

Audizioni parlamentari dei Commissari designati

Una fase decisiva della procedura di investitura

SINTESI

Le audizioni dei Commissari designati dinanzi alle commissioni del Parlamento europeo sono un passaggio necessario per consentire al Parlamento di decidere se approvare o respingere il Collegio di Commissari proposto. Ciascun Commissario designato deve essere ascoltato in un'audizione dedicata, cui partecipano una o più commissioni parlamentari, dopo aver risposto a un questionario scritto e presentato la propria dichiarazione di interessi.

Nelle precedenti audizioni, le principali critiche espresse sono state la mancanza di conoscenze specialistiche da parte dei candidati riguardo al portafoglio, la vaghezza delle risposte e la riluttanza ad assumere impegni, l'esistenza di possibili conflitti di interesse in relazione al portafoglio assegnato e le preoccupazioni in merito all'integrità del candidato. Dall'investitura del 2004 in poi, il Parlamento europeo si è avvalso del proprio ruolo nella nomina della Commissione per esercitare pressioni finalizzate alla sostituzione di alcuni candidati controversi e all'adeguamento di determinati portafogli, sebbene il Parlamento abbia soltanto la facoltà di rifiutare o accettare il Collegio nel suo insieme.

Mentre alcuni esperti mettono in guardia rispetto all'eccessiva politicizzazione delle audizioni, altri accolgono con favore l'accresciuta responsabilità della Commissione nei confronti del Parlamento e vedono il rafforzamento del legame politico tra le due istituzioni come un ulteriore passo verso una maggiore democratizzazione del processo decisionale dell'UE. Le audizioni sono diventate fondamentali in vista dell'obbligo della Commissione di rendere conto al Parlamento e stanno acquisendo importanza come strumento che consente al Parlamento di svolgere un ruolo più incisivo nella definizione dell'agenda a livello dell'UE.

La presente è una versione ulteriormente aggiornata e ampliata di un [briefing del 2014](#) di Eva-Maria Poptcheva.



In questo briefing

- Il ruolo del Parlamento nella nomina dei Commissari
- La procedura di audizione
- Questioni critiche in audizioni precedenti
- Rafforzamento della responsabilità democratica della Commissione

Il ruolo del Parlamento nella nomina dei Commissari

Un'influenza sempre maggiore

In origine i Commissari erano nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato rinnovabile di quattro anni ([articolo 158 del trattato che istituisce la Comunità economica europea](#)). La Commissione era composta da nove membri; i piccoli Stati membri nominavano un Commissario e gli Stati membri più grandi (Francia, Germania e Italia) ne nominavano due. I trattati costitutivi non coinvolgevano il Parlamento europeo nella procedura di nomina della Commissione, sebbene vi fosse la [consuetudine](#) per i presidenti della Commissione, nell'assumere il mandato, di pronunciare una dichiarazione di politica generale dinanzi al Parlamento europeo. Una volta insediata la Commissione, il Parlamento poteva adottare una mozione di censura nei confronti dell'intero Collegio. Negli anni Settanta e Ottanta il Parlamento ha insistito per partecipare alla procedura di investitura, in modo da rafforzare la legittimità democratica della Commissione. Sebbene non fosse richiesto dai trattati, gli sforzi del Parlamento hanno portato, già nel 1981, [all'introduzione di un voto di fiducia](#) nei confronti della Commissione designata.

Tuttavia è stato solo nel 1993, con il trattato di Maastricht, che il Parlamento ha formalmente assunto un ruolo nella procedura di nomina. Il trattato allineava la durata della legislatura del Parlamento e della Commissione (cinque anni) e prevedeva che i governi degli Stati membri consultassero il Parlamento prima della nomina del Presidente della Commissione. Analogamente, il trattato richiedeva che il Presidente e gli altri membri della Commissione fossero soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento ([articolo 158 del trattato che istituisce la Comunità europea](#)). Il Parlamento ha adeguato il proprio regolamento, introducendo l'obbligo per il Presidente designato di fare una dichiarazione dinanzi al Parlamento, cui avrebbe fatto seguito una discussione ([articolo 29 del regolamento](#)), come pure l'obbligo per i Commissari designati di comparire dinanzi alle commissioni parlamentari ([articolo 29 A](#)) prima del voto di approvazione. La prima Commissione sottoposta a tali "audizioni" è stata, nel 1995, la Commissione Santer, sebbene il Presidente Jacques Santer abbia accettato la nuova procedura solo dopo aver ricevuto dal Presidente del Parlamento rassicurazioni sul fatto che il Parlamento non avrebbe sottoposto a votazione i singoli Commissari designati.¹ Per le **"audizioni di conferma"** è stato seguito il modello delle audizioni organizzate dal Congresso degli Stati Uniti per le nomine presidenziali alle cariche giudiziarie ed esecutive.²

I trattati di Amsterdam e Nizza hanno introdotto ulteriori modifiche alla composizione della Commissione e alla procedura di nomina. In vista del futuro allargamento dell'Unione verso est, il trattato di Nizza prevedeva una riduzione del numero dei Commissari attraverso l'adozione del principio "un Commissario per ogni Stato membro" ([articolo 4 del protocollo sull'allargamento dell'Unione europea](#)). I cinque Stati membri più grandi (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) hanno quindi perso il secondo Commissario. Questa disposizione è stata applicata per la prima volta alla prima Commissione Barroso (2004).

Per quanto riguarda la procedura di nomina, il trattato di Amsterdam attribuiva al Parlamento un ruolo più importante in relazione alla nomina del Presidente della Commissione, dovendo procedere a un voto separato di approvazione (non si limitava a essere consultato) per il candidato proposto dagli Stati membri ([articolo 214 del trattato che istituisce la Comunità europea](#)). Analogamente, a partire dal trattato di Amsterdam, i Commissari designati dovevano essere nominati dagli Stati membri di comune accordo con il Presidente eletto della Commissione (e non soltanto in consultazione con quest'ultimo), un cambiamento che ha conferito al Presidente eletto della Commissione il potere formale di porre il veto sull'elenco dei Commissari. Il trattato di Nizza ha introdotto la partecipazione del Consiglio nella procedura in quanto istituzione formalmente incaricata di designare sia il Presidente (in questo caso, il Consiglio è riunito a livello di capi di Stato o di governo) che i Commissari (a maggioranza qualificata). Il consenso di tutti gli Stati membri non era più richiesto dai trattati per la nomina del candidato alla presidenza ([articolo 214 del trattato che](#)

[istituisce la Comunità europea](#)), sebbene abbia continuato a rappresentare la prassi. Nel 2014 Jean-Claude Juncker è stato tuttavia designato a maggioranza qualificata, con il voto contrario di due Stati membri.

La situazione attuale

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il legame tra la nomina della Commissione e le elezioni europee e quindi la parlamentarizzazione³ del processo che porta alla nomina della Commissione sono diventati più espliciti, dato che il Consiglio europeo è chiamato dai trattati a tenere conto delle elezioni del Parlamento europeo al momento di proporre un candidato alla Presidenza della Commissione. Inoltre, i trattati conferiscono al Parlamento il potere di eleggere (e non solo di approvare) il Presidente della Commissione. Questa modifica ha spianato la strada al processo degli *Spitzenkandidaten*, che ha portato all'elezione di Jean-Claude Juncker nel 2014. A seguito delle elezioni europee del 2019, tuttavia, nessuno degli Spitzenkandidaten è stato eletto e nel luglio 2019 Ursula von der Leyen è stata infine designata Presidente della Commissione. Per quanto riguarda gli altri membri del Collegio, il trattato di Lisbona ha introdotto diverse modifiche relative alla composizione del Collegio, ai criteri di selezione e alla procedura di nomina.

La composizione del Collegio: un'eventuale riduzione del numero dei Commissari?

Il numero crescente di Commissari (da 9 a 28), dovuto ai successivi allargamenti dell'UE e alla decisione di aderire al principio di "un Commissario per ogni Stato membro", ha suscitato preoccupazioni circa la capacità della Commissione di agire e adottare decisioni come organo collegiale, assicurando il coordinamento tra i Commissari ed evitando inefficienze e sovrapposizioni di competenze⁴. Il trattato di Lisbona prevedeva una Commissione composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decidesse di modificare tale numero (articolo 17, paragrafo 5, TUE). La composizione della Commissione avrebbe inoltre dovuto garantire una rotazione paritaria tra i cittadini dei vari Stati membri che consentisse di riflettere la molteplicità demografica e geografica dell'insieme degli Stati membri, in base all'articolo 17, paragrafo 5, TUE e all'articolo 244 TFUE. Tuttavia, tale disposizione non è ancora stata applicata, poiché il Consiglio europeo nel 2013 [ha deciso](#) di mantenere un Commissario per ogni Stato membro per la Commissione 2014-2019, e nel [giugno 2019](#) ha confermato tale scelta per la Commissione 2019-2024. In ogni caso, la Commissione 2019-2024 dovrebbe avere soltanto 27 membri, poiché [non è stato nominato](#) nessun candidato del Regno Unito. In vista del recesso del Regno Unito dall'UE, che dovrebbe avvenire il 31 ottobre, nell'agosto 2019 il governo del Regno Unito [ha comunicato](#) la sua intenzione di non nominare un candidato e non di opporsi all'adozione dell'elenco dei candidati.

I criteri che i Commissari designati devono soddisfare

Il trattato di Lisbona ha anche introdotto modifiche in relazione ai criteri da applicare per la selezione dei membri della Commissione. I Commissari devono essere selezionati non soltanto in base alla loro competenza generale e alla loro indipendenza, ma anche in base al loro impegno europeo, un criterio introdotto dal trattato di Lisbona. L'indipendenza, anche dai governi nazionali, è un requisito chiaramente collegato alla caratterizzazione della Commissione quale istituzione dell'UE che promuove non gli interessi nazionali, bensì l'interesse generale dell'Unione (articolo 17, paragrafo 3, TUE). Ciononostante, alcuni autori suggeriscono che gli Stati membri cercano di influenzare la Commissione attraverso la nomina di Commissari leali (ovvero persone appartenenti al partito che è al governo) o mediante nomine che garantirebbero loro un portafoglio importante per il loro Commissario (ad esempio designando figure politiche di alto livello o di alto profilo)⁵. Il regolamento del Parlamento comprende altri criteri di cui tener conto in sede di valutazione dei futuri Commissari, ovvero la loro conoscenza del futuro portafoglio e le loro capacità di comunicazione, nonché l'equilibrio di genere ([articolo 1 e allegato VII del regolamento](#)).

Le nomine dei membri della Commissione: ruoli e competenze

Per quanto riguarda le nomine dei Commissari e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche un Vicepresidente della Commissione (articolo 17, paragrafo 5, TUE), il trattato di Lisbona prevede due diverse procedure di designazione. L'alto rappresentante è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione (articolo 18, paragrafo 1, TUE), mentre tutti gli altri Commissari sono proposti dai governi degli Stati membri e nominati dal Consiglio di comune accordo con il Presidente eletto della Commissione (articolo 17, paragrafo 7, TUE). La composizione della Commissione non riflette quindi l'equilibrio politico del Parlamento europeo, ma piuttosto l'equilibrio politico esistente tra i governi nazionali, mentre la politica partitica paneuropea svolge un ruolo secondario nella selezione dei singoli Commissari designati⁶. Questo aspetto distingue chiaramente il quadro istituzionale dell'UE rispetto alle democrazie parlamentari, in cui la composizione del governo tende a rappresentare la maggioranza in Parlamento, di fronte al quale l'esecutivo nazionale è peraltro collettivamente responsabile. Tuttavia, con il rafforzamento del ruolo del Parlamento nella procedura, una netta maggioranza in Parlamento potrebbe in futuro cercare di esercitare pressioni sul Consiglio affinché tenga maggiormente conto dei risultati delle elezioni europee al momento della nomina dei Commissari. Analogamente, il ruolo svolto dal Presidente eletto della Commissione nel processo di nomina sembra essere in evoluzione: se è vero che il Presidente eletto non ha il potere di configurare il Collegio come può fare il Primo ministro di una democrazia parlamentare, l'attuale [potere](#) di veto sui futuri Commissari e di attribuzione delle competenze all'interno della Commissione ha consentito ai Presidenti eletti di esercitare pressioni a favore di determinati candidati o determinati profili⁷, come Ursula von der Leyen [ha promesso](#) di fare per garantire l'equilibrio di genere in seno al suo Collegio.

Il [5 agosto 2019](#) il Consiglio europeo, con l'accordo di Ursula von der Leyen, Presidente eletta della Commissione, ha nominato Josep Borrell Fontelles Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il [10 settembre 2019](#) il Consiglio, di comune accordo con Ursula von der Leyen, ha nominato le altre personalità candidate a membri della Commissione, tra cui figurano 12 donne e 13 uomini. Lo stesso giorno, la Presidente eletta ha presentato la [struttura](#) della futura Commissione, che intende rispecchiare le priorità stabilite nei suoi [orientamenti politici](#). La futura Commissione [avrebbe](#) otto Vicepresidenti, compreso l'Alto rappresentante, tra cui tre vicepresidenti esecutivi (Timmermans, Vestager e Dombrovskis) con un duplice ruolo di Commissari incaricati di uno specifico portafoglio e coordinatori responsabili di una delle tematiche centrali dell'agenda della Presidente eletta. I restanti Vicepresidenti ricopriranno solo quest'ultimo ruolo, fatta eccezione per l'Alto rappresentante, responsabile del Servizio europeo per l'azione esterna e anche delle componenti esterne del lavoro di tutti i Commissari. Tutti i membri del Collegio dei Commissari lavoreranno nel quadro di diversi gruppi e gruppi di progetto, che saranno creati al fine di garantire un migliore coordinamento su ciascuna delle priorità della Presidente eletta. Ciascuno di questi gruppi sarà presieduto dal Vicepresidente (esecutivo) pertinente.

Le fasi finali della procedura: il voto di approvazione del Parlamento

Una volta che i candidati siano stati nominati, la Commissione deve ottenere l'approvazione del Parlamento a maggioranza dei voti espressi ([articolo 125, paragrafo 7, del regolamento](#)) prima che i candidati possano essere nominati dal Consiglio europeo. Le "audizioni" dei Commissari e dell'alto rappresentante non sono previste dai trattati, ma sono richieste dal regolamento del Parlamento europeo ([articolo 125 e allegato VII del regolamento](#)). Si tratta di una contropartita necessaria all'obbligo di ottenere l'approvazione del Parlamento, che non avrebbe alcun senso se il Parlamento non potesse esaminare l'idoneità dei candidati.

Secondo i trattati, una volta che il Parlamento ha eletto il Presidente della Commissione a maggioranza dei membri che lo compongono, può soltanto rifiutare o accettare la Commissione nel suo insieme e non i singoli Commissari designati – proprio come molti parlamenti nelle democrazie parlamentari non possono votare su singoli membri del governo che non siano il Primo ministro. Questo è un corollario della responsabilità collettiva della Commissione in quanto organo collegiale. Tuttavia, la minaccia di votare contro la Commissione designata si è rivelata un potente strumento per incoraggiare i governi nazionali a sostituire i Commissari designati ai quali il Parlamento è

contrario e alcuni ritengono che ciò rappresenti un passo avanti verso la responsabilità individuale dei Commissari nei confronti del Parlamento, una tendenza che, in ultima analisi, rappresenterebbe un banco di prova per la natura collegiale della Commissione.⁸

La procedura di audizione

La procedura per le audizioni è stabilita dal regolamento del Parlamento, all'articolo 125 e nell'allegato VII. Una volta che i futuri Commissari sono stati nominati, il Presidente del Parlamento chiede inoltre ai Commissari designati, tenendo conto della ripartizione dei portafogli in seno al Collegio, di comparire dinanzi alle commissioni o agli organi competenti. Le audizioni sono organizzate dalla Conferenza dei presidenti su raccomandazione della Conferenza dei presidenti di commissione. Il presidente e i coordinatori di ciascuna commissione sono responsabili delle modalità specifiche. Le audizioni sono pubbliche e sono trasmesse in diretta.

Esame delle dichiarazioni di interessi dei Commissari designati

Ogni Commissario designato è soggetto a un'unica audizione. Prima, però, la commissione giuridica del Parlamento esamina la dichiarazione degli interessi finanziari presentata da ciascun Commissario designato, per confermare l'assenza di conflitti di interesse in relazione al rispettivo futuro portafoglio in seno alla Commissione. In seguito alle audizioni del 2014, la commissione giuridica [ha analizzato](#) la procedura seguita e la portata del controllo del Parlamento per quanto riguarda le dichiarazioni di interessi. Nel [2016](#), poi, una modifica del regolamento ha reso l'esame della dichiarazione degli interessi finanziari dei Commissari designati un presupposto indispensabile per la conduzione dell'audizione da parte della commissione competente.

A norma dell'attuale regolamento, qualora ritenga che la dichiarazione di interessi finanziari presentata da un Commissario designato non sia soddisfacente, la commissione giuridica può richiedere informazioni supplementari e invitare il Commissario designato a partecipare a una discussione. Nel caso in cui si accerti un conflitto di interessi, la commissione giuridica formula raccomandazioni volte a risolvere tale conflitto e, in ultima istanza, può concludere che il Commissario designato non è in grado di assumere le proprie funzioni in seno alla Commissione. In tal caso, il regolamento prevede che il Presidente del Parlamento informi il Presidente eletto della Commissione, il quale deciderà quali misure adottare. Sebbene le conseguenze di una valutazione negativa della dichiarazione di interessi di un Commissario designato non siano stabilite chiaramente, il regolamento del Parlamento prevede che la procedura di nomina concernente lo specifico Commissario designato in questione sia sospesa finché non si giunga a una soluzione del conflitto di interessi o finché il Presidente eletto non decida quali misure adottare. Tuttavia, qualora il Presidente eletto della Commissione omettesse di prendere atto del parere negativo, potrebbe mettere a rischio l'approvazione dell'intera Commissione da parte del Parlamento.

Il Parlamento ha inoltre tentato di rafforzare il controllo esercitato sulla futura Commissione ampliando la portata delle dichiarazioni di interessi, che erano ritenute troppo ristrette e ambigue. Dopo che il Parlamento [aveva sollecitato](#) una modifica del [codice di condotta per i Commissari del 2011](#), il [codice di condotta del 2018](#) ha ampliato la portata della dichiarazione di interessi che i membri della Commissione sono tenuti a presentare, aggiungendo, tra l'altro: tutti gli interessi finanziari di valore superiore a 10 000 EUR (indipendentemente dal fatto che possano costituire o meno un conflitto di interessi); gli interessi finanziari dei figli minorenni, laddove ritenuti in grado di generare un conflitto di interessi; l'appartenenza ad associazioni, partiti politici, sindacati, organizzazioni non governative o altri organismi, qualora le loro attività mirino a influenzare l'esercizio di funzioni pubbliche. Analogamente, il nuovo codice di condotta prevede che i Commissari designati trasmettano la dichiarazione di interessi al Parlamento in tempo utile al fine di consentirne l'esame.

Organizzazione delle audizioni: commissione competente e ripartizione del tempo

In seguito all'esame delle dichiarazioni dei Commissari designati da parte della commissione giuridica, si procede allo svolgimento delle audizioni dinanzi alle commissioni o agli organi

competenti. Se il portafoglio di un Commissario designato rientra tra le competenze di un'unica commissione parlamentare, soltanto tale commissione partecipa all'audizione (**commissione competente**). Tuttavia, le audizioni possono coinvolgere più commissioni parlamentari. Nel caso in cui il portafoglio di un Commissario designato rientri equamente tra le competenze di più di una commissione, il Commissario designato è sentito congiuntamente da tali commissioni (**commissioni congiunte**). Se invece il portafoglio di un Commissario designato rientra principalmente tra le competenze di una commissione e soltanto in modo marginale tra quelle di altre commissioni, il Commissario designato è sentito dalla commissione competente a titolo principale, con la partecipazione dell'altra o delle altre commissioni (**commissioni associate**). Spesso i portafogli rientrano tra le competenze di diverse commissioni parlamentari, motivo per cui tra le [audizioni del 2014](#) si sono tenute nove audizioni con le commissioni congiunte e nove con le commissioni associate. Per i Commissari designati (o i vicepresidenti) con competenze trasversali, può essere utilizzato un **formato diverso** purché sia coinvolta la commissione competente. Data l'impossibilità di coinvolgere tutte le commissioni nelle singole audizioni, anche se il portafoglio rientra tra le loro competenze, a seguito dell'esperienza del 2014 il Parlamento ha [proposto](#) un formato diverso, ossia una riunione della Conferenza dei presidenti o della Conferenza dei presidenti di commissione aperta ai membri delle commissioni competenti. Nel 2014 il [formato](#) dell'audizione dinanzi alla Conferenza dei presidenti aperta a tutti i deputati è stato utilizzato per il primo vicepresidente Frans Timmermans, a motivo del carattere nettamente orizzontale delle sue competenze.

Prima delle audizioni le commissioni sottopongono **domande scritte** ai Commissari designati. I Commissari designati ricevono **due domande comuni** formulate dalla Conferenza dei presidenti di commissione. La prima riguarda la competenza generale, l'impegno europeo e l'indipendenza personale, mentre la seconda riguarda la gestione del portafoglio e la cooperazione con il Parlamento. La commissione competente per l'audizione redige **cinque domande specifiche in funzione del settore strategico**, concernenti le principali priorità e le iniziative legislative. Nel caso delle commissioni congiunte, ciascuna ha la facoltà di sottoporre tre domande. I sottoquesiti non sono consentiti. Le commissioni associate partecipano unicamente alle audizioni, durante le quali possono porre domande orali. Il curriculum vitae dei Commissari designati e le risposte da essi fornite alle domande scritte sono pubblicati sul sito internet del Parlamento prima delle audizioni.

La durata prevista di ciascuna audizione è di **tre ore**. I Commissari designati formulano una dichiarazione di apertura di durata non superiore a 15 minuti, cui segue una sessione di domande e risposte. Per le [audizioni del 2014](#) la Conferenza dei presidenti ha optato per 45 singole domande e risposte. Pertanto, nessuna commissione ha fatto sistematicamente ricorso al "ping-pong" di domande e risposte, sebbene alcune l'abbiano consentito in determinate occasioni o abbiano posto qualche domanda aggiuntiva. Al fine di rendere le audizioni più flessibili e dinamiche, l'attuale regolamento del Parlamento prevede un'audizione orale che comprende un massimo di 25 domande, con la possibilità che uno stesso deputato ponga immediatamente una domanda integrativa entro i limiti del tempo a sua disposizione. Ai deputati è accordato un tempo di parola tenendo conto delle dimensioni di ciascun gruppo politico (compresi i deputati non iscritti), come previsto all'[articolo 171 del regolamento](#). Per evitare ripetizioni, le domande sono raggruppate per argomento. I Commissari designati hanno inoltre la possibilità di formulare una breve dichiarazione conclusiva.

Le audizioni del 2019 [sono in programma](#) dal 30 settembre (pomeriggio) all'8 ottobre. I Vicepresidenti designati e i Vicepresidenti esecutivi designati compariranno per ultimi, e la giornata conclusiva sarà dedicata specificamente a loro. [Sono previste](#) undici audizioni nel formato delle commissioni congiunte, talvolta con altre commissioni associate (in 9 casi). Altre dieci audizioni si terranno con le commissioni associate. In molti casi vi sarà poi la partecipazione di commissioni invitate. Le audizioni dei Vicepresidenti esecutivi saranno tenute dalle commissioni parlamentari pertinenti, poiché il Parlamento ritiene fondamentale che le commissioni competenti valutino la loro idoneità rispetto agli importanti portafogli operativi in questione.

Valutazione dei Commissari designati dopo le audizioni

Dopo l'audizione il presidente e i coordinatori della commissione competente (o delle commissioni congiunte) si riuniscono a porte chiuse per **valutare** se il Commissario designato è idoneo a far parte della Commissione e ad occuparsi del portafoglio assegnatogli. Per ciascun candidato è prevista un'unica lettera di valutazione, che comprende i pareri di tutte le commissioni associate all'audizione. Se i coordinatori approvano o respingono all'unanimità il Commissario designato, è presentata una lettera di approvazione o di reiezione. Se il Commissario designato è approvato dai coordinatori che rappresentano almeno due terzi dei membri della commissione, la lettera di approvazione specifica che il candidato è stato approvato da un'ampia maggioranza della commissione e, su richiesta, fa riferimento ai punti di vista della minoranza. Qualora non si raggiunga una maggioranza dei due terzi, i coordinatori chiedono ulteriori informazioni al Commissario designato mediante domande scritte e, se ciò non è soddisfacente, richiedono la ripresa dell'audizione per una durata di un'ora e mezza, previa approvazione della Conferenza dei presidenti. Se i coordinatori continuano a non raggiungere la maggioranza dei due terzi, il presidente convoca una riunione di commissione e pone in votazione, in primo luogo, l'idoneità del candidato a diventare membro della Commissione e, in secondo luogo, la sua idoneità a svolgere i compiti assegnatigli. Le lettere di valutazione delle commissioni devono essere trasmesse entro 24 ore dal termine della procedura di valutazione. Le lettere sono esaminate dalla Conferenza dei presidenti di commissione e successivamente trasmesse alla Conferenza dei presidenti, per garantire il controllo orizzontale dei risultati. La Conferenza dei presidenti dichiara quindi chiuse le audizioni e autorizza la pubblicazione di tutte le lettere di valutazione. Le lettere sono pubblicate contemporaneamente.

Una volta concluse le audizioni, il Presidente eletto presenta il Collegio dei Commissari e il suo programma in Aula. Il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio sono invitati a partecipare. La presentazione è seguita da una discussione, e un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno a un ventesimo del totale (soglia bassa) possono presentare una proposta di risoluzione. Infine, l'Aula vota per approvare la Commissione nel suo complesso, deliberando a maggioranza dei voti espressi, per appello nominale. La nuova Commissione può quindi essere nominata formalmente dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

La Conferenza dei presidenti di commissione esaminerà le lettere di valutazione relative a tutte le audizioni il 15 ottobre. La Conferenza dei presidenti intende dichiarare chiuse le audizioni il 17 ottobre. Il Parlamento, in seduta plenaria, dovrebbe procedere alla votazione sulla Commissione nel suo insieme il 23 ottobre.

Questioni critiche in audizioni precedenti

La prima Commissione sottoposta alle audizioni è stata la Commissione Santer nel 1995. In tale occasione le commissioni parlamentari hanno espresso diverse osservazioni critiche su determinati Commissari designati e hanno chiesto che all'irlandese Pdraig Flynn fosse assegnato un portafoglio diverso. Le critiche emerse durante le audizioni riguardavano in particolare la mancanza di conoscenze specialistiche di alcuni candidati nell'ambito del loro portafoglio, come pure le loro risposte vaghe e la riluttanza ad assumere impegni, invocando il processo decisionale collegiale della Commissione. Di conseguenza, per le audizioni successive i Commissari designati si sono preparati in maniera più approfondita in merito ai settori politici specifici, formulando persino impegni concreti e firmando gli impegni proposti da una commissione parlamentare (una pratica istituita dalla commissione per i problemi economici e monetari nel 2010, con Joaquín Almunia, Michel Barnier e Olli Rehn).

Nel 2004, per la prima volta, il Parlamento ha sollecitato la sostituzione di un Commissario designato. Il candidato italiano Rocco Buttiglione aveva suscitato profonde critiche a causa, tra l'altro, delle sue osservazioni sul ruolo delle donne e sull'omosessualità. Il Presidente eletto José Manuel Barroso ha dovuto chiedere al Parlamento di rinviare il voto, e ha poi presentato due nuovi Commissari designati nonché la modifica di un altro portafoglio. La nomina di Buttiglione è stata ritirata dal governo italiano e sostituita da quella di Franco Frattini, che ha ereditato il portafoglio Giustizia,

libertà e sicurezza. La Lettonia, inoltre, ha ritirato la candidatura di Ingrida Udre, a causa del suo possibile coinvolgimento in pratiche politiche e giuridiche scorrette, e al suo posto è stato nominato Andris Piebalgs. Al candidato ungherese László Kovács, che era stato criticato per mancanza di preparazione e di conoscenze specifiche sul suo futuro portafoglio (Energia), è stato attribuito un portafoglio diverso (Fiscalità e unione doganale)⁹. Nel 2009 è stata la candidata bulgara Rumiana Jeleva a trovarsi al centro dell'attenzione, poiché durante l'audizione sono state messe in discussione le sue attività commerciali e le sue competenze inerenti il portafoglio. Di conseguenza, il governo bulgaro ha ritirato la sua candidatura e ha proposto Kristalina Georgieva.

Nel 2014 la candidata slovena Alenka Bratušek, ex primo ministro, è stata respinta dalla commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare e dalla commissione per l'industria, la ricerca e l'energia quale Vicepresidente per l'Unione dell'energia, a causa della sua scarsa conoscenza del portafoglio nonché di questioni etiche legate alla sua nomina a Commissaria designata da parte di un governo che lei stessa guidava. La Slovenia ha ritirato la sua candidatura e ha nominato Violeta Bulc, che ha assunto le funzioni di Commissaria per i trasporti. Il candidato ungherese Tibor Navracics ha ricevuto l'approvazione come Commissario designato, ma non per il portafoglio proposto (Istruzione, gioventù, cultura e cittadinanza). I deputati, infatti, hanno contestato la proposta di attribuirgli le competenze in materia di cittadinanza alla luce dei suoi stretti legami con il primo ministro ungherese. In seguito alle due votazioni negative il Presidente eletto Juncker ha modificato la ripartizione iniziale dei portafogli al fine di garantire l'approvazione del Parlamento.

Rafforzamento della responsabilità democratica della Commissione

Le audizioni dei Commissari designati hanno contribuito ad accrescere la dinamica politica nelle relazioni tra il Parlamento e la Commissione, analogamente a quanto riscontrato nel contesto nazionale. Numerosi esperti e soggetti interessati ritengono che la procedura abbia avuto il merito di politicizzare maggiormente la Commissione europea¹⁰ e, pertanto, il processo decisionale dell'UE, il che è considerato da molti un passo necessario verso un'ulteriore democratizzazione. Analogamente, vi è ampio consenso sul fatto che le audizioni sono un elemento importante della responsabilità della Commissione nei confronti del Parlamento. Per quanto siano percepite come una fase difficoltosa, una volta superata tale fase esse rafforzano la posizione dei nuovi Commissari. Ciò è particolarmente importante alla luce dei crescenti sforzi profusi dal Parlamento per definire, insieme alla Commissione e al Consiglio, la programmazione annuale e pluriennale dell'Unione ([articolo 17, paragrafo 1, TUE](#)). Le audizioni potrebbero quindi diventare il punto di partenza per un rafforzamento della definizione dell'agenda politica a livello dell'UE.

Tuttavia, non tutti accolgono positivamente la sempre maggiore politicizzazione delle audizioni parlamentari. Secondo alcuni, una Commissione a base parlamentare non sarebbe sufficientemente indipendente e non sarebbe legittimata a svolgere i propri compiti tradizionali, ad esempio nell'ambito del ruolo di custode dei trattati o del monopolio del diritto di iniziativa legislativa¹¹. Alcuni esperti hanno criticato il fatto che, durante le audizioni parlamentari, i Commissari designati siano messi alla prova quanto alle loro competenze sul portafoglio assegnato, quando i trattati prevedono che i Commissari siano scelti in base alla loro "competenza generale e al loro impegno europeo". Vi è inoltre chi ritiene che l'attenzione prestata alle opinioni politiche dei singoli Commissari designati sia in contrasto con il fatto che il Parlamento può soltanto approvare o respingere la Commissione nel suo insieme. La possibilità che il Parlamento respinga l'intero Collegio a causa della valutazione insoddisfacente di un Commissario designato è percepita quindi come una misura sproporzionata¹². Secondo alcuni, l'approccio dei deputati nel contesto delle audizioni, che diventa ben più aggressivo quando i candidati appartengono a famiglie politiche opposte alla propria, dà origine a una lotta di potere non soltanto a livello del triangolo istituzionale formato da Parlamento, Consiglio e Commissione, ma anche tra i gruppi politici del Parlamento. Il

timore è che ciò comprometta la futura capacità di costruire maggioranze stabili nel corso della legislatura.

RIFERIMENTI PRINCIPALI

Renke Deckarm, "Assessing the effect of the European elections' Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission" (Valutazione dell'impatto del processo degli Spitzenkandidaten delle elezioni europee sulla costituzione della Commissione europea), *European Politics and Society*, vol. 18, 2017, pagg. 199-217.

Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive* (La normalizzazione della Commissione europea: politica e burocrazia nell'esecutivo dell'UE), Oxford University Press, Oxford, 2014.

Catherine Moury, "[Explaining the European Parliament's right to appoint and invest the Commission](#)" (Il diritto del Parlamento di nominare e investire la Commissione spiegato), *West European Politics*, vol. 30, 2007, pagg. 367-391.

NOTE

¹ Thomas Beukers, "The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary control over the European Commission and the Member States" (Il caso Barroso: rafforzare il controllo parlamentare sulla Commissione europea e sugli Stati membri), *European Constitutional Law Review*, num. 2 (2006), pagg. 24-25.

² Ibidem, pag. 24.

³ Per i diversi punti di vista su questo dibattito cfr., fra gli altri, Thomas Christiansen "After the *Spitzenkandidaten*: fundamental change in the EU's political system?" (Dopo gli *Spitzenkandidaten* il sistema politico dell'UE è profondamente cambiato?), *West European Politics*, vol. 39, 2016; Sergio Fabbrini, "The European Union and the puzzle of Parliamentary government" (L'Unione europea e il dilemma di un regime parlamentare), *Journal of European Integration*, vol. 37, 2015; Simon Hix, *What's wrong with the European Union and how to fix it* (I problemi dell'Unione europea e come risolverli), Polity, Londra, 2008.

⁴ Cfr. Robert Böttner, "The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College" (Dimensioni e composizione della Commissione europea: questioni giuridiche riguardanti le équipes di progetto e un (futuro) Collegio ridotto), *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, pagg. 37-61.

⁵ Cfr. ibidem, pagg. 208-209; Holger Doring, "The composition of the college of Commissioners. Patterns of Delegation" (La composizione del Collegio dei Commissari: meccanismi di delega), *European Union Politics*, vol. 8, 2007, pagg. 207-228.

⁶ Renke Deckarm, "Assessing the effect of the European elections' Spitzenkandidaten procedure on the constitution of the European Commission" (Valutazione dell'impatto del processo degli Spitzenkandidaten delle elezioni europee sulla costituzione della Commissione europea), *European Politics and Society*, vol. 18, 2017, pagg. 207-209.

⁷ Anchrit Wille, *The normalisation of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive* (La normalizzazione della Commissione europea: politica e burocrazia nell'esecutivo dell'UE). Oxford University Press, Oxford, 2014, pagg. 66-68; Renke Deckarm, op. cit., pagg. 209-211.

⁸ Thomas Beukers, op. cit., pag. 53.

⁹ Per un'analisi dettagliata dell'intera procedura, cfr. Thomas Beukers, op. cit.

¹⁰ Anchrit Wille, op.cit., pagg. 57-96; Julie Smith, *Reinvigorating European elections. The implications of electing the European Commission* (Il rinverimento delle elezioni europee. Le implicazioni dell'elezione della Commissione europea). Chatham House, Londra, 2005, pagg. 61-94.

¹¹ Sergio Fabbrini, op. cit, pag. 580.

¹² Julie Smith, op. cit., pagg. 68-69.

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ E DIRITTO D'AUTORE

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Il contenuto del documento è di esclusiva responsabilità dell'autore/degli autori e le opinioni ivi espresse non devono essere considerate come espressione della posizione ufficiale del Parlamento europeo.

La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia.

© Unione europea, 2019.

Foto di: © Unione europea, 2017 Fonte PE – Pablo Garrigos

eprs@ep.europa.eu (contatto)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/home.html> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

