



## **Le dimissioni volontarie di un membro della Commissione europea alla luce del principio di indipendenza dell'istituzione: riflessioni a margine del caso Hogan**

DI FRANCESCO BATTAGLIA\*

Sommario: 1. Considerazioni introduttive – 2. Sul principio di indipendenza della Commissione europea – 3. Gli obblighi dei commissari europei – 3.1. *Segue*: Il sistema di *accountability* – 4. La disciplina delle dimissioni volontarie di un membro della Commissione europea – 5. Alcune osservazioni sulle dimissioni di Phil Hogan – 6. La procedura di nomina di Mairead McGuinness – 7. Considerazioni conclusive.

### **1. Considerazioni introduttive**

Il 26 agosto 2020, il commissario europeo al commercio, Phil Hogan, in seguito alle aspre polemiche sollevate da esponenti di spicco del governo irlandese, relativamente alla presunta violazione da parte sua di talune disposizioni sanitarie nazionali sul contrasto al coronavirus COVID-19, ha rassegnato le dimissioni da membro della Commissione, ai sensi dell'art. 246 TFUE, poiché la situazione creatasi, a suo parere, «was becoming a distraction from [his] work as an EU Commissioner and would [have] undermine[d] [his] work in the key months ahead»<sup>1</sup>.

Per l'esattezza, durante un viaggio di natura privata in Irlanda, Hogan era stato accusato di aver violato la quarantena di 14 giorni prevista dalle autorità locali per chiunque arrivasse nell'isola, a prescindere dal risultato del tampone, oltre che di aver partecipato, nella stessa occasione, ad una cena per festeggiare i 50 anni dell'*Oireachtas Golf Society*, il golf club del Parlamento irlandese, nel corso della quale non sarebbero state rispettate le norme anti-assembramento.

---

\* Ricercatore di tipo B in Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza".

<sup>1</sup> Resignation Statement by Commissioner Phil Hogan, 26 August 2020 (disponibile online su [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/resignation-statement-commissioner-phil-hogan\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/resignation-statement-commissioner-phil-hogan_en)).

A livello nazionale, il comportamento del commissario europeo è stato duramente stigmatizzato, sia tramite dichiarazioni pubbliche<sup>2</sup>, *in primis* quelle rilasciate dal ministro della salute Stephen Donnelly, che ha insistentemente invitato Hogan a dimettersi, sia attraverso comunicati ufficiali pubblicati da diversi rappresentanti del governo di Dublino.

In particolare, ha avuto una forte eco nell'opinione pubblica uno *statement* congiunto del 25 agosto u.s. con il quale i *leader* dei tre partiti di governo, cioè il primo ministro della Repubblica d'Irlanda, Micheál Martin, il vice primo ministro, Leo Varadkar, e il ministro dei trasporti, Eamon Ryan, dopo aver dichiarato che «it is clear that breaches of public health guidelines were made by Commissioner Phil Hogan since he travelled to Ireland», hanno affermato che «Commissioner Hogan is accountable to the President of the Commission Ms Ursula von der Leyen, under the legal framework outlined in the Treaties», pertanto il governo irlandese avrebbe atteso «the outcome of the review being undertaken by the President»<sup>3</sup>.

Con tale atto, i principali esponenti del partito repubblicano, *Fianna Fáil*, di quello liberale, *Fine Gael*, e del partito dei Verdi, da un lato, hanno formalmente riconosciuto il principio di indipendenza della Commissione europea, ma, dall'altro lato, hanno esercitato una chiara pressione sulla presidente von der Leyen, affinché quest'ultima prendesse delle misure in relazione al comportamento tenuto dal commissario al commercio, da loro ritenuto particolarmente grave.

In tale contesto di disputa politica interna, la presidente della Commissione europea si è limitata a prendere atto della volontà manifestata da Hogan il 26 agosto di rassegnare le dimissioni. Nei suoi confronti si è detta «very grateful for his tireless and successful work as a Commissioner and as a member of the College»<sup>4</sup>, sottolineando, altresì, che «in the current circumstances, as Europe fights to reduce the spread of the coronavirus and Europeans make sacrifices and accept painful restrictions, [she] expect the members of the College to be particularly vigilant about compliance with applicable national or regional rules or recommendations»<sup>5</sup>.

La vicenda in questione è stata duramente criticata da parte di alcuni commentatori, a causa dell'atteggiamento remissivo tenuto dalla presidente von der Leyen nei confronti del governo irlandese, a discapito del principio di indipendenza dell'istituzione europea. Secondo taluni, infatti, le dimissioni “forzate” di Hogan<sup>6</sup>, anche alla luce delle iniziali indiscrezioni,

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione delle polemiche sorte a livello nazionale, cfr. V. CLARKE, *Government has lost confidence in EU Commissioner Phil Hogan - Eamon Ryan*, in *The Irish Times*, 26 August 2020 (disponibile online su <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/government-has-lost-confidence-in-eu-commissioner-phil-hogan-eamon-ryan-1.4339164>).

<sup>3</sup> Il testo dello *statement* è disponibile online al seguente link: [https://merrionstreet.ie/en/News-Room/News/The\\_Taoiseach\\_Tanaiste\\_and\\_Minister\\_Ryan\\_acknowledge\\_Commissioner\\_Phil\\_Hogan%E2%80%99s\\_recent\\_account\\_of\\_his\\_movements\\_when\\_he\\_travelled\\_to\\_Ireland\\_.html](https://merrionstreet.ie/en/News-Room/News/The_Taoiseach_Tanaiste_and_Minister_Ryan_acknowledge_Commissioner_Phil_Hogan%E2%80%99s_recent_account_of_his_movements_when_he_travelled_to_Ireland_.html).

<sup>4</sup> Press statement by President von der Leyen on the resignation of Phil Hogan, 27 August 2020 Brussels (disponibile online su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_1529](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1529)).

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Vale la pena di sottolineare che, nella sua lettera di dimissioni, l'ex commissario europeo al commercio ha affermato: «I deeply regret that my trip to Ireland – the country that I have been so proud to represent as a public servant for most of my adult life – caused such concern, unease and upset. I have always tried to comply with all relevant COVID-19 Regulations in Ireland and had understood that I had met with all relevant public health Guidelines, particularly following confirmation of a negative COVID-19 test». In tal modo, quindi, Hogan

invero poi disattese, secondo cui l'Irlanda avrebbe mantenuto il portafoglio al commercio, avrebbero costituito un *affaire* in grado di generare «des répercussions institutionnelles d'une rare gravité»<sup>7</sup>. A parere di altri, ancora, il presidente della Commissione, avendo ceduto alle pressioni del governo irlandese, avrebbe compiuto «a serious failure to defend due process and proportionality, and to protect the independence of individual Commissioners as she was required by the Treaty»<sup>8</sup>.

Effettivamente, quelle di Phil Hogan costituiscono un caso unico nella prassi in materia di dimissioni di un singolo membro della Commissione europea, trattandosi di un evento strettamente collegato ad atti o condotte posti in essere dall'interessato al di fuori delle proprie funzioni, sul quale, tra l'altro, l'influenza decisiva è pervenuta dal governo di cui lo stesso è cittadino, senza alcun intervento né del presidente della Commissione europea, né tantomeno del Parlamento europeo<sup>9</sup>.

Sia chiaro che quanto appena affermato non significa che le dimissioni di un singolo commissario, o del presidente della Commissione, non siano state mai correlate ad avvicendamenti politici nazionali o sollecitate da rappresentanti dei governi di uno degli Stati membri. Basti ricordare che già la presidenza dell'Alta autorità CECA da parte di Jean Monnet è stata contrassegnata da un rapporto piuttosto complicato tra quest'ultimo e il governo di Parigi, senza dimenticare che le dimissioni rassegnate dallo stesso, il 10 febbraio 1955, sono state senza dubbio influenzate dal fallimento della CED, causato, *in primis*, dalla Francia<sup>10</sup>. Ancor più emblematico è, poi, il caso di Walter Hallstein, presidente della Commissione europea dal 1958 al 1967, fortemente osteggiato da Charles De Gaulle, al tempo Presidente della Repubblica francese, tanto che le sue dimissioni sono state ritenute come «the price demanded by President Charles de Gaulle for integration»<sup>11</sup>.

---

sembra confermare l'idea che le dimissioni siano state rassegnate solo per porre fine alle polemiche sollevate dal governo irlandese, nonostante la convinzione della propria "innocenza".

<sup>7</sup> J. QUATREMER, "Golfgate": le gouvernement irlandais obtient le renvoi du commissaire au commerce, in *Libération. Coulisses de Bruxelles*, 1 septembre 2020 (disponibile online su <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2020/09/01/golfgate-le-gouvernement-irlandais-obtient-le-renvoi-du-commissaire-au-commerce/>). Cfr. anche, ID. *Ursula von der Leyen punit Dublin*, in *Libération. Coulisses de Bruxelles* (disponibile online su [https://www.liberation.fr/planete/2020/09/14/ursula-von-der-leyen-punit-dublin\\_1799321](https://www.liberation.fr/planete/2020/09/14/ursula-von-der-leyen-punit-dublin_1799321)), in cui l'A. afferma che la decisione della von der Leyen di non confermare al successore di Hogan il portafoglio al commercio ha evitato il peggio, cioè «la fin de l'indépendance de la Commission». A tal riguardo, vale la pena di anticipare che al successore di Hogan, Mairead McGuinness, è stato assegnato il portafoglio ai servizi finanziari, mentre quello al commercio è stato attribuito a Valdis Dombrovskis, già vicepresidente esecutivo.

<sup>8</sup> J. BRUTON, *The EU Commission was wrong on Phil Hogan's resignation. The damage may already be done*, in *Euronews*, 4 september 2020 (disponibile online su <https://www.euronews.com/2020/09/04/the-eu-commission-was-wrong-on-phil-hogan-s-resignation-view>).

<sup>9</sup> In particolare, il mancato coinvolgimento degli altri commissari europei ha spinto taluni commentatori a ritenere il comportamento della von der Leyen lesivo anche del principio di collegialità della Commissione europea. Cfr. J. BRUTON, *Was a fair and independent process followed in the Phil Hogan case?*, 7 September 2020 (disponibile online su <https://www.ceps.eu/was-a-fair-and-independent-process-followed-in-the-phil-hogan-case/>).

<sup>10</sup> Sulle vicende che hanno portato alle dimissioni di Jean Monnet, cfr. N. CONDORELLI BRAUN, *Commissaires et Juges dans les Communautés européennes*, Paris, 1972, pp. 180-182.

<sup>11</sup> H.H. GÖTZ, *The Crisis of 1965-66*, in W. LOTH, W. WALLACE, W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein: The Forgotten European?*, London, 1998, p. 151. In dottrina è stato anche affermato: «Les motifs de la démission de Walter Hallstein ne sont pas mystérieux. Il se refusait à accepter le compromis peu glorieux qui lui était imposé, à savoir une présidence limitée. Il se considérait plus o moins long, sans occuper le nouveau poste ce qui

Tuttavia, la vicenda in esame presenta alcuni elementi peculiari, che la rendono profondamente diversa dalle esperienze passate. In primo luogo, è singolare il fatto che il governo irlandese si sia comportato come se il venir meno del rapporto di fiducia tra un membro della Commissione e lo Stato di cui quest'ultimo è cittadino debba indurre l'interessato a rinunciare al proprio incarico in seno all'istituzione europea. In secondo luogo, stupiscono le tempistiche accelerate, visto che l'intera vicenda si è conclusa nell'arco di una settimana. Segnatamente, i fatti contestati si sono verificati il 19 agosto scorso; lo *statement* congiunto dei tre partiti di governo irlandesi è stato pubblicato il 25 agosto e le dimissioni sono state rassegnate da Hogan il giorno successivo, il 26 agosto. Infine, ciò che lascia ancor più perplessi è il comportamento delle istituzioni, sia perché la von der Leyen non ha in alcun modo reagito alle ingerenze irlandesi, né ha preso alcuna iniziativa volta ad accertare i fatti, sia perché in seno al Parlamento europeo nessuno ha speso una parola in merito a quanto accaduto.

Proprio per tali motivi, il caso in questione offre spunti di riflessione sulla relazione tra il sistema di responsabilità dei commissari europei e il principio di indipendenza della Commissione, muovendo dal presupposto che, da un lato, i membri del collegio sono indipendenti dai loro governi, ma, dall'altro lato, gli stessi devono osservare «des normes éthiques élevées et respecter la dignité de leur fonction», il che, anche a seguito di quanto avvenuto nel caso in esame, potrebbe spingere a ritenere che «il faut mettre en place de toute urgence un organe indépendant de l'éthique»<sup>12</sup>, così da evitare il riproporsi di situazioni in cui le dimissioni di un membro della Commissione, sollecitate da un governo nazionale, possano generare dubbi sull'effettiva indipendenza dell'istituzione incaricata di promuovere l'interesse generale dell'Unione.

L'obiettivo del presente lavoro, quindi, è quello di svolgere un'analisi del regime giuridico in materia di dimissioni di un singolo commissario europeo alla luce della prassi rilevante, di cui il caso Hogan costituisce l'ultimo importante episodio, al fine di proporre anche talune considerazioni sul principio di indipendenza della Commissione europea.

## **2. Sul principio di indipendenza della Commissione europea**

Il primo aspetto da prendere in esame in merito al principio di indipendenza della Commissione è quello collegato alla composizione dell'istituzione.

A tal riguardo, visto che la vicenda in esame riguarda l'*ex* commissario irlandese e i suoi rapporti con il governo nazionale, vale la pena di ricordare che, per quanto concerne la composizione del collegio, la decisione di mantenere il criterio di un commissario per Stato membro è stata assunta proprio per andare in contro «[to] the concerns of the Irish people with respect to the Treaty of Lisbon»<sup>13</sup>, in prospettiva del secondo *referendum* irlandese sull'adozione del trattato di Lisbona, dopo che il primo, tenutosi nel maggio 2018, aveva avuto un esito negativo.

---

reviendrait alors à un cumul strictement interdit par le Traité (N. CONDORELLI BRAUN, *Commissaires et Juges*, cit., pp. 187-188).

<sup>12</sup> A. ALEMANNI, B. BODSON, *L'affaire Phil Hogan est l'occasion de définir une responsabilité politique européenne*, in *Le Monde*, 14 septembre 2020.

<sup>13</sup> European Council decision concerning the number of members of the European Commission, 2 October 2012, EUCO 176/12.

In proposito, è bene sottolineare che la detta decisione non è stata certamente adottata con l'intenzione di conferire alla Commissione europea una natura intergovernativa, ma di ampliarne la rappresentatività. La riduzione del numero di commissari europei, attualmente disciplinata all'art. 17, parr. 4 e 5, TUE, infatti, era stata inizialmente proposta per snellire i lavori della Commissione e per rafforzare la sua efficacia, soprattutto alla luce dell'adesione di nuovi Stati membri all'Unione e non per il timore che i governi nazionali potessero esercitare una forma di pressione sui singoli commissari. Anzi, la possibile riduzione del numero dei commissari aveva generato non poche perplessità in merito alla futura legittimità dell'istituzione. La stessa Commissione, a conclusione dei lavori della Convenzione sul futuro d'Europa<sup>14</sup>, aveva manifestato seri dubbi al riguardo, affermando che eventuali modifiche nella composizione del collegio avrebbero dovuto fondarsi sul mantenimento del principio di uguaglianza tra tutti i membri della Commissione nella preparazione delle proposte e nella procedura decisionale, nonché su un'organizzazione più realistica e funzionale di quest'ultima in seno all'istituzione<sup>15</sup>. Alla luce di ciò, quindi, aveva affermato che la soluzione di mantenere un commissario per Stato membro fosse «l'unica in grado di garantire che nelle deliberazioni della Commissione vengano prese in considerazione tutte le sensibilità, culture e identità nazionali»<sup>16</sup>.

In altre parole, come sostenuto in dottrina, la Commissione, benché composta da un commissario per Stato membro, «is not an institution whose members are representatives of their member states, but instead representatives of the political and socio-economic reality in all the member states»<sup>17</sup>. Da questo punto di vista, è condivisibile l'idea che i singoli

---

<sup>14</sup> Vale la pena di ricordare che la riduzione del numero dei commissari europei fu inizialmente discussa in occasione della conferenza intergovernativa di Amsterdam, a conclusione della quale, però, si decise di non introdurre alcuna novità sulla composizione del collegio, viste le posizioni fortemente discordanti tra gli Stati membri. In seguito, con il trattato di Nizza, si decise di aprire ad una simile possibilità, ma non si riuscì a raggiungere un accordo sul numero dei membri della Commissione. Tale trattato, infatti, disponeva che il numero dei membri della Commissione avrebbe potuto essere modificato dal Consiglio, deliberando all'unanimità. Il progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, invece, prevedeva che: «la prima Commissione nominata in applicazione della Costituzione è composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, compreso il presidente e il ministro degli affari esteri dell'Unione, che è uno dei vicepresidenti. A decorrere dal termine del mandato della Commissione di cui al paragrafo 5, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e il ministro degli affari esteri dell'Unione, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero». Tale norma è stata, infine, ripresa dal Trattato di Lisbona, all'art. 17, parr. 4 e 5, TUE, con la sola differenza che quest'ultimo ha previsto una data precisa per l'attuazione del nuovo criterio di composizione della Commissione, cioè dal 1° novembre 2014.

<sup>15</sup> Il progetto elaborato dalla Convenzione su futuro dell'Europa disponeva che la Commissione avrebbe dovuto essere composta, a partire del 1° gennaio 2009, da un Collegio di quindici membri, integrato da dieci Commissari senza diritto di voto, provenienti dagli altri Stati membri non rappresentati nel Collegio e scelti dal presidente della Commissione in base agli stessi criteri applicabili per i membri del Collegio. Tale proposta, dopo le critiche mosse dalla stessa Commissione europea, non fu accolta nemmeno dai capi di Stato e di governo in sede di conferenza intergovernativa. Al riguardo, anche in dottrina si sostenne che «questo sistema di Commissari con e senza diritto di voto avrebbe consacrato l'esistenza di Commissari di 'prima classe' – i quindici titolari del diritto di voto – e di 'seconda classe' – i dieci privi del diritto di voto – rompendo per la prima volta il principio dell'assoluta parità fra i membri del Collegio» (P. PONZANO, *La Commissione europea: composizione e ruolo nel sistema istituzionale dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, p. 502).

<sup>16</sup> Parere della Commissione, a norma dell'articolo 48 del trattato sull'Unione europea, in merito alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per la revisione dei trattati, 17 settembre 2003, COM(2003) 548 def.

<sup>17</sup> R. BÖTTNER, *The size and structure of the European Commission: legal issues surrounding project teams and a (future) reduced College*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 42.

commissari potranno far presente, in seno al collegio, aspetti ed esigenze che meglio conoscono per la loro familiarità con la situazione politica e fattuale del Paese d'origine, ma solo dal punto di vista dell'interesse complessivo dell'Unione e non certo in funzione di interessi nazionali<sup>18</sup>.

Il principio di indipendenza, d'altronde, oltre ad essere sancito in diverse disposizioni dei trattati, in primo luogo all'art. 17, par. 3, TUE, ai sensi del quale i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, e all'art. 245 TFUE, secondo cui gli Stati membri rispettano l'indipendenza dei commissari europei e non cercano di influenzarli nell'adempimento dei loro compiti, ha conosciuto negli anni un progressivo rafforzamento.

Ad esempio, la prassi seguita in materia di elezione del presidente e dell'intero collegio ha contribuito a politicizzare tale processo, ridimensionando il ruolo svolto degli Stati<sup>19</sup>. Difatti, da un lato, come sottolineato da taluni autori, «l'élection du président de la Commission, la sélection des Commissaires, et la nomination du Collège est un processus relativement lourd, en plusieurs temps, qui procède de deux sources de légitimité mêlées: celle des états e celle des peuples»<sup>20</sup>. Dall'altro lato, però, la valorizzazione del ruolo assunto dal Parlamento europeo, non solo in conseguenza del voto di approvazione dell'intero Collegio, ma anche per l'incisivo esame svolto dalle commissioni parlamentari in fase di audizione, teso a verificare l'adeguatezza, la preparazione e l'indipendenza dei candidati rispetto al ruolo che andranno a ricoprire, ha reso più democratico il processo di nomina della Commissione, rafforzandone così la legittimità. Sempre più spesso, infatti, la “bocciatura preventiva” nei confronti di un candidato, perché non ritenuto idoneo o sufficientemente preparato per la carica cui è designato, ha portato il presidente a rivedere la distribuzione dei portafogli o, addirittura, a proporre allo Stato membro di presentare un diverso candidato<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Così V. DI BUCCI, B. MARTENCZUK, *Art. 17 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli 2012, p. 212.

<sup>19</sup> Sull'evoluzione del sistema di nomina della Commissione europea, cfr. E. CIRONE, *La prassi recente nel procedimento di nomina della Commissione europea*, in *Eurojus*, 2020, pp. 256-271; M. DAWSON, *The lost Spitzenkandidaten and the future of European democracy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2019, pp. 731-735; E.C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, 2019, pp. 1-20; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *NOMOS – Le attualità nel diritto*, 2018, pp. 1-32; M. GOLDONI, *Politicising EU lawmaking?: the Spitzenkandidaten experiment as a cautionary tale*, in *European Law Journal*, 2016, pp. 279-295; F. SPITALERI, *L'equilibrio istituzionale fra Parlamento europeo e Consiglio europeo nella nomina del Presidente della Commissione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, pp. 839-863; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, 2014, pp. 1-11; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 1-6; M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso”?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014; pp. 1-12; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *forum di Quaderni costituzionali*, 10 ottobre, 2014; A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *Federalismi.it*, 28 maggio 2014, pp. 1-5.

<sup>20</sup> M. SZAPIRO, *60 ans de Commission européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2018, p. 82.

<sup>21</sup> Anche il sistema dello *Spitzenkandidaten*, invero attuato solo nel 2014, aveva l'intento di creare un collegamento diretto tra le elezioni europee e la designazione della personalità cui affidare la guida dell'esecutivo dell'Unione e, pertanto, ha contribuito a rafforzare il carattere democratico della Commissione. A tal riguardo, tra l'altro, lo scrivente non condivide l'idea secondo cui l'abbandono, nel 2019, dello *Spitzenkandidaten* configuri una forma di ripudio di tale meccanismo (Così G.E. VIGEVANI, *Dalle elezioni europee alla scelta del presidente della Commissione: brevissime note sull'evoluzione della forma di governo*

In altre parole, per tornare alla questione in esame, si è voluto sottolineare come la coincidenza tra il numero dei commissari e quello degli Stati membri non infici in alcun modo il carattere transnazionale e l'indipendenza della Commissione proprio per mettere in evidenza l'irragionevolezza della richiesta di dimissioni pervenuta dal governo irlandese. Evidentemente, difatti, una delle più tipiche espressioni del detto principio di indipendenza è quella sancita all'art. 246 TFUE, secondo cui i governi nazionali non hanno alcun potere in materia di dimissioni di un singolo commissario. Tale disposizione va rispettata dagli Stati membri in tutti i loro comportamenti, anche alla luce del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

### 3. Gli obblighi in capo ai commissari europei

Prima di entrare nel merito della disciplina in materia di dimissioni, volontarie o d'ufficio, dei singoli commissari, è utile svolgere alcune riflessioni sulle norme di comportamento che devono essere rispettate dalle persone che ricoprono posizioni apicali in seno alle istituzioni europee, nonché sulle possibili conseguenze in caso di mancato rispetto di tali norme. Alla luce di ciò, infatti, si può procedere con il valutare quali comportamenti possano rendere opportune le dette dimissioni e, in tal caso, quali misure dovrebbe adottare il presidente della Commissione europea per tutelare l'indipendenza dell'istituzione che presiede.

Preliminarmente, occorre ricordare che, come affermato dall'avvocato generale Geelhoed, la Commissione può svolgere con successo la propria missione solo se i suoi singoli membri operano nel rispetto dei più alti *standard* di comportamento per garantire la loro indipendenza, imparzialità ed onestà. La mancata osservanza di tali norme di comportamento può, difatti, cagionare un danno significativo all'immagine pubblica dell'istituzione e minare la fiducia in essa da parte dei cittadini, il che implicherebbe una diminuzione dell'efficacia della sua azione<sup>22</sup>.

Tali obblighi sono enunciati, in termini generali, all'art 245 TFUE, ai sensi del quale i commissari europei devono agire in maniera indipendente e devono rispettare, per l'intera

---

*europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 918). Chiaramente, dopo l'elezione di Juncker, in seno al Consiglio europeo erano emerse diverse posizioni critiche sul sistema dei *lead candidates*, che hanno trovato forza anche in un parere adottato dal servizio giuridico dello stesso Consiglio europeo, secondo cui «the institutionalisation of a “Spitzenkandidaten” practice based on the so-called precedent of 2014 might end up encroaching on the institutional prerogatives of the European Council as defined in the Treaties» (European Council, Opinion of the Legal service, *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*, 15 March 2016). Tuttavia, la mancata conferma del sistema dello *Spitzenkandidaten* è attribuibile ad una serie di fattori. In primo luogo, alcune formazioni politiche, come l'*Alliance of Liberals and Democrats for Europe* (ALDE), poi confluito in *Renew Europe*, avevano manifestato l'intenzione di rendere tale meccanismo meno rigido, designando una lista di potenziali candidati alla presidenza, piuttosto che indicando un singolo nominativo. In secondo luogo, le elezioni del 2019 hanno portato ad una composizione del Parlamento europeo ben più frammentata che in passato, tanto che, per indicare un nome condiviso sulla presidenza della Commissione, si è dovuto raggiungere un compromesso tra più forze politiche, superando la tradizionale alleanza costituita dal PPE e dal PSE, oggi S&D. Ciò, tuttavia, non costituisce automaticamente un ripudio del sistema. Non si può, infatti, trascurare che, per trovare un punto d'accordo, due dei tre vicepresidenti esecutivi sono stati scelti tra gli *Spitzenkandidaten* proposti da S&D e da ALDE, cioè Frans Timmermans e Margrethe Vestager. Non è, quindi escluso che per l'elezione del prossimo presidente della Commissione possa essere riproposta una versione modificata del sistema del *lead candidate*.

<sup>22</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed presentate il 23 febbraio 2006, causa C-432/04, *Commissione delle Comunità europee c. Edith Cresson*, ECLI:EU:C:2006:140, parr. 73-75.

durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, i doveri derivanti dalla loro carica, in particolare quelli di onestà e delicatezza.

Vista la formulazione generale degli obblighi di cui all'art. 245, par. 2, TFUE, la Commissione, nel 1999, accogliendo la raccomandazione in tal senso espressa dal comitato di esperti che ha indagato sulle presunte frodi commesse da taluni componenti della Commissione Santer, secondo il quale «in the absence of specific rules or codes of conduct – the very concept of standards of proper behaviour entails grey areas of assessment»<sup>23</sup>, ha adottato un Codice di condotta per i membri della Commissione europea, da ultimo aggiornato nel 2018<sup>24</sup>, il cui obiettivo è quello di stabilire in che modo, nella pratica, i commissari europei devono applicare i loro obblighi di indipendenza e integrità<sup>25</sup>.

Il codice di condotta, tra le altre cose, prevede anche l'istituzione di un comitato etico indipendente, composto da tre membri, nominati dalla Commissione su proposta del presidente, scelti per competenza, esperienza, indipendenza e qualità professionali. Attualmente, tali membri sono Allan Rosas, giudice della Corte di giustizia dal 2002 al 2019; Dagmar Roth-Behrendt, parlamentare europeo dal 1989 al 2014 e, successivamente, *Special Adviser* del commissario europeo Vytenis Andriukaitis, e Heinz Zourek, già direttore generale della direzione generale della Commissione europea “Fiscalità e unione doganale”, nonché, in precedenza, a partire dal 1995, vicedirettore generale della direzione generale della Commissione europea sul mercato interno<sup>26</sup>.

Le competenze del comitato in parola sono state rafforzate nel 2011. Fino ad allora, infatti, tale organo aveva esclusivamente il compito di valutare la compatibilità degli incarichi professionali assunti dagli *ex* membri della Commissione, alla luce degli obblighi di onestà e delicatezza, di cui all'art. 245 TFUE. Con decisione del 2011, invece, è stato stabilito che «in addition to being asked to deliver opinions on certain post term-of-office activities of former Members of the Commission the Ad Hoc Ethical Committee may be requested by the President to deliver opinions on any general ethical question concerning the interpretation of this Code of Conduct»<sup>27</sup>.

Pertanto, visto che tra le proprie competenze rientra anche quella di fornire consulenza alla Commissione su qualsiasi argomento etico collegato al Codice, nonché raccomandazioni di carattere generale su questioni rilevanti ai sensi dello stesso, il comitato etico, nel caso in questione, avrebbe potuto costituire un utile strumento a disposizione del presidente per valutare il comportamento tenuto dal commissario irlandese Phil Hogan.

---

<sup>23</sup> Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 March 1999, par. 1.5.2.

<sup>24</sup> Decisione della Commissione del 31 gennaio 2018 relativa a un codice di condotta per i membri della Commissione europea (2018/C 65/06), in *GUUE* del 21 febbraio 2018, C 65, pp. 7-20.

<sup>25</sup> Sull'esame svolto dal Comitato di esperti nel 1999 e sulla conseguente istituzione del Codice di condotta, cfr. A. TOMKINS, *Responsibility and Resignation in the European Commission*, in *The Modern Law Review*, 1999, pp. 744-765.

<sup>26</sup> European Commission, *Decision appointing one member of the Independent Ethical Committee established by Commission Decision C(2018)700 of 31 January 2018 on a Code of Conduct for the Members of the European Commission*, 2 October 2019 C(2019) 6000 final.

<sup>27</sup> Vale la pena di sottolineare che le funzioni del comitato etico sono state rafforzate nel 2011. Fino ad allora, infatti, (European Commission, *Code of Conduct for Commissioners*, 20 April 2011, C(2011) 2904 final).



Una simile osservazione, però, non può prescindere da talune valutazioni critiche espresse in dottrina sull'efficacia e l'indipendenza di tale organo, soprattutto in occasione del suo parere sul caso *Barroso-Goldman Sachs*<sup>28</sup>, che è stato definito finanche pilatesco<sup>29</sup>.

Effettivamente, il sistema di nomina dei membri del comitato, svolgendosi esclusivamente all'interno della Commissione, non offre sufficienti garanzie di indipendenza. Tale criticità è stata messa in evidenza anche in uno studio prodotto all'interno del Parlamento europeo, nel quale, si è affermato che «in order to strengthen the independence of the work [of the members of the Ad Hoc Ethical Committee], it is recommended that the members of the [...] Ad Hoc Ethical Committee are nominated in common agreement between the European Parliament and the European Commission»<sup>30</sup>.

### 3.1. *Segue: Il sistema di accountability*

Le forme di responsabilità dei commissari europei possono assumere diversa natura e, a seconda dei casi, possono comportare conseguenze differenti.

In primo luogo, i commissari sono soggetti ad una forma giuridica di *accountability*, che sussiste in caso di violazione degli obblighi sanciti dai trattati, in particolar modo quelli enunciati all'art. 245 TFUE. In tal caso, i principali strumenti sanzionatori sono quelli disposti agli artt. 245, par. 2 TFUE e 247 TFUE. Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che qualsiasi membro della Commissione che non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o che abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia. Ai sensi dell'art. 245, par. 2, TFUE, invece, in caso di violazione degli obblighi di cui alla medesima disposizione, la Corte può pronunciare, oltre alle già dette dimissioni d'ufficio, anche la decadenza dal diritto alla pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi.

La portata delle norme in parola è stata chiarita dalla Corte di giustizia nella sentenza *Cresson* del 2006<sup>31</sup>. In tale circostanza, il giudice dell'Unione ha stabilito che le dimissioni d'ufficio e la decadenza dal diritto alla pensione o da altri vantaggi sostitutivi non sono le uniche sanzioni comminabili in caso di violazione degli obblighi di cui all'art. 245 TFUE. Nel caso in cui il soggetto interessato abbia commesso una violazione non particolarmente grave, la Corte può, infatti, adottare sanzioni meno severe rispetto a quelle espressamente elencate agli artt. 245, par. 2, e 247 TFUE<sup>32</sup>. Nel caso in questione, ad esempio, ha statuito che l'accertamento della violazione costituisca, di per sé, una sanzione adeguata.

---

<sup>28</sup> Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Tra etica e diritto: il caso Barroso-Goldman Sachs*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 541-549.

<sup>29</sup> A. ALEMANNI, *Pontius Pilate's Opinion – The Ethical Committee's Opinion on Barroso*, 31 October 2016 (disponibile online su <http://albertoalemanni.eu/blog-homepage/ethicalcommittebarroso/>).

<sup>30</sup> European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy, Department D – Budgetary Affairs, *The Code of Conduct for Commissioners: improving effectiveness and efficiency (study)*, 2009 (disponibile online su <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200907/20090728ATT59122/20090728ATT59122EN.pdf>).

<sup>31</sup> Sentenza della Corte (Seduta plenaria) dell'11 luglio 2006, causa C-432/04, *Commissione delle Comunità europee c. Édith Cresson*, ECLI:EU:C:2006:455.

<sup>32</sup> Per un commento alla sentenza, cfr. R. MASTROIANNI, A. ARENA, *Case C-432/04, Commission of the European Communities v. Édith Cresson, Judgment of the Court (Full Court) of 11 July 2006*, [2006] ECR I-6387, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 1207-1232; F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia per la prima volta condanna un ex commissario, ma la signora Cresson conserva la pensione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 145-162; M. BORRACCETTI, *La sentenza Cresson e i doveri dei Commissari europei*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, pp. 275-280.

Il criterio seguito dai giudici di Lussemburgo nel caso *Cresson* deve essere applicato, *mutatis mutandis*, anche nel contesto di meccanismi non giurisdizionali che possono portare alle dimissioni di un singolo commissario, per ragioni non solo di natura giuridica, ma anche politica<sup>33</sup>. Il riferimento è alla procedura disciplinata all'art. 17, par. 6, TUE, ai sensi della quale un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede<sup>34</sup>.

Lo stesso discorso è, poi, valido per le dimissioni volontarie *ex art.* 246 TFUE, di cui si dirà in seguito, nel senso che tale strumento dovrebbe essere utilizzato, oltre che per i casi di natura ordinaria, ad esempio per sopravvenuta incompatibilità con un'altra carica elettiva o un incarico di governo nazionale, solo a fronte di colpe di una certa gravità, che compromettano irrimediabilmente il rapporto di fiducia tra il singolo commissario, il presidente e il resto del collegio, oltre che tra lo stesso e il Parlamento europeo.

In altre parole, anche in circostanze come quelle che hanno portato alle dimissioni di Phil Hogan, la severità di un'eventuale sanzione deve sempre essere commisurata alla gravità del comportamento tenuto dall'interessato, poiché, parafrasando quanto rilevato dalla Corte nel menzionato caso *Cresson*, sebbene sia vero che i commissari devono comportarsi in maniera irreprensibile, ciò non significa che qualsiasi tipo di violazione di una norma nazionale debba portare alla conseguenza estrema, cioè alle dimissioni.

#### **4. La disciplina delle dimissioni volontarie di un membro della Commissione europea**

Ricapitolando quanto finora detto, a parte la competenza della Corte *ex art.* 247 TFUE, le dimissioni di un singolo commissario europeo, per ragioni c.d. politiche, possono essere richieste dal presidente della Commissione, ai sensi dell'art. 17, par. 6, TUE, oppure possono essere rassegnate volontariamente dall'interessato, secondo quanto disposto all'art. 246 TFUE<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> I commissari europei, difatti, sono assoggettati anche ad una responsabilità politica, qualora i loro comportamenti, benché leciti, siano eticamente inopportuni. Tale circostanza è stata ipotizzata anche dal Comitato di esperti che ha indagato sulle presunte violazioni commesse da alcuni membri della Commissione Santer, che ha fatto il seguente esempio: «this is the case, clearly, were favouritism is found. Very often, the appointment of an individual numbered among the close friends, or the 'entourage', of a Commissioner to a well-remunerated position in the Commission, or the granting of an equally well-remunerated consultancy contract, contravenes existing rules. This occurred where the person concerned was recruited into a staff category for which he lacked the qualifications required. However, even where no such irregularity occurs and no rules are infringed, Commissioners should abstain from appointing spouses, close family relations or friends, even those with appropriate qualifications, to positions for which an open competition/tender procedure has not been held» (Committee of Independent Experts, *First Report on Allegations Regarding Fraud*, cit., par. 9.3.2).

<sup>34</sup> Vale la pena di ricordare che, fino al trattato di Amsterdam, il presidente della Commissione non disponeva del potere di chiedere le dimissioni di un commissario. Tale esigenza si è manifestata, nel 1999, in occasione delle vicende che hanno portato alle dimissioni collettive della Commissione Santer, resesi necessarie visto che i due membri della Commissione accusati di corruzione, abuso di potere e frode non avevano voluto presentare le dimissioni. Proprio per evitare casi del genere in futuro, il Trattato di Nizza ha conferito al presidente il potere, previa approvazione del collegio, chiedere le dimissioni di un singolo commissario. Tale procedura è stata semplificata con il trattato di Lisbona, che ha eliminato la previa approvazione del collegio.

<sup>35</sup> Tra l'altro, l'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea dispone anche che: «qualora il Parlamento chieda al presidente della Commissione di ritirare la fiducia a un singolo membro della Commissione, il presidente prende seriamente in considerazione la possibilità di chiedere a tale membro di rassegnare le dimissioni, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE. Il presidente chiede le dimissioni di tale membro ovvero illustra al Parlamento il motivo del suo rifiuto di farlo nel corso della tornata successiva» (Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, in *GUUE* del 20 novembre 2010, L 304, pp. 267-282).

Queste ultime due fattispecie non possono essere esaminate in maniera isolata l'una dall'altra, poiché, non solo contengono diversi elementi comuni, ma anche perché sono, per certi aspetti, complementari. Difatti, come ricordato dalla Corte, il potere del presidente della Commissione di esigere le dimissioni di un singolo commissario, attualmente regolato all'art. 17, par. 6, TUE, è stato introdotto per evitare che si ripropoessero situazioni simili a quelle verificatesi nel 1999, quando la Commissione presieduta da Jacques Santer si è dovuta dimettere in blocco perché due dei suoi membri, coinvolti in alcune indagini dell'OLAF per presunte frodi e casi di nepotismo, si erano rifiutati di rassegnare le proprie dimissioni, nonostante la minaccia di voto di una mozione di censura da parte del Parlamento. Alla luce di quell'esperienza, quindi, se ne deduce che «it is only in the event of a Commissioner not resigning voluntarily that the President could find it necessary to adopt a decision pursuant to Article 17(6) TEU» e che «the existence of a voluntary resignation must be assessed as such, prior to any verification of the existence of a decision of the President of the Commission»<sup>36</sup>.

La genesi dell'art. 17, par. 6, TUE, nonché la sua relazione con la disciplina sulle dimissioni volontarie, di cui all'art. 246 TFUE, è stata ricostruita dal Tribunale dell'Unione europea nell'*affaire Dalli*, che ad oggi costituisce il principale esempio di dimissioni volontarie di un membro della Commissione per responsabilità politiche di particolare rilievo<sup>37</sup>.

Nel caso in questione, l'allora commissario europeo per la salute e la politica dei consumatori aveva rassegnato le dimissioni dopo essere stato indagato dall'OLAF per presunte tangenti. L'indagine era stata avviata dopo che una società svedese, la *Swedish Match*, aveva denunciato alla Commissione il comportamento di un imprenditore maltese, il sig. Silvio Zammit, accusato di aver utilizzato i propri contatti con Dalli per tentare di ottenere un vantaggio economico dalla stessa *Swedish Match* e dallo *European Smokeless Tobacco Council*, in cambio del suo intervento diretto ad influenzare un'eventuale futura proposta legislativa sui prodotti del tabacco<sup>38</sup>.

La particolarità della vicenda consiste nel fatto che l'ex commissario europeo ha contestato dinnanzi al Tribunale e poi alla Corte la volontarietà delle sue dimissioni. Secondo la sua versione, infatti, egli, dopo essere stato convocato dal presidente della Commissione, José Manuel Barroso, ed essere stato invitato dallo stesso a lasciare il proprio incarico, non

---

<sup>36</sup> Ordinanza della Corte (Settima Sezione) del 14 aprile 2016, causa C-394/15 P, *John Dalli c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2016:262. Cfr. anche Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 12 maggio 2015, causa T-562/12, *John Dalli c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2015:270.

<sup>37</sup> Cfr. L. BLATIERE, *Le pouvoir de révocation des commissaires européens au révélateur de l'affaire "Dalli"*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 89-112.

<sup>38</sup> Nella sua relazione finale, l'OLAF ha rilevato quanto segue: «sebbene non sussistano prove che dimostrino la partecipazione diretta del commissario John Dalli in veste di istigatore o ideatore della richiesta di denaro, una serie di indizi precisi e concordanti raccolti durante l'indagine fanno ritenere che egli fosse effettivamente a conoscenza delle azioni compiute dal sig. Silvio Zammit e del fatto che quest'ultimo spendesse il suo nome e la sua posizione per ottenere vantaggi economici. Inoltre, il commissario Dalli, ogni volta che è stato sentito dall'OLAF per chiarire la propria posizione sui fatti oggetto dell'indagine, ovvero laddove si è rivolto all'OLAF per iscritto, ha cercato di minimizzare la frequenza e la portata dei propri contatti con il sig. Zammit tacendo sul loro contenuto in relazione alla questione in esame. Il commissario Dalli non si è neppure mai adoperato al fine di impedire i fatti, dissociarsene o rendere nota la situazione di cui era al corrente. Sulla base dei fatti emersi dall'indagine dell'OLAF, si può concludere che l'immagine e la reputazione della Commissione europea sono state compromesse agli occhi dei produttori di tabacco e, potenzialmente, dinanzi all'opinione pubblica. Il comportamento del commissario Dalli potrebbe quindi essere considerato quale grave inadempimento al proprio dovere di comportarsi nel rispetto della dignità e degli obblighi connessi alla sua funzione».

avrebbe mai presentato un atto formale di dimissioni. Queste ultime, pertanto, avrebbero dovuto ritenersi imputabili ad una decisione del presidente, ai sensi dell'art. 17, par. 6, piuttosto che ad un atto volontario dell'interessato, *ex art.* 246 TFUE.

Nella sua pronuncia, la Corte, in primo luogo, ha colto l'occasione per ribadire quale deve essere il presupposto delle dimissioni di un commissario, sia d'ufficio che volontarie, cioè il venir meno del rapporto di fiducia tra lo stesso e il presidente, nonché, in base al principio di collegialità, tra lo stesso e il resto del collegio, al punto da far ritenere che la sua permanenza in carica rischierebbe di pregiudicare il credito, o persino la sopravvivenza politica, dell'istituzione.

In tale contesto, il presidente ha il compito fondamentale di tutelare l'integrità della Commissione in quanto istituzione ed è per questa ragione che, con il trattato di Lisbona, si è deciso di rafforzare il suo potere in materia di dimissioni, stabilendo, all'art. 17, par. 6, TUE, che una sua richiesta in tal senso nei confronti di un commissario non debba essere più approvata dall'intero collegio.

In altre parole, riprendendo il concetto di complementarità tra i due meccanismi, la procedura *ex art.* 17, par. 6, TUE, dovrebbe essere attivata solo nel caso in cui, di fronte a casi di una certa gravità, che rendono opportune le dimissioni di un commissario, quest'ultimo si rifiuti di rassegnarle volontariamente, ai sensi dell'art. 246 TFUE. Nel caso *Dalli*, ad esempio, la Corte ha rilevato che il presidente Barroso, correttamente, aveva concesso al ricorrente il "favore politico" di rassegnare le dimissioni volontariamente, lasciando intendere, al contempo, che, se non lo avesse fatto, glielo avrebbe chiesto ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE.

Alla luce di quanto detto, quindi, si possono identificare almeno due elementi essenziali relativi all'istituto delle dimissioni volontarie.

In primo luogo, è emerso che, fatta eccezione per i casi di natura "ordinaria", le dimissioni ai sensi dell'art. 246 TFUE, sono opportune di fronte a colpe di una certa gravità da parte dell'interessato, tale da far ritenere che la sua permanenza possa cagionare un danno significativo all'immagine pubblica dell'istituzione e minare la fiducia in essa da parte delle altre istituzioni europee, degli Stati membri e della collettività, compromettendo, così, l'efficacia delle sue azioni.

In secondo luogo, si è visto come nella procedura *ex art.* 246 TFUE svolga un ruolo fondamentale il presidente della Commissione, cui spetta il compito di tutelare l'integrità dell'istituzione europea. Ciò vale non solo quando si tratta di esigere le dimissioni di un commissario che si rifiuta di rassegnarle volontariamente, ma anche quando eventuali dimissioni volontarie possono danneggiare l'immagine e l'indipendenza della Commissione, ad esempio perché, come nel caso in esame, sono state influenzate da un governo nazionale. Anche in tali circostanze, il presidente dovrebbe prendere tutte le misure idonee a tutelare l'indipendenza e l'integrità della Commissione, al fine di mantenere sempre solida la fiducia nutrita in essa.

## **5. Alcune osservazioni sulle dimissioni di Phil Hogan**

Come detto, la vicenda relativa alle dimissioni del commissario europeo al Commercio, Phil Hogan, trae origine dalle insistenti critiche mosse dal governo irlandese per le presunte

violazioni di talune norme nazionali in materia sanitaria commesse dall'interessato durante un suo viaggio di natura privata in Irlanda<sup>39</sup>.

In particolare, come già ricordato, ha avuto un impatto decisivo sull'evoluzione dei fatti uno *statement* pubblicato dai *leader* dei tre partiti di governo, con cui questi ultimi hanno dichiarato che Phil Hogan, durante la sua visita in Irlanda, aveva commesso chiare violazioni delle linee guida sulla salute pubblica e, pertanto, avrebbero atteso «the outcome of the review being undertaken by the President of the Commission».

Si rammenta che l'*ex* commissario al commercio era stato accusato di aver partecipato una cena per festeggiare i 50 anni dell'*Oireachtas Golf Society*, il golf club del Parlamento irlandese, nel corso della quale non sarebbero state rispettate le norme anti-assembramento, nonché di aver violato la quarantena di 14 giorni, prevista dalle autorità locali per chiunque arrivasse nell'isola, a prescindere dal risultato del tampone.

Sebbene, al momento, risulti che nessuno dei partecipanti all'evento in questione abbia ricevuto sanzioni o sia stato sottoposto ad una procedura giudiziaria, il c.d. *Golfgate* ha avuto rilevanti ripercussioni politiche a livello nazionale, portando, ad esempio, alle dimissioni di Dara Calleary da ministro dell'agricoltura e a quelle di Jerry Buttimer da vicepresidente del Senato, il c.d. *Leas-Chathaoirleach*<sup>40</sup>.

Inoltre, vale la pena di ricordare che alla detta cena, oltre a Phil Hogan e a diversi rappresentanti politici nazionali, era presente anche un giudice della Corte Suprema irlandese, Séamus Woulfe. Con riferimento alla partecipazione di quest'ultimo, però, il presidente della Corte Suprema, Frank Clarke, ha mantenuto una posizione più prudente rispetto a quella assunta dal governo irlandese e, al fine di verificare la gravità del comportamento tenuto dal proprio giudice e, quindi, di valutarne le responsabilità, ha incaricato l'*ex* presidente della stessa Corte, Susan Denham, di redigere un rapporto sulla questione. In particolare, le ha chiesto di rispondere alle seguenti tre domande: *a)* se il giudice Woulfe avesse dovuto, o meno, accettare l'invito alla cena; *b)* se, una volta constatata la situazione di assembramento presente, avrebbe dovuto lasciare l'incontro; *c)* se avesse dovuto optare per partecipare solo all'evento celebrativo dell'*Oireachtas Golf Society*, senza trattenersi anche per la cena. Inoltre, alla luce delle risposte fornite a tali domande, «the Reviewer was asked also to consider whether there are any relevant codes of practice or guidelines and to make any recommendations in that regard which is considered appropriate»<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Lo stesso Hogan ha chiarito che l'unico motivo ad averlo spinto a rassegnare le dimissioni è stato il clima politico creatosi dopo il suo viaggio in Irlanda. Nel suo *resignation statement*, infatti, ha dichiarato: «It was becoming increasingly clear that the controversy concerning my recent visit to Ireland was becoming a distraction from my work as an EU Commissioner and would undermine my work in the key months ahead». Allo stesso tempo, però, ha continuato a respingere le accuse rivolte nei suoi confronti, affermando: «I deeply regret that my trip to Ireland – the country that I have been so proud to represent as a public servant for most of my adult life – caused such concern, unease and upset. I have always tried to comply with all relevant COVID-19 Regulations in Ireland and had understood that I had met with all relevant public health Guidelines, particularly following confirmation of a negative COVID-19 test» (Resignation Statement by Commissioner Phil Hogan, cit.).

<sup>40</sup> Cfr. *Irish Agriculture Minister Dara Calleary resigns for attending golf dinner* (disponibile online su <https://www.bbc.com/news/world-europe-53859988>); *Senators who lost party whip over 'Golfgate' given committee places* (disponibile online su <https://www.independent.ie/irish-news/politics/senators-who-lost-party-whip-over-golfgate-given-committee-places-39578056.html>).

<sup>41</sup> Report, Susan Denham, S.C. Chief Justice of Ireland 2011 to 2017, pubblicato il 1° ottobre 2020 (disponibile online su <https://judicialcouncil.ie/news/statement-and-report-arising-from-review-by-ms-justice-denham/>).

Al termine di un'accurata indagine, che ha tenuto conto dei dossier ricevuti dalla Corte, di ulteriori documenti depositati dall'interessato, di un'audizione svolta dallo stesso e di vario materiale fotografico, l'ex presidente della Corte, Susan Denham, ha presentato, il 1° ottobre 2020, il suo rapporto. Per prima cosa, la Denham ha rilevato che «from the time when Mr. Justice Woulfe first learned about the dinner he queried with the organisers whether it was in compliance with the COVID-19 Regulations. [...] It was, and is, not unreasonable that he was satisfied that the event was COVID-19 compliant on the night of the dinner»<sup>42</sup>. Allo stesso tempo, però, ha osservato dal momento in cui le numerose polemiche sul c.d. *Golfgate* hanno coinvolto anche un giudice della Corte, «[it] reflected negatively on the Supreme Court, which is a collegiate court»<sup>43</sup>. Da queste ultime considerazioni, quindi, ha tratto spunto per sottolineare che «judges retain the respect of the People» e, a tal riguardo, ha affermato che «a judge should not take part in any conduct that is inappropriate, but also should not take part in an activity which may appear to be inappropriate to a reasonable and informed observer. Judicial ethics apply not only to a judge's work on the Bench, but also in his or her private life»<sup>44</sup>.

Queste ultime considerazioni, relative alla condotta che devono tenere dei giudici nella loro vita privata, possono chiaramente applicarsi per analogia ai membri della Commissione europea, visto che, come detto, anche questi ultimi fanno parte di un'istituzione indipendente, che deve sempre godere del massimo livello di fiducia dei cittadini, oltre che delle altre istituzioni e degli Stati membri. Per tale motivo, risulta evidente come le conclusioni del rapporto Denham possano tornare utili anche nell'esame del caso Hogan.

A tal proposito, nel detto rapporto la relatrice ha ritenuto che: a) «there was no breach of law committed by Mr. Justice Woulfe», visto che «Mr. Justice Woulfe placed reliance bona fide on the assurances of the organisers of the dinner that the COVID-19 Regulations were complied with»<sup>45</sup>, b) «Mr. Justice Woulfe failed to consider in advance of his attending the dinner whether his attendance, as a Supreme Court Judge, at a celebratory dinner in a hotel, in a public place, in the middle of a pandemic, might be an impropriety, or might create the appearance of an impropriety, to reasonable members of the Public»<sup>46</sup>. Alla luce di ciò, quindi, è giunta alla conclusione che, sebbene l'interessato, per ragioni di opportunità, non avrebbe dovuto partecipare alla cena, le sue dimissioni sarebbero risultate una misura «unjust and disproportionate»<sup>47</sup>.

L'esempio della procedura attuata dal presidente della Corte suprema irlandese nei confronti del giudice Woulfe, poiché riguarda gli stessi fatti nei quali è stato coinvolto l'ex commissario europeo al commercio, offre lo spunto per svolgere qualche considerazione sulle misure che il presidente della Commissione europea, al fine di tutelare l'indipendenza dell'istituzione, avrebbe potuto porre in essere in risposta alle insistenti pressioni esercitate dal governo irlandese per indurre alle dimissioni di Phil Hogan.

Alla luce di quanto detto, e tenuto conto del fatto che le dimissioni in questione non hanno natura c.d. ordinaria, ma sono la conseguenza di una responsabilità politica

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>47</sup> Corsivo aggiunto.

dell'interessato, ci si potrebbe, infatti, domandare se il presidente, invece di limitarsi a prendere atto della volontà manifestata dall'ex commissario al commercio, non avesse dovuto adottare un atteggiamento proattivo, al fine di preservare l'indipendenza della Commissione di fronte alla chiara ingerenza del governo irlandese.

Evidentemente, ai sensi dell'art. 246 TFUE, il presidente non può respingere le dimissioni presentate da un membro della Commissione, poiché la detta norma non dispone, né lascia intendere, che le stesse siano soggette ad approvazione. Ciò non toglie, però, che, nel caso in cui le circostanze che hanno portato un commissario europeo a rinunciare al proprio incarico determinino una situazione in grado di compromettere l'indipendenza della Commissione o cagionare un danno all'immagine pubblica dell'istituzione, nonché minare la fiducia in essa in questi casi, il presidente debba, comunque, tutelare gli interessi dell'istituzione che presiede.

A tal riguardo, ci si potrebbe chiedere se, in simili circostanze, un'eventuale inerzia da parte del presidente della Commissione, benché non sia configurabile come una violazione dei trattati, possa, comunque, costituire un caso di cattiva amministrazione. Come, infatti, rilevato dalla mediatrice europea, Emily O'Reilly, nel caso *Barroso-Goldman Sachs*, qualora una determinata questione possa creare un danno reputazionale nei confronti della Commissione, quest'ultima, nel caso di specie il suo presidente, in osservanza del principio di buona amministrazione, deve assumere tutte le iniziative idonee ad evitare la diffusione di un senso di sfiducia verso l'istituzione europea<sup>48</sup>.

Ad esempio, sotto un profilo politico, subito dopo la pubblicazione dello *statement* congiunto da parte dei massimi esponenti del governo irlandese, il presidente della Commissione avrebbe dovuto adottare un atto formale per ribadire che i commissari europei, per la durata delle loro funzioni, non possono essere influenzati dagli Stati membri, sottolineando anche che questi ultimi, in osservanza del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE, devono astenersi dal tenere comportamenti lesivi della loro indipendenza. Allo stesso tempo, avrebbe dovuto rassicurare l'opinione pubblica del fatto che sarebbero state intraprese tutte le azioni necessarie a verificare eventuali responsabilità da parte di Phil Hogan.

In tal senso, si può fare un paragone con le più recenti vicende legate a talune dichiarazioni rilasciate dal commissario europeo ai valori e alla trasparenza, la ceca Věra Jourová. Quest'ultima, a settembre 2020, ha concesso un'intervista al quotidiano tedesco *Spiegel*, nel corso della quale ha espresso seria preoccupazione per la tenuta dello Stato di diritto in Ungheria, sostenendo anche che «[Orbán] is establishing an ill democracy»<sup>49</sup>. A seguito di tali affermazioni, il primo ministro ungherese ha inviato una lettera alla presidente della Commissione per chiedere le dimissioni della Jourová, poiché le sue parole, oltre a

---

<sup>48</sup> Recommendations of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee', 6 March 2018 (disponibile online su <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/90956>). Al riguardo, cfr. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pp. 207-301; C. CURTI GIALDINO, *Tra etica e diritto: il caso Barroso-Goldman Sachs*, cit.

<sup>49</sup> M. BECKER, PETER MÜLLER, *EU Commission Vice President on the Rule of Law in Europe*, 29 September 2020, in *Spiegel International* (disponibile online su: <https://www.spiegel.de/international/europe/eu-commission-vice-president-on-the-rule-of-law-in-europe-the-condition-of-hungary-s-media-landscape-is-alarming-a-1d762f7d-b4a0-4cb8-b7a4-1a1ca5f4f9fa>).

costituire un attacco al governo democraticamente eletto, avrebbero anche offeso l'Ungheria e il popolo ungherese. In attesa di un intervento da parte del presidente della Commissione, Orbán ha, quindi, annunciato che il governo ungherese avrebbe sospeso ogni forma di dialogo con la Jourová<sup>50</sup>. Secondo taluni commentatori, tra l'altro, Orbán sarebbe stato incentivato a chiedere le dimissioni di Věra Jourová proprio alla luce della vicenda relativa a Phil Hogan. Secondo questa tesi, «Orbán might [have] calculate[d] that if the Commission's cohesion is so weak that they sacrifice trade commissioner Phil Hogan, then Jourová and her rule-of-law portfolio could be badly weakened by such an attack»<sup>51</sup>.

Le due vicende, come evidente, presentano numerosi elementi differenziali, tuttavia le accomuna il fatto che in entrambi i casi uno Stato membro ha, in maniera più o meno esplicita, richiesto le dimissioni di un membro della Commissione, minacciando così l'indipendenza di quest'ultima e violando il principio di leale cooperazione.

A tal proposito, vale la pena di rilevare che, nel caso Jourová, la Commissione, tramite una dichiarazione pubblica di un proprio portavoce, ha ribadito la piena fiducia al Commissario ceco<sup>52</sup>. Si tratta di un'iniziativa condivisibile, ma, probabilmente, non sufficiente, poiché, a parere dello scrivente, sarebbe stato più opportuno che il presidente della Commissione avesse risposto alla lettera di Orbán con un comunicato ufficiale, pubblicato sul sito della Commissione, con il quale, oltre a difendere l'integrità di Věra Jourová, avrebbe dovuto duramente ammonire il *premier* ungherese per la sua presa di posizione, ricordando a quest'ultimo l'obbligo degli Stati di rispettare l'indipendenza della Commissione.

Tornando, però, al caso Hogan, la presidente von der Leyen, oltre a censurare formalmente l'ingerenza compiuta dal governo irlandese, avrebbe dovuto, parallelamente, adottare tutte le misure volte accertare eventuali responsabilità dell'interessato, così come fatto, a livello nazionale, dal presidente della Corte suprema irlandese. A tal fine, avrebbe potuto investire della questione il comitato etico, istituito al fine di assistere la Commissione nell'applicazione del Codice di condotta dei funzionari e dei membri della Commissione europea<sup>53</sup>. Come detto, infatti, l'art. 12 del Codice dispone che, su richiesta del presidente, il comitato fornisce consulenza alla Commissione su qualsiasi argomento etico nonché raccomandazioni di carattere generale su questioni etiche rilevanti ai sensi del codice. Sempre il presidente, tra l'altro, stabilisce il termine entro il quale deve essere fornito il detto parere.

Nel caso in questione, quindi, la presidente avrebbe potuto richiedere al comitato di esprimersi in tempi piuttosto rapidi, invitando, allo stesso tempo, il commissario al commercio ad attendere la conclusione della procedura. Un simile comportamento avrebbe rafforzato l'indipendenza della Commissione, tutelandola da ingerenze nazionali, e avrebbe assicurato che la questione fosse stata trattata in maniera equa ed imparziale. Ciò avrebbe

---

<sup>50</sup> Il testo della lettera è stato pubblicato integralmente dal ministro della giustizia ungherese, Judit Varga, sul suo profilo twitter, al seguente link: [https://twitter.com/JuditVarga\\_EU/status/1310840768446296064](https://twitter.com/JuditVarga_EU/status/1310840768446296064).

<sup>51</sup> E. ZALAN, *EU defends Jourová over Hungary's resignation demand*, in *euobserver*, 30 September 2020 (disponibile online su <https://euobserver.com/political/149581>).

<sup>52</sup> L. BAYER, *Commission backs Jourová following Orbán's resignation call*, in *politico.eu*, 29 September 2020 (disponibile online su <https://www.politico.eu/article/vera-jourova-commission-backs-following-viktor-orban-resignation-call/>).

<sup>53</sup> Sul codice di condotta, cfr. B.G. MATTARELLA, *Il codice di comportamento del personale della Commissione europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pp. 531-535; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. codici etici delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 319-360.



anche evitato che le dichiarazioni del governo irlandese potessero danneggiare l'immagine della Commissione.

## 6. La procedura di nomina di Mairead McGuinness

Con riferimento alla Commissione von der Leyen, in dottrina si è messo in evidenza come la distribuzione dei portafogli abbia tenuto conto di alcuni interessi nazionali particolari. In particolare, l'attuale presidente della Commissione sarebbe stato sensibile a talune vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione, fortemente sentite dal governo irlandese, e ciò l'avrebbe spinto a proporre l'incarico al commercio al membro designato da Dublino, Phil Hogan, il quale, tra le altre cose, aveva una consolidata esperienza in tale settore<sup>54</sup>.

Al momento delle dimissioni di Hogan, quindi, si è posto il problema se confermare al suo successore tale portafoglio o se procedere con un rimpasto. A tal riguardo, alcuni commentatori hanno immediatamente sostenuto che «Hogan is a loss for Ursula von der Leyen» e che dopo le sue dimissioni la von der Leyen «need[ed] to have a heavyweight trade commissioner, not only for Brexit but also looking ahead for a potential opening with the US if Biden is elected»<sup>55</sup>. Allo stesso tempo, però, come già detto, si è anche rilevato come la conferma del portafoglio al commercio avrebbe sancito «la fin de l'indépendance de la Commission»<sup>56</sup>.

Effettivamente, alla luce delle osservazioni critiche finora svolte in merito all'inerzia mostrata dalla presidente von der Leyen, un'eventuale conferma del portafoglio al commercio al membro designato dall'Irlanda avrebbe costituito un segnale di eccessiva debolezza e di remissione ai governi nazionali, danneggiando ulteriormente l'immagine e l'indipendenza della Commissione europea. Tra l'altro, come rilevato anche dai mezzi di informazione, il successore designato, Mairead McGuinness, a differenza di Hogan, non aveva una solida esperienza nel settore del commercio, avendo un *background* prevalentemente politico, essendo stata per quasi quindici anni parlamentare europeo, con esperienza pregressa nel settore della politica agricola e del giornalismo<sup>57</sup>.

Alla luce di quanto detto, quindi, oltre a risultare condivisibile la decisione assunta dalla presidente von der Leyen di assegnare alla McGuinness il portafoglio ai servizi finanziari, affidando quello al commercio a Dombrovskis, si ritiene che tale scelta non debba essere intesa come una sorta di *downgrading* o di “punizione” nei confronti dell'Irlanda per come quest'ultima ha trattato il caso di Hogan, ma come il risultato di semplici valutazioni di natura tecnica. D'altronde, ai sensi dell'art. 246 TFUE, il nuovo membro deve possedere la stessa nazionalità di quello dimissionario, ma non lo stesso profilo, per cui il presidente gode di ampia discrezionalità nel decidere un'eventuale redistribuzione dei portafogli.

---

<sup>54</sup> F. FURLAN, *La formazione della Commissione von der Leyen, tra tradizione e innovazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 161.

<sup>55</sup> J. BRUNSDEN, S. FLEMING, *Von der Leyen confronts trade policy deficit as Hogan resigns. Departure of EU trade chief is a significant blow for commission president*, in *Financial Times*, 27 August 2020 (disponibile online su <https://www.ft.com/content/6ffd4983-ae3e-4fe0-95e3-2f46141b2a78>).

<sup>56</sup> J. QUATREMER, “*Golfgate*”: *le gouvernement irlandais obtient le renvoi du commissaire au commerce*, cit.

<sup>57</sup> Cfr. M. DE LA BAUME, L. BAYER, *Ireland picks two very different contenders to replace Phil Hogan*, in *Politico.eu*, 7 September 2020.

Per quanto concerne la procedura di nomina, non è stata seguita letteralmente la disciplina di cui all'art. 246 TFUE, che, come noto, ha una natura semplificata rispetto a quella ordinaria, ex art. 17 TUE, poiché esclude il voto di fiducia del Parlamento europeo<sup>58</sup>.

L'art. 246 TFUE, infatti, dispone che un posto divenuto vacante a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio o di decesso è coperto, per la restante durata del mandato<sup>59</sup>, da un nuovo commissario della stessa nazionalità, nominato dal Consiglio di comune accordo col presidente della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo. Tale meccanismo sembra, quindi, escludere alcuni passaggi di regola svolti nella nomina della Commissione, come l'audizione pubblica presso le commissioni parlamentari e il voto di approvazione dell'Assemblea. Tuttavia, per prassi, i nuovi candidati si sono sempre sottoposti all'audizione in Parlamento, anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, quando in situazioni di questo tipo non era nemmeno prevista la consultazione di tale istituzione. Tale prassi è conforme all'art. 125, par. 9, del regolamento del Parlamento europeo, in combinato con il punto II.6 dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea. La prima disposizione stabilisce che «in caso di sostanziale cambiamento di portafoglio in seno alla Commissione o di un cambiamento della sua composizione, durante il mandato, il commissario o i commissari interessati o qualsiasi altro commissario designato sono invitati a partecipare a un'audizione organizzata in conformità dei paragrafi 3 e 4». La seconda, invece, dispone che «qualora si renda necessario procedere alla sostituzione di un membro della Commissione nel corso del suo mandato, a norma del secondo comma dell'articolo 246 TFUE, il presidente della Commissione prende seriamente in considerazione l'esito della consultazione del Parlamento prima di prestare accordo alla decisione del Consiglio».

Nel caso in esame, il governo irlandese, il 4 settembre, ha proposto due candidati per sostituire Phil Hogan, segnatamente Mairead McGuinness, vicepresidente del Parlamento europeo, e Andrew McDowell, già vicepresidente della Banca europea per gli investimenti.

---

<sup>58</sup> Sulla procedura di nomina di un nuovo membro della Commissione cfr. R. ADAM, *Art. 246 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 1923-1927; N. SCAFARTO, *Art. 246 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 1723-1729; A. PIETROBON, *Art. 246 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 1244-1245. Si rammenta, invece, che le procedure di sostituzione del presidente o dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza non hanno natura semplificata e sono svolte secondo quanto previsto, rispettivamente, agli artt. 17, par. 7, TUE e 18, par. 1, TUE.

<sup>59</sup> A tal riguardo, vale la pena di ricordare che, sempre ai sensi dell'art. 246 TFUE, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta del presidente della Commissione, può decidere che il posto divenuto vacante non venga coperto, in particolare se la durata del mandato è breve. Finora, la Commissione non ha seguito una prassi uniforme in materia. Ad esempio, nel giugno 2019, quando il vicepresidente Andrus Ansip, estone, e il commissario Corina Crețu, rumeno, si sono dimessi dalla Commissione a seguito della loro elezione al Parlamento europeo, l'allora presidente della Commissione Jean-Claude Juncker propose di non coprire questi posti vacanti, poiché il periodo rimanente in carica era di soli quattro mesi. Tuttavia, in seno al Consiglio non è stata raggiunta l'unanimità su tale proposta ed è stata avviata la procedura per sostituire i detti commissari, anche se la stessa non è stata poi conclusa. Cinque anni prima, invece, a seguito delle dimissioni del finlandese Olli Rehn, del polacco Janusz Lewandowski, dell'italiano Antonio Tajani (Italia) e della lussemburghese Viviane Reding (Lussemburgo), dovuta sempre alla loro elezione in Parlamento europeo, sono stati nominati i nuovi commissari, anche se la restante durata del mandato era solo di tre mesi e mezzo. Viceversa, nel luglio 1999, il Consiglio ha deciso all'unanimità di non sostituire il presidente dimissionario, Jacques Santer, nonché i commissari Martin Bangemann ed Emma Bonino, in attesa della nomina della nuova Commissione, guidata da Romano Prodi.

L'8 settembre, il presidente von der Leyen ha annunciato di aver scelto Mairead McGuinness e che la stessa sarebbe stata incaricata ai servizi finanziari, la stabilità finanziaria e l'unione dei mercati dei capitali, fino a quel momento assegnati a Valdis Dombrovskis. Quest'ultimo, quindi, oltre a mantenere il ruolo di vicepresidente esecutivo, avrebbe assunto il portafoglio al commercio, già assegnatoli, temporaneamente, dopo le dimissioni di Hogan. Alla luce di tale scelta, pertanto, il 2 ottobre 2020 si sono tenute le audizioni presso le commissioni parlamentari competenti<sup>60</sup>, a seguito delle quali il Parlamento europeo, il 7 ottobre successivo, ha approvato la nomina della McGuinness<sup>61</sup>, nonché l'attribuzione di nuove responsabilità a Dombrovskis<sup>62</sup>.

## 7. Considerazioni conclusive

Quelle di Phil Hogan costituiscono il caso emblematico di dimissioni "forzate" su pressione di un governo nazionale, alla cui base risiede una presunta responsabilità politica dell'interessato per atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni. Per tale motivo, la vicenda in questione è stata l'occasione per svolgere alcune riflessioni sull'istituto delle dimissioni volontarie, ex art. 246 TFUE, limitatamente ai casi in cui queste vengono rassegnate da un membro della Commissione per ragioni di responsabilità politica.

Dall'esame svolto, è emerso come la procedura di cui all'art. 246 TFUE sia stata finora utilizzata in due circostanze: *a)* in situazioni di natura ordinaria, ad esempio quando un commissario rinuncia al proprio incarico per assumerne un altro, come nel caso in cui un commissario europeo, in prossimità alla scadenza del suo mandato, viene eletto al Parlamento europeo; *b)* quando una simile decisione si rende necessaria per prevenire che il presidente agisca ai sensi dell'art. 17, par. 6, TUE, come avvenuto nella vicenda *Dalli*.

Nel primo caso, il presidente non svolge alcuna funzione, poiché la decisione dei commissari dimissionari non può confliggere con il principio di indipendenza della Commissione o con l'integrità della stessa.

Nel secondo caso, invece, lo stesso ricopre un ruolo fondamentale. Il suo intervento, infatti, è determinante per tutelare, l'indipendenza e l'integrità della Commissione, nonché per salvaguardare l'immagine pubblica della stessa. In tal senso, la prassi ha, quindi, dimostrato come, l'art. 246 TFUE e l'art. 17, par. 6, TUE abbiano una natura complementare. Da un lato, infatti, il presidente, qualora abbia perso la fiducia nei confronti di un membro della Commissione e lo stesso non intenda dimettersi volontariamente, può richiedere le sue dimissioni, ai sensi dell'art. 17, par. 6, TUE. Dall'altro lato, sempre il presidente, in osservanza del principio di buona amministrazione, quando riceve le dimissioni di un commissario, deve accertarsi che tale decisione non sia stata influenzata o indotta da questioni

---

<sup>60</sup> Il verbale dell'audizione della McGuinness presso la Commissione affari economici e monetari è disponibile al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/news/files/commissioners/mairead-mcguinness/en-mcguinness-verbatim-report.pdf>. Per quanto concerne la valutazione espressa dalla stessa Commissione cfr. European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs The Chair, *ECON evaluation of Commissioner-designate McGuinness*, 2 October 2020, D 309031 (disponibile online su <https://www.europarl.europa.eu/news/files/commissioners/mairead-mcguinness/en-mcguinness-evaluation-letter.pdf>).

<sup>61</sup> Decisione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sulla nomina di Mairead McGuinness a membro della Commissione (C9-0295/2020 - 2020/0803(NLE)).

<sup>62</sup> Decisione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2020 sull'attribuzione di nuove responsabilità al vicepresidente esecutivo della Commissione Valdis Dombrovskis (2020/2203(INS)).

che, in un qualsiasi modo possano ledere l'indipendenza della Commissione o cagionarle un danno politico.

Nel caso riguardante l'ex commissario al commercio Phil Hogan, ciò che risulta criticabile è proprio l'inerzia mostrata dalla presidente della Commissione di fronte alle palesi ingerenze commesse dal governo irlandese, in violazione del principio di leale cooperazione. Al fine di tutelare l'indipendenza della Commissione, infatti, il presidente avrebbe dovuto chiedere ad Hogan di congelare la decisione di dimettersi e, nel frattempo, dopo aver formalmente censurato il comportamento del governo irlandese, avrebbe dovuto incaricare il comitato etico di esprimersi sulla vicenda. Se quest'ultimo avesse ritenuto le dimissioni una misura sproporzionata, il presidente avrebbe dovuto invitare Hogan a revocarle.

Un simile intervento da parte della presidente avrebbe contribuito a rafforzare l'indipendenza della Commissione e avrebbe scoraggiato altri Paesi membri dall'esercitare forme di indebita influenza sui commissari europei, che si sono riproposte, tra l'altro, nel richiamato caso Jourová.

Con riferimento al ruolo svolto dal Comitato etico, tuttavia, è emerso come quest'ultimo non costituisca uno strumento di *accountability* pienamente efficace, poiché la sua composizione e la procedura di nomina dei suoi membri non offrono sufficienti garanzie di indipendenza. A tal riguardo, sarebbe necessario che in seno alla Commissione si avvii una profonda riflessione sulla possibilità di riformare tale meccanismo di controllo, ad esempio coinvolgendo opportunamente il Parlamento europeo nella nomina dei suoi membri.