

Il Rappresentante esterno

di Luigi Gianniti *

Il confronto sui temi istituzionali, su quale forma di governo convenga all'Europa, animato da tempo fuori della Convenzione sta entrando nei suoi lavori. La Commissione ha formalizzato la sua proposta in un documento (Conv.448/02) lo stesso hanno fatto i rappresentanti del Benelux (Conv.457/02); Tony Blair il 28 novembre a Cardiff ha disegnato una proposta articolata e realistica. Si attende un documento franco-tedesco che apparirà alla vigilia della prossima sessione della Convenzione nelle giornate del 21 e 22 gennaio che sarà dedicata all'assetto istituzionale dell'Unione.

Il 2002 si è chiuso intanto con un dibattito sulla politica estera e di difesa, proponendo una soluzione istituzionale - l'unione personale delle funzioni di Alto rappresentante e di commissario incaricato per le relazioni internazionali - sulla quale secondo alcuni potrebbe modellarsi anche l'assetto del vertice istituzionale dell'Unione per risolvere il conflitto tra sostenitori di un rafforzamento del metodo comunitario e coloro che pensano che la via da seguire sia invece quella della cooperazione fra gli Stati.

La proposta avanzata dal gruppo di lavoro presieduto dal Vice presidente della Convenzione Dehaene (Conv 459/02) che ha raccolto un ampio sostegno, anche se costellato di distinguo e riserve, consiste nell'attribuzione alla stessa persona delle funzioni dell'Alto rappresentante oggi anche segretario generale del Consiglio (carica questa amministrativa burocratica che la nuova figura, per il suo profilo più marcatamente politico, dovrebbe abbandonare) e di Commissario incaricato per le relazioni esterne. Questo "Rappresentante esterno dell'Unione" dovrebbe essere nominato secondo una procedura analoga a quella oggi prevista per il presidente della Commissione ed avere due distinti mandati, "due cappelli": uno che lo lega, come oggi l'Alto rappresentante, al Consiglio, la cui formazione, che riunisce i ministri degli esteri per gestire le relazioni esterne dell'Unione (distinta dunque da quella affari generali cui oggi sono attribuite anche funzioni legislative), dovrebbe anche presiedere, e l'altro alla Commissione di cui sarebbe componente (secondo alcuni anche vicepresidente).

Questo essere vincolato a due istituzioni è stato oggetto di critiche di segno opposto.

I comunitaristi più ortodossi e più conseguenti vedono male un commissario presiedere una formazione del Consiglio (ma se questa è spogliata di funzioni legislative e caricata solo di funzioni politiche di indirizzo e di "alta amministrazione" non vi sarebbe per ciò solo lesione del principio di separazione dei poteri). Si teme insomma che questa nuova figura possa divenire un cavallo di Troia del Consiglio nella Commissione.

Timori, cambiati di segno, condivisi da chi, in particolare gli inglesi, vedono nella partecipazione e soggezione alle decisioni collegiali della Commissione del Rappresentante una possibile fonte di vulnera al carattere intergovernativo della politica estera dell'Unione.

Queste critiche offuscano, per chi le avanza, i benefici evidenti della soluzione del "doppio cappello". Senza mutare l'equilibrio istituzionale nella distribuzione delle competenze tra Consiglio e Commissione, si diminuirebbe il numero delle voci che parlano a nome dell'Europa dando un volto riconoscibile alla sua politica estera. Questa potrebbe valersi dei mezzi oggi a disposizione della Commissione e, viceversa, garantendo alla diplomazia economica svolta già oggi da questa ultima un peso politico adeguato alla mole delle risorse impiegate.

Vi è insomma da parte dei critici (inglesi e, sotto alcuni profili, francesi) di questa soluzione - sostenuta dai tedeschi e dagli italiani - la difficoltà di immaginare circuiti separati di responsabilità che riguardino e chiamino in causa la stessa persona: di fronte alla Commissione e eventualmente al Parlamento europeo, per quanto riguarda il suo mandato di commissario responsabile delle relazioni esterne, di fronte al Consiglio europeo per le questioni PESC e PESD. Quest'ultima responsabilità, che tocca un'area - la difesa - che tutti vogliono mantenere nella sfera intergovernativa, viene con estrema difficoltà vista dai critici come imputabile ad un soggetto che sia anche membro della Commissione che oggi non ha, e si pensa debba avere, alcuna competenza in materia.

Meno fondato e giustificato appare invece il rischio di una rinnovata fonte di attrito tra le due istituzioni. Dalla soluzione

del “doppio cappello” non potrebbe essere certo accresciuto il conflitto, ma solo alleviato depurandolo quanto meno dalla parte di contrasto di natura personale, generato dalla esistenza di due signori che si contendono, di fronte ai media e nelle relazioni internazionali, una audience inevitabilmente comune, nonostante la diversità dei mandati.

Scavando fra le ragioni profonde delle critiche mosse un ruolo non marginale hanno a mio avviso le categorie interpretative con cui i protagonisti del dibattito alla Convenzione considerano la nuova figura sulla base delle proprie esperienze costituzionali.

Per un inglese è certo difficile immaginare un commissario che possa avere responsabilità che sfuggono al controllo del collegio cui appartiene; un ministro inglese è completamente vincolato dagli indirizzi del premier, capo del governo e leader del partito. E' nella omogeneità della formula monopartitica che si dissolve ogni possibile margine di autonomia.

Per Dominique de Villepin, ministro degli esteri francese ed ex segretario generale dell'Eliseo, le obiezioni al “doppio cappello” si potrebbero superare se esso venisse costruito come un ministro degli esteri “place auprès du président du Conseil européen”. Si propone così per l'Unione il modello francese che affida al Capo dello Stato un ruolo essenziale nella politica estera gestita nel funzionamento normale della V repubblica, come una sorta di riservato dominio del “suo” ministro degli esteri.

Ben si comprende invece come questa proposta, di unificare in una persona due mandati distinti sia stata avanzata con forza alla Convenzione dalla Germania. In quel paese tradizionalmente il posto di ministro degli esteri è riservato al leader del secondo partito della coalizione, 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 di governo siglano all'inizio di ogni legislatura. Ancora più variata ed articolata è in questa prospettiva l'esperienza dei governi di coalizione italiani che ha conosciuto momenti anche patologici di indebolimento del vincolo collegiale. La Costituzione italiana poi formalizza addirittura (artt. 107 e 110) la peculiarità di alcune attribuzioni di un ministro, quello della giustizia (chissà quanto memore del fatto che il guardasigilli tra il 21 giugno 1945 e il 12 luglio dell'anno successivo era il leader del secondo partito per peso politico della coalizione), che sono esercitate in perfetta e garantita autonomia rispetto alle decisioni del collegio.

Che il ruolo di membro della Commissione venga caricato di un distinto mandato da esercitare con indipendenza rispetto al collegio non appare in questa prospettiva niente affatto dirompente. Ed anzi, nella duplicità di mandati si può inserire un utile e pragmatico strumento per rendere più stretti e coordinati i rapporti tra Consiglio e Commissione secondo formule certo non geometricamente ordinate, ma piuttosto affidate alla capacità personale del titolare della funzione. Ma anche sotto questo profilo è utile la comparazione con l'esperienza dei governi di coalizione che, nella duplicità di cappelli (tra leadership partitica e titolarità di funzioni di governo) vede piuttosto una formula di coordinamento, in quel caso tra istituzione - governo e articolazione della rappresentanza politica, che non di tensione.

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale e funzionario del Senato – I.gianniti@senato.it