

Il Parlamento europeo e la procedura di approvazione della Commissione: evoluzione e bilanci

EMANUELE AGOSTI*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il “candidato di punta” dei partiti europei alla presidenza della Commissione. – 2.1. Il successo del sistema *spitzenkandidat* nel 2014: la Commissione Juncker. – 2.2. Il fallimento del meccanismo nel 2019 e la Commissione von der Leyen I. – 2.3. Le elezioni del 2024 e la Commissione von der Leyen II: un ritorno allo *spitzenkandidat*? – 3. Le audizioni in Parlamento dei Commissari designati. – 3.1. Le audizioni dei Commissari designati nella prassi: breve panoramica. – 4. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 28 agosto 2026

Suggerimento di citazione

E. AGOSTI, *Il Parlamento europeo e la procedura di approvazione della Commissione: evoluzione e bilanci*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: emanuele.agosti@santannapisa.it.

1. Introduzione

La Commissione europea è al centro dell'architettura istituzionale dell'Unione europea. Il compito affidatole dai trattati è quello di «promuovere l'interesse generale dell'Unione»¹, disponendo di ampi poteri a tale scopo. La procedura che ne guida il rinnovo ogni cinque anni, delineata dal Trattato sull'Unione Europea solo nei suoi tratti essenziali, è tanto originale quanto cruciale² e deve essere completata da una prassi istituzionale ancora *in fieri*³.

¹ Art. 17, par. 1, Trattato sull'Unione Europea in vigore (di seguito TUE).

² L'attuale disciplina del processo di elezione della Commissione europea è da ricostruirsi a partire dall'art. 17, par. 7 del TUE, dove si legge che «tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono». Il Presidente della Commissione sarà espressione della volontà intergovernativa degli Stati membri e degli equilibri tra i gruppi politici del Parlamento. L'ambiguità determinata dal «tenuto conto» delle elezioni del Parlamento europeo è proprio lo spazio in cui il Parlamento cerca di inserire la prassi dello *spitzenkandidat* (vedi, *infra*, §2). Nel caso in cui il candidato *proposto* dal Consiglio europeo non dovesse essere *eletto* dalla maggioranza assoluta del Parlamento, entro un mese la procedura dovrà essere ripetuta. Una volta eletto il Presidente della Commissione, questi prenderà in considerazione le personalità proposte dagli Stati membri per costruire un elenco di candidati Commissari che dovrà essere adottato dal Consiglio (art. 248 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, di seguito TFUE). È in questa fase che si definiscono i portafogli dei Commissari e si designano eventuali Vicepresidenti. Tali decisioni spettano al Presidente, che può modificare la distribuzione degli incarichi nel corso del mandato, nonché esigere le dimissioni di un Commissario (art. 17, par. 6, TUE). I Commissari infatti esercitano le loro funzioni «sotto l'autorità» del Presidente (art. 248 TFUE), ma le decisioni della Commissione sono adottate a maggioranza dei suoi membri (art. 250 TFUE), secondo i principi della collegialità e dell'uguaglianza dei membri della Commissione. A questo schema sfugge l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale, conformemente a quanto stabilito dall'art. 18 del TUE, è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente eletto, ed assume la qualifica di Vicepresidente della Commissione, nonché la presidenza della configurazione Affari Esteri del Consiglio dell'Unione, di cui è mandatario in seno alla Commissione. Una volta designato il collegio dei Commissari, l'art. 17, par. 7 del TUE prevede che sia collettivamente soggetto a un voto di approvazione da parte del Parlamento, cui segue la nomina formale, a maggioranza qualificata, da parte del Consiglio europeo dell'intera Commissione.

³ B. DE WITTE, *Legal Methods for the Study of EU Institutional Practice*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, vol. 18, n. 4, p. 639.

Questo breve contributo tratterà di due tentativi del Parlamento di accrescere la propria influenza nell'approvazione della Commissione. Il primo consiste nel meccanismo dello *spitzenkandidat*, teso a collegare più direttamente le elezioni europee con la nomina, da parte del Consiglio europeo, del candidato Presidente della Commissione da sottoporre al vaglio del Parlamento. La seconda iniziativa del Parlamento, portata avanti attraverso il proprio regolamento, riguarda lo scrutinio dei Commissari designati da Stati e Presidente eletto, per mezzo di audizioni di fronte alle Commissioni parlamentari competenti per le materie loro delegate.

Queste due innovazioni nella procedura di approvazione della Commissione, intervenute a trattati costanti, sono accomunate dalla volontà di sottoporre la Commissione a un controllo più stretto di fronte all'unica istituzione dell'Unione eletta direttamente, riducendo parallelamente l'influenza dei Governi degli Stati membri. L'aspirazione a sottrarre l'elezione alle dinamiche intergovernative deve essere inserita nel contesto di una Commissione sempre più centrale nella politica europea, caratterizzata da una crescente politicizzazione e da un ruolo di maggior preminenza del Presidente rispetto al collegio. Le conclusioni del contributo torneranno su questo punto, mentre il seguente paragrafo darà conto del meccanismo del candidato di punta e delle sue alterne fortune nel 2014, 2019 e 2024. Il terzo paragrafo è invece dedicato alle audizioni dei Commissari designati.

2. Il “candidato di punta” dei partiti europei alla presidenza della Commissione

Il Presidente della Commissione europea per entrare in carica necessita della doppia investitura del Consiglio europeo e del Parlamento, essendo eletto dal secondo a partire da una proposta del primo. I Trattati non chiariscono come il Consiglio europeo debba selezionare il candidato da sottoporre al Parlamento, né lo hanno fatto atti condivisi successivi tra le due istituzioni⁴. Il Parlamento ha però provato a ridurre il margine di discrezionalità del Consiglio europeo, vincolandolo all'esito delle elezioni degli eurodeputati attraverso l'indicazione di un “candidato di spicco”.

Il meccanismo dello *spitzenkandidat* o “candidato di punta” è frutto di un accordo tra i gruppi politici del Parlamento europeo espresso in risoluzioni giuridicamente non vincolanti in cui «esorta i partiti politici europei a nominare

⁴ Parlamento e Consiglio europeo sono da considerarsi «congiuntamente responsabili del buon svolgimento del processo». Nessun atto interistituzionale formalmente adottato disciplina la necessaria collaborazione delle due istituzioni nell'individuazione del Presidente della Commissione, come invece avrebbe previsto la non vincolante Dichiarazione n°11 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona (2007).

candidati alla presidenza della Commissione»⁵, affinché «il candidato alla presidenza della Commissione presentato dal partito politico europeo che avrà conseguito il maggior numero di seggi al Parlamento»⁶ possa essere «il primo ad essere preso in considerazione al fine di verificare la sua capacità di ottenere l'appoggio della maggioranza assoluta del Parlamento, necessaria per la sua elezione»⁷. Queste risoluzioni, elaborate tra il 2012 e il 2013, godettero anche di un esplicito sostegno da parte della Commissione⁸. Secondo questo procedimento, perciò, il Consiglio europeo dovrebbe limitarsi a proporre al Parlamento come candidato alla presidenza della Commissione lo *spitzenkandidat* del partito europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa in Parlamento, vedendo così notevolmente limitata la propria influenza sulla scelta della nuova Commissione. Non stupisce perciò l'opposizione del Consiglio europeo a questa procedura, che il Servizio giuridico del Consiglio stesso ha reputato illegittima in quanto tesa ad alterare l'equilibrio istituzionale voluto dai trattati⁹. Questo meccanismo potrebbe considerarsi vincolante solo sul piano politico, non su quello giuridico. In questo modo si spiegano le alterne fortune di questo meccanismo: il successo del 2014, il fallimento del 2019 ed il discusso ritorno del 2024.

2.1 *Il successo del sistema spitzenkandidat nel 2014: la Commissione Juncker*

Dopo le risoluzioni parlamentari del 2012 e 2013 promuoventi il nuovo sistema, tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 cinque dei maggiori partiti politici europei nominarono i propri “candidati di spicco” attraverso procedure congressuali, con la sola eccezione dei Verdi che indicarono due *spitzenkandidaten* anziché uno¹⁰. Nei mesi precedenti alle elezioni il Parlamento promosse una campagna informativa dal titolo “Questa volta è diverso” in cui si tentava di comunicare all'opinione pubblica che per la prima volta le elezioni avrebbero determinato in

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014, P7_TA(2012)0462.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014, (2013/2102(INI)).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo, (2013/142/UE), par. 17.

⁹ COUNCIL LEGAL SERVICE, *Opinion 7038/16 on the European Parliament's Proposal for a Council Decision Adopting the Provisions Amending the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage*, 2016, par. 27–28.

¹⁰ L. TILINDYTE, *Election of the President of the European Commission. Understanding the Spitzenkandidaten process*, European Parliamentary Research Service, 2019, p. 4.

maniera diretta la scelta del prossimo Presidente della Commissione¹¹. A questo scopo vennero anche realizzati dibattiti televisivi tra i candidati di punta dei diversi partiti europei¹².

Tra il 22 e il 25 maggio 2014 si tennero le elezioni per la nuova legislatura del Parlamento Europeo. Emerse come partito di maggioranza relativa il Partito Popolare Europeo (PPE), in grado di confermare la maggioranza della “grande coalizione” con il gruppo dei Socialisti e Democratici (S&D). Chiuse le urne ci si mosse velocemente, con la Conferenza dei Presidenti del Parlamento, comprendente il Presidente del Parlamento e i capigruppo, che il 27 maggio, prima che si riunisse il Consiglio europeo, diffuse una dichiarazione a sostegno dello *spitzenkandidat* del PPE, Juncker¹³. Alla riunione del Consiglio europeo in prima battuta non venne designato Juncker, principalmente a causa dell’opposizione del Primo Ministro britannico Cameron. Si decise invece di incaricare il Presidente del Consiglio stesso, van Rompuy, di consultarsi con il Parlamento¹⁴. Allorché questi riferì l’esistenza di una maggioranza in Parlamento a sostegno di Juncker, si scelse di mettere la questione ai voti e la candidatura di Juncker venne promossa con le sole opposizioni del britannico Cameron e dell’ungherese Orban¹⁵. Fino a questo momento, pur essendo prescritta già dal Trattato di Lisbona una maggioranza qualificata, le candidature erano sempre state approvate dal Consiglio europeo per consensus¹⁶. Nondimeno, nelle proprie conclusioni il Consiglio europeo si impegnò, una volta insediatasi la Commissione Juncker, a «rivedere» il processo di nomina del Presidente della Commissione¹⁷. Se solamente il Primo Ministro del Regno Unito Cameron, tra i protagonisti del Consiglio, si oppose alla nomina di Juncker, questo non implica che gli altri fossero sostenitori del meccanismo dello *spitzenkandidat*; in particolare vedevano con scetticismo un collegamento politicamente così diretto tra l’esito elettorale e il Presidente della Commissione

¹¹ Y.M. CITINO – N. LUPO, *The Spitzenkandidaten Practice: Establishing an Ambiguous Constitutional Convention?*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission’s Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan, Cham, 2024, p. 93.

¹² L. TILINDYTE, *Election of the President of the European Commission*, cit., p. 4.

¹³ Comunicato stampa della Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo sull’elezione del Presidente della Commissione del 27 maggio 2014.

¹⁴ B. BUJARD – W. WESSELS, *The European Council’s Electoral Power: The National Leaders as Driving Forces Behind EU Top-Level Appointments*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission’s Presidency*, cit., p. 257.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ C.C. GIALDINO, *L’elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2015, n. 1, p. 173.

¹⁷ *Ibidem*.

anche Renzi (Italia), Rutte (Paesi Bassi), Reinfeldt (Svezia) e Merkel (Germania)¹⁸. La pressione esercitata dagli alleati interni su quest'ultima portò la Cancelliera a sostenere Juncker con un effetto traino da cui rimase escluso solo Cameron. Questi, volendo mantenere un metodo intergovernativo, a maggior ragione dopo lo straordinario risultato dell'UKIP di Farage, forzò un voto, sperando di venire assecondato, pur di mantenere la prassi del consensus, ed ottenne invece un impegno pro-futuro nelle conclusioni del Consiglio¹⁹.

Il Presidente della Commissione designato Juncker (PPE) si presentò al Parlamento il 15 luglio 2014 e nel suo discorso segnalò che attraverso la scelta del Consiglio di avanzare la sua candidatura «per la prima volta, si è stabilito un legame diretto tra i risultati delle elezioni del Parlamento europeo e la proposta del Presidente della Commissione europea (...) in linea con le regole e le pratiche di una democrazia parlamentare»²⁰. L'Eurocamera, a voto segreto, elesse Juncker con 422 voti favorevoli su 729 espressi (dei 751 eurodeputati totali), una cifra leggermente superiore alla somma degli eletti afferenti a PPE e S&D.

2.2 *Il fallimento del meccanismo nel 2019 e la Commissione von der Leyen I*

Nei mesi precedenti le elezioni europee del 2019, il Parlamento si mosse per cercare di riaffermare la pratica dello *spitzenkandidat* e i rappresentanti dei Governi per farsi trovare più preparati rispetto al 2014.

Parlamento e Commissione nel 2018 approvarono una revisione dell'accordo sui reciproci rapporti interistituzionali affermando che il meccanismo del candidato di punta è «un principio che non può essere revocato»²¹, con il Parlamento che si dichiarò pronto a respingere qualsiasi candidato proposto dal Consiglio europeo che non fosse uno *spitzenkandidat*²². Poche settimane dopo si tenne un Consiglio europeo informale nel quale i Governi negarono l'esistenza di una qualsiasi automaticità nella scelta del candidato Presidente della Commissione,

¹⁸ B. BUJARD – W. WESSELS, *The Politicisation of the European Commission's Presidency*, cit., p. 261.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Discorso di Jean-Claude Juncker di fronte alla plenaria del Parlamento Europeo a Strasburgo del 15 luglio 2014, reperibile al seguente indirizzo: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf> (p. 3).

²¹ 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)), (2018/C 463/21), par. 2.

²² *Ivi*, par. 4.

rivendicando pienamente la propria discrezionalità²³. Nel 2019 il Parlamento ribadì la propria ferma posizione²⁴ e lo stesso fece il Consiglio europeo²⁵.

Nel frattempo, all'interno dei partiti vennero selezionati nuovi *spitzenkandidaten* attraverso dinamiche congressuali analoghe a quelle del 2014, con l'eccezione della formazione dei liberali. Questi ultimi, preparandosi ad accogliere gli eurodeputati di *La République En Marche*, partito del Presidente francese Macron, notoriamente contrario al meccanismo del candidato di spicco, e considerando poco utile il meccanismo in assenza di liste transnazionali, anziché designare uno *spitzenkandidat*, nominarono un "Team Europe" di sette persone²⁶. Il gruppo più a sinistra seguì l'esempio dei Verdi selezionando due volti anziché uno. Anche il gruppo euroscettico dei Conservatori e Riformisti nominò un candidato, dopo essersi rifiutato di seguire la pratica nel 2014. Le due candidature più importanti furono però certamente quelle dei gruppi maggiori: i socialisti scelsero il Vicepresidente della Commissione uscente Timmermans, mentre i popolari elessero il loro capogruppo Weber.

Dopo le elezioni tenutesi tra il 23 e il 26 maggio 2019 il Partito Popolare Europeo si confermò la formazione di maggioranza relativa, ma per la prima volta dal 1979 la coalizione con i socialisti non era sufficiente a garantire la maggioranza assoluta. Due giorni dopo la chiusura delle urne, come nel 2014, si riunì la Conferenza dei Presidenti del Parlamento, tuttavia questa volta non espresse supporto nei confronti del candidato di spicco del partito di maggioranza relativa, chiese invece al Consiglio europeo di scegliere uno degli *spitzenkandidaten*, senza specificare quale²⁷. Questo esito fu il frutto da un lato del ruolo centrale dei liberali, divenuti necessari per la futura maggioranza, con le loro già menzionate riserve per il meccanismo dei candidati di punta, e dall'altro della debolezza di Weber, carente di esperienza di Governo e invisibile ai suoi colleghi deputati per la sua tolleranza verso Fidesz, compagine guidata dal Primo Ministro magiaro Orbán e mantenuta nella delegazione del PPE, pur essendosi resa responsabile di gravi violazioni dello stato di diritto e dei diritti democratici in Ungheria.

²³ B. BUJARD – W. WESSELS, *The Politicisation of the European Commission's Presidency*, cit., p. 259.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative alle prerogative del Parlamento in materia di controllo politico sulla Commissione, (2018/2113(INI)).

²⁵ B. BUJARD – W. WESSELS, *The Politicisation of the European Commission's Presidency*, cit., p. 259.

²⁶ B. CRUM, *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, vol. 30, n. 2, p. 205.

²⁷ *Ivi*, p. 206 ss.

La posizione di Weber apparve ancor più debole nel Consiglio europeo, dove sembrava profilarsi la nomina dello *spitzenkandidat* di S&D, Timmermans, sostenuta da socialisti, liberali e in un primo momento anche dalla Cancelliera Merkel, ma bloccata da altri rappresentanti popolari e fortemente contrastata da Polonia e Ungheria²⁸. Il Consiglio era in una situazione di stallo quando il Presidente francese Macron propose il nome della Ministra della Difesa tedesca von der Leyen, dello stesso partito di Weber e perciò gradita ai popolari, oltre che ai liberali guidati da Macron, i quali ottennero anche la poltrona del Presidente del Consiglio europeo, con Michel²⁹. Si opponevano a von der Leyen i socialisti, forti ancora della candidatura di Timmermans, che, a differenza di von der Leyen, era uno dei candidati di punta, e solamente in parte convinti dalla designazione del socialista spagnolo Borrell come Alto Rappresentante³⁰. Le tensioni furono tali che, nel voto con cui il Consiglio decise di proporre von der Leyen al Parlamento quale candidata Presidente della Commissione, Merkel dovette, su pressione del proprio alleato di coalizione nel governo nazionale, astenersi anziché sostenere la propria Ministra³¹.

Arrivata al vaglio del Parlamento, von der Leyen rischiò di essere bocciata, essendo particolarmente sgradita tra i ranghi dei socialisti. Questo gruppo più degli altri sembrava intenzionato a mantenere fede alle promesse fatte in materia di *spitzenkandidat* e fu infine, almeno per la maggior parte, convinto grazie a concessioni negoziate nei giorni precedenti al voto del Parlamento sul programma e sui portafogli dei Commissari socialisti, nonché attraverso l'elezione di un Presidente del Parlamento di S&D (Sassoli)³². Von der Leyen superò la prova del voto a scrutinio segreto del Parlamento il 16 luglio 2019, venendo eletta con soli nove voti in più del minimo necessario, rivelando la presenza di almeno qualche decina di franchi tiratori nella coalizione tra popolari, socialisti e liberali.

2.3 *Le elezioni del 2024 e la Commissione von der Leyen II: un ritorno allo spitzenkandidat?*

L'esperienza del 2019, pur avendo rappresentato sicuramente un passo indietro per i fautori del meccanismo del candidato di punta, non sembra averne determinato la fine definitiva, almeno nelle intenzioni del Parlamento che nel 2022

²⁸ R. CORBETT, *The European Parliament and the Spitzenkandidaten Process*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission's Presidency*, cit., p. 279.

²⁹ B. CRUM, *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*, cit., p. 208.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ R. CORBETT, *The European Parliament and the Spitzenkandidaten Process*, cit., p. 280.

³² *Ibidem*.

ha approvato una risoluzione reiterando il proprio sostegno per la pratica dello *spitzenkandidat*³³. Nei mesi precedenti alle elezioni i partiti scelsero i propri candidati Presidenti della Commissione attraverso le rispettive procedure congressuali interne. La scelta più significativa arrivò ancora una volta dal PPE che optò per l'uscente von der Leyen. I popolari sono emersi nelle votazioni del 6 – 9 giugno 2024 ancora una volta come il partito di maggioranza relativa e von der Leyen è stata riconfermata alla guida della Commissione. Se da una parte sembra sia stato pienamente rispettato il meccanismo del candidato di spicco, è lecito vedere nella scelta di von der Leyen più che un ossequio del Consiglio al meccanismo dello *spitzenkandidat* – e quindi un'accettazione da parte dello stesso di una minore discrezionalità nella proposta del candidato Presidente –, la convergenza del PPE su una personalità molto vicina al Consiglio, proprio perché da questo nominata nel 2019 in difformità della procedura del candidato di punta³⁴.

3. Le audizioni in Parlamento dei Commissari designati

Esaurita l'elezione del Presidente della Commissione, è da completare il collegio dei Commissari, in una difficile equazione che tenga conto della maggioranza parlamentare e delle volontà dei Governi nazionali. Questi sottopongono nominativi al Presidente eletto, il quale deve assegnare loro portafogli e vicepresidenze – con la notevole eccezione dell'Alto Rappresentante, nominato dal Consiglio europeo e sempre Vicepresidente. La lista dei Commissari, adottata dal Consiglio, dovrà essere sottoposta ad un unico voto di approvazione del Parlamento³⁵. Il regolamento del Parlamento europeo è intervenuto a disciplinare la fase antecedente il voto collettivo di approvazione, prevedendo un rigoroso esame individuale di ciascun candidato Commissario.

La procedura³⁶ si articola in due fasi: l'esame della dichiarazione di interessi e l'audizione di conferma. Il primo passaggio, maggiormente noto come "pre-audizione", ha assunto l'attuale configurazione a seguito della riforma del

³³ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto (2020/2220(INL) — 2022/0902(APP)), (2022/C 465/17), par. D.

³⁴ M. PATRIN, *Spitzenkandidaten ed equilibri istituzionali: profili innovativi di una prassi in continua evoluzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 3, p. 5.

³⁵ Art. 17, par. 7, TUE.

³⁶ Si veda l'allegato VII del regolamento del Parlamento, che precisa le indicazioni dell'art. 129 dello stesso.

regolamento del Parlamento del 2016³⁷ e della revisione del codice di condotta per i Commissari del 2018³⁸ e consiste nell'esame della dichiarazione di interessi del candidato Commissario da parte della Commissione Affari Giuridici (JURI) del Parlamento. Nella dichiarazione il candidato deve indicare ogni attività che possa costituire un potenziale conflitto di interessi ed ogni interesse finanziario, a prescindere dal potenziale conflitto, dal valore superiore a diecimila euro³⁹, affinché possa essere verificata la sussistenza dei requisiti di indipendenza⁴⁰. Appurata la presenza di un conflitto d'interessi, la Commissione JURI può raccomandare misure per neutralizzare il conflitto oppure suggerire al Presidente eletto di cambiare portafoglio al Commissario designato o, in ultima istanza, concludere che il candidato non sarebbe in grado di eseguire le proprie funzioni conformemente ai trattati e al codice di condotta⁴¹. Il superamento di questo esame è condizione necessaria per accedere alle audizioni di conferma⁴².

Superato l'esame della dichiarazione di interessi, ciascun Commissario designato viene sottoposto ad un'audizione di conferma da parte della Commissione parlamentare competente per il suo portafoglio. Se necessario altre Commissioni interessate possono essere invitate a partecipare⁴³ o può essere prevista un'audizione congiunta di fronte a più Commissioni⁴⁴. Il Commissario designato riceve delle domande scritte le cui risposte sono pubblicate prima

³⁷ Decisione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2016 sulla revisione generale del regolamento del Parlamento europeo (2016/2114(REG)), P8_TA(2016)0484, emendamento 278.

³⁸ Decisione della Commissione del 31 gennaio 2018 relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea, (2018/C 65/06).

³⁹ K. BARANIK, *Confirmation hearings of the Commissioners-designate. A decisive step in the investiture process*, European Parliamentary Research Service, 2024, p. 6.

⁴⁰ Prescritti *in primis* dall'art. 245 del TFUE.

⁴¹ Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 3, par. 3, lettera c.

⁴² E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, p. 263.

⁴³ Si tratta di Commissioni la cui competenza, pur non riguardando la materia prevalente nel portafoglio del Commissario, comprende parti significative di quest'ultimo. Si veda il regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 4, par. 3, lettera a.

⁴⁴ Questo avviene qualora non sia possibile stabilire che il portafoglio di un Commissario rientra in maniera prevalente nella competenza di una Commissione. Si veda il regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 4, par. 3, lettera b.

dell'audizione orale⁴⁵, che può arrivare a durare fino a quattro ore⁴⁶. L'audizione si apre con un intervento del Commissario designato dalla durata non superiore ai quindici minuti, dopodiché si passa alle domande. Ogni gruppo politico ha a disposizione una quantità di tempo calcolata sulla base della sua dimensione, che ripartisce tra i propri eurodeputati; l'esaminato ha a disposizione il doppio del tempo impiegato per la domanda per rispondere⁴⁷. L'audizione si conclude con una dichiarazione del Commissario designato⁴⁸.

L'ultimo passaggio è costituito dalla valutazione del Commissario designato da parte del Presidente e dei coordinatori della Commissione presso cui si è svolta l'audizione (o delle Commissioni, in caso di audizione congiunta)⁴⁹. Questi sono chiamati, in una riunione a porte chiuse, a giudicare se il Commissario è idoneo a far parte della Commissione e a svolgere «i compiti specifici» che gli sono stati assegnati⁵⁰. Se si esprimono unanimemente a favore del candidato l'esito sarà una lettera di approvazione, qualora invece l'approvazione arrivi da almeno due terzi dei coordinatori si avrà una lettera in cui si dichiara che un'ampia maggioranza approva il Commissario designato, nel caso in cui unanimemente ci si esprima contro il candidato si avrà una lettera di reiezione⁵¹. Qualora non sia possibile raggiungere una maggioranza dei due terzi, si potranno sottoporre all'esaminando ulteriori domande scritte oppure lo si potrà convocare per un'ulteriore audizione da un'ora e mezza⁵². Nel caso in cui ancora non si raggiunga una maggioranza dei due terzi, a decidere sulla valutazione sarà un voto della Commissione competente per l'audizione⁵³.

La bocciatura di un candidato nell'esame dei conflitti d'interesse o nell'audizione di conferma non ha un effetto giuridico, in quanto i trattati non prevedono il potere per il Parlamento di approvare o respingere un singolo

⁴⁵ Il Commissario designato riceve cinque domande scritte - nel caso di un'audizione congiunta, tre domande per Commissione -, riguardanti i propositi per l'incarico, cui si aggiungono due domande comuni per tutti i candidati, la prima inerente «la competenza generale, l'impegno europeo e l'indipendenza personale», la seconda «la gestione del portafoglio e la cooperazione con il Parlamento». Si veda il Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 4, par. 5.

⁴⁶ Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 4, par. 6.

⁴⁷ K. BARANIK, *Confirmation hearings of the Commissioners-designate*, cit., p. 7.

⁴⁸ Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 4, par. 7.

⁴⁹ E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, cit., p. 264.

⁵⁰ Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 5, par. 1.

⁵¹ E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, cit., p. 264.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

Commissario – sia l’approvazione prima della nomina di una Commissione, sia un’eventuale mozione di censura agiscono verso il collegio dei Commissari nel suo complesso –, ma politico, in quanto segnala che la criticità emersa potrebbe portare la plenaria a respingere l’intera Commissione⁵⁴. L’effetto è quindi l’intervento del Presidente della Commissione, che può fornire rassicurazioni, riorganizzare le deleghe, o, nei casi più gravi, rivolgersi allo Stato di provenienza per chiedere la sostituzione del Commissario designato⁵⁵.

Solo una volta concluse le audizioni di tutti i Commissari designati, il Presidente eletto presenta il collegio dei Commissari e il suo programma alla plenaria del Parlamento, la quale vota per approvare o respingere l’intera Commissione a maggioranza semplice con voto per appello nominale⁵⁶. Solo in caso di approvazione si avrà la nomina formale da parte del Consiglio europeo⁵⁷.

3.1 *Le audizioni dei Commissari designati nella prassi: breve panoramica*

La Commissione Santer, nel 1995, fu la prima ad essere sottoposta alle audizioni, che ebbero come esito più significativo la modifica del portafoglio del Commissario designato Flynn, per la scarsa competenza nella materia dimostrata durante l’audizione⁵⁸. La prima candidatura ritirata per un conflitto di interesse in grado di mettere a rischio la sussistenza dei requisiti di indipendenza fu quella della Commissaria designata Udre, la quale, nel 2004, dovette essere sostituita dal Presidente Barroso, d’accordo con il Governo lettone, con Piebalgs⁵⁹.

Al 2004 risale anche il primo caso di sostituzione di un Commissario designato per motivi prettamente politici. Si tratta di Buttiglione, che ricevette una valutazione negativa a causa dei propri commenti sul ruolo delle donne e sulle relazioni omosessuali e venne sostituito da Frattini che ne ereditò il portafoglio⁶⁰. Il caso Buttiglione rappresenta uno spartiacque per il controllo esercitato dal Parlamento sulla Commissione attraverso le audizioni, che da questo momento non fu più solo formale e legato alla qualità e all’indipendenza dei candidati, ma politico, da parte dell’unica istituzione europea direttamente eletta sulla

⁵⁴ S. RUSSACK, *Confirmation Hearings and Voting in the New Commission: what is the European Parliament’s Role?*, in *CEPS Explainers*, 2024, n. 8, p. 10.

⁵⁵ E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, cit., p. 265.

⁵⁶ Regolamento del Parlamento europeo, allegato VII, art. 6.

⁵⁷ Art. 17, par. 7, TUE.

⁵⁸ K. BARANIK, *Confirmation hearings of the Commissioners-designate*, cit., p. 8.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

composizione di una Commissione dai tratti sempre più politici e meno tecnici⁶¹. Buttiglione non avrebbe avuto un portafoglio legato ai diritti civili, ma avrebbe fatto parte di un organo politico e collegiale, detentore del monopolio dell'iniziativa legislativa, che trae la propria legittimazione tanto dai Governi quanto dal Parlamento⁶². Da questo momento le audizioni hanno sempre più ad oggetto il programma della costituenda Commissione. A partire dal 2010 si afferma anche la pratica della firma di impegni programmatici nel corso delle audizioni da parte dei Commissari designati⁶³. Si può richiamare come esempio della “politicizzazione” delle audizioni la bocciatura della Commissaria designata per la Francia nel 2019, sostituita poi da Breton. Goulard venne probabilmente penalizzata dalla sua vicinanza al Presidente Macron, punito perché considerato responsabile per la rottura del meccanismo dello *spitzenkandidat*⁶⁴.

4. Conclusioni

In questo breve elaborato sono stati presi in esame due recenti tentativi del Parlamento di acquisire un maggior controllo sulla procedura di approvazione della nuova Commissione. Il secondo, le audizioni dei Commissari, ha ad oggi riscontrato un maggiore successo del primo, lo *spitzenkandidat*, ma entrambi hanno avuto un ruolo rilevante nell'evoluzione dei rapporti tra le istituzioni dell'Unione e nascono dalla rivendicazione di una maggiore influenza da parte dell'unica istituzione sovranazionale direttamente eletta⁶⁵.

L'evoluzione del procedimento di designazione della Commissione si accompagna alla graduale trasformazione del ruolo della stessa. La Commissione, nata “guardiano dei Trattati”, con un Presidente *primus inter pares*⁶⁶, nel tempo, pur mantenendo queste caratteristiche, si è fatta sempre più politica e verticale. Il Trattato di Maastricht (1992) ha rappresentato uno snodo cruciale in questa evoluzione, prevedendo la designazione del Presidente della Commissione prima

⁶¹ E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, cit., p. 266.

⁶² F. SPITALERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2015, n. 4, p. 860.

⁶³ K. BARANIK, *Confirmation hearings of the Commissioners-designate*, cit., p. 8.

⁶⁴ N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, in *Consulta online*, p. 9.

⁶⁵ Y.M. CITINO, *Unwritten rules shaping the EU's “form of government”: A study of conventions and their constitutional implications*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, vol. 30, n. 2, p. 120 ss.

⁶⁶ F. SPITALERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, cit., p. 844 ss.

di quella del resto del collegio e un esame, pur non vincolante, del Parlamento⁶⁷. Nei trattati successivi politicizzazione, verticalizzazione della Commissione e maggior controllo parlamentare su di essa sono andati di pari passo e sarebbero dovuti culminare nella Costituzione europea del 2004, solo in parte tradotta nel Trattato di Lisbona (2007). Dopo l'ultima revisione dei trattati, la Commissione continua a mantenere le sue funzioni tecniche di controllo ma ha iniziative politiche sempre più significative. Juncker, non a caso primo eletto secondo i precetti dello *spitzenkandidat*, qualificò la propria Commissione come la prima «altamente politica»⁶⁸, von der Leyen si riferì alla propria come «Commissione geopolitica»⁶⁹.

La Commissione è in grado di plasmare l'agenda politica europea attraverso il proprio monopolio sull'iniziativa legislativa. Si pensi, ad esempio, al *Green New Deal*, presentato dalla prima Commissione von der Leyen, divenuto *Clean Industrial Deal* nel secondo mandato, in risposta alla svolta a destra e al crollo dei Verdi decretati dagli elettori nel 2024. Ancora, si confronti il ruolo di primo piano esercitato in occasione di crisi come la pandemia o l'invasione su larga scala dell'Ucraina con il maggior spazio per le proposte di origine intergovernativa nella crisi dei debiti sovrani del 2011.

La politicizzazione della Commissione ha avuto un impatto anche sulla sua composizione, con sempre meno tecnici o burocrati e sempre più politici di spicco⁷⁰. Tale fenomeno si è manifestato anche nella procedura di approvazione dei Commissari, il cui destino è legato sempre meno a requisiti formali e oggettivi e più agli equilibri politici e partitici⁷¹. Si spiegano così le audizioni del 2024, quando nessun candidato è stato bocciato, dopo che un accordo tra i gruppi ha superato i veti incrociati sui Vicepresidenti Ribera e Fitto, la prima messa a rischio da accuse inerenti al lavoro svolto come Ministra nell'esecutivo nazionale, il

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Discorso di Jean-Claude Juncker di fronte alla plenaria del Parlamento Europeo a Strasburgo del 15 luglio 2014, cit.

⁶⁹ Discorso della Presidente eletta von der Leyen di fronte alla plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo del 27 novembre 2019, *sulla presentazione del Collegio dei Commissari e del loro programma per il voto di approvazione*.

⁷⁰ R. DECKARM, *Assessing the effect of the European elections* "Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission", in *European Politics and Society*, 2017, vol. 18, n. 2, p. 213. Risulta in parziale controtendenza la seconda Commissione von der Leyen. Quest'ultimo dato non va però letto come risultato di una minore politicizzazione, ma al contrario come l'esito del tentativo della Presidente di escludere dal collegio personalità con il peso politico necessario a contrastarla, vedi *infra* e D. DINAN – S. RUSSACK, *The Formation of the Second von der Leyen Commission: Nomination, Organisation and Confirmation*, in *Journal of Common Market Studies*, 2025, vol. 63, p. 99.

⁷¹ *Ivi*, p. 92.

secondo dalla mediocre prestazione durante l'audizione orale e dall'appartenenza ad un gruppo fuori dalla maggioranza PPE – S&D – Renew⁷². Gli accordi tra i partiti sono riusciti a determinare l'esito delle audizioni prima del loro inizio⁷³. Quest'evoluzione è coerente con l'«indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea»⁷⁴, individuata dalla Corte Costituzionale italiana già nel 2018. La prassi delle audizioni, nonostante non sia ancora prevista dai trattati né sanzionata giuridicamente, è ormai consolidata al punto da rendere impensabile il rifiuto di un Commissario designato di sottoporvisi, sarebbe considerato un'intollerabile mancanza di rispetto verso il Parlamento⁷⁵. La crescente prevedibilità dell'esito dell'esame parlamentare dei candidati non è sintomo di un declino della pratica, ma di una sua politicizzazione, in linea con le dinamiche che si registrano in occasione della presentazione di un Ministro in un parlamento statale⁷⁶. Inoltre, la dimensione sempre più politica dello scrutinio operato dal Parlamento sui Commissari nelle audizioni può essere letta non solo come una conseguenza della politicizzazione dell'esecutivo dell'Unione, ma anche come una sua causa, costituendo una fonte di legittimazione democratica della stessa⁷⁷. Si delinea una crescente rilevanza delle elezioni europee, con gli equilibri politici sovranazionali in grado di influenzare maggiormente la scelta dei candidati Commissari da parte dei Governi nazionali ed il voto degli eurodeputati determinato più dalle contrapposizioni ideologiche e meno dalle nazionalità di provenienza⁷⁸.

Recentemente, il rafforzamento del ruolo del Parlamento, oltre a scontrarsi con l'opposizione dei Governi al meccanismo del candidato di punta, si è accompagnato alla verticalizzazione della Commissione, ovvero all'affermazione di un ruolo sempre più centrale del Presidente. Se già il Trattato di Lisbona, pur

⁷² S. RUSSACK, *All chill, no grill – and other key takeaways from the 2024 Commission confirmation hearings*, in CEPS, 22 novembre 2024, accessibile al seguente indirizzo: <https://www.ceps.eu/all-chill-no-grill-and-other-key-takeaways-from-the-2024-commission-confirmation-hearings/>.

⁷³ D. DINAN – S. RUSSACK, *The Formation of the Second von der Leyen Commission*, cit., p. 101.

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 239 del 2018 *sulla legittimità della soglia di sbarramento al 4% nella legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo in Italia*, punto 6.5 del considerato in diritto.

⁷⁵ Y.M. CITINO, *Unwritten rules shaping the EU's "form of government"*, cit., p. 121.

⁷⁶ M. PIGNATARO, *Il ruolo del Parlamento europeo nella forma di governo dell'Unione attraverso l'evoluzione del regolamento parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 17, p. 135.

⁷⁷ *Ivi*, p. 137.

⁷⁸ E. BRESSANELLI – M. CERON – T. CHRISTIANSEN, *Much Ado About Nothing? Assessing the Impact of the Spitzenkandidaten Process on EU Policy-Making*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), op. cit., p. 303.

mantenendo un funzionamento collegiale paritario della Commissione⁷⁹, ha previsto importanti prerogative per il Presidente, come la possibilità di esigere le dimissioni degli altri Commissari⁸⁰ o la partecipazione alle sedute del Consiglio europeo⁸¹, a determinarne la preminenza politica è stata soprattutto la procedura di formazione della Commissione. Il Presidente viene infatti eletto prima, perfino con una diretta legittimazione democratica grazie al sistema dello *spitzenkandidat*, e partecipa alla selezione degli altri Commissari, assegna loro le deleghe ed eventualmente la Vicepresidenza⁸². Questi elementi hanno permesso all'attuale Presidente della Commissione, von der Leyen, di accelerare la verticalizzazione fino a sostituire alla collegialità prescritta dai trattati una gerarchia di fatto nell'esecutivo⁸³, al punto da essere soprannominata dalla stampa "regina" o "imperatrice" della Commissione⁸⁴. La Presidente ha infatti negoziato con i Governi nazionali la nomina di Commissari pronti a seguire le sue indicazioni, facendo leva sulla propria discrezionalità nell'assegnazione delle deleghe⁸⁵. Soprattutto, von der Leyen ha esasperato le sovrapposizioni tra i portafogli dei Commissari, inevitabili dato l'alto numero di componenti del collegio, al fine esercitare un ruolo di arbitro che accrescesse il peso delle proprie prerogative di

⁷⁹ Cfr. art. 250, TFUE: «Le deliberazioni della Commissione sono prese a maggioranza dei suoi membri», il voto del Presidente ha giuridicamente lo stesso valore di quello di qualsiasi altro Commissario.

⁸⁰ Art. 17, par. 6, TUE.

⁸¹ Art. 15, par. 2, TUE.

⁸² T. CHRISTIANSEN - M. CERON - D. G. DIMITRAKOPOULOS, *Conclusion: Whither the Spitzenkandidaten Process?*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, cit., p. 323.

⁸³ M. MANGENOT, *The European art of governing. The tension between collegiality and national interests in the Cabinets of the European Commissioners*, in *Journal of European Integration*, 2023, vol. 45, n. 7, p. 1066 ss.

⁸⁴ Si veda ad esempio: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-europe-commission-brussels-power/>.

⁸⁵ L'esempio più chiaro è rappresentato dalla trattativa tra von der Leyen e Macron nel 2024. Il Presidente francese dopo l'elezione di von der Leyen per un secondo mandato aveva chiesto la riconferma del Commissario Breton, che si era precedentemente mostrato pronto a contestare la Presidente in seno al collegio dei Commissari. Von der Leyen è riuscita però a convincere Macron a nominare al suo posto Séjourné, secondo la stampa e un'intervista rilasciata da Breton stesso (accessibile al seguente indirizzo: https://www.lemonde.fr/international/article/2024/09/29/thierry-breton-la-voix-de-la-france-porte-moins-en-europe_6338302_3210.html), in cambio di un portafoglio più pesante per il Commissario francese. D. DINAN – S. RUSSACK, *The Formation of the Second von der Leyen Commission*, cit., p. 98.

Presidente nei confronti dei colleghi⁸⁶. Questa studiata ripartizione delle competenze è testimoniata dall'altissimo numero di Commissari designati che è stato necessario audire di fronte a più Commissioni congiuntamente, a causa dell'ambigua trasversalità dei loro ruoli⁸⁷.

Concludendo, le tendenze evolutive nel processo di elezione della Commissione rendono conto di due tentativi, rievocati in questo breve elaborato, di accrescere l'influenza del Parlamento e con essa la legittimazione democratica dell'esecutivo dell'Unione, attraverso l'affermazione di un controllo politico più incisivo. Il Parlamento si è imbattuto nel limite rappresentato da una struttura istituzionale che necessita di ampie maggioranze, difficilmente conseguibili attraverso una contrapposizione politica di aspirazione maggioritaria tra partiti europei che sono ancora oggi contenitori di formazioni con alleanze disparate a livello nazionale⁸⁸. Del resto, la Commissione, guardiana dei trattati, ha compiti di controllo di privati e Stati membri che richiedono una dose di indipendenza che sarebbe messa a rischio da un'eccessiva politicizzazione⁸⁹. Soprattutto, è difficile arginare il peso delle dinamiche intergovernative nel processo di nomina, stante la volontà delle cancellerie statali di non rinunciare alla propria influenza⁹⁰. Segnalano tale fermezza non solo il richiamato rifiuto di nominare uno *spitzenkandidat* nel 2019, ma anche molte altre prese di posizione. Si può ricordare, a titolo di esempio, la scelta del Consiglio europeo di rispondere alla presentazione al Parlamento di priorità politiche da parte del Presidente della Commissione con l'approvazione di un'agenda strategica valida per gli anni di durata del mandato della Commissione, reclamando così il proprio potere di definire «gli orientamenti e le priorità politiche generali»⁹¹ dell'Unione⁹².

⁸⁶ *Ivi*, p. 99.

⁸⁷ *Ivi*, p. 100.

⁸⁸ S. FABBRINI, *The Rise and Fall of the Spitzenkandidaten? The Inner Logic of Parliamentary Federation*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D.G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission's Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, cit., p. 78 ss.

⁸⁹ M. PATRIN, *Spitzenkandidaten ed equilibri istituzionali*, cit., p. 7.

⁹⁰ B. CRUM, *Why the European Parliament lost the Spitzenkandidaten-process*, cit., p. 200.

⁹¹ Art. 15, par. 1, TUE.

⁹² D. DINAN – S. RUSSACK, *The Formation of the Second von der Leyen Commission*, cit., p. 96.