individuale dei candidati commissari

Nelle pagine che precedono si è tratteggiato, con un breve *excursus* storico, il procedimento che i Trattati delineano per la nomina dei membri della Commissione, i quali nulla dicono in ordine alle audizioni che per prassi ciascun candidato alla carica di commissario deve tenere innanzi alle commissioni parlamentari. Infatti, sebbene l'art. 17, par. 7, TUE statuisca che «[...] gli altri membri della Commissione sono soggetti, *collettivamente*, a un voto di approvazione del Parlamento europeo [...]» si è assistito più volte a una preventiva rinuncia dei candidati che, a seguito delle audizioni (cd. *public hearings*), hanno ritirato la loro candidatura.

Come già detto, questa prassi è, ad oggi<sup>33</sup>, ormai invalsa e le modalità sono dettagliatamente disciplinate dal regolamento interno del Parlamento europeo<sup>34</sup>.

Il principale obiettivo delle audizioni è quello di preparare la votazione finale sulla Commissione nel suo insieme, in virtù delle opinioni e della personalità dei vari candidati.

---

citoyens, ce sens ne pourrait être que celui du choix démocratique de la candidature du parti politique européen sorti gagnant des élections (seul ou en coalition)».

<sup>30</sup> Sul punto: R. DECKARM, *Assessing the effect of the European elections' Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission*, in *European Politics and Society*, 2017, pp. 199 ss.

<sup>31</sup> V. Art. 12, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali: «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione» e art. 10, par. 4, TUE: «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

<sup>32</sup> Art. 13 par. 2, TUE; secondo una costante giurisprudenza, una prassi non può prevalere sui Trattati e alterare l'equilibrio istituzionale: in tal senso, Corte giust., 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Repubblica francese contro Commissione delle Comunità europee.*, EU:C:1994:305, par. 28 e 36; Corte giust., 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2008:257, par. 60.

<sup>33</sup> Il 15 settembre 1993 il Parlamento europeo adottò una decisione con la quale apportò delle modifiche al suo Regolamento interno basate sul report della Commissione sulle regole procedurali, la verifica delle credenziali e le immunità. Come risultato di ciò, infatti, il Capitolo VI concernente le relazioni con le altre Istituzioni conferì un ruolo al Parlamento nella nomina del presidente della Commissione (art. 32) e un ruolo nella approvazione della Commissione (art. 33).

<sup>34</sup> Regolamento del Parlamento europeo, luglio 2019, art. 125, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-125\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-RULE-125_IT.html) (consultato il 22 luglio 2020).

È una prassi che è stata applicata per la prima volta<sup>35</sup> alla Commissione Santer nel gennaio 1995 dopo che, con l'approvazione del Trattato di Maastricht, il Parlamento aveva assunto formalmente un ruolo nella nomina della Commissione. Il Presidente Santer, tuttavia, accettò la nuova procedura solo dopo aver ricevuto rassicurazioni<sup>36</sup> da parte del presidente del Parlamento che non vi sarebbe stato alcun voto parlamentare sui singoli commissari.

Il meccanismo di selezione dei commissari, così come evidenziato nella disamina che precede, è oggi diverso da allora. La valutazione, infatti, concerne la idoneità<sup>37</sup> della assegnazione dei vari portafogli a determinate personalità con riferimento alla conformazione dell'organo nel complesso ma anche rispetto alla struttura delle direzioni generali in cui si articola la Commissione.

Come indicato dal regolamento interno del Parlamento, il procedimento consta di un cd. *pre-hearing* e di un vero e proprio *hearing*<sup>38</sup>. Nel corso del *pre-hearing*, il candidato alla carica di commissario è tenuto a consegnare al Parlamento la propria dichiarazione dei redditi che viene attentamente scandagliata dalla Commissione affari giuridici in cerca di anomalie o voci reddituali che possano indicare un eventuale conflitto di interessi. Qualora sia accertato un conflitto di interessi, la Commissione formula raccomandazioni volte a risolverlo, ma nei «casi più gravi, in mancanza di una soluzione» essa può concludere che il commissario designato «non è in grado di esercitare le proprie funzioni conformemente ai trattati e al codice di condotta»; in tal caso, il Presidente del Parlamento chiede al Presidente della Commissione quali ulteriori misure intenda adottare.

La valutazione positiva da parte della Commissione affari giuridici costituisce una precondizione per l'audizione vera e propria. Ogni candidato è quindi successivamente invitato a presentarsi innanzi alle commissioni parlamentari responsabili per il portafoglio assegnato per una singola audizione e per rispondere a domande scritte sulle proprie competenze generali, sulla propria indipendenza, sul proprio impegno europeo, sulla cooperazione con il Parlamento europeo e sulla gestione del portafoglio assegnato.

Dopo questa fase preliminare, ha inizio la vera e propria audizione<sup>39</sup> del commissario designato da parte delle commissioni competenti per le materie relative al portafoglio assegnato.

---

<sup>35</sup> *Audizioni parlamentari dei Commissari designati - Una fase decisiva della procedura di investitura*, Briefing del Parlamento europeo, p. 2. disponibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640131/EPRS\\_BRI\(2019\)640131\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640131/EPRS_BRI(2019)640131_IT.pdf) (consultato il 22 luglio 2020).

<sup>36</sup> *Appointment of the Commission: Parliament's role before 1995*, p.6 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538878/EPRS\\_BRI\(2014\)538878\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538878/EPRS_BRI(2014)538878_EN.pdf) (consultato il 22 luglio 2020);

<sup>37</sup> Art. 1, par. 1, Allegato VII, Regolamento interno del Parlamento europeo, luglio 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07_IT.html): «Il Parlamento valuta i commissari designati sulla base delle loro competenze generali, del loro impegno europeo e della loro indipendenza personale. Valuta la loro conoscenza del futuro portafoglio e le loro capacità di comunicazione».

<sup>38</sup> Art. 2, Allegato VII, Regolamento del Parlamento europeo, cit. Ulteriore conferma di ciò si rinviene all'interno dell'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea: «Fatto salvo il principio di collegialità della Commissione, ciascun membro della Commissione assume la responsabilità politica dell'azione nel settore di cui è incaricato. Al presidente della Commissione incombe la piena responsabilità di identificare ogni conflitto di interessi che renda un membro della Commissione inidoneo ad assolvere il proprio mandato».

<sup>39</sup> Cfr. art. 3, Allegato VII, Regolamento Parlamento europeo, cit. Si tenga in considerazione che viene predisposto un vero e proprio calendario delle audizioni <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press->



L'audizione ha una durata di circa tre ore e viene trasmessa in diretta *streaming*; il candidato tiene un discorso di massimo quindici minuti e risponde a un numero di domande che non può essere superiore a venticinque. Dopodiché, questi è invitato a concludere brevemente.

A seguito dell'audizione, il presidente e i coordinatori si riuniscono per valutare i candidati per i quali è prevista un'unica lettera di valutazione. Il meccanismo è piuttosto articolato ed è dettagliatamente definito nell'allegato VII del regolamento interno del Parlamento europeo. Si prevede infatti che alla valutazione dei coordinatori si applichino i seguenti principi:

- a) se i coordinatori approvano all'unanimità il commissario designato, il presidente presenta una lettera di approvazione per loro conto;
- b) se i coordinatori respingono all'unanimità il commissario designato, il presidente presenta una lettera di reiezione per loro conto;
- c) se i coordinatori che approvano il commissario designato rappresentano almeno due terzi dei membri della Commissione, il presidente presenta una lettera per loro conto in cui dichiara che un'ampia maggioranza approva il commissario designato.

Nel caso in cui non si riesca a raggiungere la maggioranza di almeno due terzi dei membri della Commissione per approvare il candidato, i coordinatori possono richiedere informazioni complementari attraverso ulteriori domande scritte e, se ciò non risulta soddisfacente, possono richiedere l'approvazione della Conferenza dei presidenti affinché si riprenda l'audizione per la durata di un'altra ora e mezza. Se a seguito di ciò, almeno due terzi dei membri della Commissione approvano il commissario designato, il presidente presenta una lettera in cui ne dà atto; nel caso in cui ancora non si raggiunga una tale maggioranza, il presidente convoca una riunione di Commissione e pone in votazione la domanda concernente la idoneità del candidato trasmettendo poi una lettera nella quale figura la valutazione.

In qualsiasi caso, in tempi molto rapidi – nell'arco di 24 ore – per ogni commissario designato viene inviata una lettera di valutazione alla Conferenza dei presidenti di Commissione, composta dai leader dei gruppi politici e dal presidente del Parlamento europeo<sup>40</sup>. Salvo richiesta di ulteriori informazioni, la Conferenza dei presidenti, a seguito dello scambio di opinioni, dichiara chiuse le audizioni e autorizza la pubblicazione di tutte le lettere di valutazione.

### 5. L'ipotesi del “*withdrawal of candidates*”

Come indicato sul sito ufficiale del Parlamento europeo, «può capitare che in seguito a un'audizione un candidato venga ritirato o venga spostato a un altro portafoglio». <sup>41</sup> Ad oggi, infatti, non possono dirsi rare le volte in cui un commissario designato si sia trovato a dover rinunciare alla propria candidatura a causa dell'esito negativo dell'audizione innanzi al Parlamento europeo o per preventive dichiarazioni di sfiducia all'intero collegio nell'ipotesi in cui un determinato candidato non fosse stato sostituito.

---

[room/20190919IPR61404/detailed-schedule-for-hearings-of-the-commissioners-designate-adopted](https://www.europarl.europa.eu/press-room/20190919IPR61404/detailed-schedule-for-hearings-of-the-commissioners-designate-adopted) (consultato il 22 luglio 2020).

<sup>40</sup> Cfr. Regolamento del Parlamento europeo, cit.

<sup>41</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20190712STO56975/il-controllo-sul-futuro-esecutivo-ue-audizioni-dei-candidati-commissari> (consultato il 20 luglio 2020).

A fondamento di ciò, possono rilevarsi più ordini di motivazioni. In pratica, le audizioni del Parlamento europeo sono volte a indagare l'adeguatezza e preparazione dei candidati rispetto al ruolo che andranno a ricoprire. Si è infatti assistito in più occasioni a 'bocciature' dei candidati perché non ritenuti adeguatamente preparati per il settore cui si riferiva il portafoglio per il quale erano candidati: è stato il caso della slovena Alenka Bratusek che nel 2014 fu candidata al ruolo di commissaria per l'unione energetica e per la vicepresidenza della Commissione Juncker che, avendo confuso durante l'audizione i nomi di due gasdotti, fu sostituita con Violeta Bulc che invece era stata candidata ai trasporti. Allo stesso modo si assistette alla modifica del portafoglio assegnato al commissario Laszlo Kovacs che nel 2004 era stato candidato per il settore dell'Energia e dogane all'interno della Commissione Barroso, settore per il quale non fu ritenuto idoneo dal Parlamento europeo che alla fine acconsentì a che gli venisse assegnato il portafoglio della Tassazione per il quale era stata inizialmente proposta la commissaria lettone Udre, ugualmente 'bocciata' dall'organo assembleare.

Invero, altre motivazioni a fondamento di opposizioni del Parlamento europeo rispetto alla nomina di un dato commissario si devono a dubbi sulla idoneità dei candidati rispetto alla gestione delle risorse sulla base di precedenti presunte irregolarità o per possibili conflitti di interesse. A dimostrazione di ciò, si possono citare i casi della commissaria lettone Udre e della commissaria bulgara Jeleva, rispetto alle quali il Parlamento europeo impose il suo veto.

La commissaria lettone, alla quale come si è detto era stato assegnato il portafoglio della tassazione per la Commissione Barroso I, finì sotto attacco per accuse riguardo le violazioni delle regole sui finanziamenti della campagna elettorale da parte del suo partito, l'Unione dei Verdi e degli agricoltori<sup>42</sup>. Nonostante non fosse stato dimostrato il suo coinvolgimento personale si preferì comunque sostituirla scegliendo al suo posto Andris Piebalgs. La commissaria Rumiana Jeleva<sup>43</sup>, invece, nel 2010 era stata proposta dal commissario Barroso per il portafoglio della Cooperazione internazionale ma nel corso della sua audizione non riuscì a fugare i dubbi sulle presunte irregolarità nelle dichiarazioni sulla sua situazione finanziaria e riguardo i suoi rapporti con una società di consulenza bulgara, la Global Consultant; oltre a ciò non fu ritenuta sufficientemente competente per ricoprire tale ruolo. L'esito negativo della sua audizione, portò la Jeleva a rinunciare e fu sostituita da Kristalina Georgieva.

Infine, una valutazione negativa può essere dovuta a ragioni di natura prettamente politica<sup>44</sup>: fu questo il caso della candidatura di Rocco Buttiglione<sup>45</sup>, ricordato per essere stato il primo ad aver ricevuto una valutazione negativa. Il candidato italiano era stato indicato per il

---

<sup>42</sup> Il nome originale del partito è Zaļo un Zemnieku savienība.

<sup>43</sup> [https://www.repubblica.it/esteri/2010/01/19/news/rinuncia\\_bulgara-2004148/](https://www.repubblica.it/esteri/2010/01/19/news/rinuncia_bulgara-2004148/) (consultato il 22 luglio 2020).

<sup>44</sup> La prova più considerevole della natura politica del voto sulla candidatura di Buttiglione si rinviene nel fatto che in tale occasione il Parlamento finì per dividersi in schieramenti partitici; questo risulta particolarmente rilevante se si tiene conto che, in passato, soprattutto al fine di acquisire potere nei rapporti interistituzionali, il PE aveva fatto leva sul consenso trasversale dei gruppi (per quest'ultimo aspetto si veda: L. RONCHETTI, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'Ue*, cit., p. 208).

<sup>45</sup> Per considerazioni sulla rilevanza della vicenda per gli aspetti concernenti la forma di governo dell'Unione europea, v. A. SCHILLACI, *Il difficile avvio della Commissione Barroso*, 23 novembre 2004, [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/cronache/estero/barroso/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/estero/barroso/index.html); L.S. ROSSI, *Il Parlamento europeo e il "caso Buttiglione"*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 167 e ss; L. SPADACINI, *Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella prassi. Il "caso Buttiglione"*, <https://iris.unibs.it/retrieve/handle/11379/484357/52695/II%20rafforzamento%20del%20ruolo%20del%20parlamento%20europeo.pdf>.

portafoglio della giustizia ma dovette ritirarsi a seguito delle dichiarazioni degli eurodeputati (in particolare della Commissione Libertà civili) i quali sostennero che non avrebbero dato la fiducia all'intera *équipe* se questi, accusato di affermazioni omofobe<sup>46</sup>, non fosse stato sostituito.

È a partire dal “caso Buttiglione” che inizia a delinearsi il fenomeno in virtù del quale il Parlamento, in quanto istituzione democraticamente eletta e, dunque, legittimata dal volere popolare, progressivamente acquista più potere sulla Commissione esercitando un controllo sui candidati commissari sempre più politico<sup>47</sup> che formale. Prima di allora non era così. Ne è prova il fatto che Buttiglione sostenne di essere stato vittima di una discriminazione ideologica<sup>48</sup>, basando la sua affermazione sull'idea che il controllo del Parlamento dovesse riguardare esclusivamente la sussistenza dei requisiti di competenza e autonomia previsti dal Trattato e non coinvolgere anche il merito delle sue dichiarazioni.

Al contrario, così come per gli altri candidati, molte delle domande rivolte a Buttiglione durante le audizioni furono sostanzialmente dirette a conoscerne il programma politico su determinate questioni. Per tale ragione, le commissioni parlamentari non accettarono che il candidato italiano, quale membro della Istituzione con il monopolio dell'iniziativa legislativa, non si impegnasse a presentare proposte legislative nel quadro della lotta alle discriminazioni, incluse quelle legate all'orientamento sessuale.

Ebbene, la vicenda descritta segna una tappa fondamentale nel processo di parlamentarizzazione della forma di governo europea rafforzando, inoltre, la *accountability* della Commissione nei confronti dell'organo parlamentare.

### **5.1 Il consolidamento della prassi: la Commissione von der Leyen**

Come già anticipato, con la nomina della presidente von der Leyen ha acquisito un peso preponderante il giudizio sui singoli commissari reso in sede di valutazione individuale da parte dell'organo parlamentare. Ciò trova conferma nelle parole del portavoce del Parlamento europeo il quale ha dichiarato<sup>49</sup> che, se durante le audizioni si fossero presentati dei problemi in ordine all'accettazione della candidatura di uno o più commissari, la modifica del candidato designato sarebbe stata richiesta nell'immediato, come effettivamente è accaduto.

Nel corso delle procedure di valutazione dei candidati si è, infatti, assistito alla sostituzione di Rovana Plumb, candidata della Romania, di László Trócsányi, candidato dell'Ungheria, e della candidata francese Sylvie Goulard. I primi due sono stati respinti dalla commissione giuridica del Parlamento europeo a seguito dell'analisi preliminare delle dichiarazioni sul conflitto di interesse, mentre la bocciatura della candidata francese, avvenuta dopo la seconda audizione, è stata accompagnata da qualche malumore. Il *curriculum* della

---

<sup>46</sup> [https://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Politica/2004/10\\_Ottobre/11/buttiglione.shtml](https://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2004/10_Ottobre/11/buttiglione.shtml) (consultato il 22 luglio 2020).

<sup>47</sup> P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p.5.

<sup>48</sup> Si citano a titolo esemplificativo: P. OSTELLINO, *I liberali caduti in trappola e le regole dell'agire politico*, in “Corriere della Sera”, 16 ottobre 2004, p. 9: “la censura dei parlamentari liberali (e no) europei nei confronti del cattolico Buttiglione è indubabilmente una decisione illiberale”; il presidente del Senato Marcello Pera aveva parlato di “pregiudizio anti-cristiano, che è oggettivamente molto diffuso in Europa”, si veda M. GIANNINI, *Pera: “Su Buttiglione congiura anti-cristiana”*, in La Repubblica, 31 ottobre 2004, p.2.

<sup>49</sup> «If during the hearings, there is a problem accepting any of the Commissioner's candidates, the changes will be requested at that time», <https://euobserver.com/institutional/145782> (consultato il 22 luglio 2020).

candidata Sylvie Goulard era, infatti, considerato ideale per la carica per cui era stata proposta, ma i deputati europei hanno espresso riserve su un possibile conflitto di interessi, sulla base dell'indagine svolta dall'Ufficio europeo antifrode (OLAF) in merito alla sua attività di consulenza svolta, tra il 2013 e il 2016, per l'istituto Berggruen, quando era membro del Parlamento europeo. Se dunque la motivazione alla base di questo rifiuto formalmente pare essere stata la inidoneità della candidata, è stato da più parti sollevato il dubbio che questa valutazione negativa, invece, possa essere stata favorita anche da motivazioni più propriamente politiche. La candidata francese era infatti stata proposta dal presidente Emmanuel Macron che si era opposto alla nomina di Manfred Weber, *Spitzenkandidat* del PPE, come presidente della Commissione europea. All'annuncio del rifiuto di Sylvie Goulard, Macron ha infatti affermato: «J'ai besoin de comprendre ce qui s'est joué de ressentiment, peut-être de petitesse, mais j'ai besoin de comprendre[...]»<sup>50</sup>.

Dunque, indipendentemente dalle motivazioni sottese alle valutazioni negative, in linea di principio quanto avvenuto in occasione delle ultime nomine dei commissari europei pare essere coerente con i precedenti. A tal proposito, è significativo il fatto che sul sito ufficiale del Parlamento europeo si trovi menzione di queste come “candidature ritirate”<sup>51</sup> a testimonianza del fatto che il ritiro di una candidatura sia a tutti gli effetti da contemplarsi come possibile esito delle audizioni pubbliche dinnanzi al Parlamento, al pari di una valutazione positiva del candidato propedeutica alla approvazione dell'organo nel suo complesso.

A seguito delle audizioni, il presidente eletto presenta il collegio dei commissari e il suo programma innanzi al Parlamento e al Presidente del Consiglio europeo e del Consiglio. La presentazione è seguita da una discussione, a conclusione della quale un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa possono presentare una proposta di risoluzione<sup>52</sup>. Dopo la votazione su questa proposta, il Parlamento vota sulla nomina del presidente eletto e dei commissari designati collegialmente.

## **6. Il ritiro della candidatura come corollario del principio dell'equilibrio istituzionale**

Dopo aver delineato i tratti principali della procedura di nomina della Commissione europea, è possibile esprimere qualche considerazione sulla compatibilità della prassi del ritiro delle candidature (cd. *withdrawal of candidates*) alla luce del principio dell'equilibrio istituzionale che caratterizza l'intera struttura dell'Unione.

Se, infatti, è vero che tale principio vincola ciascuna istituzione ad agire nei limiti delle attribuzioni conferite, secondo procedure, condizioni e finalità predeterminate, è anche vero che nel silenzio dei Trattati le istituzioni possono concorrere alla definizione di tale equilibrio colmando delle lacune inerenti al sistema.

Per quanto concerne la procedura di nomina dei commissari europei, però, non si rinvergono lacune di alcuna sorta, al contrario, i Trattati delineano precipuamente i vari

---

<sup>50</sup> [https://www.francetvinfo.fr/politique/modem/assistants-parlementaires-du-modem/commission-europeenne-on-vous-explique-pourquoi-le-rejet-de-la-candidature-de-sylvie-goulard-plonge-la-france-dans-l-embarras\\_3653391.html](https://www.francetvinfo.fr/politique/modem/assistants-parlementaires-du-modem/commission-europeenne-on-vous-explique-pourquoi-le-rejet-de-la-candidature-de-sylvie-goulard-plonge-la-france-dans-l-embarras_3653391.html) (consultato il 22 luglio 2020).

<sup>51</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/it/hearings2019/audizioni-commissione-europea-2019> (consultato il 20 luglio 2020).

<sup>52</sup> Si applica l'art. 132, paragrafi da 3 a 8, del Regolamento interno.

passaggi attribuendo al Parlamento un compito di valutazione del collegio nel suo complesso e non un preventivo giudizio sulla personalità e competenza dei singoli candidati.

Dunque, in che modo il principio dell'equilibrio istituzionale potrebbe giustificare e, altresì, rendere compatibile una prassi che *prima facie* pare porsi in contrasto con la lettera dei Trattati?

È indubbio come il principio dell'equilibrio istituzionale risponda a logiche diverse rispetto a quelle che sottendono al principio della separazione dei poteri negli ordinamenti statali. Mentre quest'ultimo garantisce il contenimento del potere dello Stato nella prospettiva di tutela del singolo, all'interno dell'ordinamento giuridico europeo il principio dell'equilibrio istituzionale<sup>53</sup> assicura che gli interessi di cui le istituzioni sono portatrici siano composti e mediati all'interno del processo legislativo.

La prassi del ritiro delle candidature a seguito di valutazione preventiva dei candidati commissari risponde a logiche di opportunità politica, pertanto inscindibilmente connesse con il principio dell'equilibrio istituzionale che, soprattutto a seguito del recente fallimento della prassi degli *Spitzenkandidaten*, acquisisce un ruolo centrale nelle dinamiche riguardanti la nomina dell'organo esecutivo.

Il Parlamento europeo, infatti, aveva affermato già prima delle elezioni che non avrebbe accettato un futuro presidente che non fosse stato scelto tra la rosa degli *Spitzenkandidaten*. La mancanza di un accordo in seno al Consiglio europeo, però, ha determinato la necessità di raggiungere un compromesso tra le istituzioni che ha portato alla nomina della presidente von der Leyen.

Dunque, quel primato che il Parlamento non ha potuto esercitare per la nomina del presidente, si è invece ristabilito in sede di valutazione preventiva dei candidati e, in particolare, con il ritiro della candidata francese Silvie Goulard la cui bocciatura, si è già detto, ha per molti avuto una valenza più politica che tecnico-istituzionale alla luce del fatto che è stato proprio il presidente francese ad opporsi alla nomina dello *Spitzenkandidat* Max Weber.

Le indicazioni che il Parlamento dà sui singoli candidati non sono certamente vincolanti per il presidente della Commissione, ciononostante si è sempre avuto la rinuncia o la sostituzione di candidati che hanno ricevuto valutazioni negative.

Le considerazioni sinora svolte portano a sostenere che, in realtà, la maggiore colorazione politica della Commissione e, sostanzialmente, di tutte le istituzioni politiche dell'Unione, costituisce un esito naturale del processo di democratizzazione europea<sup>54</sup> che ne risulta, però, fortemente ridotto. Questo perché gli Stati membri, affidando all'unica istituzione legittimata dal voto dei cittadini il compito di eleggere i membri della Commissione, hanno accettato che tale carica divenisse l'espressione di una maggioranza parlamentare disposta a sostenere un determinato candidato.

Inoltre, è importante sottolineare come i governi degli Stati membri non abbiano mai formalmente contestato la prassi delle audizioni e del ritiro delle candidature, procedendo subito a proporre un nuovo candidato commissario. Questo elemento porta ad avvalorare una prassi

---

<sup>54</sup> C'è chi sostiene l'opportunità di introdurre dei meccanismi di elezione diretta del Presidente della Commissione europea, si veda S. HIX, *Executive selection in the European Union: does the Commission president investiture procedure reduce the democratic deficit* in K. NEUNREITHER, A. WIENER (a cura di), *European integration after Amsterdam*, Oxford, 2000, p. 95 e 105.

successiva che trova fondamento nel diritto dei trattati e precipuamente all'art. 31, par.3., lett. b) della Convenzione di Vienna, secondo il quale per l'interpretazione dei trattati è opportuno tenere in considerazione, oltre che il contesto, anche «ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato».

Allo stesso modo, la prassi del *withdrawal of candidates* appare non solo ammissibile ma giustificata dalla necessità che gli interessi contrapposti siano composti e mediati a partire da una delle fasi propedeutiche dell'iter legislativo, tra le quali, indubbiamente, rientra la scelta dei membri della Commissione, istituzione che guida il procedimento dalla fase della iniziativa a quella di adozione dell'atto. A conferma di ciò soccorre la pronuncia<sup>55</sup> della Corte di Giustizia con la quale è stato riconosciuto alla Commissione il potere di ritirare una proposta di atto legislativo, competenza non espressamente prevista dai Trattati<sup>56</sup> ma ricavata in attuazione del principio dell'equilibrio istituzionale. Per la prima volta, infatti, tale principio, che fino a quel momento era stato interpretato soprattutto a presidio delle prerogative del Parlamento europeo, è stato applicato rispetto al ruolo ricoperto dalla Commissione nell'iter di adozione degli atti normativi.

Dunque, in considerazione di quanto sinora detto, se una maggiore flessibilità interpretativa può portare a ricavare alla luce dei principi cardine dei Trattati un determinato potere che gli stessi non hanno enunciato espressamente, allo stesso modo potranno individuarsi poteri che, come nel caso di specie, risultano preliminari e funzionali rispetto ad un potere previsto e disciplinato dal diritto primario.

Per quanto, posta in questi termini, tale considerazione possa apparire quasi come un sillogismo è, come si è cercato di dimostrare, in realtà ancorata al ragionamento secondo il quale il dato letterale non possa essere interpretato prescindendo da una sua lettura in chiave di opportunità politico-istituzionale<sup>57</sup>. Si tratta di osservazioni che trovano altresì fondamento nella constatazione dell'esistenza di cd. poteri impliciti<sup>58</sup> in capo alle Istituzioni che sono funzionali all'esercizio di un potere espresso. La Corte di Giustizia ha infatti da tempo affermato che se i Trattati affidano alle istituzioni un determinato compito, per non privare le disposizioni di efficacia, occorre riconoscere anche l'esistenza di ulteriori *poteri indispensabili* per svolgere il suddetto compito. È una teoria ormai 'antica' nell'ordinamento giuridico

---

<sup>55</sup> Corte giust., 14 aprile 2015, causa C-409/13, *Consiglio dell'Unione europea contro Commissione europea*, EU:C:2015:217.

<sup>56</sup> Cfr. anche la sentenza della Corte giust., 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento europeo contro Consiglio delle Comunità europee*, EU:C:1991:373 con la quale la Corte ha riconosciuto al Parlamento europeo la legittimità a impugnare gli atti del Consiglio che fossero lesivi delle competenze dell'Assemblea.

<sup>57</sup> Il ragionamento trova sostegno nel dato esperienziale: è spesso accaduto che la giurisprudenza della Corte o la prassi delle istituzioni sia poi stata codificata nei Trattati mediante una successiva revisione. Esempi di ciò si rinvengono, in via esemplificativa, nella attribuzione al Parlamento europeo della legittimità a impugnare gli atti del Consiglio lesivi delle sue competenze (si veda nota precedente), nella prassi secondo la quale la Commissione presentava il suo programma al Parlamento europeo per un voto sullo stesso – che è stata recepita all'art. 29 del regolamento interno dell'organo assembleare – e per la prassi della richiesta di parere dell'Ufficio di presidenza ampliato del Parlamento europeo prima della nomina del presidente della Commissione che fu poi recepita nel Trattato di Maastricht.

<sup>58</sup> Detta teoria è stata utilizzata dalla Corte di giustizia già nel quadro del Trattato CECA, sentenza *Fédéchar*, causa 8/55, 29 novembre 1956 ed ha poi trovato ampia applicazione anche per fondare la competenza a concludere accordi internazionali (Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *A.E.T.S.*, par. 16).

europeo, formulata a partire dalla sentenza<sup>59</sup> con la quale l'art. 118, par. 2, del Trattato CEE è stato interpretato così da riconoscere alla Commissione il potere implicito di obbligare gli Stati membri a fornirle le informazioni necessarie ai fini dell'esercizio del suo potere esplicito di organizzare consultazioni in materia di immigrazione.

Dunque, applicando detta teoria alla prassi analizzata, anche il potere di organizzare le audizioni, consentendo una più approfondita e specifica valutazione delle competenze dei singoli candidati, può essere invero ritenuto non solo funzionale, ma a ben vedere propedeutico rispetto alla successiva decisione in plenaria in ordine alla composizione dell'intero organo.

## 7. Alcune considerazioni conclusive

Quanto sinora osservato, consente di formulare alcune considerazioni sulla portata e sul ruolo della prassi nella procedura di nomina della Commissione europea.

Deve preliminarmente rilevarsi che sia la prassi degli *Spitzenkandidaten* che quella del *withdrawal of candidates* hanno contribuito a rafforzare le dinamiche relazionali tra la Commissione e il Parlamento europeo<sup>60</sup>. Detta affermazione può avere una duplice chiave di lettura. Può sostenersi<sup>61</sup> che la crescente politicizzazione della Commissione europea, e quindi del processo decisionale europeo, sia un passo necessario verso un rafforzamento del livello di democratizzazione e che le audizioni siano importanti nell'ottica della responsabilità della Commissione nei confronti dell'organo parlamentare. Ma può altresì sostenersi<sup>62</sup> che la politicizzazione che deriva dalle audizioni parlamentari possa inficiare la indipendenza dell'organo esecutivo e quindi la sua legittimazione a svolgere i compiti di custode dei Trattati e di principale detentore del potere di iniziativa legislativa.

Constatato il rafforzamento di tale legame tra l'organo esecutivo e l'organo parlamentare, si è sopra accolta la prima posizione cercando di dimostrare che le prassi che accompagnano la procedura di nomina della Commissione europea trovano giustificazione in quanto necessarie per l'esercizio dei poteri espressamente previsti nei Trattati e perché rilevanti nell'ottica di responsabilizzazione dell'organo esecutivo.

Invero, si ritiene che tali prassi non solo siano da considerarsi pienamente legittime e conformi alla disposizione di cui all'art. 17, par. 7, TUE, ma che inoltre risultino di primaria importanza se associate a una lettura interpretativa meno rigorosa e ampia di alcune disposizioni dei Trattati il cui valore, in piena conformità con i principi dell'ordinamento giuridico europeo, potrebbe essere così disvelato. Il riferimento è alla disposizione di cui all'art. 17, par.1, ultima frase, TUE che affida alla Commissione il compito di avviare il processo di programmazione annuale e pluriennale e che può essere letta in combinato disposto con il già citato paragrafo

---

<sup>59</sup> Corte giust., 9 luglio 1987, cause riunite 281, da 283 a 285 e 287/85, *Repubblica federale di Germania e altri contro Commissione delle Comunità europee*, EU:C:1987:35.

<sup>60</sup> Sul ruolo della prassi dello *Spitzenkandidat* per la formazione di una coscienza politica europea, v. G. BONVICINI, G.L. TOSATO, R. MATARAZZO, *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 186: «la proposta di sollecitare i partiti politici europei a indicare per la prossima campagna elettorale il Presidente della Commissione [...] [è] un modo, forse più efficace di molte campagne informative e di comunicazione, di ravvicinare i cittadini al Parlamento europeo e all'Unione e di rendere le campagne elettorali un po' meno nazionali e un po' più europee, come in teoria dovrebbero essere».

<sup>61</sup> A. WILLE, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford, 2014, p. 66 ss.

<sup>62</sup> S. FABBRINI, *The European Union and the puzzle of Parliamentary government*, in *Journal of European Integration*, 2015, p. 571 ss.

7 del medesimo articolo. Infatti, le audizioni dei candidati commissari, in questa ottica, possono essere considerate come punto di partenza per la definizione della agenda politica europea e per l'avvio del processo di programmazione ai sensi dell'art. 17, par.1, TUE<sup>63</sup>.

In buona sostanza, specialmente la prassi del ritiro dei candidati che ricevono una valutazione negativa da parte delle commissioni parlamentari, sembra contribuire, da un lato, a meglio garantire il rispetto dell'equilibrio istituzionale consentendo al Parlamento europeo una più adeguata valutazione dei candidati, e, dall'altro, a rafforzare il rapporto di fiducia con la Commissione così da agevolare anche la concreta efficacia del procedimento normativo.

---

<sup>63</sup> «Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali».