

# La consultazione degli interessi attraverso l'attività dei comitati europei

**Autore:** Sgueo Gianluca

**In:** Diritto civile e commerciale

1 Le strutture e le procedure consultive attivate presso la Commissione europea

Nelle pagine che seguono esamino più da vicino le strutture destinate alla consultazione che gravitano intorno alla Commissione e verifico in che modo ne sono affette le posizioni dei singoli o delle organizzazioni che ne rappresentano gli interessi.

In generale, è possibile esaminare i seguenti dati. La Commissione, nell'esercizio delle sue funzioni, dispone di più strutture espressamente destinate ad intrattenere rapporti diretti con le parti della società civile che vengono interessate dalle proprie decisioni.

Di seguito, pertanto, procederò con la descrizione di queste. Tali sono quelle facenti capo al fenomeno della cd. "comitologia" e il principale organo che intrattiene rapporti con la società civile europea per conto della Commissione: il Comitato Economico e Sociale.

2.1 La partecipazione delle parti interessate all'interno dei comitati. Osservazioni generali

È possibile affermare, in merito al fenomeno della cd. "comitologia", che il ruolo al quale sono stati originariamente destinati i comitati non prevedeva particolari forme di coinvolgimento degli interessi privati.

La nascita dei comitati, infatti - collocabile intorno al 1958, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea - secondo l'opinione degli Stati membri che contribuirono alla loro istituzione avrebbe dovuto facilitare il controllo di questi sulle attività della Commissione, evitando che le relative funzioni, nel passaggio dalla sfera nazionale a quella comunitaria, potessero essere sottratte all'influenza degli esecutivi nazionali[1].

Ciò, a maggior ragione, se si ricorda che, al tempo, le prospettive di sviluppo della Comunità lasciavano prevedere un significativo aumento delle funzioni presso la Commissione in un margine di tempo relativamente ridotto[2]. I comitati, pertanto, avrebbero costituito un tramite diretto tra gli esecutivi nazionali e la Commissione. Come tali, non sarebbero entrati in contatto diretto con le organizzazioni rappresentanti della società civile, né con i singoli interessati.

Nel corso degli anni, tuttavia, il ruolo e la composizione dei comitati hanno subito significative trasformazioni. Tra le altre cose, i cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni hanno accresciuto i margini di interazione con gli interessi della società civile[3]. Le ragioni alla base di queste trasformazioni sono molteplici. Ve ne sono almeno due che vanno considerate.

Le trasformazioni sono dipese, in parte, dall'acquisizione di una maggiore influenza a livello europeo da parte di alcuni gruppi di interesse.

È noto, ad esempio, il caso che vide protagonista la C.O.P.A.[4], l'associazione internazionale dei sindacati degli agricoltori e la Commissione europea. L'organizzazione riuscì per lungo tempo (e con successo) ad ostacolare i tentativi di limitare la protezione dei prezzi di alcuni prodotti agricoli, intervenendo direttamente presso i comitati competenti. Ciò nonostante che la produzione europea avesse già superato la domanda dei consumatori di oltre il 120% e, dunque, fosse avvertita l'esigenza di una modifica regolamentare al settore.

Un simile risultato non si sarebbe potuto ottenere qualora questa associazione rappresentativa degli interessi non avesse disposto di un ruolo di preminenza all'interno dei rispettivi scenari nazionali e di quello europeo, tale da influenzare in modo sostanziale l'andamento delle discussioni nei comitati.

Una seconda ragione che legittima la migliore interazione tra i comitati ed i gruppi di interesse è il risultato di una maggiore diversificazione nella tipologia di comitati esistenti e, con essa, un maggiore interesse nell'assunzione di posizioni che tenessero maggiormente conto delle opinioni delle parti interessate.

In merito, tuttavia, vanno fatte due importanti precisazioni. Anzitutto, quanto detto non vuole significare che i comitati (o alcuni tra questi) si siano trasformati in fora di discussione e confronto tra gli interessi governativi e quelli della società civile. Né tantomeno che costituiscano oggi il principale incentivo alla partecipazione degli interessi privati alle politiche della Commissione. Permangono, al contrario, una serie di problemi significativi.

In primo luogo, non sempre è agevole la distinzione tra i gruppi di interesse che godono della facoltà di accedere all'attività dei comitati e quelli che, al contrario, non rispettano i parametri minimi necessari. Infatti, in un sistema articolato di amministrazioni nazionali e sovranazionali - com'è, di fatto, quello europeo - può essere difficile determinare con precisione questi parametri di accesso[5]. Un gruppo di interesse particolarmente influente a livello nazionale non necessariamente dispone del medesimo credito

a livello sovranazionale, e viceversa.

In secondo luogo, non va dimenticato che tra l'assunzione delle decisioni (cui fa propriamente capo l'attività dei comitati) e la loro successiva implementazione (cui, invece, è coinvolta prevalentemente la Commissione o le altre amministrazioni comunitarie) esiste una differenza significativa. Ciò, in termini di garanzie partecipative, comporta a sua volta significative differenze. La tendenza generale, come spiegherò meglio in seguito, è favorevole all'implementazione delle garanzie nella seconda fase: quella relativa all'implementazione delle decisioni, piuttosto che in quella afferente all'attività dei comitati medesimi.

Una seconda precisazione attiene la natura del comitato. Si tratta di un discorso particolarmente complesso che in questa sede non interessa approfondire. È opportuno ricordare però che con il termine comitato si individuano oggi almeno sei diverse tipologie di organo. Ci sono i comitati che intervengono nella fase discendente o esecutiva (la "comitologia" in senso stretto); quelli che, invece, intervengono nella fase legislativa (e vengono definiti generalmente come gruppi di lavoro del consiglio); ci sono, infine, tre tipologie di comitati che intervengono nella fase di iniziativa: si tratta dei comitati di esperti governativi, dei comitati scientifici e del comitato di rappresentanti di interessi. Sono proprio questi ultimi - i c.d. interest committees - che prevedono una partecipazione istituzionalizzata dei gruppi di interessi, secondo modalità tra loro anche estremamente diversificate.

È su questi ultimi che intendo concentrare l'attenzione. In particolare, è interessante osservare, in primo luogo, quali differenze sussistono tra l'ipotesi in cui al comitato rappresentante degli interessi prendono parte, oltre ai rappresentanti delle parti sociali contrapposte, anche i rappresentanti dei governi nazionali. Da qui la definizione di comitati tripartiti. Viceversa, nei comitati cd. "bipartiti", i governi non sono rappresentati. In essi si fronteggiano solamente le sole parti sociali: tipicamente, i rappresentanti dei lavoratori e quelli degli imprenditori.

È, poi, interessante vedere le differenze relative alle organizzazioni rappresentative delle parti sociali. Queste, infatti, possono operare esclusivamente a livello nazionale, oppure a livello europeo. negli altri.

Infine, è opportuno valutare le differenze tra i comitati rappresentativi di interessi e quelli di diverso genere, relativamente alla partecipazione delle parti private. È vero infatti che gli interest committees sono il canale istituzionale privilegiato. Può accadere tuttavia che i comitati di comitologia (in particolare quelli che si occupano di particolari settori, come l'agricoltura) invitino alle riunioni rappresentanti delle parti sociali. In questo caso però i rappresentanti i quali abbandonano la riunione quando si passa alla votazione. Ad essi, dunque, è garantito un ruolo meramente consultivo.

## 2.2 Il ruolo ed il funzionamento degli interest committees

Tra i comitati di interesse possono essere comprese due diverse tipologie di comitato. La prima è quella dei cd. comitati di esperti. Si tratta di organi collegiali composti da funzionari nazionali, esperti e specialisti in differenti ambiti. Si tratta, è vero, di soggetti la cui nomina è di origine governativa. Tuttavia, prassi vuole che questi esercitino le loro funzioni con un discreto grado di indipendenza, poiché il loro status è considerato differente da quello degli altri comitati.

Non si tratta, dunque, di comitati che si legano direttamente agli interessi della società civile. Tuttavia, il relativo grado di indipendenza dei rispettivi componenti (legittimato dalle competenze tecniche di cui dispongono) fa sì che questi interagiscano con la Commissione con maggiore libertà e favoriscano, seppure in senso lato, l'avvicinamento alle esigenze della collettività[6].

Decisamente più interessanti sono i comitati del secondo genere, quelli propriamente detti di interessi. In questo caso non esiste alcun legame con i governi nazionali. La nomina dei membri avviene infatti su decisione della Commissione, la quale seleziona i candidati dalle organizzazioni ritenute maggiormente rappresentative degli interessi della collettività. Sono tali, ad esempio, la C.O.P.A., la U.N.I.C.E. (l'associazione che riunisce le confederazioni dei datori di lavoro in Europa), oppure la E.T.U.C., ovvero la European Trade Union Confederation.

Per lungo tempo la Commissione europea ha gestito le procedure consultive dei comitati di interesse in modo prettamente informale, fatta salva la presenza di sporadiche disposizioni. L'accesso delle posizioni delle parti interessate entro le procedure consultive, pertanto, è avvenuta secondo modalità differenti e contingenti alle esigenze che si sono presentate volta per volta. Così anche è stato per la tipologia degli attori coinvolti.

Nel dicembre del 2002, comunque, con la Comunicazione n. COM (2002) 704, titolante «Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione»[7], si è tentato di mettere ordine nelle questioni pratiche inerenti la consultazione. Infatti, come spiegano le riflessioni introduttive del documento: «Un ampio processo di consultazione non rappresenta un fenomeno nuovo. Di fatto, la Commissione ha una lunga tradizione di consultazione delle parti interessate all'esterno, in sede di definizione delle proprie politiche. (...) Vengono pertanto già riconosciuti i vantaggi di un'apertura ai contributi esterni. Finora, tuttavia, mancava una strategia che mobilizzasse l'intera Commissione sulle modalità di consultazione. Ciascuno dei suoi servizi applicava nei rispettivi ambiti i propri meccanismi e metodi di consultazione dei gruppi d'interesse. Quantunque sia fuor di dubbio che ciò ha generato numerosi esempi di ottime relazioni tra la Commissione e i gruppi d'interesse, molti sono del parere, sia all'interno della Commissione che presso gli ambienti consultati, che il processo di consultazione dovrebbe essere strutturato in modo più coerente».

La necessità di razionalizzare e riorganizzare il processo consultivo ha spinto la Commissione ad operare lungo tre versanti: la definizione di principi e criteri generali aventi scopo orientativo; la costruzione di un

quadro di consultazioni coerente ma, al tempo stesso, attento alle singole esigenze; da ultimo, l'incentivazione allo scambio di buone pratiche che consentano di migliorare le procedure consultive già esistenti. Ne derivano alcuni vantaggi che il documento espone nel modo che segue: «una buona consultazione risponde a una finalità duplice: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato. Un ulteriore vantaggio è che i processi di consultazione trasparenti e coerenti organizzati dalla Commissione offrono agli organi legislativi maggiori possibilità di valutare le attività della Commissione (per esempio rendendo disponibili documenti che sintetizzano i risultati della consultazione)».

## **Gianluca Sgueo**

[1] Cfr.  
H.C.H.

Hofmann, A.H. Turk (edited by), *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, 2006, pag. 525: «Comitology is just one of the new modes of governance, albeit a particularly prominent one. (...) the academic debate, however, is intensive as comitology is a moving target, within which all institutional actors continue to pursue their particular strategies».

[2] Cfr. Cfr. M. Egan, D. Wolf, *Regulation and Comitology: The EC Committee System in Regulatory Perspective*, in *Columbia Journal of European Law*, 1998, pag. 511: «The EC established comitology procedures to assist and oversee activities of the Commission. (...) This system of committees was created as a functional necessity to ensure that the Commission did not overstep its administrative or policy competence and cede from the preferred policies of Member States»; F. Bignami, *The Democratic Deficit in European Community rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology*, op. cit., pag. 457: «control is indirect because a committee of member state experts is charged with day-to-day supervision of Commission rulemaking and the Council itself is called only if the Commission and committee, after negotiation, are unable to agree».

[3] Già nella fase iniziale, immediatamente successiva alla creazione dei comitati, si individuò nella comitologia la presenza di uno scarso rispetto delle regole di trasparenza e accessibilità. Alcuni studi addussero loro, di fatto, una parziale responsabilità nella contribuzione al deficit democratico europeo. Cfr., al riguardo, M. Egan, D. Wolf, op. cit., pag. 516: «The institutional growth of the comitology system met with harsh criticism from both academics and policymakers, who focused on two issues. First, concern was aimed at lack of access to and transparency of the decision-making process, since it was not all obvious which actors were involved or whether there was balanced representation. Second, critics challenged the responsibility and legitimacy of the committee system, as democratic control and the political responsibility of the committee members were highly questionable»; A. Evans, European Union Decision-Making, Third States and Comitology, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1998, XLVII, pagg. 257 ss.

[4] Maggiori informazioni sono reperibili al seguente indirizzo:  
<http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=HomePage>.

[5] Cfr. F. Bignami, The Democratic Deficit in European Community rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology, op. cit., pag. 471: «The relationship between interest groups and government is far less orderly in the Community and tends towards the pluralist model. First, in a constitutional system of independent branches and shared powers, agreement as to which interests should be consulted is difficult to achieve and therefore more groups participate in policymaking».

[6] Della comitologia come di uno strumento finalizzato alla governance tecnocratica ne parla A.H. Turk (edited by), op. cit., pagg. 525 ss.

[7] Il documento è consultabile presso il seguente sito:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:IT:PDF>.

<https://www.diritto.it/la-consultazione-degli-interessi-attraverso-l-attivita-dei-comitati-europei/>