

Giorgio Grasso[#]

Collegialità della Commissione e Ministro degli affari esteri dell'Unione*

1. Obiettivo delle osservazioni che seguono è soffermarsi sulla particolare configurazione che, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, assume il Ministro degli affari esteri dell'Unione rispetto al ruolo complessivo assegnato alla Commissione.

Anticipando subito alcune conclusioni, deve osservarsi che proprio la duplice veste riconosciuta al Ministro degli affari esteri, organo bifronte tra Consiglio e Commissione¹, testimonia i limiti di trasporre acriticamente al livello del diritto comunitario tutta una serie di categorie e classificazioni, abitualmente utilizzate dai diritti costituzionali nazionali², ma dimostra, al contempo, il perdurante condizionamento di alcune di quelle “etichette” sull'ordinamento europeo³.

[#] Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi dell'Insubria.

* Il testo mantiene la struttura della forma orale, con la sola aggiunta delle note, ed ha subito, rispetto alla sua prima versione, presentata nel corso del Convegno “Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel progetto di Costituzione europea”, Varese, 7 maggio 2004, i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione, alcune modifiche rese necessarie dall'approvazione definitiva, nell'ottobre 2004, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

¹ Di “organo ibrido, che opera con un doppio cappello” parla A. Tizzano, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 279; analogamente L. Gianniti, *Note a margine della proposta di istituire un Rappresentante esterno dell'Unione europea*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, p. 1, e L. Dini, *Relazione introduttiva*, in G. Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, 2003, p. 260, che impiega l'espressione “doppio portafoglio”. Vedi anche la metafora impiegata da A. Schiavo, *La politica estera e la difesa europea*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, 397, in base alla quale il Ministro, “più che trattarsi di un solo uomo, con un unico corpo e due cappelli”, si presenta come “una strana creatura siamese, con due corpi e una testa che pensa ed opera con modalità diverse a seconda del corpo cui deve impartire i comandi”.

² Si pensi ai rilievi formulati da G. Ferrara, *Commissione europea e indirizzo politico*, relazione al Convegno, *Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel progetto di Costituzione europea*, cit., in ordine alla stessa sopravvivenza della nozione di indirizzo politico, a seguito dell'instaurazione dell'Unione europea, o alle obiezioni sollevate rispetto all'impiego dell'espressione forma di governo, dotata, secondo qualcuno, di una connotazione solo “convenzionale”, in presenza “di un ordinamento in cui si disconosce l'esistenza di uno Stato (più o meno super) ed in particolare di uno Stato federale” (v. L. Elia, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Diritto pubblico*, 2003, p. 757).

³ Sugli “effetti fuorvianti”, rispetto alla definizione della forma di governo europea, che possono derivare dall'uso di etichette e modelli concettuali precostituiti “al di fuori del loro campo di naturale pertinenza”, con il rischio di travisare e deformare la realtà, v. M. Patrono, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1763.

Anche in quest'ottica, quindi, si proverà a rinvenire nelle diverse esperienze costituzionali dei Paesi che compongono l'Unione europea una prima eventuale traccia dei tratti distintivi di quest'organo, rilevando, peraltro, che il passaggio dal testo del progetto di Trattato del luglio 2003 al testo definitivo dell'ottobre 2004 ha smorzato forse le più palesi incongruenze che qualifica(va)no, agli occhi dello studioso del diritto costituzionale, i rapporti tra il Ministro e i due organismi collegiali che gli fanno da sponda.

2. Il punto di partenza delle mie considerazioni è, ovviamente, l'art. I-28, comma 1, del nuovo Trattato, che stabilisce che “[i]l Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina il Ministro degli affari esteri dell'Unione”. Con la medesima procedura prevista per la nomina, il Consiglio europeo può anche porre fine al mandato del Ministro. Ma tale organo, che ha il compito di guidare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e che contribuisce con le sue proposte all'elaborazione e all'attuazione di tale politica, della politica di sicurezza e della politica di difesa comune, in qualità di mandatario del Consiglio dei ministri, è anche uno dei vicepresidenti della Commissione o meglio è il solo vicepresidente “di diritto” della Commissione (art. I-28, commi 2 e 4; ma v. anche art. I-26, comma 5)⁴.

All'interno della Commissione, il Ministro è così incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione (vedi ancora art. I-28, comma 4), ricordando però che proprio per la politica estera e per quella di sicurezza comune la Commissione non garantisce la rappresentanza esterna dell'Unione (vedi art. I-26, comma 1).

Contemporaneamente il Ministro partecipa ai lavori del Consiglio europeo, pur non essendone un membro (art. I-21 comma 2), e viene a ritagliare i suoi poteri rispetto a quelli del Presidente del Consiglio europeo. Ai sensi dell'art. I-22, comma 2, infatti: “il Presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni del Ministro degli affari esteri dell'Unione”⁵.

⁴ Si segnala che il testo definitivo parla sempre di vicepresidenti al plurale, mentre nel progetto si faceva riferimento al Ministro degli affari esteri come vicepresidente della Commissione (art. 25, comma 3) ovvero, con una formulazione che lasciava spazio alla designazione di altre figure vicarie, come uno dei vicepresidenti della Commissione (art. 27, comma 3).

⁵ Vedi anche art. I-40, comma 4: “la politica estera e di sicurezza comune è attuata dal Ministro degli affari esteri dell'Unione e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione”, e art. I-41, comma 4, che prevede un ruolo propulsivo e di iniziativa del Ministro degli affari esteri per le decisioni europee relative all'attuazione della politica di

In particolare, ai sensi dell'art. I-28, comma 3, il Ministro presiede il Consiglio dei ministri "Affari esteri", competente ad elaborare l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e ad assicurare la coerenza dell'azione dell'Unione (art. I-24, comma 3). Questa rappresenta l'unica ipotesi tra le diverse formazioni del Consiglio dei ministri in cui vi sia una presidenza fissa; la regola infatti è che la presidenza venga esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del Consiglio dei ministri, secondo un sistema di rotazione in condizioni di parità (art. I-24 comma 7).

Questa doppia "anima" del Ministro degli affari esteri, che riunisce in una sola persona fisica l'Alto Rappresentante per la PESC, al momento figura con funzioni prevalentemente amministrative⁶, e il commissario europeo incaricato per le relazioni internazionali, comporta però, soprattutto in relazione al carattere collegiale della Commissione, una serie di problemi di non immediata soluzione.

In che misura, ad esempio, la responsabilità collettiva della Commissione europea dinanzi al Parlamento europeo (art. I-26, comma 8) investe anche il Ministro degli affari esteri? E poi come coordinare la presenza di un "super Ministro" per gli affari esteri, rispetto ai "normali" membri della Commissione?

La formulazione definitiva del Trattato ha semplificato, come si accennava e come subito si vedrà, alcune sfasature del testo originale, ma sarà probabilmente la concreta applicazione delle nuove disposizioni a determinare in modo compiuto tutto un ventaglio di questioni ancora aperte.

a) Si consideri in primo luogo l'investitura della Commissione, nella quale si possono individuare come tre diversi subprocedimenti.

Una scansione preliminare è ovviamente data dall'elezione del Presidente della Commissione, da parte del Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono, dietro proposta con delibera a maggioranza qualificata del Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento medesimo e previa consultazioni appropriate (art. I-27, comma 1).

Necessariamente in un secondo momento, il Consiglio, "di comune accordo con il Presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione". La selezione dei membri della Commissione avviene "in base alle proposte presentate dagli Stati membri", conformemente ai criteri stabiliti dal precedente art. I-26 (competenza generale, impegno europeo e garanzie di indipendenza per quello che riguarda i requisiti per accedere alla carica; un commissario per Stato per la nomina della "prima" Commissione e poi un numero di membri corrispondente a due terzi

sicurezza e di difesa comune. Una disciplina più puntuale delle diverse competenze del Ministro è poi contenuta nel Titolo V (artt. III-292 ss.), dedicato all'Azione esterna dell'Unione.

⁶ Come rileva ad esempio C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in AA.VV., *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, p. 198

del numero degli Stati membri, per le successive Commissioni; previsione di un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri, variamente articolato).

La previa elezione del Presidente della Commissione, come si è già accennato, condiziona anche la nomina del Ministro degli affari esteri, che appunto è nominato, con l'accordo del Presidente della Commissione, dal Consiglio europeo.

Con questo "formato" complessivo, il Presidente della Commissione, il Ministro degli affari esteri ed i membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento. In seguito a tale approvazione, a maggioranza dei voti, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

E qui il testo definitivo, non lontano per certi aspetti dall'attuale art. 214 del Trattato di Roma, nella numerazione data dal Trattato di Amsterdam, ha indebolito il potere del Presidente della Commissione, che non designa più, come nel progetto, i (tredici) commissari, scegliendone uno per ciascuna terna redatta dai singoli Stati membri, estratti in base al sistema di rotazione previsto (vedi art. 26, comma 2, del testo di luglio 2003), ma anche il Parlamento europeo, visto che al voto di approvazione parlamentare deve seguire la nomina da parte del Consiglio europeo.

Soprattutto però in questa sede interessa sottolineare un ulteriore aspetto. Il Parlamento non potrà che votare in blocco la futura Commissione, sulla base di "un prendere o lasciare" che ne valorizza i profili di collegialità; tuttavia probabilmente, come oggi già avviene, tra l'altro proprio in contrasto con il principio collegiale⁷, i singoli candidati commissari dovranno passare al vaglio delle commissioni parlamentari competenti, mediante lo strumento dell'audizione, con la quale il commissario designato è invitato a formulare una dichiarazione e a rispondere a domande (vedi l'art. 99 del Regolamento del Parlamento europeo), ed il vaglio non è solo formale, come ci ha ben insegnato la vicenda Buttiglione. In questo contesto, bisogna chiedersi se potrà esserci anche un riscontro parlamentare sul Ministro degli affari esteri, in merito alle competenze che andrà a svolgere nell'ambito della Commissione, o se la sua nomina rimarrà blindata, in forza della sua previa nomina da parte del Consiglio europeo con l'accordo del presidente della Commissione.

b) Le modalità, in secondo luogo, con cui il Parlamento europeo può far valere la responsabilità della Commissione.

Si è già detto della responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento europeo. Quest'ultimo in particolare può votare una mozione di censura, con le modalità previste dall'art. III-

⁷ Vedi M. Mistò, *La collegialità de la Commissione européenne*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2003, p. 214.

340⁸, e qualora tale mozione venga adottata i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e il Ministro degli affari esteri dell'Unione si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione (art. I-26, comma 8).

Inoltre, nella logica di un ruolo di coordinamento e di direzione del Presidente della Commissione⁹, che tra l'altro nomina i vicepresidenti, diversi dal Ministro degli affari esteri, si conferma l'esistenza di una sorta di potere di revoca del Presidente, che può "obbligare" un commissario a dimettersi (art. I-27, ultimo comma). Nel caso del Ministro degli affari esteri, la richiesta di dimissioni eventuali dovrà svolgersi nel rispetto delle procedure dell'art. I-28, comma 1, e quindi anche coinvolgendo il Consiglio europeo, ma questa norma, come subito si dirà, sembra potenzialmente in grado di accentuare la posizione presidenziale anche al momento della nomina del Ministro.

Qui il testo finale, al quale si è arrivati anche approvando una serie di emendamenti presentati alla fine del 2003 in sede di Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, ha davvero risolto alcune incertezze della stesura elaborata dalla Convenzione, che non chiariva se il Ministro potesse subire la mozione di censura parlamentare, né specificava per esso gli effetti della disposizione, per la quale appunto "un commissario europeo... rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede"¹⁰.

Si può notare, anche, che l'art. 27, comma 3, del vecchio testo, prevedeva che, nell'esercizio delle responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, il Ministro fosse soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione. Dubbio è che, nel silenzio del progetto, la soggezione a tali procedure comprendesse anche l'eventuale sfiducia verso il Ministro, se è vero che questa disposizione è stata lasciata nel testo finale, esplicitando però la sua compatibilità con le disposizioni che fissano i poteri del Ministro (v. art. I-28, comma 4).

La singolarità della posizione del Ministro si evidenzia anche nelle disposizioni relative alle c.d. dimissioni d'ufficio dei Commissari.

L'art. III-349 stabilisce, infatti, 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

⁸ Mozione che non può essere messa in discussione prima di tre giorni dal suo deposito e che si ritiene approvata se votata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo.

⁹ Che però rispetto al progetto (cfr. art. 25, comma 5) non è più responsabile dinanzi al Parlamento europeo delle attività dei Commissari.

¹⁰ La dottrina aveva dato interpretazioni contrastanti sulla mancanza di una apposita disciplina che riguardasse il Ministro degli affari esteri; così per G.G. Floridia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, 2003, p. 284, nota n. 129, il Ministro poteva essere coinvolto dal voto di censura del Parlamento europeo, mentre per S. Mangiameli, *La forma di governo europea*, in G. Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, cit., p. 108, per esso non risultava esperibile la procedura di revoca prevista per i commissari.

dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o della Commissione". La norma non menziona espressamente il Ministro degli affari esteri, anche se l'art. III-348, al comma 4, riferendosi al caso delle dimissioni volontarie o d'ufficio del Ministro, dispone la sua sostituzione per la restante durata del mandato secondo le procedure più volte ricordate dell'art. I-28. Non è chiaro se ci potrà essere un ruolo parlamentare, previsto solo per la sostituzione di un posto da commissario, mediante consultazione dell'organo assembleare, oltre che per la sostituzione del Presidente¹¹.

3) Il concreto operare della Commissione, infine.

Come conciliare il carattere della collegialità, che anche con il nuovo Trattato continua a governare struttura e attività della Commissione¹², con l'esistenza di una seconda carica individuale non *inter pares*, oltre a quella del Presidente, verso la quale anche quest'ultimo ha, oltre tutto, una *deminutio* del suo potere di indirizzo politico vero e proprio¹³?

Si pensi emblematicamente all'art. III-350, che, fatto salvo ciò che riguarda il Ministro degli affari esteri, stabilisce che "le competenze che spettano alla Commissione sono strutturate e ripartite dal Presidente" e che "i membri della Commissione esercitano le funzioni loro attribuite dal presidente, sotto la sua autorità".

Decisive sul punto sono le disposizioni finalizzate a garantire l'indipendenza dell'organo, e in particolare l'art. I-26, comma 7, che stabilisce che la Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza e, fatte salve le disposizioni che fissano i poteri del Ministro degli affari esteri, nella sua qualità di mandatario del Consiglio dei ministri, prevede che i commissari europei non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo¹⁴. Si noti però che il successivo l'art. III-347, comma 1, che dispone che "i membri della Commissione si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni" e che "gli Stati membri rispettano la loro indipendenza e non

¹¹ Paradossalmente, infatti, le dimissioni o il decesso del Presidente non comportano il venire meno di tutta la Commissione, potendo egli essere sostituito, fino alla fine del mandato. E' evidente, però, che il nuovo Presidente, non avendo partecipato al procedimento di designazione degli altri commissari, né del Ministro degli affari esteri, risulterebbe molto indebolito.

¹² Vedi sul punto la ricostruzione di M. Mistò, *La collegialité de la Commission européenne*, cit., pp. 189 ss. e spec. pp. 210 ss. e pp. 227 ss., antecedente ovviamente alle disposizioni in commento.

¹³ L'art. III-27, comma 3, lett. a), parla di definizione da parte del Presidente degli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi poteri, ma come ben evidenziato da R. Balduzzi, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, relazione al Convegno, *Il ruolo della Commissione tra derivazione partitica e funzioni neutrali nel progetto di Costituzione europea*, cit., considerando anche le diverse traduzioni dell'espressione italiana "orientamenti politici", presente nel Trattato di Amsterdam, in gioco è l'indirizzo politico, non il generico orientamento.

¹⁴ Anche in questo caso il testo finale ha esplicitato il contenuto del testo iniziale, che non differenziava la posizione di indipendenza del Ministro degli affari esteri.

cercano di influenzarli nell'esecuzione dei loro compiti", non dice nulla a proposito del Ministro degli affari esteri.

3. Nel tirare le fila di tutte queste disposizioni, rimane l'idea, seppure un po' indebolita rispetto alla primitiva formulazione del testo, dell'esistenza di "circuiti separati di responsabilità"¹⁵, all'incrocio tra Ministro e Commissione (vedi in particolare la procedura di "revoca" da parte del Presidente che avviene con il coinvolgimento del Consiglio europeo), e forse di una sorta di rapporto fiduciario asimmetrico del Ministro verso il Parlamento europeo.

Il Ministro, infatti, è soggetto all'investitura iniziale da parte dell'Assemblea, insieme al Presidente e ai membri della Commissione, limitatamente certo a quello che sarà il suo ruolo nella Commissione, ma anche con un'innegabile forma di consenso sostanziale sulla nomina compiuta da parte del Consiglio europeo (come potrebbe il Parlamento votare un Ministro ad esso del tutto sgradito?), mentre può essere sfiduciato, sempre insieme alla Commissione, secondo quanto prevede la norma, solo per la parte della sua attività che avviene all'interno della Commissione, creandosi però un problema politico di non poco conto.

Posto che si possano davvero separare integralmente i compiti dell'organo nella Commissione e nel Consiglio, si può davvero pensare che un Ministro dimezzato nei suoi poteri possa continuare a svolgere le sue funzioni all'interno del Consiglio dei ministri e poi tranquillamente, come se nulla fosse accaduto, ripresentarsi in compagnia di una nuova Commissione per ricevere il voto di investitura parlamentare?

Non è facile capire da tutto questo (ma vedi qualche ulteriore spunto nelle conclusioni) se, allora, il Ministro degli affari esteri sia il Ministro più forte, all'interno della Commissione, perché dotato di poteri superiori a tutti gli altri e comunque non suscettibile di essere sfiduciato con un voto del Parlamento europeo, per quella parte dei suoi poteri che fuoriesce dai compiti svolti nella Commissione, oppure, paradossalmente, il Ministro più debole, perché sottoposto potenzialmente a una duplice modalità di cessazione della carica, relativa a tutti i suoi poteri, con l'intervento del Consiglio europeo e del Presidente (e magari pur godendo della fiducia parlamentare), o per i soli poteri da "super" Commissario con l'intervento del Parlamento europeo¹⁶.

¹⁵ Così L. Gianniti, *Note a margine*, cit., p. 1

¹⁶ In questo contesto deve rilevarsi che il testo definitivo sembra avere eliminato un'ulteriore incertezza, legata all'individuazione del momento cronologico della nomina del Ministro degli affari esteri. Il vecchio art. 26, comma 2, definendo le modalità del voto di approvazione parlamentare faceva riferimento al *futuro* Ministro degli affari esteri, lasciando immaginare che la nomina del Ministro degli affari esteri potesse essere coeva (se non successiva) alla designazione dei tredici commissari europei. Così ragionando, però, l'approvazione parlamentare avrebbe vincolato il Consiglio europeo,

4. In virtù dei condizionamenti del diritto costituzionale interno, cui si è fatto qualche cenno, la peculiare connotazione del Ministro degli affari esteri spinge a verificare se, all'interno delle diverse esperienze costituzionali nazionali, possano ricavarsi dei riferimenti a ministri dotati di competenze specifiche o per i quali sono previste modalità di investitura differenziata rispetto agli altri membri del collegio/Governo.

Sul punto è stata compiuta una rapida verifica nelle Costituzioni della nuova Europa dei 25 e in Costituzioni di Paesi che attendono l'ammissione (Bulgaria, Romania).

Invertendo l'ordine dei problemi non ci sono ipotesi di "semplici" ministri (che non siano primi ministri, come il Cancelliere tedesco, titolare da solo di un rapporto fiduciario nei confronti del *Bundestag* che lo elegge) che entrano in carica con un diverso sistema di nomina/elezione rispetto agli altri membri del Governo.

A parte le situazioni di organi vicari eventuali del primo Ministro previsti esplicitamente in Costituzione (v. il vice-primo Ministro dell'art. 183 della Cost. portoghese) o il caso della formalizzazione della distinzione tra ministri con dicastero e senza dicastero (v. art. 44 Costituzione olandese e art. 37 Costituzione ungherese)¹⁷, assumono un certo significato alcuni esempi di ministri con competenze formalizzate in Costituzione e appositamente riservate.

All'interno di questa casistica vi è, in primo luogo, il Ministro della giustizia, con le competenze fissate nella Costituzione italiana (artt. 107, comma 2, e 110), ma anche Presidente della Camera dei Lords in Gran Bretagna (Lord Cancelliere), e altrove membro degli organi di autogoverno della magistratura grosso modo equivalenti al nostro Consiglio superiore della magistratura (vice-presidente di diritto nella Costituzione della V Repubblica francese, art. 65; semplice membro del Consiglio nazionale giudiziario nella Costituzione polacca, art. 187; presidente senza diritto di voto del Consiglio supremo giudiziario della Costituzione bulgara, art. 130) o con ulteriori competenze (di controllo dell'attività del pubblico ministero nella Costituzione rumena, art. 131; di iniziativa nella concessione della grazia da parte del Presidente della Repubblica, nella Costituzione greca, art. 47).

mentre il presidente della Commissione, cui il progetto assegnava un potere sostanziale, avrebbe scelto il Ministro, con lo stesso meccanismo di designazione dei commissari. Tolto l'aggettivo "futuro", a meno che non si affermi una diversa prassi (di cui si dirà in conclusione di questi appunti) deve presumersi che, presentandosi dinanzi al Parlamento, il Ministro degli affari esteri debba già essere nel pieno delle sue funzioni.

¹⁷ Le due ipotesi sono ricordate anche da M. Volpi, *Le forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995, p. 463. Ma vedi anche il caso dei sottosegretari e degli *junior ministers* o quelle dei comitati interministeriali italiani.

Ma va menzionato anche il Ministro della difesa, che esercita l'autorità e il comando sulle forze armate nell'art. 65a del *Grundgesetz* (con la riforma del 1956), che è membro del Consiglio di difesa dello Stato nella Costituzione lituana (art. 140) e che, in tempo di pace, è posto sostanzialmente a comando delle forze armate, in vece del Presidente della Repubblica, nella Costituzione polacca (art. 134).

O ancora, in ultimo, il Ministro delle finanze, con competenze di iniziativa legislativa esclusiva in certe materie di natura "finanziaria" (concessione di pensioni) e di iniziativa del disegno di legge di bilancio nella Costituzione greca (artt. 73 e 79) o con un specifico riconoscimento nella Costituzione austriaca (art. 51, in tema di approvazione da parte parlamentare di spese non rientranti nella legge finanziaria o previste da leggi speciali) e nella Costituzione di Cipro (artt. 119, 167 e 168).

Difficile dire che queste norme esprimano l'esistenza di una sorta di gerarchia ministeriale, che invece emerge spesso di fatto a seconda del dicastero coinvolto, anche per il peso riconosciuto alle personalità politiche che occupano la carica e alle forze partitiche che le sostengono¹⁸.

Anche nel caso del Ministro degli affari esteri dell'Unione, d'altra parte, si sono valorizzati, in un primo commento all'originario progetto, alcuni elementi "fattuali", frutto della comparazione della nuova figura con l'esperienza dei governi di coalizione di alcune esperienze costituzionali europee.

Così si è spiegato il forte consenso tedesco alla formula relativa alla posizione del Ministro degli affari esteri dell'Unione, sulla base della prassi che riserva in Germania il Ministero degli esteri al *leader* del secondo partito della coalizione di Governo (partito liberale, in un primo tempo, poi Verdi), "che vive ogni giorno l'esperienza di un doppio cappello, membro di un collegio, ma al contempo titolare di un separato e spesso decisivo potere coalizionale che trova la sua razionalizzazione negli accordi che i partiti siglano all'inizio di ogni legislatura"¹⁹. E di converso si è motivata l'opposizione britannica al progetto, in riferimento alla "omogeneità della formula monopartitica", che contraddistingue quelle vicende costituzionali, e al ruolo del *Premier*, nello stesso tempo capo del Governo e *leader* del (solo) partito al governo, capace di "schiacciare" ogni velleità ministeriale che ricerchi una diversa responsabilità e un'autonoma rappresentanza esterna rispetto al collegio²⁰.

La forza di analoghe suggestioni di rango squisitamente politico sulle cose europee e quindi anche sull'inedita figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione potrà misurarsi solo nel tempo, con l'applicazione pratica del testo della Costituzione per l'Europa.

¹⁸ V. però l'esempio ricordato da M. Volpi, *Le forme di governo*, cit., p. 465 e da G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 4ª edizione, Padova, 1993, p. 479, del regolamento sul funzionamento del Governo in Germania del 1951, che attribuisce a certi ministri (Finanze, Giustizia, Interni) un maggior peso deliberativo, nel senso che la loro opposizione a una deliberazione può essere superata solo con il voto della metà dei membri del Governo e del Cancelliere.

¹⁹ Così L. Gianniti, *Note a margine*, cit., p. 2.

²⁰ Così ancora L. Gianniti, *Note a margine*, cit., p. 2.

In questo contesto, potrà avere un peso anche l'eventuale trasformazione della natura politica della Commissione, espressione finora, soprattutto, di una politicità non politica, per così dire, "non legata alla contrapposizione maggioranza/opposizione", né alle fratture partitiche e politiche tipiche dei governi nazionali, secondo quanto è venuto ad emergere anche dal Convegno²¹.

I segnali di una maggiore colorazione politico-partitica della Commissione sono tuttavia contrastanti. Con un Presidente della Commissione proposto dal Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e quindi verosimilmente in consonanza con la maggioranza politica e partitica in quel Parlamento, che lo dovrà successivamente eleggere; con un Ministro degli affari esteri nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, nel quale siedono i diversi Capi di Stato e di Governo nazionali, "vincitori" e "perdenti" nelle elezioni del Parlamento europeo, con l'accordo del Presidente della Commissione; con i commissari, non scelti, come prevedeva il progetto, dal Presidente con il meccanismo delle terne, definite dai singoli Stati membri e con una procedura "formalmente svincolata dal gradimento del Consiglio"²², ma comunque selezionati dal Consiglio in accordo con il Presidente, in base alle proposte presentate dagli Stati membri e quindi dai singoli Governi nazionali, che potranno identificarsi o meno con la maggioranza del Parlamento europeo prodotta dal risultato elettorale.

Tra le diverse "componenti" della Commissione, il Ministro degli affari esteri sembra essere, conclusivamente, meno "sensibile" del Presidente agli orientamenti della maggioranza del Parlamento europeo; meno "sensibile" dei commissari alle vicende politiche nazionali (e alle singole maggioranze di governo); portato finale di un accordo intergovernativo, pur a maggioranza qualificata, mediato dall'intervento nella sua nomina del Presidente della Commissione.

La prassi però potrebbe lasciare spazio ad un paio di "sorprese".

In primo luogo, cosa più facile a realizzarsi, il Presidente della Commissione potrebbe assumere un potere di proposta sostanziale del Ministro degli affari esteri, vincolando la deliberazione di nomina del Consiglio europeo e così attraendo il Ministro nell'orbita della maggioranza del Parlamento europeo, di fronte al quale il Presidente assume piena responsabilità.

²¹ Le citazioni sono tratte dalla relazione di R. Balduzzi, *Commissione europea*, cit., dove si contrappone la politicità comunitaria portata avanti dalla Commissione, che "esprime l'interesse del tutto", alla politica partigiana, come momento "che disloca le posizioni su cui c'è un confronto nel merito", e si auspica, conclusivamente, la permanenza di tale connotazione della Commissione, anche per la futura evoluzione del diritto costituzionale europeo.

²² Così G.G. Floridia, *Il cantiere della nuova Europa*, cit., p. 411, che vede(va) in questo procedimento e in quello di nomina del Presidente il segno di una "politicizzazione della Commissione in armonia con la sintesi politica espressa dalla maggioranza dell'assemblea rappresentativa". Per l'opposta lettura v. M. Patrono, *La forma di governo dell'Unione europea*, cit., pp. 1772 e 1775, che pur riconoscendo la politicizzazione della Commissione e il rafforzamento della sua legittimazione, attraverso i nuovi meccanismi di investitura, viene a "escludere con forza che la Commissione possa, un domani, giocare un ruolo da protagonista a contatto con la politica nel senso originario e classico del termine".

In secondo luogo, cosa meno agevole da compiersi, stante la lettera del Trattato, l'investitura parlamentare di cui all'art. I-27, comma 3, potrebbe precedere la nomina del Ministro ai sensi dell'art. I-28, o meglio il Consiglio europeo e il Presidente potrebbero cercare preventivamente l'accordo parlamentare sul nome del Ministro, specie se si delineasse, nel regolamento parlamentare o convenzionalmente, un penetrante potere di investigazione al momento dell'investitura parlamentare (successiva). In questo caso, per evitare comunque un potenziale voto contrario del Parlamento, la nomina del Ministro potrebbe apparirsi a quella del Presidente, quasi ad indicare una sorta di *ticket*, sul modello statunitense, tenendo conto quindi (dei risultati) delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le appropriate consultazioni, come stabilisce l'art. I-27, già ricordato²³.

²³ Una terza situazione che sembra trovare, invece, un ostacolo testuale insormontabile (art. I-26, ultimo comma) riguarda la possibilità di una sfiducia individuale verso il Ministro o verso uno dei Commissari. L'articolo citato insiste sulla responsabilità collettiva della Commissione e sulle dimissioni collettive dei membri della Commissione e del Ministro, molto più vigorosamente di quanto ad esempio fa l'art. 94 della nostra Costituzione, che non ha impedito, come si sa, la prassi della mozione di sfiducia individuale. Per questa ragione non si sono approfondite in questa sede le sue possibili implicazioni sui rapporti tra Ministro e Commissione.