

IL «TERZO» CARATTERE DELLA SOVRANAZIONALITÀ EUROPEA: I COMITATI EUROPEI E IL *PROCEDURAL SUPRANATIONALISM*

Mario Savino

Premessa. – I. IL FENOMENO ORGANIZZATIVO. – 1. I comitati transgovernativi. – 1.1. I comitati della comitologia. – 1.2 I comitati del Consiglio. – 1.3. I comitati di esperti governativi – 2. I comitati transnazionali. – 2.1. I comitati scientifici. – 2.2. I comitati di rappresentanti di interessi. – II. L'INFLUENZA SUL PROCESSO DECISIONALE. – 1. L'attività di ponderazione: la «qualità» delle norme europee. – 2. L'attività di composizione: la prevenzione dei conflitti politici. – 3. Tra «sovrانazionalità normativa» e «intergovernativismo decisionale»: il terzo carattere della sovranazionalità europea. – 4. Sovranazionalità «deliberativa» o «procedurale»? – 5. Conclusioni.

Premessa

I comitati dell'Unione europea sono un «sottobosco» amministrativo particolarmente fitto ed intricato, che scoraggia chi vi si addentri e inganna chi si limiti ad osservarne la superficie. La prima reazione – di scoramento – è indotta dalla carenza di norme formalizzate e dalla molteplicità, apparentemente caotica, di assetti organizzativi e procedurali. La seconda – di fraintendimento – è, in parte, una conseguenza della prima, cioè della rinuncia ad analizzare i dettagli; in parte, un effetto prodotto dallo iato che separa la forma dalla sostanza: i poteri formalmente attribuiti ai comitati non sempre corrispondono a quelli da essi di fatto esercitati.

La finalità di questo scritto è duplice: analizzare le diverse tipologie di comitati esistenti nell'ordinamento europeo, in modo da fornire una mappatura schematica di quel «sottobosco» (parte I); esaminare le modalità di intervento dei comitati nel processo decisionale comunitario, al fine di chiarire gli equivoci indotti da opinioni che sottovalutano o fraintendono il ruolo della collegialità amministrativa nell'Unione europea (parte II)¹.

¹ Si allude, per un verso, alla ricostruzione della sovranazionalità europea in chiave dualistica (normativa e decisionale), che è, come noto, da ascrivere a J.H.H. Weiler, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, 1982, vol. 1, p. 267 ss., e Id., *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, Mulino,

I. IL FENOMENO ORGANIZZATIVO: LE TIPOLOGIE DI COMITATI

A dispetto di quanto frequentemente si afferma, l'Unione europea non è una *multi-level governance*, cioè un sistema istituzionale articolato su livelli di governo distinti. Tra il livello nazionale e quello sovranazionale, infatti, si frappone una vasta «zona grigia», densamente popolata di comitati misti, cioè di collegi amministrativi nei quali convergono elementi sovranazionali ed elementi nazionali.

Per un verso, i comitati che ci si accinge ad esaminare sono organi (non entificati) ausiliari della Commissione o del Consiglio, disciplinati dal diritto comunitario. Per altro verso, sono emanazione degli Stati, in quanto i membri di quasi tutte le tipologie di collegi sono funzionari nazionali. Questi, pur partecipando allo svolgimento di attribuzioni proprie delle istituzioni comunitarie, non sono distaccati presso le stesse, ma restano incardinati nelle rispettive amministrazioni, dalle quali continuano ad essere retribuiti e a dipendere, sia funzionalmente che organizzativamente.

I circa millecinquecento comitati dell'Unione europea possono essere distinti in due grandi categorie: i comitati transgovernativi e i comitati transnazionali in senso stretto². I primi sono composti da funzionari ai quali è affidato un *munus* pubblico, cioè il compito di curare, durante le negoziazioni, gli interessi statali, sulla base delle istruzioni impartite dall'amministrazione nazionale competente. I secondi sono, invece, composti da soggetti esterni agli apparati esecutivi nazionali. Tali soggetti, anche quando siano nominati dagli Stati membri, non difendono interessi dei governi nazionali; operano, piuttosto, come rappresentanti di

1985; per altro verso, alla tesi del c.d. *deliberative supranationalism*, formulata da C. Joerges e J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, in *European Law Journal*, 1997, vol. 3, n. 3, p. 273 ss.

² Sebbene siano spesso usati indifferentemente, gli attributi «transnazionale» e «transgovernativo» identificano, a rigore, due categorie concettuali distinte e solo in parte sovrapponibili: «*Transnational interactions necessarily involve nongovernmental actors*», mentre le relazioni transgovernative sono «*interactions between governmental subunits across state boundaries*» (così J.S. Nye e R.O. Keohane, *Transnational Relations and World Politics: A Conclusion*, in *International Organization*, 1971, vol. XXV, n. 3, p. 733; si veda anche R.O. Keohane e J.S. Nye, *Transgovernmental Relations and International Organizations*, in *World Politics*, 1974, vol. 27, n. 1, p. 43).

gruppi organizzati (comitati di rappresentanti di interessi) o a titolo personale, in qualità di esperti indipendenti (comitati scientifici).

1. I comitati transgovernativi

I comitati transgovernativi nell'Unione europea sono strutturati secondo tre modelli organizzativi: i comitati della comitologia, i comitati del Consiglio e i comitati di esperti governativi. Tali gruppi di colleghi esercitano compiti differenziati e intervengono, tendenzialmente, in fasi distinte del processo decisionale.

1.1. I comitati della comitologia

Il modello organizzativo più noto è costituito dai comitati della comitologia (c.d. *comitology committees*). Si tratta di circa duecentocinquanta collegi, composti da funzionari delle amministrazioni nazionali di settore e presieduti da un funzionario della Commissione³. Tali organi sono istituiti dal Consiglio per assistere la Commissione nell'esercizio dei poteri esecutivi ad essa conferiti ai sensi dell'art. 202 del Trattato Ce; dunque, intervengono nella fase discendente o esecutiva del processo decisionale europeo.

Secondo le norme procedurali definite dal Consiglio⁴, la Commissione, prima di approvare una misura esecutiva, deve sottoporla al parere del *comitology committee* competente. La consultazione è, perciò, obbligatoria, ma ha una diversa efficacia secondo il tipo di procedura – consultiva, di gestione o di regolamentazione – seguita.

Nel caso di procedura consultiva, i pareri vengono adottati dal comitato a maggioranza semplice e sono privi di valore vincolante: la Commissione può decidere diversamente, dovendo solo informare il comitato del modo in cui ha tenuto conto del parere. Se, invece, l'atto legislativo prevede la procedura di gestione o di regolamentazione, il comitato delibera a maggioranza qualificata (con differenze minori tra le

³ Dalla *Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2004*, 10 novembre 2005, COM(2005)554 def, par. 2.1, tab. 1, risulta che, al 31 dicembre 2004, esistevano 248 comitati della comitologia.

⁴ Decisione del Consiglio 1999/468/Ce del 28 giugno 1999 (c.d. seconda decisione comitologia).

due procedure⁵). Inoltre, il parere ha efficacia vincolante: quando è contrario alla misura esecutiva proposta dalla Commissione, la decisione sull'adozione della misura viene deferita al Consiglio; però, in mancanza di una pronuncia del Consiglio entro il termine previsto (di regola, non superiore ai tre mesi), la Commissione può adottare la misura originariamente proposta.

Il principio cooperativo che ispira il funzionamento di tali comitati attenua, in concreto, le differenze esistenti tra le varie procedure. Se l'obiezione sollevata in seno al comitato da una delegazione nazionale rivela un reale problema di attuazione, la Commissione tende ad accoglierla, anche qualora il consenso di quella delegazione non sia indispensabile per ottenere l'approvazione della misura (che avviene, come detto, a maggioranza). L'atteggiamento della Commissione ha una spiegazione: «*the Commission is flexible and would rather amend its draft text in order to accomodate Committee discussion than adopt legislation that would be ineffective*»⁶. Si può, perciò, affermare che le misure europee di esecuzione sono approfonditamente esaminate, discusse e concordate dalla Commissione con i funzionari nazionali riuniti nel comitato (sia esso consultivo, di gestione o di regolamentazione) sulla base di una logica cooperativa, finalizzata alla risoluzione preventiva dei problemi di applicazione del diritto sovranazionale.

Il principio cooperativo ha rilevanti ricadute istituzionali: i provvedimenti proposti dalla Commissione sono approvati dai comitati della comitologia in un numero di casi superiore al 99 per cento, così da escludere pressoché sistematicamente l'intervento arbitrale del Consiglio⁷.

⁵ L'assenza di parere equivale a parere favorevole alla misura proposta dalla Commissione, se si segue la procedura di gestione; sfavorevole, se si segue la procedura di regolamentazione.

⁶ C.A. Trotman, *Agricultural Policy Management*, in *Common Market Law Review*, 1995, vol. 32, n. 6, p. 1395.

⁷ Come emerge dalla *Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2004*, cit., par. 1.3, nel 2004 si sono registrati 17 casi di rinvio al Consiglio, riguardanti misure in materia di ambiente (12), salute e tutela dei consumatori (4), fiscalità e unione doganale (1). Pur trattandosi della cifra più alta in termini assoluti registrata a partire dal 2000, tali casi rappresentano in totale solo lo 0,5 per cento del numero di misure di esecuzione complessivamente adottate dalla Commissione nel 2004. L'incremento dei casi di rinvio, rispetto agli anni precedenti, è probabilmente legato all'aumento del numero di delegazioni presenti nei comitati (25 Stati membri a seguito dell'allargamento): tale aumento rende ora più difficile l'ottenimento della maggioranza qualificata necessaria all'adozione di un parere favorevole.

Pertanto, una prima conclusione è la seguente: i provvedimenti esecutivi comunitari, formalmente ascritti alla Commissione, scaturiscono, nella sostanza, da un processo deliberativo in cui funzionari comunitari e nazionali concordano le modalità di attuazione del diritto europeo. I comitati della comitologia sono sedi di co-decisione e cooperazione amministrativa.

1.2. I comitati del Consiglio

Il secondo gruppo di comitati transgovernativi dell'Unione europea è costituito dai c.d. *preparatory committees* o *groupes de travail* del Consiglio dei ministri (o Consiglio dell'Unione europea). Tali collegi intervengono nella fase legislativa del *decision-making* europeo ed hanno il compito di preparare le decisioni del Consiglio. I comitati di questo gruppo – circa centocinquanta⁸ – sono coordinati dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper).

Al pari dei *comitology committees*, i membri dei comitati del Consiglio sono le delegazioni nazionali formate da funzionari delle amministrazioni statali di settore. A differenza dei primi, però, non sono presieduti dalla Commissione, bensì da un funzionario dello Stato membro che ha la presidenza di turno del Consiglio. La Commissione è, però, costantemente coinvolta nelle attività dei comitati del Consiglio: una sua delegazione ha l'importante compito di illustrare il contenuto delle proposte legislative in discussione e valutare le richieste di modifica avanzate dalle delegazioni nazionali.

Formalmente, i comitati del Consiglio hanno compiti meramente preparatori; nella sostanza, però, anch'essi esercitano poteri *de facto* decisionali. Quando i membri del comitato competente raggiungono una intesa sul testo proposto dalla Commissione e sugli eventuali emendamenti da apportare, l'esame del fascicolo si conclude con una deliberazione consensuale, che equivale ad una approvazione sostanziale della decisione. In questo caso, infatti, il *dossier* viene inserito come «punto A» nell'ordine del giorno del Consiglio ed approvato dai ministri senza riesame della questione.

⁸ Aggregando i dati contenuti in Consiglio dell'Unione europea, *Elenco degli organi preparatori del Consiglio*, doc. n. 6124/04, Bruxelles, 23 febbraio 2004, risultavano essere attivi, nel febbraio 2004, 159 comitati (il totale sale a 247 se si considerano distintamente le diverse formazioni in cui molti comitati si riuniscono).

Secondo le stime più attendibili, l'accordo sul contenuto degli atti legislativi viene raggiunto in circa il 70 per cento dei casi a livello di comitati del Consiglio e in un altro 10-15 per cento in seno al Coreper⁹. Dunque, la quasi totalità degli atti del Consiglio è compiutamente definita, ancor prima che giunga sul tavolo dei ministri, ad opera dei funzionari della Commissione e delle amministrazioni nazionali riuniti nei comitati. La natura *de facto* decisionale caratterizza, pertanto, sia l'attività dei comitati della comitologia, sia quella dei comitati del Consiglio.

1.3. I comitati di esperti governativi

Dei tre gruppi di comitati transgovernativi europei, il più oscuro ed eterogeneo è quello costituito dai c.d. comitati di esperti governativi.

E' il gruppo più oscuro perché mancano norme generali che li riguardino ed, inoltre, perché il loro numero è avvolto nel mistero: la Commissione non pubblica dati ufficiali a riguardo. Tuttavia, da documenti interni si evince che il loro numero è elevatissimo, aggirandosi intorno alle mille unità¹⁰.

E', altresì, il gruppo di comitati più eterogeneo, in quanto manca un modello organizzativo unitario. La maggior parte di tali collegi è istituita, presieduta e consultata nella fase dell'iniziativa dalla Commissione, che affida loro il compito di elaborare o rifinire le proposte legislative da sottoporre al Consiglio e al Parlamento. Vi sono però numerose varianti: alcuni comitati di esperti governativi sono consultati, istituiti o presieduti non dalla Commissione, ma dal Consiglio; altri intervengono non (o non solo) nella fase di iniziativa legislativa, ma (anche) nella fase discendente,

⁹ Questa la valutazione di F. Hayes-Renshaw e H. Wallace, *The Council of Ministers*, London, MacMillan, 1997, p. 78, accolta da J. Lewis, *Informal integration and the supranational construction of the Council*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10, n. 6, p. 1009. Il tema è attentamente analizzato in M.P.C.M. Van Schendelen, "The Council decides": Does the Council Decides?, in *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, n. 4, p. 532 ss.

¹⁰ Dal documento interno della Commissione, SEC(2002)868/1, del 22 luglio 2002, p. 2 s., si evince che nel 2002, erano attivi 385 «gruppi di esperti permanenti», 617 «gruppi di esperti temporanei» e 364 «comitati ed altri organismi», comprensivi, questi ultimi, dei 257 *comitology committees* esistenti in quell'anno. Pertanto, nel 2002 erano attivi 1109 comitati e gruppi di esperti, ai quali vanno sottratti gli oltre cento comitati transnazionali di cui si dirà nel paragrafo seguente. L'elenco completo dei comitati e gruppi d'esperti è contenuto nel doc. Commissione, SEC(2002)868/2, del 22 luglio 2002, anch'esso riservato.

con il compito di monitorare l'attuazione del diritto europeo o di elaborare *guidelines* e progetti di misure esecutive su incarico della Commissione; altri ancora hanno compiti di indirizzo politico (c.d. comitati di alto livello); altri, infine, sono formati non da funzionari delle amministrazioni governative, ma da rappresentanti delle autorità nazionali di regolazione, che tendenzialmente sono indipendenti dai rispettivi governi (c.d. gruppi europei dei regolatori). Si può, perciò, concludere che, in questo ambito, «*the only general rule is that there is no general rule*»¹¹.

Per molti comitati di esperti governativi – come già per i comitati della comitologia e del Consiglio – può dirsi che le loro attribuzioni, formalmente consultive, assicurino alle amministrazioni nazionali ivi rappresentate un potere sostanziale di co-decisione. Tutte le iniziative legislative e di normazione secondaria ascrivibili alla Commissione sono frutto di accurate analisi, modifiche e ponderazioni compiute da funzionari europei e nazionali in seno ai comitati di esperti governativi. E' frequente, infatti, che la Commissione affidi a tali collegi l'incarico di redigere bozze di proposte normative¹².

Pertanto, anche in ragione dell'elevato grado di informalità che caratterizza l'azione dei comitati di esperti governativi, risulta difficile comprendere quanta parte delle iniziative legislative ed esecutive della Commissione sia formulata dalle sue direzioni generali e quanta, invece, dai collegi in esame. Forse, non si va molto lontani dal vero se si afferma che il potere di iniziativa normativa è, nel processo decisionale comunitario, un potere condiviso, esercitato congiuntamente dagli uffici della Commissione e dai comitati di esperti governativi.

2. I comitati transnazionali

Nell'ambito dei comitati transnazionali europei – cioè dei collegi composti da soggetti esterni agli apparati amministrativi nazionali – la

¹¹ G. Ciavarini Azzi, *Comitology and the European Commission*, in C. Joerges e E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart, 1999, p. 52.

¹² Molti comitati di questo tipo sono collegi *ad hoc*: portato a termine l'incarico, vengono soppressi e il testo da essi elaborato viene introdotto nel circuito decisionale dopo l'esame delle direzioni generali competenti e l'eventuale approvazione del collegio dei commissari.

principale distinzione è quella che intercorre tra i comitati scientifici e i comitati di rappresentanti di interessi.

2.1. I comitati scientifici

I componenti dei comitati scientifici sono scienziati, accademici o esperti di altro tipo, selezionati sulla base di criteri di eccellenza e indipendenza dai governi nazionali. A differenza di tutti gli altri comitati europei, quelli in esame non sono organi rappresentativi: i loro membri intervengono a titolo personale e curano un interesse unitario, non esterno al collegio.

Riorganizzati a seguito della crisi della «encefalopatia spongiforme bovina» (c.d. scandalo della «mucca pazza»), durante la quale non avevano dato prova di buon funzionamento, i comitati scientifici sono, al momento, circa trenta¹³. Molti di essi sono incardinati presso le agenzie europee, alcune delle quali appositamente istituite per dare all'attività di consulenza scientifica un adeguato supporto organizzativo e strumentale.

I collegi in esame trovano riconoscimento normativo nell'art. 95, paragrafo 3, del Trattato Ce e si caratterizzano in quanto: a) svolgono attività di consulenza scientifica, in particolare nelle materie della sanità e della sicurezza, della protezione dell'ambiente e della protezione dei consumatori; b) forniscono consulenza alla Commissione e alle istituzioni legislative europee; c) intervengono nella fase di elaborazione delle proposte normative, sia legislative che esecutive¹⁴.

I compiti svolti dai comitati scientifici sono essenzialmente di due tipi.

In primo luogo, si tratta di compiti di valutazione tecnica, finalizzati alla identificazione di rischi attuali o potenziali derivanti da un prodotto o da un processo (c.d. *risk assessment* o valutazione scientifica del rischio). L'attività di *valutazione* del rischio è, in linea di principio, distinta e

¹³ Quindici comitati scientifici permanenti sono attivi nel settore della *health and safety regulation*. Di questi, nove operano all'interno della Autorità europea per la sicurezza alimentare, tre sono integrati nelle strutture dell'Agenzia europea per i medicinali e tre continuano ad operare nell'ambito della direzione generale per la sicurezza e la protezione dei consumatori. Vi sono, poi, una dozzina di comitati scientifici che operano nei settori dell'ambiente e della salute umana, animale e vegetale.

¹⁴ Sono consultati, infatti, sia nella fase di iniziativa legislativa, sia nella fase di esecuzione, cioè, più esattamente, nella fase di preparazione delle misure che la Commissione adotta secondo una delle procedure – generalmente, quella di regolamentazione – disciplinate dalla decisione comitologia.

strumentale rispetto alla *gestione* del rischio medesimo: quest'ultima, essendo un'attività discrezionale che implica scelte di valore (circa il grado di rischio socialmente accettabile), è rimessa alle istituzioni europee politicamente responsabili (la Commissione, il Consiglio e il Parlamento)¹⁵.

In secondo luogo, i comitati scientifici hanno compiti di raccordo e di coordinamento delle autorità nazionali (e internazionali) competenti a valutare l'esistenza di rischi in un dato settore. Questa attività di coordinamento è volta a favorire lo scambio delle conoscenze scientifiche su cui si fondano le decisioni pubbliche assunte ai vari livelli di governo.

In una prospettiva più ampia, i collegi in esame giocano un ruolo importante nel contesto della *governance* europea e globale. Come riconosciuto dalla Corte di giustizia nel 1984, le autorità nazionali, allorché adottano decisioni in materia alimentare, non possono non tenere conto «dei risultati della ricerca scientifica internazionale, e, in particolare dei risultati dei lavori del comitato scientifico comunitario per l'alimentazione umana, della Commissione del *Codex Alimentarius* della Fao e dell'Organizzazione mondiale della sanità»¹⁶. La moltiplicazione degli standards e dei livelli di regolazione determina una concorrenza regolatoria nella quale l'affidabilità e la competenza degli organi di consulenza scientifica assume un peso rilevante.

Così, i comitati scientifici, oltre a promuovere la costruzione di reti di cooperazione tra regolatori, e dunque a fungere da elemento di sutura tra il livello nazionale e il livello internazionale, forniscono alle istituzioni europee l'*expertise* indispensabile per perseguire una duplice – per certi versi, contraddittoria – strategia: nella *regulatory competition* con le autorità nazionali, far prevalere la *grundnorm* dell'integrazione dei mercati; nella *regulatory competition* a livello internazionale, far prevalere le esigenze di protezione dei consumatori, ispirate al principio di precauzione¹⁷.

¹⁵ Cfr. *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, COM (2000) 1 def.

¹⁶ Causa 178/84, *Commissione c. Germania*, 12 marzo 1987, par. 52.

¹⁷ Sulla difficile compatibilità del principio di precauzione con le ragioni del commercio internazionale, ci si limita a segnalare J. Scott e E. Vos, *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in C. Joerges e R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 253 ss., e N. Salmon, *A European Perspective on the Precautionary Principle. Food Safety and the Free Trade Imperative of the WTO*, in *European Law Review*, 2002, p. 138 ss.

2.2. I comitati di rappresentanti di interessi

A differenza dei comitati scientifici, i comitati di rappresentanti di interessi sono collegi rappresentativi. I loro membri sono incaricati di tutelare, nell'ambito del *decision-making* europeo, gli interessi di categorie socio-economiche e gruppi organizzati a livello europeo e nazionale.

Sotto il profilo organizzativo, si possono distinguere due diverse tipologie di comitati di rappresentanti di interessi: i collegi a struttura paritetica (o bipartita) ed i collegi a struttura tripartita. La differenza principale attiene alla composizione: più esattamente, alla natura, al numero e alla proporzione dei componenti.

I collegi bipartiti sono composti esclusivamente da membri non governativi, provenienti dalle parti sociali organizzate a livello europeo. I collegi a struttura tripartita, invece, hanno composizione mista, in quanto un terzo dei partecipanti è rappresentato da funzionari degli Stati membri e gli altri due terzi da esponenti delle contrapposte categorie d'interessi organizzate a livello nazionale. Inoltre, nei collegi bipartiti il numero di membri è predeterminato nel suo ammontare complessivo (oscillando tra le venti e le sessanta unità) ed è ripartito tra le diverse organizzazioni secondo un criterio ponderato, per tener conto del loro diverso grado di rappresentatività. I collegi tripartiti, invece, sono composti da sei o tre membri titolari – e altrettanti membri supplenti – per Stato membro, ripartiti equamente tra amministrazioni nazionali, organizzazioni sindacali e organizzazioni dei datori di lavoro.

Salvo eccezioni, i collegi paritetici sono istituiti dalla Commissione ed i collegi tripartiti dal Consiglio. La consultazione, di regola, non è obbligatoria. I collegi tripartiti sono coinvolti in ugual misura nella fase di preparazione e nella fase di esecuzione. I collegi bipartiti, invece, generalmente non sono consultati in relazione a concrete proposte normative, ma nella fase ancora antecedente di *preliminary policy-orientations*¹⁸.

¹⁸ Tuttavia, tali comitati possono essere ascoltati dalla Commissione anche nella fase dell'esecuzione: nell'applicazione della normativa primaria, possono evidenziarsi problemi la cui soluzione può richiedere la consultazione dei diretti interessati per il tramite del comitato. Si veda, ad esempio, l'art. 1, comma 2, della decisione della Commissione 98/235/Ce, riguardante i comitati consultivi nel settore della politica agricola comune.

I comitati bipartiti hanno due attribuzioni principali: la prima è assistere la Commissione, nella fase di *policy-development*, per agevolare la definizione di un orientamento che possa, poi, ricevere il supporto dei gruppi sociali ed economici interessati; la seconda è promuovere il dialogo tra gli attori sociali di un dato settore¹⁹. I comitati a composizione tripartita hanno, invece, attribuzioni più varie: sono consultati dalla Commissione nella fase di *policy-development* su questioni di carattere generale, sono coinvolti nell'attività di attuazione e di valutazione, ed hanno talora addirittura compiti di proposta²⁰; inoltre, svolgono compiti di coordinamento delle politiche nazionali e di concertazione tra le amministrazioni nazionali e le parti sociali²¹.

Per l'Unione europea, la consultazione dei comitati di rappresentanti di interessi presenta un duplice vantaggio: da un lato, serve ad accrescere l'*input legitimacy* delle iniziative comunitarie, in quanto promuove il coinvolgimento nel processo decisionale europeo dei destinatari diretti dell'attività di regolazione; dall'altro, serve a rafforzare l'*output legitimacy*, nella misura in cui i membri del comitato forniscano alla Commissione le informazioni e la collaborazione necessarie per una efficace attuazione del diritto europeo²².

II. L'INFLUENZA SUL PROCESSO DECISIONALE

¹⁹ Tale attribuzione è tipica dei comitati di dialogo settoriale: attraverso tali organi la Commissione, in attuazione dell'articolo 139 Tr. Ce, tenta di favorire la nascita di un dialogo tra le parti sociali a livello europeo (cfr. decisione Commissione 98/500/Ce del 20 maggio 1998, primo considerando).

²⁰ L'art. 25, lett. c, reg. n. 1612/68, ad esempio, prevede che il Comitato consultivo in materia di libera circolazione dei lavoratori possa formulare proposte motivate di revisione della disciplina in materia.

²¹ Il campo di elezione dei comitati di rappresentanti di interessi a composizione tripartita è il settore della politica sociale. I principali collegi di questo tipo hanno competenze trasversali, ad esempio in materia di libera circolazione dei lavoratori, di gestione del Fondo sociale europeo, di sicurezza e salute sul luogo di lavoro.

²² Per una più ampia analisi dell'organizzazione e del funzionamento dei vari gruppi di comitati dell'Unione europea, M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti composti*, Milano, Giuffrè, 2005, cap. II, III e IV.

Dall'analisi sin qui compiuta emergono due indicazioni di carattere generale. La prima è che l'Unione europea non è un sistema multi-livello, poiché una folta ed eterogenea schiera di comitati, collocati a metà strada tra l'amministrazione comunitaria e gli esecutivi nazionali, opera come elemento di sutura tra il livello di governo europeo e quello statale. La seconda è che l'attività dei comitati incide – in misura diversa secondo la tipologia di collegi considerata – sulla elaborazione, approvazione e legittimazione delle norme europee.

In questa seconda parte dell'indagine ci si propone di esaminare l'impatto dell'attività dei comitati sul processo decisionale europeo. Da una parte, si intende verificare in che modo l'intervento dei comitati condizioni l'equilibrio istituzionale esistente tra la Commissione, cui è affidata la cura dell'interesse comunitario, ed il Consiglio, che istituzionalmente rappresenta gli interessi nazionali. Dall'altra, si sottopongono a vaglio critico due punti di vista che rivelano un fraintendimento del ruolo dei comitati: si allude alla opinione secondo cui gli equilibri del processo decisionale europeo scaturirebbero dalla tensione tra la «sovranazionalità normativa» e «intergovernativismo decisionale»²³; e alla più recente tesi che individua nel sistema dei comitati europei una manifestazione, sia pure embrionale, di «*deliberative supranationalism*»²⁴.

La ricostruzione che segue è fondata sulla distinzione tra collegi reali (o di ponderazione) e collegi virtuali (o di composizione)²⁵. Come si vedrà, alcuni gruppi di comitati dell'Unione (i comitati scientifici e i comitati di esperti governativi) svolgono funzioni di ponderazione, in quanto intervengono per garantire la consistenza tecnica delle decisioni. Altre tipologie di comitati (in particolare, i comitati della comitologia e del Consiglio) esercitano, invece, funzioni di composizione, in quanto servono a dirimere in via preventiva conflitti, potenziali o attuali, tra interessi nazionali ed europei.

²³ J.H.H. Weiler, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, cit.

²⁴ C. Joerges e J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, cit.

²⁵ La distinzione tra collegi amministrativi di ponderazione e di composizione è stata elaborata dalla scienza giuridica italiana. Anticipata da M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1950, p. 204, ed accolta da L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, Milano, Giuffrè, 1956, p. 16 ss., e U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1962, p. 123 ss., la distinzione è stata poi compiutamente sviluppata da S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 188 ss.

Se riassuntivamente può affermarsi che «*EU committees embody primarily three decision making dynamics: 1) defending nation state preferences (intergovernmentalism), 2) providing neutral expertise (functionalism), and 3) defending the “common European good” (supranationalism)*»²⁶, l'analisi che segue mira ad introdurre ulteriori specificazioni, distinguendo tra le diverse forme di influenza esercitate sul *decision-making* europeo dai vari tipi di comitati.

1. L'attività di ponderazione: la «qualità» delle norme europee

Il fine della ponderazione è il fine tipico dei collegi reali, che servono appunto a «decidere meglio». L'accurata valutazione di una decisione è favorita, in questo tipo di collegi, da un dato strutturale, che vale a differenziarli dai collegi virtuali: l'assenza, al loro interno, di interessi eterogenei. Nei collegi reali, «ciascuno dei componenti cura il medesimo interesse, e l'opera di ciascuno di essi è necessaria per la cura di tale interesse quale è voluta dalla norma»²⁷.

I comitati scientifici sono l'unico gruppo di comitati europei ad avere la struttura propria dei collegi reali: i loro membri non sono rappresentativi di alcun interesse esterno al comitato e sono, perciò, dediti, in via esclusiva, alla cura ottimale dell'interesse individuato dalla normativa comunitaria.

Questo dato strutturale condiziona il carattere dell'attività di tali comitati. Data la natura non rappresentativa dei membri, non può aver luogo alcuna negoziazione politica (c.d. *bargaining*). La discussione di un *dossier* non tende al bilanciamento tra interessi contrapposti, ma al mero scambio di opinioni e di giudizi tecnici. Il modo di decisione dei comitati scientifici è, perciò, deliberativo, cioè fondato sull'*arguing*, sulla capacità di persuasione derivante dal carattere tecnico degli argomenti utilizzati. L'obiettivo finale è la valutazione della consistenza scientifica della proposta avanzata dalla Commissione. L'effetto che ne consegue è un accrescimento della razionalità del processo decisionale europeo.

I comitati scientifici non sono, però, gli unici collegi dell'Unione ad avere una funzione di ponderazione. Nella fase di iniziativa del *decision-*

²⁶ J. Trondal, *An Institutional Perspective on EU Committee Decision Making*, Center of European Studies Working Papers (CesWP), n. 6, 2003, p. 5 (www.hia.no/oksam/ces/), ora anche in B. Reinalda e B. Verbeek (eds.), *Decision Making within International Organizations*, London, Routledge, 2004, p. 154 ss.

²⁷ S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, cit., p. 195.

making comunitario, la Commissione consulta anche altri collegi con compiti affini: i comitati di esperti governativi. Tali organi sfuggono ad un inquadramento univoco. Dal punto di vista della struttura, sono classificabili come collegi virtuali, in quanto gli interessi in essi rappresentati sono eterogenei. Tuttavia, dal punto di vista funzionale, svolgono un'attività prevalentemente finalizzata alla ponderazione: i membri che vi si riuniscono sono funzionari nazionali incaricati di individuare, sulla base della loro *expertise* e alla luce delle pratiche amministrative del loro paese, le soluzioni tecniche e normative da assumere come *standards* comuni.

Tali comitati intervengono, come detto, principalmente nella fase di iniziativa, cioè in uno stadio del processo decisionale in cui è raro che le posizioni degli Stati siano già delineate. L'attività di tali collegi, perciò, non tende tanto a comporre interessi (giacché questi non sono ancora compiutamente identificati), quanto a favorire uno scambio di punti di vista e di opinioni tra esperti della materia e a fornire alla Commissione informazioni utili per una migliore ponderazione della propria iniziativa (informazioni che spesso le consentono di «anticipare» gli orientamenti nazionali che si definiranno nei successivi stadi del processo decisionale).

Dunque, nella fase di iniziativa, alla ponderazione garantita dai comitati scientifici si aggiunge quella derivante dalla consultazione di amministratori nazionali tecnicamente competenti. Il tutto, a beneficio della «qualità» delle proposte della Commissione.

Non solo: l'accurata valutazione della consistenza tecnica della proposta serve anche ad agevolare l'opera di accomodamento tra interessi nazionali divergenti compiuta – come si vedrà – dai comitati che intervengono nelle successive fasi decisionali. In questo senso, la collegialità reale (rappresentata dai comitati scientifici, ma anche dai comitati di esperti governativi) funge, nell'ordinamento europeo, da tecnica di facilitazione della composizione operata dalla collegialità virtuale.

2. L'attività di composizione: la prevenzione dei conflitti politici

Nelle fasi successive a quella di iniziativa, la proposta della Commissione viene sottoposta all'esame di comitati – del Consiglio (in sede legislativa) e della comitologia (in sede esecutiva) – che hanno la struttura propria dei collegi virtuali: i loro componenti, infatti, sono portatori di interessi nazionali eterogenei. Anche il loro fine è quello

tipico dei collegi virtuali, e cioè il contemperamento tra interessi diversi. L'eterogeneità degli interessi compresenti – che, nei comitati di esperti governativi, coinvolti nella fase dell'iniziativa, non emerge o resta quiescente – si traduce qui in una potenziale fonte di conflitti, che si attualizza nella misura in cui ci si avvicini alla decisione finale.

A differenza dei comitati di esperti governativi, nei quali non si vota, i comitati della comitologia e i comitati del Consiglio concludono l'esame dei *dossiers* loro assegnati con una deliberazione. Per i comitati della comitologia vale la regola secondo cui «il parere è formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafo 2, del trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione»²⁸. Nei comitati del Consiglio, invece, la regola non scritta è quella della deliberazione per *consensus*.

Il dato è singolare: i *comitology committees* seguono la regola di decisione del Consiglio, mentre i comitati del Consiglio no. Da ciò deriva una interessante implicazione. Il principio maggioritario è, nei collegi virtuali, «lo strumento stesso attraverso il quale si realizza la funzione del collegio, cioè la composizione», che esige appunto «il prevalere totale di una delle opinioni sull'altra, quella minoritaria»²⁹. Se questo è vero, come è possibile che i comitati del Consiglio riescano a comporre pur deliberando per *consensus*?

In realtà, il principio maggioritario è coesenziale alla finalità compositoria solo quando il conflitto tra gli interessi sia attuale. Così, nei comitati del Consiglio, l'opposizione di una sola delegazione che si ritenga pregiudicata dall'accordo è sufficiente a bloccare la formazione di una decisione preliminare: la regola del consenso non consente la composizione; comporta, anzi, un deferimento della questione all'istanza politica, cioè al Consiglio. La regola consensuale non impedisce, invece, a tali comitati di comporre *in via preventiva*, cioè di contemperare l'interesse sovranazionale (primario) con gli interessi nazionali (secondari) prima dell'insorgere di un conflitto (e per evitare che questo esito si produca). La composizione compiuta in seno ai comitati del Consiglio è perciò da intendersi come operazione di bilanciamento condotta in modo cooperativo, e non come risoluzione di un conflitto già in atto.

I comitati della comitologia deliberano, invece, a maggioranza qualificata. Di conseguenza, rispetto ai comitati del Consiglio, sono dotati di una capacità di composizione, per così dire, rafforzata. Oltre al

²⁸ Art. 4, comma 2, e 5, comma 2, dec. 1999/468/Ce.

²⁹ S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, cit., p. 297.

contemperamento in via preventiva di interessi potenzialmente confliggenti, tali collegi sono in grado di risolvere anche una situazione di conflitto *attuale* tra gli interessi nazionali, entro i limiti concessi dal principio maggioritario. Tale **principio** permette, infatti, al collegio di manifestare una volontà unitaria, sacrificando gli interessi minoritari.

La diversa capacità compositoria dei due gruppi di collegi ha una sua *ratio*. L'esigenza di raggiungere un accordo tra le amministrazioni, per evitare la «politicizzazione» della questione in Consiglio, già forte nei comitati del Consiglio, è massima nei comitati della comitologia: qui, i problemi affrontati sono essenzialmente di natura amministrativa e sarebbe, perciò, un controsenso affidarne la soluzione ad un collegio politico.

In astratto, dunque, nei comitati del Consiglio la composizione è da intendersi esclusivamente nel senso di *contemperamento in via preventiva di un conflitto potenziale*, mentre nei comitati della comitologia la composizione può intendersi in senso più ampio, cioè come *risoluzione di un conflitto attuale*.

In concreto, la differenza tra l'attività di composizione dei comitati del Consiglio e quella dei comitati della comitologia si attenua. La ragione è che in entrambi i tipi di collegio prevalgono il principio cooperativo e l'adozione di decisioni per *consensus*.

Nei comitati del Consiglio, la cooperazione tra la Commissione, la presidenza di turno e le delegazioni nazionali discende dal riconoscimento della primazia dell'interesse sovranazionale. Le delegazioni, se le istruzioni ricevute concedono loro margini di autonomia, tendono ad accettare un ragionevole sacrificio dell'interesse nazionale, nella consapevolezza che il perseguimento dell'interesse comune comporti la soddisfazione (sia pure parziale) dell'interesse nazionale curato. Quando, invece, le istruzioni fornite dalla capitale impediscono alla delegazione di accogliere la soluzione proposta, diviene impossibile raggiungere una decisione unanime, con conseguente deferimento della decisione ai ministri. Questo esito, come detto, molto spesso è evitato: la composizione operata dai comitati del Consiglio il più delle volte è coronata da successo³⁰. Ciò conferma che la deliberazione per consenso (invece che a maggioranza) non è incompatibile con la finalità compositoria; si rivela, anzi, funzionale all'instaurazione di una logica cooperativa.

³⁰ Come dimostrano le stime, già ricordate, secondo cui il 70-75 per cento delle decisioni formali del Consiglio è già compiutamente definito dai comitati ed un altro 10-15 per cento dal Coreper.

Analogamente, nei comitati della comitologia la composizione si risolve in un sforzo collettivo, e dunque cooperativo, teso ad individuare una soluzione comune ai problemi di ordine applicativo. I diversi interessi ivi rappresentati non sono politici, ma amministrativi. Ciò che conta, per le amministrazioni nazionali, è che la normativa comunitaria possa essere attuata nei rispettivi ordinamenti senza comportare costi elevati. L'obiettivo delle delegazioni nazionali e della Commissione è, perciò, comune: non si tratta tanto di raggiungere un compromesso politicamente accettabile o soddisfacente, quanto di elaborare una norma che sia concretamente applicabile (e che lo sia in modo uniforme in tutti gli Stati membri). Come nei comitati del Consiglio, perciò, prevale la ricerca di una soluzione comune, condivisa dalla collegialità; prevale, cioè, la composizione in via preventiva di interessi nazionali ed europei potenzialmente divergenti. Che sia così, lo dimostra ancora una volta la prassi: nei comitati della comitologia le deliberazioni per *consensus* sono molto più frequenti della deliberazioni a maggioranza.

Se in senso al comitato (del Consiglio o della comitologia) non si riesce a raggiungere un accordo (unanime o maggioritario), il potere di decidere è rimesso – come detto – al Consiglio. Questo passaggio di potere lascia trasparire una tendenziale «divisione del lavoro», nel processo decisionale europeo, tra collegi amministrativi e collegi politici: i primi sono chiamati, a valutare la razionalità delle proposte normative della Commissione (ponderazione) e a «disinnescare» i conflitti tra interessi nazionali ed europei prima che essi esplodano (composizione); i secondi, invece, si occupano della gestione del conflitto in atto. Così, quando il tentativo di prevenzione compiuto in seno al comitato fallisce, le condizioni per una decisione concordata si riducono e si delinea una contrapposizione tra interessi, tra «amici» e «nemici»³¹. Al contemperamento compiuto sulla base dei criteri legali-razionali propri della logica amministrativa subentra la logica politica dello «scambio» e della «distribuzione» dei benefici derivanti dalla decisione. Tale fase è intrinsecamente conflittuale, poiché genera vincitori e vinti. La gestione del conflitto in tal modo generato richiede, perciò, l'intervento del collegio politicamente responsabile, il Consiglio.

In definitiva, il ruolo dei comitati nel *decision-making* europeo può essere così sintetizzato. Da un lato, la collegialità reale (cui vanno ricondotti i comitati scientifici e, in parte, i comitati di esperti governativi) funge da strumento di garanzia della qualità della normazione comunitaria

³¹ C. Schmitt, *Il concetto di "politico"*, (1932), ora in Id., *Le categorie del "politico"*, Bologna, Mulino, 1972, p. 101 ss.

e di facilitazione della successiva attività di composizione. Dall'altro lato, la collegialità virtuale (che trova la sua manifestazione principale nei comitati del Consiglio e nei comitati del comitologia) favorisce il raggiungimento di decisioni consensuali e assicura il coinvolgimento delle amministrazioni nell'attività di normazione europea. Il beneficio che ne consegue è duplice, in quanto si previene l'insorgere di conflitti politici (a vantaggio dell'*efficienza* del processo decisionale) e si eleva la probabilità che le norme siano attuate negli ordinamenti nazionali (a vantaggio dell'*efficacia* del diritto europeo).

3. Tra «sovrانazionalità normativa» e «intergovernativismo decisionale»: il terzo carattere della sovranazionalità europea

Il ruolo svolto dai comitati nel processo decisionale europeo – più esattamente, il loro impatto sull'equilibrio tra l'interesse sovranazionale promosso dalla Commissione e gli interessi nazionali difesi dal Consiglio – è stato a lungo frainteso e sottovalutato.

Secondo una nota ricostruzione, il sistema sovranazionale comunitario è la risultante della «*interaction of low decisional and high normative supranationalism*»³². L'elevato grado di sovranazionalità normativa discende dai principi di supremazia ed efficacia diretta del diritto comunitario sanciti dalla Corte di giustizia: sotto questo profilo, l'ordinamento comunitario si avvicina ad un sistema federale. Tuttavia, il grado di sovranazionalità decisionale è molto più limitato, a causa dell'accentramento del potere decisionale nel Consiglio: la prevalenza delle dinamiche intergovernative – proprie delle organizzazioni internazionali – risponde all'esigenza degli Stati di controllare gli esiti decisionali, secondo la logica «*the harder the law, the harder the law-making*»³³.

Rispetto a questo complesso equilibrio tra «sovrانazionalità normativa» e «intergovernativismo decisionale», i comitati costituiscono fattori di declino dell'autonomia della Commissione e, al contempo, di accentuazione del carattere intergovernativo del *decision-making* europeo.

³² J.H.H. Weiler, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, cit., p. 304 s.

³³ J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 1991, vol. 100, n. 2, p. 2426, ora in Id., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Mulino, 2003, p. 69: «[t]he "harder" the law in terms of its binding effect both on and within the states, the less willing states are to give up their prerogative to control the emergence of such law or the law's "opposability" to them».

Così, il Coreper e i comitati del Consiglio eroderebbero il potere di iniziativa della Commissione, sottoponendolo ad un rigido controllo intergovernativo, e i comitati della comitologia, per analoghe ragioni, indebolirebbero la Commissione nell'esercizio dei compiti di esecuzione³⁴.

Indubbiamente, i comitati sono un importante strumento di rappresentanza e salvaguardia degli interessi nazionali nel processo decisionale comunitario. Quegli interessi sono acquisiti e tutelati tramite i comitati di esperti governativi nella fase di iniziativa, mediante i comitati del Consiglio nella fase legislativa, e attraverso i comitati della comitologia nella fase esecutiva. In considerazione di questo dato, si sarebbe tentati di concludere che i comitati accentuino il predominio degli Stati membri sul *decision-making* europeo e che questo, «catturato» dagli interessi particolari, risulti incapace di progredire oltre il «minimo comune denominatore». Ciò confermerebbe la tesi secondo cui la «sovranazionalità normativa» sarebbe controbilanciata dall'«intergovernativismo decisionale», ossia dalla prevalenza degli interessi nazionali nella sfera deliberativa.

Questa ricostruzione appare inadeguata. Nel processo decisionale comunitario sono previsti meccanismi che consentono di promuovere l'interesse sovranazionale al di là del «minimo comune denominatore». L'estensione del voto a maggioranza in Consiglio e il ruolo di co-decisore assunto dal Parlamento europeo sono solo due di essi. Un ulteriore fattore di superamento dell'«intergovernativismo decisionale» è rappresentato appunto dai comitati: come alcuni osservatori hanno constatato, in seno a tali collegi prende corpo un *multi-bureaucratic decision-making* nel quale prevale un orientamento sovranazionale³⁵.

³⁴ J.H.H. Weiler, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, cit., p. 285 e 288; Id., *Il sistema comunitario europeo*, cit., p. 74 ss., spec. 82 s.; Id., *The Transformation of Europe*, cit., p. 2424.

Si veda, inoltre, J.H.H. Weiler, *Epilogue: "Comitology" as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy*, in C. Joerges e E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, cit., p. 343-346 (tr. it. *La Comitologia: infranazionalismo, costituzionalismo e democrazia*, in Id., *La Costituzione europea*, Bologna, Mulino, 2003, p. 603-608), dove si discute il problema della legittimità dei comitati, qualificati come fenomeno di «infranationalism».

³⁵ La letteratura sul tema è, ormai, cospicua e principalmente alimentata dalla scuola di Oslo: ci si limita a segnalare M. Egeberg, *Transcending Intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision making*, in *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, n. 3, p. 456 ss.; K. van Kersbergen, *Political allegiance and European integration*, in *European Journal of Political Research*, 2000, 37, p. 1 ss.; J. Trondal, *How Supranational Are Intergovernmental Institutions?*

Ad esempio, in un caso riguardante l'importazione nell'Unione europea di prodotti tessili cinesi eccedenti i quantitativi previsti, la misura esecutiva proposta dalla Commissione, favorevole all'ammissione delle merci, ha ottenuto il consenso del comitato di gestione competente. La decisione, però, annullata dalla Corte di giustizia per difetto di competenza della Commissione³⁶, è stata poi rovesciata dal Consiglio, che ha negato l'accesso ai prodotti cinesi in esubero.

Come questo episodio dimostra, non è infrequente che l'orientamento di un comitato sia più favorevole alla (proposta avanzata dalla) Commissione di quanto lo sia l'orientamento del Consiglio. Ricorrendo allo strumentario concettuale della teoria dell'agenzia, potrebbe dirsi che il modo in cui sono configurate le procedure di comitato concede alla Commissione (*agent*), delegata dal Consiglio (*principal*), margini significativi di autonomia («*bureaucratic drift*»). Tali margini di autonomia, se da un lato pongono delicati problemi di legittimità ed *accountability*³⁷, dall'altro sono un preziosissimo meccanismo di integrazione, o – se si preferisce – di superamento dell'«intergovernativismo decisionale»³⁸.

Assessing the Socializing Power of Council Working Parties, in *CesWP*, n. 1/2003 (<http://www.hia.no/oksam/ces>); Id., *EU Committees as Sites of Europeanisation*, ivi, n. 2/2003; M. Egeberg, G.F. Schäfer, J. Trondal, *The Many Faces of EU Committee Governance*, ivi, n. 4/2003, e ora anche in *West European Politics*, 2003, vol. 26, n. 3, p. 19 ss.; J. Trondal e F. Veggeland, *Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees*, in *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10, n. 1, p. 59 ss.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 19 novembre 1998, *Portogallo c. Commissione*, causa C-159/96, in *Racc.*, 1998, p. I-7379.

³⁷ Per una discussione dei quali, sia consentito rinviare a M. Savino, *The Constitutional Legitimacy of the EU Committees*, in *Cahiers européens de Sciences Po*, n. 3/2005 (consultabile all'indirizzo: www.portedeurope.org).

³⁸ Cfr. A. Ballman, D. Epstein e S. O'Halloran, *Delegation, Comitology and the Separation of Powers in the European Union*, in *International Organization*, 2002, vol. 56, n. 3, p. 551 ss., dove si giunge a conclusioni particolarmente interessanti: «*the Commission, and by extension the Parliament, might actually welcome the presence of comitology committees in the policymaking process, as they give the Commission more leverage in its bargaining vis-à-vis the Council. [...] the dynamics of this process have been misunderstood, insofar as comitology committees have been accused of subverting the Commission's policies. In fact, relative to a situation where Commission proposals are referred directly to the Council with no intervening committees, the comitology committees move outcomes closer to the Commission's (more integrationist) preferences, and away from the Council's. Thus [...] the committees are an instrument of greater, rather than less, integration in the EU*» (p. 567 e 571).

La presenza dei comitati europei incide sull'equilibrio tra il polo sovranazionale e il polo intergovernativo anche in un altro modo. Si allude all'efficienza della Commissione e del Consiglio come istituzioni deliberative dell'Unione e al contributo che, a questo riguardo, i comitati forniscono. Il problema è quello, ben noto, della «*joint-decision-trap*». Affinché una norma europea sia approvata, è necessario che gli esecutivi nazionali, riuniti nel Consiglio, trovino un compromesso (unanime o maggioritario, secondo la regola di voto) sulla proposta avanzata dalla Commissione. Il rischio è che l'accordo sia raggiunto, dopo lunghe negoziazioni, al *lowest common denominator*, con pregiudizio dell'efficienza decisionale e della capacità della Comunità di perseguire l'interesse comune. Ci si può chiedere, allora, come sia possibile che, nonostante la «trappola della decisione congiunta», l'Unione europea conservi un elevato grado di efficienza decisionale – superiore a quello di molte altre organizzazioni internazionali – e prosegua così il suo percorso di evoluzione istituzionale³⁹.

Per fornire una risposta soddisfacente, sembra necessario andare oltre la contrapposizione tra sovranazionalità normativa e intergovernativismo decisionale⁴⁰ ed includere, nel quadro ricostruttivo, la dimensione transgovernativa. Il «segreto» dell'efficienza decisionale europea risiede in buona parte nei comitati: più del voto a maggioranza in Consiglio, è il ricorso a tali organi deliberativi che permette di aggirare la «trappola della

³⁹ La negoziazione intergovernativa, fondata su *package deals* e *side payments*, conduce a soluzioni sub-ottimali, «*which are unable to achieve realizable common gains or to prevent avoidable common losses*». Non solo: poiché questo sistema decisionale consente agli egoismi nazionali di prevalere anche sistematicamente, «*joint-decision systems are a "trap" in yet another, and more important sense. They are able to block their own further institutional evolution*» (così F.W. Scharpf, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in *Public Administration*, 1988, vol. 66, p. 265 e 267). La tesi della «trappola della decisione congiunta» mette, dunque, in evidenza il limite principale della ricostruzione in chiave dualistica della sovranazionalità europea: se si assume che l'approfondimento della sovranazionalità normativa accentui i tratti intergovernativi del processo decisionale, non risulta, poi, agevole spiegare come sia possibile aggirare la «*joint-decision trap*»; come sia possibile, cioè, che, nonostante il deterioramento della capacità decisionale del Consiglio, l'Unione europea conservi la sua capacità di *problem-solving*.

⁴⁰ Un tentativo in tal senso è compiuto, oltre che da C. Joerges e J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, cit., anche da J. De Areilza, *Sovereignty or Management? The Dual Character of EC's Supranationalism – Revisited*, in *Jean Monnet Working Papers*, n. 2/1995 (www.jeanmonnetprogram.org), il quale, pur muovendo da premesse analoghe a quelle qui assunte, sembra non trarne tutte le possibili implicazioni.

decisione congiunta». Grazie alla particolare conformazione delle procedure di comitologia e alla procedura dei «punti A» seguita dai comitati del Consiglio, la gran parte delle decisioni europee è sottratta al controllo dei ministri nazionali e adottata dalla Commissione in cooperazione con i funzionari nazionali⁴¹. L'esercizio del potere di veto da parte delle singole delegazioni o delle minoranze di blocco nei comitati è una rara eccezione, che conferma la regola della cooperazione e del consenso⁴². La tensione tra l'erosione della potestà normativa statale (prodotta dall'efficacia diretta del diritto europeo e dalla sua espansione a nuove materie) e l'attenuazione della sovranazionalità decisionale (causata dalle negoziazioni intergovernative tra i ministri in seno al Consiglio) viene quotidianamente gestita – e, il più delle volte, risolta – dai funzionari che si riuniscono nei comitati dell'Unione europea.

Alla luce di queste considerazioni, la tesi che intende i comitati come strumenti utilizzati dagli Stati per controllare la Commissione nell'esercizio delle sue funzioni o, addirittura, come mezzi di sottrazione ed erosione di quelle funzioni a favore della componente intergovernativa, rivela un duplice vizio di prospettiva. Il primo è l'equivoco dello *State-as-a-unit*: come le amministrazioni nazionali non

⁴¹ Si ricorda, infatti, che, nel caso di parere favorevole di un comitato della comitologia, la misura esecutiva è adottata (senza modifiche) direttamente dalla Commissione; nel caso, invece, di accordo raggiunto in seno ad un comitato del Consiglio, la decisione preliminare viene approvata dal Consiglio come «punto A», cioè senza discussione.

⁴² Questo percorso esplicativo era stato già indicato, sia pure indirettamente, dallo stesso F.W. Scharpf, *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, cit., p. 272, il quale, dopo aver paventato il rischio di crisi della capacità di *problem-solving* della Comunità, prospetta una via di uscita: «“*Problem solving*” is, after all, a style of decision making that is frequently encountered in decision situations which are formally operating under hierarchical or majority decision rules, even though there may be de facto unanimity for most practical purposes. Indeed, it may be the secret of their success: “participative management” (as distinguished from “laissez-faire management”) is likely to profit from the creativity and intelligence of employees precisely because disintegrative tendencies are held in check by a hierarchical authority that has abdicated some, but not all, of its functions».

Per un interessante sviluppo di tale intuizione, si veda A. Héritier, *Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 1 s. e *passim*, secondo la quale i molteplici «*subterfuges*», ossia le strategie che consentono di prevenire il *deadlock* o *impasse* politica (*joint decision-trap*), «*become second nature to European policy-making*». Si veda anche J. Neyer, *Explaining the unexpected: efficiency and effectiveness in European decision-making*, in *Journal of European Public Policy*, 2004, vol. 11, n. 1, p. 19 ss., che analizza il contributo fornito dai comitati all'efficienza e all'efficacia del processo decisionale europeo.

sono mera emanazione dei governi, così i comitati europei non sono una semplice proiezione del Consiglio; sono, invece, elementi transgovernativi che rispondono a dinamiche e procedure diverse da quelle proprie della sfera intergovernativa. Il secondo vizio risiede nella ricostruzione della sovranazionalità europea in chiave dualistica, come contrapposizione tra «sovranazionalità normativa e sovranazionalità decisionale»: questa impostazione nega rilevanza alla componente transgovernativa, che invece configura una autonoma «terza dimensione» della sovranazionalità europea.

4. Sovranazionalità «deliberativa» o «procedurale»?

Come si è tentato di chiarire, sebbene i comitati siano strumenti di rappresentanza di interessi nazionali, le decisioni di tali collegi tendono a salvaguardare il perseguimento dell'interesse sovranazionale. Per chiarire questa apparente contraddizione, è necessario, a questo punto, soffermarsi sulle ragioni della «propensione» sovranazionale dei comitati: in che modo tali organi contemperano la tutela degli interessi nazionali con l'esigenza di assicurare la prevalenza dell'interesse europeo?

Una possibile risposta è fornita da quanti vedono nei comitati europei una manifestazione di «*deliberative supranationalism*». Secondo questo punto di vista, i comitati accrescono l'efficienza del processo decisionale e l'efficacia dei suoi esiti perché favoriscono la ricerca della soluzione tecnicamente ottimale, mentre la considerazione degli interessi nazionali avrebbe un rilievo secondario. La discussione di un *dossier* in seno ai comitati avverrebbe secondo uno stile deliberativo, fondato cioè sull'impiego di argomenti razionali e sulla capacità di persuasione (c.d. *arguing*). Nei comitati si determinerebbe, in altri termini, uno «*shift from "power to reason"*», con la duplice conseguenza che «*the motives of decision-makers become irrelevant*» e che la qualità del *decision-making* comunitario aumenterebbe⁴³.

⁴³ Cfr. C. Joerges e J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology*, cit., p. 281 s., e, degli stessi autori, *Transforming Strategic Interactions into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuff Sector*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, 4, p. 609 ss. Tra i numerosi scritti di replica alle critiche ricevute, si segnalano C. Joerges, «*Deliberative Supranationalism*» – *Two Defences*, in *European Law Journal*, 2002, p. 146 ss., e Id., «*Good Governance*» in the European Internal Market – *Two Competing Legal Conceptualisations of European Integration and their Synthesis*, in A. von Bogdandy, P.C. Mavroidis e Y. Mény (eds.), *European Integration and International*

Questa tesi, pur convergente in alcuni suoi approdi con quella qui avanzata, è formulata ad un grado di astrattezza tale da indurre il rischio di fraintendimenti.

In primo luogo, giova ribadire che i membri dei comitati sono tenuti – per gli obblighi derivanti dal rapporto di ufficio che li lega all'amministrazione di appartenenza – a curare l'interesse dello Stato che rappresentano e ad osservare le istruzioni impartite dalle capitali. Essi, infatti, essendo funzionari amministrativi nazionali, sono sottoposti al potere di direttiva e di controllo del loro operato da parte dei superiori gerarchici. Pertanto, non è chiaro in che modo la persuasione attraverso argomenti tecnici possa indurre un membro del comitato a deflettere dall'obbligo di tutelare l'interesse affidato alla sua cura.

In secondo luogo, occorre tener conto della distinzione, sopra proposta, tra collegi europei reali (o di ponderazione) e collegi europei virtuali (o di composizione). Da quella distinzione discende che non tutti i diversi tipi di comitati europei perseguono la finalità di elevare la razionalità complessiva del processo decisionale, favorendo l'*arguing* a scapito del *bargaining*. Una simile finalità è propria dei collegi reali, cioè comitati scientifici e, in una certa misura, dei comitati di esperti governativi, ma non degli altri gruppi di collegi europei, che hanno essenzialmente compiti di prevenzione dei conflitti. Pertanto, se si vuole tentare di fornire un'idea attendibile della reale incidenza dell'amministrazione per collegi europea sul *decision-making* europeo, non bisogna trascurare l'elevato grado di differenziazione funzionale esistente tra i vari gruppi di comitati⁴⁴.

Una diversa spiegazione della «propensione» sovranazionale dei comitati – non solo di quelli che ponderano in base all'*arguing*, ma anche di quelli che contemperano interessi diversi – può essere, allora, tentata facendo leva sul profilo procedurale, in particolare osservando il modo in cui sono conformate le procedure di consultazione dei collegi europei di composizione.

Innanzitutto, alla Commissione, in quanto interprete e promotrice dell'interesse comune, sono attribuite una pluralità di potestà procedurali. Sia nella fase legislativa (dunque, davanti ai comitati del Consiglio), sia

Coordination, The Hague, Kluwer, 2002, p. 219 ss., spec. 232 ss.

⁴⁴ Cfr. T. Gehring, *Bargaining, Arguing and Functional Differentiation of Decision-making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation*, in C. Joerges e E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, cit., 195 ss., il quale illustra il concetto della differenziazione funzionale fornendo interessanti esempi di divisione del lavoro tra comitati operanti nelle diverse fasi di una medesima procedura decisionale.

nella fase esecutiva (cioè davanti ai comitati della comitologia), l'istituzione sovranazionale è titolare, contemporaneamente, del potere esclusivo di iniziativa, del potere esclusivo di modificare il testo e del potere esclusivo di ritirare il progetto. Il primo potere consente alla Commissione, dopo aver sondato gli orientamenti degli esecutivi nazionali, di avanzare progetti normativi che rispondano pienamente all'interesse comunitario. Il secondo potere le garantisce il controllo su ogni singola disposizione del provvedimento e sulla sua rispondenza all'interesse comunitario⁴⁵. Il terzo potere permette alla Commissione di sottrarsi al parere negativo del comitato, quando la sua proposta non abbia un consenso sufficiente. Dunque, in virtù di tali attribuzioni, il consenso e la cooperazione della Commissione sono necessari al comitato per decidere.

La Commissione, poi, dispone di ulteriori poteri, che le consentono di controllare l'andamento dei lavori in seno al comitato. Essa, ad esempio, presiede i comitati della comitologia e ne guida le negoziazioni. Ha, inoltre, il potere di agenda, che le permette di decidere quali questioni affrontare in una stessa riunione e, così, di definire in anticipo una strategia negoziale⁴⁶. Questi ed altri accorgimenti procedurali hanno l'effetto di conferire alla Commissione una posizione di supremazia tale da garantire che l'interesse da essa curato prevalga sugli interessi nazionali.

Si può, anzi, aggiungere qualcosa di più. La posizione della Commissione, infatti, è assimilabile a quella assegnata alla c.d. amministrazione procedente nelle procedure amministrative interne. All'amministrazione procedente spettano i poteri di iniziativa, modifica, ritiro e adozione del provvedimento. Ad essa, inoltre, compete consultare i rappresentanti delle amministrazioni titolari di interessi secondari, per poter temperare tali interessi con quello primario da essa curato. Analogamente, la Commissione ha, oltre ai poteri prima descritti, l'obbligo di consultare, in seno ai comitati del Consiglio e della

⁴⁵ Il potere di modifica, in verità, non è assoluto: l'art. 250 Tr. Ce stabilisce che il Consiglio possa emendare un atto proposto dalla Commissione. Ma questa regola vale solo per il Consiglio, non per gli organi preparatori. Ciò conferma la particolare posizione di primazia assicurata all'interesse comunitario nell'ambito delle procedure deliberative dei comitati.

⁴⁶ Inoltre, non bisogna dimenticare che la Commissione è in posizione di superiorità rispetto alle delegazioni nazionali perché ha maggiori risorse di *expertise*: i rappresentanti nazionali sono in genere al massimo due, mentre la Commissione ha, per ogni progetto in discussione, almeno un esperto – il *rapporteur* – che ne ha una conoscenza molto accurata, essendone il più delle volte l'autore.

comitologia, i rappresentanti delle amministrazioni nazionali e di contemperare i loro interessi con l'interesse sovranazionale. In altri termini, le procedure decisionali dei comitati di composizione sono configurate in modo da assegnare all'interesse europeo, curato dalla Commissione, dignità di interesse primario e agli interessi nazionali, tutelati dai membri del collegio, un rilievo secondario.

L'attività di questi comitati europei si manifesta, dunque, non nelle forme del «*deliberative supranationalism*», ma nei modi della discrezionalità amministrativa: non come *arguing*, ma come bilanciamento di un interesse primario (quello sovranazionale) con una pluralità di interessi secondari (quelli nazionali). Il bilanciamento è affidato alla Commissione, che valuta, in veste di autorità procedente, se ed entro quali limiti il perseguimento dell'interesse comunitario possa essere contemperato con gli interessi nazionali. E' appunto questa forma di «amministrativizzazione» del processo decisionale comunitario che garantisce la salvaguardia dell'interesse comunitario e spiega la «propensione» sovranazionale dei comitati.

In definitiva, è probabile – come sostengono alcuni – che i processi di ri-socializzazione dei delegati nazionali in senso europeista incidano sull'orientamento dei comitati e portando alla formazione di un «*esprit de corps*»⁴⁷; ed è, altresì, possibile – come sostengono altri – che l'approccio decisionale si avvicini, specie in alcuni tipi di comitati, all'*arguing* e al *problem-solving*, più che al *bargaining*⁴⁸. Ciò nondimeno, l'aspetto procedurale appare determinante⁴⁹. Esso incide in profondità – anzi, *strutturalmente* – sugli equilibri tra Commissione e Consiglio, giacché

⁴⁷ Lo rilevava già L. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963, p. 77-9. I processi di ri-socializzazione dei funzionari nazionali in senso sovranazionale sono stati studiati in modo sistematico sin dagli anni settanta del XX secolo: lo studio pionieristico è L. Scheinman e W. Feld, *The European Economic Community and national civil servants of the member states*, in *International Organization*, 1972, vol. 26, n. 1, p. 121 ss. La letteratura più recente sul tema è richiamata nella nota 35.

⁴⁸ Come sostiene la scuola di Brema: cfr. C. Joerges e J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes*, cit.

⁴⁹ Non appare, perciò, del tutto fondata la critica rivolta al «*legalistic approach*», «reo» di rivolgere l'attenzione ai poteri e alle procedure formali, ed è dubbio, altresì, che il «*behavioural approach*» sia il migliore strumento concettuale per valutare il funzionamento e l'influenza dei comitati (per questa opinione, si veda, in particolare, M.P.C.M. van Schendelen, *EC Committees: Influence Counts more than Legal Power*, cit., p. 28 s.). Dall'analisi svolta emerge, infatti, che i poteri e le procedure dei comitati contano.

rafforza la prima attraverso l'«amministrativizzazione» del procedimento di adozione delle misure esecutive comunitarie.

Non si tratta – si badi – semplicemente della constatazione che, come in molti ordinamenti statali, si è verificato un «trasferimento all'amministrazione del processo di mediazione fra diversi interessi»⁵⁰. Si tratta di qualcosa di più e di diverso: dell'istituzionalizzazione di un sistema decisionale in grado di contemperare due esigenze tra loro apparentemente inconciliabili: l'esigenza di *tutelare gli interessi nazionali* e l'esigenza di *assicurare la prevalenza dell'interesse europeo*.

5. Conclusioni

La ricostruzione del ruolo dei comitati nell'ambito del processo decisionale europeo, compiuta nella seconda parte dell'indagine, consente di formulare due conclusioni.

La prima riguarda la teorizzazione del ruolo dei comitati europei nei termini del «*deliberative supranationalism*». Solo una parte dell'attività dei comitati ha carattere propriamente «deliberativo»: il ricorso ad argomenti tecnici e alla razionalità come argomento di persuasione si alterna – secondo i gruppi di comitati e gli stadi del processo decisionale considerati – alla tutela degli interessi nazionali e al loro contemperamento con l'interesse sovranazionale. La sovranazionalità in questione sembra, piuttosto, avere carattere «procedurale», in quanto è la peculiare conformazione dei meccanismi decisionali che assicura la salvaguardia dell'interesse comunitario da parte dei comitati. Così, sulle fondamenta rappresentate dal sistema dei comitati, viene edificandosi una amministrazione europea unitaria in grado di deliberare assicurando – secondo il paradigma della discrezionalità amministrativa – un equilibrato contemperamento tra l'interesse europeo collettivo e gli interessi nazionali particolari.

La seconda conclusione attiene, invece, alla consolidata tesi del «*dual character of European supranationalism*»⁵¹. Come si è tentato di argomentare, la sovranazionalità europea è fondata su un equilibrio non duale, ma trinomio: tra la sovranazionalità normativa e

⁵⁰ M. Cammelli, *L'amministrazione per collegi. Organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, Mulino, 1980, p. 151.

⁵¹ J.H.H. Weiler, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, cit.

l'intergovernativismo decisionale si colloca la sovranazionalità amministrativa, che funge da elemento di stabilità del sistema.

Questa terza dimensione della sovranazionalità europea, seppur autonoma, è coesenziale alle altre. Da un lato, senza i comitati, la sovranazionalità normativa sarebbe un principio privo di effettività. Sono questi organismi transnazionali che consentono la coesistenza di uno *ius commune* europeo con gli *iura particularia* statali e che, attraverso la loro meticolosa attività di elaborazione e discussione del diritto comunitario, ne accrescono la probabilità di attuazione. Dall'altro, quegli stessi comitati garantiscono un'accurata ponderazione delle decisioni e una composizione preventiva dei conflitti tra gli interessi nazionali: in loro assenza, la sovranazionalità decisionale sarebbe ridotta (non accresciuta!), giacché essi permettono l'aggiramento della «trappola» intergovernativa della decisione congiunta.

La (relativa) autonomia decisionale dei comitati accelera il processo di integrazione europea, perché consente di raggiungere accordi che, grazie alla supremazia procedurale assegnata alla Commissione, vanno al di là del «minimo comune denominatore». La sovranazionalità del processo decisionale europeo poggia, dunque, sull'esistenza «*in the Community [...] of transnational coalitions of functional bureaucrats*»⁵².

Alcuni decenni fa, un osservatore privilegiato, già membro della Commissione, riflettendo sulla capacità decisionale del Consiglio, osservava: «*since it is [...] made up of representatives of Member States, and they, as Ministers, are at the same time responsible to their national parliaments, conflicts of aims arise when the Community's interests appear to be, or indeed are, inconsistent with national interests. These conflicts are unavoidable in a community in the making; the fate of the Community depends upon whether they can be resolved*»⁵³. Se questo è vero, si può forse ritenere che la quotidiana azione di ponderazione e

⁵² Così R.O. Keohane e S. Hoffman, *Conclusions: Community politics and institutional change*, in W. Wallace, *The Dynamics of European Integration*, London, Pinder, 1990, p. 280, i quali affermano «[f]or this process, the most appropriate label, perhaps surprisingly, is Ernst Haas's notion of "supranationality"» e chiariscono la connessione tra il fenomeno transnazionale comunitario e il concetto di sovranazionalità «à la Haas»: «*For Haas, supranationality did not mean that Community institutions exercise authority over national governments [...] supranationality refers to a process or style of decision-making, "a cumulative pattern of accommodation in which the participants refrain from unconditionally vetoing proposals and instead seek to attain agreement by means of compromises upgrading common interests"*» (la citazione riportata nello scritto di Keohane e Hoffman è tratta da E. Haas, *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in S.R. Graubard (ed.), *A New Europe?*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, p. 66).

composizione svolta dai comitati abbia contribuito a preservare «il destino della Comunità».

⁵³ H. von der Groeben, *The European Community: The formative years. The struggle to establish the Common Market and the Political Union (1958-1966)*, (1982), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1987, p. 32.