

Il sistema di coordinamento

di Lorenzo Saltari

Il coordinamento della partecipazione italiana nella formazione delle norme europee è imperniato su tre strutture centrali: il Comitato interministeriale per gli affari europei, il Dipartimento per le politiche europee e il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Ue. Nelle singole amministrazioni, inoltre, sono costituiti appositi Nuclei di valutazione. Si rilevano alcune sovrapposizioni funzionali tra apparati e, in generale, non si presta sufficiente considerazione al fatto che la partecipazione italiana alle decisioni europee riguarda spesso anche atti non propriamente normativi. Pertanto, una maggiore efficacia dell'azione italiana nelle sedi sovranazionali solo in parte può aversi col perfezionamento del modello di coordinamento.

L'inafferrabile modello di coordinamento

La legge rappresenta l'ultimo di una serie d'interventi con i quali si è andati alla ricerca di un modello di governo delle politiche europee coerente ed efficace (1). Ma proprio il susseguirsi di correzioni indica che un assetto soddisfacente non si considera ancora raggiunto.

La diagnosi dalla quale prevalentemente si muove è che la debolezza del modello italiano renderebbe insufficiente il coordinamento della partecipazione italiana alla formazione delle decisioni europee (2). Da ciò deriverebbe una scarsa tutela dell'interesse nazionale sul piano sovranazionale. Sotto quest'aspetto l'Italia sarebbe in forte ritardo rispetto ad altri paesi, maggiormente in grado di influire sulle decisioni europee, quali Regno Unito, Francia e Germania (3).

Da molto tempo, l'integrazione europea si realizza tanto sul piano normativo, quanto su quello amministrativo (4). Ciò per la continua espansione di forme di cooperazione tra amministrazioni nazionali di settore e autorità europee (5). Allora, il tema del coordinamento della partecipazione italiana nei processi decisionali europei va inquadrato in uno scenario in cui le nostre amministrazioni concorrono sia alla formazione sia all'esecuzione delle decisioni sovranazionali. Pertanto, l'influenza che l'Italia può esercitare non è circoscritta all'approvazione di regolamenti e direttive (6).

La rubrica della nuova legge lascia pensare che si sia scelto di distinguere tra normazione e amministrazione e, quindi, di prestare attenzione a entrambi i momenti. Essa, infatti, allude a «norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

Di seguito, si cercherà di verificare, prima, com'è stato corretto e potenziato il sistema di coordinamento; poi, se l'espansione dell'integrazione amministrativa abbia determinato un superamento del-

l'impostazione della legge n. 11/2005, ora abrogata, nella quale quest'aspetto era trascurato (7).

Il ridisegno delle strutture

Al vertice del sistema continua a essere posto il *Comitato interministeriale per gli affari europei - Ciae* (8).

Note:

(1) Si allude alle leggi n. 183/1987, n. 400/1988, n. 86/1989 e n. 11/2005, nonché i d.lgs. n. 300 e 303 del 1999. In argomento, si v. G. della Cananea e C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, 318 ss., dove altri riferimenti bibliografici.

(2) Lo aveva già rilevato S. Cassese, *La regole e le deroghe: il sistema politico italiano e le direttive comunitarie*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 129 ss., nonché M.P. Chiti, *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Torino, 1994, 239 ss. Si veda anche Camera dei deputati, *Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n. 11 del 2005: bilanci e prospettive*, Roma, 2007.

(3) In prospettiva comparata, si cfr. H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford, 2001; F. Astone, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione e attuazione del diritto comunitario*, Torino, 2004.

(4) È messo in evidenza da S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, I, Milano, 2003, II ed., 185 ss.; Id., *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 35 ss.; G. Falcon, *Tendenze del diritto amministrativo e dei diritti amministrativi nell'Unione europea*, in *Il diritto amministrativo dei paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, a cura di G. Falcon, Padova, 2005, 3 ss.

(5) Sul punto, M.P. Chiti, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, P.g. I, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007, 461 ss.

(6) Sulle varie forme di composizione, si v. E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003.

(7) Nell'epigrafe della l. n. 11/2005, si legge: "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

(8) Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si pone l'esigenza di adeguare la denominazione di quello che la l. n. 11/2005 indicava come *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei-CIAE*. Sul sistema di coordinamento scaturito dalla l. n. 11/2005, si cfr. l'acuta riflessione di M. Savino, *L'amministrazione nazionale e l'Europa: l'eterna rincorsa*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, a cura di L. Fiorentino et al., Milano, 2008, 136 ss.

La sua composizione è in parte stabile, in parte “a geometria variabile” (9). Al Comitato partecipano i ministri degli affari esteri, dell’economia e delle finanze, per gli affari regionali, il turismo e lo sport, e quello per la coesione territoriale, nonché gli altri ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all’ordine del giorno. Il Ciae è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal ministro per gli affari europei. Quando si trattano materie d’interesse regionale, alle sue riunioni partecipa anche il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome (10) e, per i rispettivi ambiti di attribuzione, i presidenti dell’Anci, dell’Upi e dell’Uncem.

Il Ciae definisce le linee politiche che l’Italia assume nei processi di formazione degli atti dell’Ue (11). Le linee generali, le direttive e gli indirizzi deliberati dal Ciae sono trasmessi al *Dipartimento per le politiche europee-Dipe* (12), affinché, d’intesa con il ministero degli affari esteri, provveda alla definizione unitaria della posizione che dovrà essere assunta dai rappresentanti italiani nell’Ue.

Per consentire un efficace funzionamento del Ciae, il Dipe può avvalersi di personale comandato di altre amministrazioni dello Stato e delle regioni (sino al contingente massimo di ventisei unità) che costituiranno l’ufficio di Segreteria del Comitato (13). In questo modo, s’intende porre rimedio alla debolezza strutturale del precedente comitato interministeriale, il Ciaec, che si trovò a operare con un organico sottodimensionato.

Per la preparazione delle proprie riunioni, il Ciae, dando seguito al modello del 2005, si avvale di un *Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’Ue*, che opera presso il Dipe, ma è coordinato e presieduto dal direttore della Segreteria dello stesso Ciae (14).

Fanno parte di questo Comitato, anzitutto, rappresentanti designati da ogni ministro che hanno titolo a esprimere la posizione dell’amministrazione d’appartenenza. Qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome, l’organo è integrato da un loro rappresentante indicato dal rispettivo presidente. Laddove siano toccati ambiti di competenza locale nel Comitato siedono persone indicate dall’Anci, dall’Upi e dall’Uncem. Inoltre, alle riunioni del Comitato tecnico possono essere invitati rappresentanti delle autorità di regolazione e vigilanza, quando si affrontino questioni di rispettiva competenza (15). Nell’ambito di questa struttura sono creati gruppi incaricati di prepararne i lavori su temi specifici (16).

Nell’osservanza degli indirizzi del governo, il Comi-

tato tecnico di valutazione ha il compito di coordinare la formazione della posizione italiana nei processi che conducono all’approvazione degli atti normativi dell’Ue. A questo scopo, esso raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sui temi in discussione; istruisce e definisce le posizioni che saranno espresse dall’Italia in sede sovranazionale, previa, quando necessario, deliberazione del Ciae; trasmette le proprie decisioni ai competenti rappresentanti italiani incaricati di presentarle nelle svariate sedi europee; verifica l’esecuzione delle decisioni prese dal Ciae.

A completamento del quadro, deve ricordarsi la costituzione nelle singole amministrazioni di *Nuclei di valutazione* degli atti dell’Ue (17). Il loro compito, d’importanza non indifferente, è monitorare l’attività di rilevanza europea di competenza delle rispettive amministrazioni.

Un accentramento triadico asimmetrico

La formazione dell’indirizzo politico sui temi europei, quindi, è accentrata nel Ciae. Parimenti accentrata nel Dipe sembrerebbe la traduzione degli indirizzi generali in puntuali posizioni da promuovere presso le istituzioni della Ue (18). Come detto, il Dipe svolge questo compito d’intesa con il ministero degli affari esteri. L’assetto organizzativo è reso complesso, tuttavia, dalla presenza del Comitato tecnico di valutazione. Esso, infatti, opera almeno in parte sullo stesso versante operativo del Dipe, dovendo rendere puntuali gli indirizzi espressi dal Ciae.

Non pare, tuttavia, che si sia scelto di mettere in competizione il Dipe con il Comitato tecnico. Tra

Note:

(9) Il funzionamento del Ciae è disciplinato con un regolamento governativo di attuazione e integrazione proposto dal Ministero degli affari europei di concerto col Ministro degli affari esteri, sentiti il Ministro per gli affari regionali, turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e la Conferenza unificata Stato-regioni.

(10) In alternativa, può essere indicato un presidente di regione o di provincia delegato dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

(11) Nel rispetto degli indirizzi formulati dal Parlamento.

(12) Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

(13) Art. 2, c. 7 e 8, l. n. 234/2012.

(14) Art. 19, l. n. 234/2012.

(15) Art. 19, c. 7, l. n. 234/2012.

(16) Tali gruppi sono presieduti dal direttore della Segreteria del Ciae e la loro composizione riflette quella del Comitato.

(17) Art. 20, l. n. 234/2012.

(18) Art. 2, c. 5, l. n. 234/2012.

i due organi, infatti, vi sono rilevanti asimmetrie. È il Comitato tecnico a essere in contatto con le amministrazioni ministeriali e di altro tipo per raccogliere gli elementi necessari per la definizione della posizione italiana. Esso, inoltre, è in rapporto con i rappresentanti italiani in Europa. Quindi, pur non potendo negarsi una potenziale sovrapposizione tra le due strutture, solo il Comitato possiede gli strumenti operativi che ne fanno il *trait d'union* tra le amministrazioni e il Ciae e tra il Ciae e i rappresentanti italiani nei “tavoli europei”. Il ruolo del Dipe, nella puntualizzazione degli indirizzi politici, appare dimidiato. Analogo allora è il ridimensionamento subito dal ministero degli affari esteri col quale il Dipe deve concertare le proprie decisioni.

Il modello di organizzazione delle funzioni di coordinamento è triadico perché s'impenna sulle interazioni tra il Ciae, il Dipe e il Comitato tecnico di valutazione. Tuttavia, nel nuovo disegno, si consolida la posizione del Comitato tecnico quale fulcro del sistema. Il comitato interministeriale gli conferisce l'indispensabile legittimazione politica. Non v'è dubbio però che il Comitato tecnico sia nella posizione più idonea a guidare la politica nazionale sugli affari europei. Diversamente dal Ciae, infatti, il Comitato è un apparato permanente che dispone delle informazioni, delle valutazioni, delle analisi delle burocrazie di settore.

Il Dipe, invece, arretra in un ruolo di secondo piano: deve preoccuparsi di dare una segreteria alla superstruttura scaturente dal *continuum* Ciae-Comitato tecnico di valutazione. L'impressione è che si sarebbe potuto intervenire diversamente sulla struttura del Dipe, lasciata invece interamente immodificata. Linee nuove, il rafforzamento del Comitato tecnico, si sovrascrivono a linee vecchie, la conservazione dell'assetto del Dipe. Ciò pare più l'espressione della capacità di protezione autoreferenziale dei corpi burocratici che di una loro effettiva utilità nel nuovo disegno organizzativo (19).

Il Comitato tecnico di valutazione, come detto, è il perno attorno al quale ruota il sistema di coordinamento della posizione italiana in Europa.

Le norme sulla sua composizione ora corrispondono alle direttrici di cambiamento del sistema amministrativo italiano: riduzione del peso dell'amministrazione centrale tradizionale a vantaggio delle autonomie territoriali (decentramento) e delle autorità amministrative indipendenti (neutralizzazione).

È stata così corretta un'incongruenza della disciplina del 2005 per la quale il Comitato tecnico era prevalentemente espressione del centro (20). Ciò, tuttavia, comporta un rischio funzionale. Infatti, il

suo dilatamento dimensionale, causato dal riflettere di massima il disegno dell'organizzazione amministrativa italiana, potrebbe limitarne la concreta capacità operativa. Per sopperire a questo inconveniente, sin dalla normazione primaria, si è pensato di articolare tale organo in consessi più ristretti. Tuttavia, l'efficacia di questo rimedio molto dipenderà dall'autonomia decisionale che si riconoscerà a questi gruppi rispetto al Comitato in composizione plenaria (21).

Rimane poi da verificare se la struttura di staff che affiancherà il Comitato avrà le forze e la competenza necessarie a supportarne efficacemente l'azione.

Oltre il perfezionamento del modello di coordinamento

L'organo politico, il Ciae, coordina la preparazione degli *atti* dell'Ue. Il corpo amministrativo accentrato, il Comitato tecnico di valutazione, coordina la definizione della posizione italiana nella formazione degli *atti normativi* dell'Ue. Il Dipe, come nel passato, genericamente coordina le politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Ue. Gli organi costituiti nelle singole amministrazioni, i nuclei di valutazione, monitorano l'*attività di rilevanza europea* di competenza delle amministrazioni in cui operano.

Si prefigura, dunque, un coordinamento finalizzato alla formazione di una posizione comune nei processi che portano sul piano europeo all'adozione di atti politici e di atti normativi. La partecipazione delle amministrazioni italiane all'adozione di altre decisioni sovranazionali, di tipo amministrativo, rimane fuori dal coordinamento. Esso, infatti, anche nel nuovo quadro rimane propedeutico alla formazione della normazione sovranazionale. Le altre attività di rilevanza europea delle amministrazioni nazionali divengono al più oggetto di un rilevamento da parte di strutture *ad hoc*, i nuclei, affinché il Parlamento e le altre istituzioni coinvolte nella cura degli affari europei ricevano adeguate informazioni. Nel complesso, quindi, il paradigma di partenza non è sovvertito. Continua a predominare l'attenzione per l'integrazione normativa e a rimanere in ombra quella amministrativa.

Note:

(19) Lo ha osservato già S. Cassese, *La regole e le deroghe*, cit., 130.

(20) Così M. Savino, *op. cit.*, 142.

(21) Quest'aspetto è ancora sospeso e potrà essere chiarito dal regolamento di organizzazione e funzionamento del Comitato, da adottare ai sensi dell'art. 17, c. 1, lett. b), l. n. 400/1988.

Del resto, ci si può chiedere se fosse stato preferibile sottoporre anch'essa a meccanismi di coordinamento. Sovente si sostiene, infatti, che un coordinamento è proficuo se più organi nazionali sono chiamati ad attuare politiche attratte dall'ordinamento sovranazionale. Ciò permetterebbe di evitare che si portino sul piano europeo divergenze e contrapposizioni che alla fine depotenziano la difesa dell'interesse nazionale (22).

Quest'assunto, in apparenza ragionevole, a un esame più attento evidenzia una matrice culturale discutibile. Tale coordinamento sarebbe funzionale a consentire l'individuazione di un interesse nazionale unitario secondo l'idea *State-as-a-unit*. Ma se la frammentazione degli interessi pubblici è pacificamente ammessa all'interno dello Stato, non si comprende perché dovrebbe essere contrastata quando varca i confini nazionali, riverberandosi nel sistema amministrativo europeo. Inoltre, quest'ordine d'idee collide con l'evoluzione del diritto amministrativo che, nel XXI secolo, si configura sempre di più come una tecnica giuridica di composizione della pluralità degli interessi pubblici e privati nella formazione delle decisioni puntuali (23).

Nell'auspicare l'estensione e il rafforzamento del coordinamento nazionale nelle politiche europee, potrebbe così incunarsi una componente ideologica statalista e nazionalista. Essa è in antitesi col fenomeno sempre più esteso, identificato dalla metafora delle "aperture laterali" degli ordinamenti statali. Aperture che hanno condotto alla creazione di "sistemi amministrativi comuni", nei quali interagiscono amministrazioni nazionali, europee e miste (24). Solo a titolo esemplificativo è l'assetto che da tempo opera nella sicurezza alimentare, nella regolazione delle *public utilities*, nella tutela della concorrenza, negli interventi in agricoltura, ecc.

Qual è allora la ragione che muove chi invoca maggiore coordinamento nella partecipazione italiana in Europa?

La vera esigenza, sottesa a tale richiesta, non è tanto l'estensione del coordinamento ad attività amministrative in parte eseguite sul piano sovranazionale, quanto che vi sia un'azione più incisiva ed efficace dei rappresentanti italiani nelle sedi europee. Tale cambiamento tuttavia richiede un impegno che coinvolga in profondità il nostro sistema amministrativo. Interventi settoriali, come la correzione della "legge comunitaria", difficilmente potrebbero condurre a un risultato soddisfacente rispetto a quest'ordine di problemi. Se l'amministrazione italiana nel suo complesso è debole (25), essa inevitabilmente sarà balbettante anche quando è chiamata

ad agire sul piano europeo (26). La conseguenza di tale inconsistenza è che le istanze e gli interessi nazionali rischiano di non essere adeguatamente protetti all'interno dei sistemi amministrativi comuni europei.

Ciò mette in luce un'altra conseguenza negativa del mancato completamento delle riforme amministrative iniziate negli anni Novanta dello scorso secolo (27). Esse, fra l'altro, tendevano all'innalzamento della qualità professionale dei corpi amministrativi attraverso la distinzione tra la *policy* e il *management* da cui si attendeva la progressiva trasformazione della dirigenza pubblica in corpo autorevole e autonomo. Lo svuotamento di questo principio riformatore, attraverso misure che hanno portato alla fidelizzazione politica dell'amministrazione (28), ha frenato la quotazione del criterio del merito e della professionalità dei corpi burocratici (29). Professionalità e capacità che invece divengono necessarie specialmente quando si agisce in un contesto connotato da elevata complessità, qual è generalmente quello sovranazionale.

In realtà, nella legge è posta attenzione per la formazione di un insieme di funzionari con elevata competenza, sviluppata "on job". È, infatti, previsto che le amministrazioni pubbliche favoriscano e incentivino le esperienze del proprio personale presso le istituzioni dell'Ue, gli Stati membri o candidati

Note:

(22) In tal senso, G. della Cananea e C. Franchini, *op. loc. cit.*

(23) S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi dello Stato*, in *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 74 ss.; Id., *Le prospettive*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, 2009, 508 ss.

(24) Sui caratteri e le implicazioni dell'affermazione di «sistemi comuni», si cfr. E. Chiti, *Diritto europeo e diritto amministrativo nazionale nella disciplina procedurale dei «sistemi comuni»*, in *Il diritto amministrativo dei paesi europei*, cit., 65 ss.

(25) S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, 1998; Id., *La storia e i caratteri dello Stato*, in *Ritratto dell'Italia*, Roma-Bari, 2001, 163 ss.

(26) In tal senso, M. Savino, *L'amministrazione nazionale e l'Europa: l'eterna rincorsa*, cit., 148 ss. dello stesso A., per un inquadramento più ampio, si v. *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Milano, 2005.

(27) M. Savino, *Le disfunzioni e le riforme*, in *Il sistema amministrativo italiano*, op. cit., 425 ss.

(28) Sull'ordine di questioni cui si accenna nel testo, *ex multis*, si cfr. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 39 ss.; F. Merloni, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, 2006.

(29) Sul punto si rinvia alla riflessione di S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, 2007, *passim*.

all'adesione (30). L'aspetto più rilevante è che l'esperienza maturata all'estero va considerata come titolo preferenziale per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni orizzontali e verticali all'interno dell'amministrazione. A tal fine, i Dipartimenti della funzione pubblica e per le politiche europee e il Ministero degli affari esteri d'intesa tra loro costituiscono una banca dati di potenziali candidati in possesso delle competenze in materia europea o internazionale e delle conoscenze linguistiche. Questa disposizione, seppure molto opportuna, da sola però non potrà sopperire ai ritardi di sistema cui si è prima accennato.

In conclusione, la vera differenza tra l'Italia, la Francia e il Regno Unito ormai non sembra risiedere tanto nel modello di coordinamento della partecipazione agli affari europei, quanto piuttosto nella qualità media della burocrazia. Si consideri, peraltro, che la Germania, la cui influenza a livello sovranazionale non è certo scarsa, non ha adottato un'organizzazione accentrata di governo delle politiche europee (31).

Dunque, per un verso, anche da quest'ultimo intervento correttivo si evince che la rigorosa semplificazione e il netto rafforzamento delle strutture di coordinamento implicate nei processi normativi sovranazionali sono osteggiate da forti spinte alla conservazione. Si pensi al ruolo ancora riconosciuto al ministero degli affari esteri, alla mancata revisione del Dipec, ai dubbi sull'effettiva operatività del

Comitato tecnico di valutazione. Per altro verso, rispetto ad alcuni momenti di partecipazione, quelli che concorrono a dare luogo a un'amministrazione comune tra apparati nazionali, sovranazionali e misti, un coordinamento non è prefigurabile né auspicabile. Esso, infatti, eleverebbe in modo insostenibile la complessità burocratica di questi sistemi il cui funzionamento è già «faticoso», perché imperniato principalmente su procedimenti composti (32). Inoltre, tale ampliamento rischierebbe di distorcere il riverberarsi del pluralismo degli interessi dal piano interno al più ampio spazio amministrativo europeo.

È, allora, lecito interrogarsi su quanto sia fruttuoso continuare a inseguire modelli di coordinamento adottati da altri Stati, perseverando in deludenti tentativi di perfezionamento del nostro.

Note:

(30) L'art. 21, l. n. 234/2012 sostituisce l'art. 32, d.lgs. n. 165/2001.

(31) La responsabilità del coordinamento per le questioni di maggior rilievo è del ministero degli affari esteri; mentre, nelle materie più tecniche, è del Ministero dell'economia che a sua volta coinvolge i Länder per gli aspetti di loro competenza. Su questo, si v. M. Savino, *L'amministrazione nazionale e l'Europa*, cit., 135.

(32) Questa definizione è di S. Cassese, *Il procedimento amministrativo europeo*, in F. Bignami e S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Quaderno n. 1, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 51 s.