

LE NUOVE ISTITUZIONI EUROPEE.
COMMENTO AL TRATTATO DI LISBONA

A CURA DI
FRANCO BASSANINI E GIULIA TIBERI

I lettori che desiderano informarsi
sui libri e sull'insieme delle attività
della Società editrice il Mulino
possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO

INDICE

Introduzione, *di Franco Bassanini e Giulia Tiberi* p. 9

PARTE PRIMA: COMMENTO AL TRATTATO DI LISBONA

- I. Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla Conferenza Intergovernativa del 2007, *di Francesco Clementi* 31
- II. L'architettura del nuovo Trattato, *di Gian Luigi Tosato* 47
- III. Il Preambolo, i valori, gli obiettivi, *di Cesare Pinelli* 57
- IV. L'identità europea fra eredità e progetto, *di Nicola Verola* 65
- V. I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione, *di Marta Cartabia* 89
- VI. Il modello sociale europeo, *di Giuseppe Bronzini* 109
- VII. Le «Disposizioni relative ai principi democratici», *di Cesare Pinelli* 125
- VIII. Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà, *di Franco Pizzetti e Giulia Tiberi* 133

ISBN 978-88-15-12431-9

Copyright © 2008 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

IX.	Il ruolo dei parlamenti nazionali, <i>di Luigi Gianniti e Roberto Mastroianni</i>	p. 161
X.	Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, <i>di Francesco Clementi</i>	185
XI.	La politica estera e di sicurezza dell'Unione, <i>di Rocco A. Cangelosi e Nicola Verola</i>	205
XII.	Le istituzioni europee, <i>di Luigi Carbone, Luigi Cozzolino, Luigi Gianniti e Cesare Pinelli</i>	223
XIII.	La politica economica e il governo della moneta unica, <i>di Gian Paolo Manzella</i>	273
XIV.	«Uniti nella diversità»: l'integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell'Unione europea, <i>di Giulia Tiberi</i>	287
XV.	Gli atti dell'Unione, <i>di Vincenzo Cerulli Irelli e Fiorenza Barazzoni</i>	309
XVI.	La <i>soft law</i> : nostalgie e anticipazioni, <i>di Giovanna De Minico</i>	327
XVII.	Il bilancio dell'Unione, <i>di Manin Carabba</i>	343
XVIII.	La giurisdizione, <i>di Mario P. Chiti</i>	349
XIX.	Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione, <i>di Giuseppe Busia</i>	369
XX.	I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno, <i>di Vincenzo Cerulli Irelli</i>	383

PARTE SECONDA: UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA. OPINIONI A CONFRONTO	
Il Trattato di Lisbona e le prospettive per l'Europa del XXI secolo, <i>di Giuliano Amato</i>	p. 409
Che fare dopo il 2009, <i>di Pier Virgilio Dastoli</i>	415
Il futuro dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona, <i>di Franco Frattini</i>	423
Un Trattato necessitato, <i>di Andrea Manzella</i>	431
Un nuovo equilibrio destinato a durare, <i>di Stefano Micossi</i>	451
Il Trattato di Lisbona espressione dell'unità culturale dell'Europa, <i>di Wolfgang Schäuble</i>	461
Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?, <i>di Gian Luigi Tosato</i>	479
Il nuovo Trattato europeo: un viaggio a Lilliput?, <i>di Jacques Ziller</i>	489
Gli autori	495
Indice particolareggiato	499

14. *Profili introduttivi*

Il ricco quadro delle istituzioni dell'Unione annovera dopo il Parlamento europeo, il Consiglio europeo ed il Consiglio, e prima di altre, la Commissione europea. Il Trattato di Lisbona dedica agli aspetti principali della sua disciplina l'articolo 17 TUE, e una serie di altre disposizioni contenute nel TFUE. La disciplina così dettata presenta, in continuità sostanziale con il TCost., alcuni profili innovativi, più o meno importanti, che toccano i diversi aspetti della regolamentazione della Commissione: il catalogo delle competenze, la composizione, il procedimento di nomina e la responsabilità, le competenze del presidente.

15. *Il catalogo delle competenze*

Profili innovativi presenta in primo luogo il catalogo delle competenze. Rispetto all'attuale art. 211 TCE, nuova si presenta innanzitutto la formula di apertura, con la quale si supera la riduttiva espressione risalente al Trattato originario - «al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune» - e si riconosce alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione, ossia gli obiettivi elencati nell'art. 3 TUE, e la possibilità di adottare le iniziative appropriate a tal fine.

Tra queste ultime spicca la competenza ad esercitare l'iniziativa legislativa in via esclusiva, ad esclusione delle ipotesi in cui i trattati non dispongano diversamente. Il monopolio dell'iniziativa legislativa viene accompagnato, peraltro, dalle già conosciute ipotesi di iniziativa indiretta, ossia dai casi in cui il Parlamento europeo (art. 225 TFUE), il Consiglio (art. 241 TFUE) e ora anche i cittadini (art. 11 TUE) possono invitare la Commissione a dare l'avvio al processo legislativo mediante la formula-

zione di proposte normative. Se in campo legislativo l'iniziativa della Commissione, come si è detto, è prevista in via generale, per gli altri atti giuridici, all'inverso, spetta alla Commissione solo nelle ipotesi che puntualmente la riconoscono. Fra queste, va ricordata la programmazione annuale e pluriennale dell'Unione finalizzata al raggiungimento di accordi interistituzionali.

Altrettanto importanti ed indicativi del ruolo centrale della Commissione per lo sviluppo dell'integrazione sono i compiti di vigilanza ad essa assegnati. Anche a questo proposito la formula scelta si connota in senso innovativo. Accanto alla vigilanza sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati si prevede, infatti, la vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, con una significativa estensione dunque dell'area del controllo all'attività degli Stati membri, chiamati dall'art. 4 TUE ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Nel catalogo delle competenze enunciato dall'art. 17 TUE rientrano infine l'esecuzione del bilancio, la gestione dei programmi, l'esercizio di importanti funzioni di governo e di amministrazione quali il coordinamento, l'esecuzione e la gestione, e, da ultimo, la rappresentanza esterna dell'Unione, con l'esplicita eccezione della PESC e degli altri casi previsti dai trattati.

16. *La composizione*

Nel dibattito sulle riforme del quadro istituzionale necessarie per affrontare le sfide dell'allargamento, il tema della composizione della commissione è stato da almeno un decennio uno dei più controversi.

Se le ragioni dell'efficienza e della collegialità spingono nella direzione di un contenimento del numero dei commissari, in senso contrario spinge la funzione di collega-

mento dei commissari con gli Stati membri, capace di spiegare effetti positivi sull'accettazione da parte dei rispettivi popoli delle misure adottate dalle istituzioni europee.

Il protocollo sull'allargamento siglato a Nizza, prevede due soluzioni di equilibrio tra queste diverse esigenze. La prima, in vigore dal 1° gennaio 2005, e con effetto dalla prima Commissione successiva a tale data, secondo la quale il numero dei commissari deve essere pari al numero degli Stati membri e ciascuno di essi ha diritto ad averne uno. La seconda, in vigore a seguito dell'adesione del ventisettesimo Stato membro ed efficace dalla prima Commissione successiva a quella adesione, con la quale si sancisce il superamento della regola della parità tra commissari e Stati e si affida ad una decisione del Consiglio all'unanimità la fissazione del numero dei membri e delle modalità della rotazione all'interno della Commissione tra cittadini degli Stati membri. La decisione deve rispettare, da una parte, il principio dell'assoluta parità tra gli Stati, con la conseguenza che «lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore ad uno», e, dall'altra, una volta fatto salvo questo principio, deve riflettere la molteplicità demografica e geografica degli Stati dell'Unione.

L'art. 17, par. 4, TUE proroga ancora di un mandato il superamento della regola di un commissario per ogni Stato membro, sancendo espressamente che «a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero». Il superamento dell'applicazione integrale del criterio di parità viene accompagnato, in analogia a quanto stabilito dal protocollo siglato a Nizza, dalla disposizione secondo la quale il sistema di rotazione per la scelta dei membri della Commissione deve fondarsi, innanzitutto, sul principio dell'assoluta parità di trattamento degli Stati membri per quanto concerne la determinazione dell'avvi-

condamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; e, in secondo luogo, fatto salvo il primo, sul principio della soddisfacente considerazione della molteplicità demografica e geografica degli Stati membri (art. 244 TFUE). A chiudere il quadro relativo alla composizione della Commissione vanno ricordate le considerazioni della conferenza, contenute nella Dichiarazione n. 5 relativa all'art. 17 del nuovo TUE, per evitare che gli Stati privi di un rappresentante nella Commissione siano tagliati completamente fuori dai lavori della stessa. Da una parte, con il passaggio al nuovo regime la Commissione «dovrebbe dedicare particolare attenzione alla necessità di assicurare piena trasparenza nelle relazioni con tutti gli Stati membri», mantenendo i contatti con essi e procedendo a scambi di informazioni e consultazioni, «indipendentemente dal fatto che essi abbiano un loro cittadino tra i membri della Commissione». Dall'altra, la Commissione «dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per assicurare che le realtà politiche, sociali ed economiche» di tutti gli Stati membri «siano pienamente prese in considerazione», anche con «appropriate disposizioni organizzative».

17. Il procedimento di nomina e la responsabilità

La disciplina del procedimento di nomina del presidente della Commissione e dei commissari fissata dall'art. 17, par. 7, TUE è identica a quella prevista dall'art. I-27 TCost. Il presidente della Commissione è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo, mentre secondo il TCE è designato dal Consiglio dei ministri e il Parlamento europeo si limita ad approvare la designazione. Soprattutto, è significativa la positivizzazione della prassi in forza della quale la proposta del Consiglio europeo tiene conto delle elezioni del Parlamento europeo ed è preceduta da una consultazione con lo stesso.

La disciplina incide sul dosaggio dei diversi interessi coinvolti nella procedura ossia sulle ragioni degli Stati membri, della sopranazionalità e della legittimità demo-

cratica, giungendo ad un punto di sintesi nuovo, in cui le ultime ricevono una maggiore attenzione. Entrambi i frammenti della disposizione influenzano considerevolmente gli aspetti democratici della procedura. La previa consultazione, innanzitutto, che letta insieme agli altri passaggi della stessa, ossia alla necessaria considerazione dei risultati elettorali, all'elezione da parte dell'organo parlamentare, al voto finale di approvazione da parte dello stesso sull'intera Commissione, richiede un previo accordo tra Consiglio europeo e Parlamento, pena il fallimento della proposta. La rilevanza necessaria degli esiti elettorali, poi, che amplifica il significato della partecipazione dei cittadini alle consultazioni e sottolinea la politicizzazione della Commissione. Va peraltro segnalato che l'art. 17 TUE, anche qui in conformità con quanto previsto dall'art. I-27 TCost., ha innalzato la maggioranza richiesta per l'elezione rispetto a quanto previsto dall'art. 214 TCE, richiedendo il voto favorevole dei componenti del Parlamento e non più solo dei partecipanti al voto.

La disciplina del procedimento di nomina del presidente si chiude con la previsione, nell'ipotesi della bocciatura da parte del Parlamento europeo del candidato proposto dal Consiglio europeo, della reiterazione della medesima procedura che prenderà l'avvio con una nuova proposta del Consiglio europeo entro un mese.

Il rafforzamento della legittimità democratica della Commissione appare perseguito non solo attraverso le novità appena commentate ma anche attraverso l'esplicita menzione al paragrafo 8 dell'art. 17 TUE di un principio, come quello della responsabilità collettiva della Commissione dinanzi al Parlamento europeo, che sinora poteva ricavarsi in via solo implicita, deducendolo dall'obbligo a carico della Commissione di sottoporre al Parlamento europeo una relazione annuale generale sull'attività della Comunità, e dalla facoltà riconosciuta all'organo parlamentare di approvare una mozione di censura costringendola alle dimissioni collettive. Questa stessa facoltà viene ora ribadita dal medesimo paragrafo 8, che rinvia, poi, all'art. 234 TFUE per la disciplina degli aspetti di dettaglio.

Le novità che concernono il procedimento di nomina dei commissari rispetto al TCE (ma non, anche in questo caso, al TCost.) appaiono meno pregnanti.

La prima riguarda la disciplina dei requisiti dei candidati alla carica di commissario, selezionati in base alla competenza generale, al loro impegno europeo, alle garanzie di indipendenza che offrono (art. 17, par. 3, secondo comma, TUE). La scelta, dunque, dovrà essere orientata non solo sulla base delle doti della competenza generale e dell'indipendenza, da intendersi conformemente al terzo periodo del paragrafo come divieto di sollecitare o accettare istruzioni da governi, istituzioni, organi o organismi in generale nonché come obbligo di astensione da ogni atto incompatibile con le funzioni o con l'esecuzione dei compiti, ma anche, e qui risiede la novità, sull'impegno europeo. Inoltre, come si è già riferito, i membri della Commissione sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria tra gli Stati stessi in modo da riflettere la molteplicità demografica e geografica di essi.

Alla luce di questi requisiti si pone qualche dubbio in ordine alla legittimità della previsione, contenuta all'articolo 99 del regolamento interno del Parlamento europeo, di un'audizione dei singoli candidati dinanzi alle varie commissioni parlamentari secondo le loro prevedibili competenze. Essa, infatti, sembra mal conciliabile con la mera competenza generale di cui dovrebbero essere forniti i singoli candidati.

La seconda novità del procedimento di nomina dei commissari riguarda la fase finale della procedura. Il terzo comma del par. 7 dell'art. 17 TUE prevede infatti che dopo il voto di approvazione del Parlamento europeo al quale sono soggetti, collettivamente, il presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri commissari, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata e non più, come ora, dal Consiglio.

18. *Le competenze del presidente*

La disciplina dei poteri del presidente della Commissione, infine, presenta anch'essa alcuni aspetti innovativi. Questi si muovono lungo la linea tracciata a Nizza di affievolire il principio di collegialità, perseguendo un rafforzamento della posizione del presidente rispetto ai commissari, tanto che sembra oramai inadeguato qualificarla come una semplice guida politica.

Emblematica in questo senso è l'autonomia ora riconosciuta al presidente sia con riferimento al potere di nomina dei vicepresidenti, con l'unica eccezione dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sia con riferimento alla facoltà di invitare i commissari a rassegnare le dimissioni. Diversamente dal regime attuale questi poteri possono ora essere esercitati dal presidente, senza la necessaria previa approvazione da parte del collegio.

Aggiustamenti di mero carattere formale si riscontrano, invece, in relazione alle altre due competenze di cui si compone il quadro. Da una parte il potere di definire gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti, dall'altra il potere di definizione dell'organizzazione interna al fine di assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità dell'azione, poteri che trovano, poi, un loro sviluppo e una loro precisazione all'art. 248 TFUE, laddove si prevede, tra l'altro, che il presidente può modificare la ripartizione delle competenze nel corso del mandato e che le funzioni attribuite ai commissari dal presidente sono esercitate sotto la sua autorità.

L'ALTO RAPPRESENTANTE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA

19. *La procedura di nomina e di destituzione*

Il disegno istituzionale dei nuovi Trattati presenta una figura autonoma a capo della diplomazia europea, l'Alto

Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Anche la disciplina dell'Alto Rappresentante è integralmente ripresa dal TCost. salvo che per la denominazione di Ministro degli esteri, venuta meno per il fatto di evocare il titolare di un organo statale.

Iniziando dalla procedura di nomina e di destituzione, l'art. 18 TUE stabilisce al primo paragrafo che «il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata nomina l'Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e la politica di sicurezza», e che esso «può mettere fine al suo mandato, seguendo la stessa procedura».

Soffermandoci, innanzitutto, sulla «nomina», quattro appaiono le notazioni da operare.

In primo luogo va segnalata l'anomalia che emerge dall'attribuzione del potere di nomina al Consiglio europeo, collegio il quale, come stabilito dal par. 2 dell'art. 16 TUE, è composto dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri, dal Presidente, dal Presidente della Commissione, nonché dallo stesso Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza, il quale, pertanto, si trova a partecipare alla procedura della sua stessa nomina.

In secondo luogo, va ricordato, in merito alle modalità della votazione, che questa costituisce una delle ipotesi in cui i Trattati europei richiedono una maggioranza qualificata «rafforzata»: l'art. 238 TFUE, par. 2, prevede una maggioranza corrispondente ad almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione.

In terzo luogo la disposizione va letta insieme al terzo alinea del paragrafo 7 dell'art. 17 TUE, secondo cui il Presidente, l'Alto Rappresentante e tutti gli altri commissari sono sottoposti, come collegio, al voto di approvazione da parte del Parlamento europeo. Pertanto, la disciplina dettata dall'art. 18 TUE inquadra solo una delle fasi, quella di designazione, in cui si articola il procedimento di nomina dell'Alto Rappresentante.

Al pari di quanto stabilito nell'ipotesi del presidente della Commissione, i Trattati articolano dunque il pro-

cedimento in tre fasi: la designazione da parte del Consiglio, l'approvazione da parte del Parlamento, la vera e propria nomina da parte del Consiglio.

Una valutazione complessiva della procedura porta ad evidenziare il diverso peso che viene riconosciuto al Parlamento europeo e al presidente della Commissione rispetto alla precedente disciplina. Rispetto al paragrafo 2 dell'art. 207 TCE, relativo alla nomina dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, e al paragrafo 2 dell'art. 214 TCE, relativo a quella del commissario agli affari esteri, ora l'Alto Rappresentante necessita, da una parte, prima della nomina del Consiglio europeo, del voto di approvazione da parte del Parlamento europeo e, dall'altra, dell'accordo sulla sua figura del presidente della Commissione.

Per quanto riguarda, invece, la cessazione del mandato dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'art. 18 TUE si limita a stabilire a chi spetti deliberare in merito, tralasciando ogni indicazione in ordine a chi spetti il diritto di iniziativa.

Coordinando questa disposizione con quanto stabilito al paragrafo 6 dell'articolo 17 TUE, si può affermare che un tale diritto di iniziativa spetta sicuramente al presidente della Commissione. Non sembra, peraltro, che tale attribuzione sia esclusiva e che, ad esempio, non sia possibile ipotizzare un diritto di iniziativa anche a favore di uno degli Stati membri del Consiglio europeo.

Una lettura sistematica dell'art. 18 TUE insieme all'articolo 17 TUE consente, poi, di riconoscere che i Trattati stabiliscono un'altra ipotesi, particolare, di cessazione del mandato dell'Alto Rappresentante. È quella che si realizza a seguito dell'adozione da parte del Parlamento europeo di una mozione di censura della Commissione. La particolarità risiede nella circostanza che in tale ipotesi l'Alto Rappresentante deve dimettersi solo dalle funzioni che esso esercita in seno alla Commissione, mentre può continuare ad esercitare le sue funzioni di guida della politica estera e di sicurezza comune. Queste funzioni vengono

dunque sterilizzate rispetto al circuito della responsabilità parlamentare impedendo, da una parte, che il Parlamento possa direttamente o indirettamente esercitare un influsso su detta politica e, dall'altra, che una crisi nel rapporto fiduciario tra Parlamento e Commissione incida anche sulla funzionalità della politica in questione.

20. *Le competenze*

Quanto al profilo funzionale, il dettato normativo, sulla falsariga del Trattato costituzionale, allo scopo di affrontare i problemi di efficienza, coerenza e visibilità sinora evidenziati dalla politica estera dell'Unione europea, presenta una serie di aspetti innovativi rispetto alla disciplina vigente.

Innanzitutto, il paragrafo 2 dell'art. 18 TUE menziona le funzioni che l'Alto Rappresentante può svolgere nei settori della politica estera e di sicurezza comune ed in quello della politica di sicurezza e di difesa comune: la conduzione di queste politiche, l'elaborazione delle stesse attraverso l'esercizio del diritto di formulare proposte in merito, l'attuazione di esse in qualità di mandatario del Consiglio.

In secondo luogo, il paragrafo 3 dello stesso articolo stabilisce che «L'Alto Rappresentante presiede il Consiglio Affari esteri».

In terzo luogo, il paragrafo 4, sempre dell'art. 18 TUE, dopo aver attribuito all'Alto Rappresentante la carica di vicepresidente dell'Unione, elenca le competenze che è chiamato ad esercitare in questa sua veste: vigilare sulla coerenza dell'azione estera dell'Unione, esercitare tutte le responsabilità che in generale spettano alla Commissione nel settore delle relazioni esterne, coordinare gli altri aspetti dell'azione estera della Commissione.

In quarto luogo, l'art. 27 TUE arricchisce ancora il catalogo delle competenze. Dopo aver ribadito al primo paragrafo quelle relative alla politica estera e di sicurezza comune, stabilisce al paragrafo 2, che l'Alto Rappresentante rappresenta l'Unione per le materie in essa rientranti, che conduce a nome dell'Unione il dialogo politico con i terzi

ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali. L'ultimo paragrafo, infine, prevede che l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni si avvale di un servizio europeo per l'azione estera e ne delinea i contorni.

I diversi aspetti innovativi appena ricordati suscitano alcune osservazioni.

Per quanto riguarda, innanzitutto, il paragrafo 2 dell'art. 18 TUE si segnala per l'irrobustimento del catalogo delle attribuzioni rispetto al testo degli artt. 18 e 26 del vecchio TUE, perseguito attraverso il riconoscimento del ruolo di guida delle politiche in discussione, nonché della concessione di un ruolo partecipativo alla loro elaborazione.

Quest'ultimo viene largamente specificato e sviluppato in una serie di disposizioni del Titolo V TFUE relativo alle «Disposizioni generali sull'azione estera dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune».

Alcune di esse riconoscono all'Alto Rappresentante un diritto di iniziativa esclusivo, altre, invece, gli riconoscono un diritto di iniziativa concorrente o con quello degli Stati membri, o con quello della Commissione. Altre disposizioni, ancora, prevedono che il diritto di iniziativa sia esercitato congiuntamente dall'Alto Rappresentante e dalla Commissione.

In un caso, infine, all'art. 218, si prevede che la partecipazione dell'Alto Rappresentante o della Commissione al processo decisionale avvenga per il tramite di una raccomandazione al Consiglio e non con la presentazione di una proposta.

Dal complesso delle disposizioni ricordate emerge, dunque, l'importanza del ruolo riconosciuto all'Alto Rappresentante nel processo decisionale relativo alla politica estera e di sicurezza comune, un ruolo di avvio del processo che racchiude in sé il potere di incidere sull'oggetto, sulla finalità e sulla tempistica delle decisioni.

Per quanto riguarda, invece, il ruolo di guida, il testo del nuovo Trattato dopo la prima menzione, non ri-

torna più sul punto. L'espressione utilizzata può essere interpretata sia come concetto riassuntivo delle competenze descritte successivamente al paragrafo 2, sia, forse più correttamente, nel senso di attribuirle un significato sostanziale, ossia come il riconoscimento della possibilità dell'Alto Rappresentante di influenzare politicamente le decisioni del Consiglio allorché presiede il Consiglio affari esteri e prende parte ai lavori del Consiglio europeo, secondo quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. 15 TUE.

Una seconda considerazione deve essere avanzata nei confronti del riconoscimento all'Alto Rappresentante del ruolo di Presidente del Consiglio Affari esteri. Il paragrafo 3 dell'art. 18 TUE completa in questo modo il dettato del precedente art. 16 TUE, che al paragrafo 9 espressamente pone il Consiglio Affari esteri come eccezione alla regola secondo la quale la presidenza delle formazioni del Consiglio è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritario.

Secondo il dettato normativo l'Alto Rappresentante potrà esercitare i poteri tipici di un presidente di un organo collegiale, primo fra tutti quello di convocazione del collegio stesso. Non rientra, invece, nel novero dei suoi poteri, quello di partecipare alle votazioni, diritto che il paragrafo 2 dell'art. 16 TUE riconosce solo ai componenti del Consiglio, ossia ai rappresentanti degli Stati membri.

Ad alcune notazioni si presta infine anche il conferimento *ex officio* all'Alto Rappresentante della carica di vicepresidente della Commissione. Laddove attribuisce all'Alto Rappresentante il compito di vigilare sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione, la disciplina non sembra alludere a nuovi poteri propri della figura quanto, piuttosto, alla finalità che deve ispirare l'esercizio dei poteri a lui attribuiti dalle altre disposizioni. In secondo luogo, l'Alto Rappresentante non è l'unico garante della coerenza dell'azione dell'Unione. L'art. 21 TUE, al paragrafo 3, stabilisce infatti che siano il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto Rappresentante a garantire la coerenza che deve sussistere tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e tra questi e le altre politiche.

Il paragrafo 4 si chiude con l'affermazione che l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue responsabilità in seno alla Commissione, e limitatamente ad esse, è assoggettato alle procedure che disciplinano il funzionamento della Commissione nella misura in cui ciò sia compatibile con le funzioni ad esso attribuite dai paragrafi 2 e 3. L'Alto Rappresentante è pertanto vincolato al regolamento interno, di cui all'art. 249 TFUE, nonché agli orientamenti dettati dal presidente della Commissione, secondo il tenore del paragrafo 6 dell'art. 17 TUE, per assicurare coerenza, efficacia e collegialità all'azione della Commissione.

La strategia riformatrice sottesa alle disposizioni commentate ha individuato come soluzione ai problemi di efficienza, coerenza e visibilità sinora evidenziati dalla politica estera dell'Unione europea, l'unione nella medesima figura di due diverse funzioni facenti capo sinora ad altrettanti soggetti, a non voler considerare la carica di vicepresidente della Commissione pure affidata all'Alto Rappresentante.

La scelta operata ha sicuramente il pregio di superare in qualche modo il nodo rappresentato dalla necessità di avere un esecutivo unitario nel settore della politica estera e di sicurezza comune senza toccare gli equilibri sinora raggiunti nella materia tra Commissione e Consiglio. Non è altrettanto certo che una tale costruzione riuscirà a conseguire i risultati sperati, pesando a questo proposito, in maniera rilevante, il profilo personale del soggetto che di volta in volta ricoprirà la carica di Alto Rappresentante.