

Approfondimenti

Il Coreper come organo cardine del procedimento legislativo europeo

Brevi riflessioni sul ruolo del *Coreper I* parte all'interno della struttura comunitaria*

di Delia Ferri**

L'articolo 207, paragrafo 1, del TCE (ripreso interamente nel paragrafo 1 dell'articolo III-344 del Trattato costituzionale¹) dispone che «un comitato costituito dei rappresentanti permanenti degli Stati Membri è responsabile della preparazione del lavoro del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che il Consiglio gli assegna». Il Trattato, affidando ad esso il compito della preparazione del Consiglio dei Ministri dell'Unione, fa del Comitato dei Rappresentanti Permanenti, noto con il suo acronimo francese Coreper, un organo centrale nell'ambito del meccanismo decisionale europeo² e lo caratterizza come organo a carattere orizzontale o, se si vuole, trasversale, in quanto i suoi compiti valgono per tutte le formazioni del Consiglio dei ministri della Comunità/Unione.

Il Regolamento Interno del Consiglio (di seguito denominato RIC) disciplina l'azione del Comitato, all'articolo 19³, e ne precisa il ruolo di controllo, prevedendo un “potere” di vigilanza sulla coerenza delle politiche e delle azioni dell'Unione, nonché sul rispetto sia dei principi di legalità, sussidiarietà, proporzionalità e motivazione degli

*Questo breve contributo è il frutto di un'esperienza di *stage* presso la Rappresentanza Italiana all'UE, nel settore Coreper I, che mi ha permesso di conoscere e analizzare da vicino l'operatività di quest'organo, di cui generalmente poco si tratta in dottrina. Ogni valutazione ivi espressa è strettamente personale.

**Dottoranda in diritto Costituzionale Italiano ed Europeo- Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Verona.

¹ L'articolo III-344 ribadisce peraltro quanto affermato già nel par. 4 dell'articolo I-24 del Trattato costituzionale: il Coreper fa dunque il suo ingresso nella parte prima, con una «disposizione di dubbio livello costituzionale» (L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 150 ss.).

² Il ruolo centrale del Coreper non è pregiudicato dall'attività dei comitati specifici incaricati di coordinare le attività in un settore particolare, i quali, al contrario devono sempre rendere edotto il Coreper dei risultati raggiunti e fornire le relazioni in tempo utile prima della riunione in cui avverrà l'esame (art. 21 RIC vedi *infra*). Cfr. *Guida del Consiglio- II: Commento al Regolamento interno del Consiglio del settembre 2000*, pubblicazione ufficiale delle Comunità Europee, Lussemburgo, 2002.

³ Decisione del Consiglio del 5 giugno 2000 relativa all'adozione del suo regolamento interno, in GUCE L 149/21 del 26 giugno 2000.

atti, sia delle norme che fissano i poteri delle istituzioni e degli organi dell'Unione ma anche delle disposizioni di bilancio e delle norme procedurali, di trasparenza e di qualità redazionale⁴. Lo stesso RIC precisa che tutti i punti iscritti all'ordine del giorno di una sessione del Consiglio devono essere oggetto di un esame preliminare da parte del Coreper⁵, salvo decisione contraria di quest'ultimo (a maggioranza semplice), o del Consiglio (all'unanimità), e che spettano al Comitato anche le decisioni di procedura, purchè i relativi punti siano stati iscritti all'ordine del giorno provvisorio almeno tre giorni lavorativi prima della riunione⁶. Si tratta, pertanto, utilizzando le parole della Corte di Giustizia, di un «organo ausiliario del Consiglio che assolve, per conto di quest'ultimo, compiti di preparazione e di esecuzione»⁷.

La progressiva estensione delle competenze comunitarie ha portato alla suddivisione del Coreper in due formazioni distinte⁸, il Coreper Parte prima (I) e Coreper Parte seconda (II), che, differenziandosi per materia, presentano modalità di organizzazione in tutto analoghe. Ricordando come il Coreper II abbia il compito di preparare le formazioni dei Consigli Affari Generali, Ecofin, nonché Bilancio e Giustizia, Affari Interni e Protezione Civile, in questo breve articolo ci si soffermerà, invece, in particolare, sul ruolo e sui compiti del Coreper I⁹, in cui siedono i rappresentanti permanenti aggiunti e che si occupa di un'ampia gamma di materie: Mercato interno, Consumatori, Turismo, Ricerca, Industria ed Energia, Trasporti, Telecomunicazioni, Agricoltura e Pesca,

⁴ Per meglio preparare i lavori del Consiglio, il Coreper può istituire, fissandone il mandato, comitati o gruppi di lavoro (articolo 19 par. 3 RIC). La disciplina dei gruppi di lavoro è prevista all'articolo 21 RIC.

⁵ L'esame del Coreper è obbligatorio ed ha dunque il compito di assicurare un'adeguata presentazione di ciascun fascicolo al Consiglio.

⁶ Articolo 19 par. 5 RIC

⁷ Così si è espressa la Corte di Giustizia nella sentenza del 19 marzo 1996, *Commissione c. Consiglio*, causa C-25/94, in *Racc.* 1996, p. I-1496

⁸ Come precisa Della Cananea le competenze sono da intendere come « modi di riparto delle attribuzioni, ossia delle imputazioni che consentono di discernere quale istituzione abbia voce per la tutela di un certo interesse ». L'azione della Comunità/Unione si connota per la posizione di regole, controlli, decisioni di tipo puntuale e attività materiali, quali l'erogazione di denaro. Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari, 2003 pp. 73 ss. Si vedano anche G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001; G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

⁹ Nondimeno le riflessioni che ivi sono svolte senza dubbio possono estendersi anche al Coreper Parte seconda (II), che riunisce i Rappresentanti Permanenti e che ha certamente un peso istituzionale assai rilevante. Va infatti ribadito che «The institution has thus been bifurcated according to a functional division of labor, with the ambassadors handling the more sensitive political matters from the General Affairs Council to the budget as well as the structural and cohesion funds. Coreper I, by contrast, presides over the so-called technical Councils. » (R. HEINISH, S. MESNER, *COREPER: Stealthy Power Brokers or Loyal Servants to Their Government Masters? Report from an Ongoing Research Project*, in *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, Austin, Texas, p. 6, in <http://aei.pitt.edu/archive/00003046/>)

Ambiente, Occupazione e Politica Sociale, Sanità nonché Istruzione, Gioventù e Cultura. Tale ampiezza di materie assai diverse tra loro fa del Coreper I un organo chiamato a discutere di molti argomenti estremamente tecnici e spesso assai complessi, l'uno accanto all'altro: nondimeno queste materie pur nella loro diversità si caratterizzano fortemente per la loro comune riconducibilità ad un ambito "economico-sociale", nel significato più ampio che tale termine assume.

Il Coreper I si riunisce settimanalmente, tradizionalmente il mercoledì ed il venerdì, con il compito di esaminare i risultati raggiunti in sede di gruppi di lavoro¹⁰. Va peraltro precisato che in sede di gruppo si procede ad un confronto delle posizioni delle varie delegazioni in merito ad una questione ovvero ad una proposta della Commissione, ma non si procede ad una votazione formale: è molto frequente, dunque, che su molteplici punti, sui quali non si delinei un accordo, o su cui sussistono riserve delle delegazioni, o semplicemente laddove si renda necessario un esame ulteriore, la discussione venga portata in Coreper. Non di rado, peraltro, in Coreper, anziché confermare quello che già è stato detto in gruppo, si rivelano nuovi punti critici, ovvero le delegazioni pongono altre e ulteriori riserve, rendendo necessario un nuovo esame in sede di gruppo di lavoro¹¹.

Nell'ambito del complesso procedimento di codecisione si può quindi rilevare come le fasi di esame consiliare siano a loro volta complesse comportando l'intervento

¹⁰ Il Coreper II si riunisce, invece, il mercoledì o il giovedì : il mercoledì nelle settimane che precedono il Consiglio Affari Generali, o il Consiglio Ecofin.

In generale i lavori del Coreper sono preparati dagli assistenti personali dei rappresentanti permanenti che si riuniscono, rispettivamente per la prima e la seconda parte, con la denominazione di gruppo Mertens e gruppo Antici, dai nomi dei loro primi presidenti. Peraltro si può ivi ricordare come il Gruppo Mertens sia assai più recente essendo stato istituito nel 1993, mentre il gruppo Antici risale al 1975. Accurata è la preparazione dei *meetings*: in base all'ordine del giorno provvisorio, il segretariato generale del Consiglio redige brevi note o relazioni a beneficio degli stessi delegati; quando riceve una proposta della Commissione (se si tratta di un settore eminentemente comunitario la Commissione ha il monopolio del potere di proposta) in tutte le versioni linguistiche, viene anzitutto convocato il gruppo di lavoro competente che è chiamato ad esaminarla su mandato del Coreper. Cfr. <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/63319ADB-1EB4-4504-9638-A01C28F0575F/14794/coreper1.pdf>

¹¹ L'ordine del giorno del Coreper (nelle due formazioni I e II) è, analogamente a quello del Consiglio, diviso in due parti. La prima parte, come la parte A dell'agenda Consiglio, contiene i punti che non richiedono, in linea di principio, alcuna discussione, sui quali è emerso accordo in sede di gruppo di lavoro e che possono essere pertanto approvati dal Coreper senza dibattito, mentre la parte II, come la parte B dell'ordine del giorno del Consiglio, comprende tutti quei punti che devono essere esaminati nel merito, nonché le cosiddette "varie" che comprendono i punti affrontati su richiesta della Presidenza, di una delegazione o della Commissione. Va peraltro ricordato come i punti delle varie diano luogo ad una comunicazione ad opera del richiedente stesso, ma non possono concludersi con una decisione. Il RIC contiene norme ben precise in tema di termini d'iscrizione e invio di punti all'ordine del giorno: si vedano gli articoli 19 ss. RIC.

dei gruppi di lavoro, del Coreper, quale organo intermedio di esame della proposta e, infine, l'intervento del Consiglio dei Ministri; tutto ciò avviene mentre procede in sede di commissione parlamentare competente un esame parallelo. Spetta alla Presidenza tenere, inoltre, i contatti col Parlamento procedendo attraverso contatti per così dire negoziali e valutando la possibilità di accordo in prima lettura, nonché preparando, se necessario, proposte di compromesso¹². Nell'ambito di questo procedimento l'altro strumento assai usato è la riunione informale di negoziazione in cui il presidente del Coreper e i rappresentanti del Parlamento cercheranno di riavvicinare le posizioni delle rispettive istituzioni¹³. In sede di Coreper la Presidenza può prendere l'iniziativa di presentare un contributo specifico volto ad avanzare i lavori, sulla base del quale formare un compromesso che verrà poi portato in sede di Consiglio dei Ministri. Proprio in tale attività si rivela il peso politico e nel contempo la complessità del ruolo giuridico della Presidenza, che è tenuta per definizione a neutralità e imparzialità e ha il "dovere" di intervenire in situazioni di *impasse* con proposte volte a conciliare i diversi interessi esistenti, promuovendo la convergenza delle posizioni delle delegazioni. La discussione, come si accennava in precedenza, spesso assai tecnica, rende tuttavia palese come pesino ancora sulla Comunità/Unione, *a maiori* dopo l'allargamento, le differenze economiche tra grandi e piccoli stati e, in una certa misura, esplica il carattere ancora intergovernativo dell'organizzazione comunitaria¹⁴.

A seguito dell'esame in sede di Coreper, quindi, le questioni per le quali non è richiesta alcuna decisione ministeriale, trattandosi ad esempio di mere informative, vengono iscritte all'ordine del giorno del Consiglio come "punti I". Laddove si tratti di proposte legislative che richiedono una decisione del Consiglio medesimo, se in seno al Coreper è stata raggiunta l'unanimità dei consensi, vengono iscritte all'agenda come

¹² Sull'importante ruolo del Coreper nell'ambito del procedimento di codecisione, si vedano *amplius* D. BOSTOCK, *Coreper Revisited*, in *Journal of Common Market Studies*, 40/2002, pp. 215-234 ; M. SHACKLETON, *The politics of Co-decision*, in *Journal of Common Market Studies*, 38/2000, pp. 325-342.

¹³ Cfr. Dichiarazione comune sulle modalità pretiche della nuova procedura di codecisione (articolo 251 TCE), in GUCE C 148/1 del 28 maggio 1999.

¹⁴ « Il Coreper è spesso paragonato ad un cavallo di Troia intergovernativo nel cuore della Comunità sovranazionale, ma questa è un'immagine superficiale, perchè il Coreper ha sviluppato una sua propria identità. E' vero che esso rappresenta, come è giusto che sia, la componente dell'interesse nazionale nel processo comunitario. Ma, una volta adottate le decisioni comunitarie, il Coreper inizia a comportarsi come un cavallo di Troia sovranazionale all'interno delle amministrazioni nazionali » (M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profini istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 38)

punti A¹⁵, per i quali non è previsto dibattito. Se in Coreper, caso peraltro assai frequente, non si addivenga ad un accordo sulla proposta, quest'ultima, contrassegnata come punto B, diverrà oggetto di discussione e dibattito a livello politico, in sede di Consiglio competente. La maggior parte dell'attività del Consiglio è negoziata a livello di Coreper che assume la veste di vero e proprio "Consiglio ombra"¹⁶.

Avendo riguardo ai lavori del Coreper, dunque, se ne comprende a pieno il ruolo di organo cardine nella dinamica evolutiva di composizione di interessi statali¹⁷, in cui la struttura collegiale permette di concentrare in un'unica istanza le attività di acquisizione e di ponderazione di una pluralità di interessi.

Pare pertanto emergere, in tale sede, da un lato la posizione "privilegiata" degli Stati¹⁸ all'interno della struttura e, d'altro lato, nel contempo la natura dell'Unione di comunità politica ancora eterogenea, ma anche il, già da tempo lamentato, *deficit* democratico del processo decisionale europeo¹⁹.

Tale Comitato s'inserisce nell'ambito dello sviluppo istituzionale della Comunità/Unione, configurandosi non solo come sistema di ausilio, ma, *de facto*, come organo politico²⁰, che concorre all'esercizio della funzione legislativa da parte del

¹⁵ Se in sede di Consiglio, qualche ministro solleva obiezioni, la questione ritorna al Coreper per ulteriori considerazioni: gli orientamenti definiti in tale organo sono quindi sempre rivedibili, perché solo il Consiglio ha il potere di decisione.

¹⁶ M. CARTABIA, J.H.H.WEILER, *L'Italia in Europa. Profini istituzionali e costituzionali*, cit., p. 38. Peraltro si calcola che attualmente più dell'80% delle decisioni comunitarie sia preso (*de facto*) a livello di Coreper, quando non addirittura al livello inferiore (cfr. <http://www.italiaue.it/pagine/coreper.asp>). Nello stesso senso R. HEINISH, S. MESNER, *COREPER: Stealthy Power Brokers or Loyal Servants to Their Government Masters? Report from an Ongoing Research Project*, in *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, Austin, Texas, in <http://aei.pitt.edu/archive/00003046/>.

¹⁷ Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza. Roma-Bari, 2003 pp. 43 ss.

¹⁸ Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, cit., p. 34

¹⁹ Si ritiene infatti che tale *deficit* si appalesi anche e maggiormente proprio nel modo in cui si addivene al compromesso politico. La complessità del problema è sottolineata, già in aperturra del suo testo, anche da S. NINATTI, *Giudicare la democrazia?*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 1 ss.

²⁰ Non si condivide la definizione proposta da taluno in dottrina del Coreper come "organismo di livello non politico" (L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di) La Costituzione europea un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 150 ss.). A riprova di questo giova peraltro ricordare come quest'organo non sia assistito sistematicamente da esperti di legislazione, avvalendosi invece degli esperti giuridici del Consiglio, solo laddove ciò venga richiesto. Si veda *amplius* R. HEINISH, S. MESNER, *COREPER: Stealthy Power Brokers or Loyal Servants to Their Government Masters? Report from an Ongoing Research Project*, in *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2, 2005*, Austin, Texas, in <http://aei.pitt.edu/archive/00003046/>. Questi Autori affermano che il Coreper si caratterizza non semplicemente come «*forum for negotiations*», ma *de facto* come «*decision-making body*».

Consiglio, ove ogni ministro di settore è per così dire “legislatore unico per la sua materia insieme ai suoi omologhi europei”²¹.

²¹ L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, cit., pp. 150 ss