Comitato dei rappresentanti permanenti

La preparazione dei lavori del Consiglio dei ministri dell'Unione europea (UE) è affidata ad un Comitato costituito dai rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER), che ha l'incarico di esaminare tutti i punti previsti agli ordini del giorno delle riunioni dei ministri. Il COREPER assicura, in questo modo, un dialogo costante e orizzontale tra gli Stati membri su tutte le proposte normative e le questioni trattate dalle nove diverse formazioni del Consiglio operanti nelle diverse aree di competenza dell'UE.

Originariamente previsto come struttura che il Consiglio poteva creare nel quadro della propria organizzazione interna, l'esistenza e la funzione del COREPER sono ora previste esplicitamente dal dispositivo dei Trattati, a riconoscimento dell'evoluzione del suo ruolo nel funzionamento del Consiglio. L'articolo 207 CE (articolo 121 Euratom) affida al COREPER l'incarico della «preparazione del lavoro del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che il Consiglio gli assegna». Il regolamento interno del Consiglio definisce più in dettaglio le funzioni del COREPER (cfr. decisione 2006/683/CE-Euratom, in "Gazzetta ufficiale delle comunità europee" L 285 del 16/10/2006).

Composizione

Il COREPER è formato dai rappresentanti permanenti dei paesi membri presso l'UE. Per permettere di poter coprire tutti i settori di competenza dell'UE, si riunisce in due formazioni distinte: il COREPER I e COREPER II.

In linea generale, i punti più "politici" sono trattati dal COREPER II, dove siedono i rappresentanti permanenti, che si occupa della preparazione delle seguenti formazioni del

Consiglio: Affari generali e relazioni esterne, Economia e finanze (ECOFIN), Giustizia e affari interni. Il COREPER I è invece incaricato della preparazione dei lavori delle sei restanti formazioni del Consiglio: Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Competitività – mercato interno, industria, ricerca, Trasporti, telecomunicazioni ed energia, Agricoltura e pesca, Ambiente, Istruzione, gioventù e cultura.

La ripartizione dei punti sottoposti alla competenza delle due formazioni può comunque essere adattata ulteriormente, soprattutto alla luce del programma dei lavori definito dalla presidenza in merito a punti specifici o a dossier multidisciplinari. Per quanto riguarda le questioni inerenti alla politica agricola comune, tuttavia, è in funzione sin dagli inizi dell'integrazione comunitaria il Comitato speciale agricoltura, dove siedono specialisti dei ministeri competenti in materia, che prepara i lavori del Consiglio agricoltura secondo modalità comparabili a quelle del COREPER.

Entrambe le formazioni del COREPER si riuniscono di regola settimanalmente e, comunque, ogni qualvolta si renda necessario per preparare l'ordine del giorno del Consiglio. La riunione si può svolgere su due giorni, secondo i punti previsti all'ordine del giorno, normalmente il mercoledì e il venerdì. Il ritmo delle riunioni può aumentare, in effetti, nei periodi di fine presidenza (maggio/giugno e novembre/dicembre).

Le due formazioni del Comitato sono presiedute dal rappresentante permanente (e dal suo aggiunto) dello Stato membro che esercita la funzione di presidenza del Consiglio (v. Presidenza dell'Unione europea). Le modalità di lavoro del COREPER riflettono quelle del Consiglio, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione del suo ordine del giorno, che è diviso in punti: I (approvazione senza discussione tenendo conto dell'accordo già raggiunto al livello del gruppo di lavoro, a meno che una delegazione o la Commissione europea

ne richiedano il ritiro dalla lista dei punti I e la possibilità di discuterne nella stessa riunione del COREPER o in una successiva) e punti II (aperti al dibattito per cercare di risolvere le divergenze esistenti tra le delegazioni degli Stati membri o tra queste e la Commissione).

Ogni membro del COREPER è coadiuvato da un funzionario della rappresentanza permanente che lo assiste per coordinare e preparare i lavori del Comitato. Gli assistenti si riuniscono prima di ogni COREPER per passare in rassegna i punti previsti all'ordine del giorno e per prendere atto degli accordi già definiti al livello dei gruppi di lavoro. Il gruppo degli assistenti dei rappresentanti permanenti è denominato "Antici" dal nome del funzionario italiano che ha presieduto per la prima volta questo gruppo. I rappresentanti permanenti aggiunti che siedono al COREPER I sono assistiti dal gruppo "Mertens" (dal nome del suo primo presidente belga).

L'azione dei rappresentanti permanenti (e dei loro aggiunti) è ovviamente sottoposta al controllo ("istruzioni") da parte dei governi nazionali e, per alcuni Stati membri, la posizione difesa al COREPER riflette spesso il dibattito nazionale svolto anche in ambito parlamentare.

Funzioni del COREPER

Preparazione dei punti iscritti all'ordine del giorno del Consiglio. Ponendosi come fase intermedia tra l'analisi tecnica di una proposta normativa ed il dibattito politico sulle questioni maggiormente sensibili al livello dei ministri in vista di una decisione finale, il COREPER costituisce il perno attorno al quale ruota il potere decisionale del Consiglio (Il Consiglio può comunque decidere con Voto all'unanimità di trattare un punto che non sia stato precedentemente preparato dal COREPER).

Il COREPER è incaricato di trasmettere al Consiglio i punti previsti al suo ordine del giorno con l'indicazione della

procedura da seguire. Nel caso di un accordo definitivo raggiunto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri su una proposta, il COREPER proporrà questo punto per adozione formale senza discussione da parte dei ministri (punti A dell'ordine del giorno del Consiglio). Il ruolo essenziale che il COREPER svolge nel processo decisionale del Consiglio è messo in evidenza proprio dal fatto che la maggior parte degli atti adottati dal Consiglio sono, in realtà, costituiti da dossier iscritti al suo ordine del giorno come punti A, per i quali un'approvazione da parte di tutti gli Stati membri oppure una soluzione maggioritaria accettata dalla Commissione sono già state espresse al livello del COREPER. Il fatto che un dossier sia sottoposto dal COREPER al Consiglio come punto A non impedisce, tuttavia, a ciascun membro del Consiglio ed alla Commissione di richiedere una discussione tra i ministri.

Qualora, invece, persistano divergenze al livello del COREPER, nonostante gli sforzi compiuti al fine di trovare un compromesso accettabile da parte delle delegazioni, una discussione sulla sostanza dei problemi irrisolti deve essere effettuata dai ministri (iscrizione del punto nella parte B dell'ordine del giorno del Consiglio). In quest'ultimo caso, il COREPER è comunque incaricato di facilitare la discussione al Consiglio attraverso un testo elaborato dalla Presidenza che indica i punti in sospeso sui quali i ministri dovranno concentrare il loro dibattito e fornisce, eventualmente, orientamenti, opzioni o proposte di soluzione.

In questo contesto è necessario sottolineare la funzione essenziale che ormai è riconosciuta alla presidenza, soprattutto a livello del COREPER, nella ricerca di una mediazione tra le posizioni divergenti degli Stati membri. La presidenza svolge questo ruolo in stretta cooperazione con la Commissione, non solo per garantire gli obiettivi comunitari preposti alla legislazione in discussione, ma anche per assicurarsi il suo sostegno nella ricerca della maggioranza necessaria all'adozione del suo testo di compromesso, nelle

procedure che prevedono il voto a Maggioranza qualificata.

Durante i suoi lavori, il Consiglio può limitarsi a fornire degli orientamenti per la continuazione delle discussioni (attraverso un "dibattito politico") e il dossier, in questo caso, sarà sottoposto nuovamente all'esame del COREPER (ed eventualmente dei gruppi di lavoro) per finalizzare l'accordo tra le delegazioni.

Coordinamento dei lavori dei comitati e gruppi di lavoro. Per adempiere la sua funzione principale, il COREPER si avvale dei risultati delle riunioni dei Comitati e gruppi di lavoro, dove sono approfonditi i dettagli tecnici di una proposta o questione. Creati direttamente dal COREPER, da cui dipendono interamente per quanto concerne il loro mandato e il ritmo delle riunioni, i gruppi riuniscono i funzionari dei governi nazionali specialisti nelle questioni in discussione e/o dei funzionari competenti per materia appartenenti alla Rappresentanza permanente dello Stato membro. In alcuni settori di competenza, i Trattati prevedono, riservando tuttavia il ruolo del COREPER, la costituzione di alcuni comitati particolari quali il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato nel settore della Giustizia e affari interni, e il Comitato economico e finanziario. In quanto organi preparatori del Consiglio, questi comitati e gruppi di lavoro sono registrati in un elenco pubblico tenuto aggiornato dal segretariato generale del Consiglio. Il loro obiettivo è di svolgere l'analisi tecnica delle proposte presentate al Consiglio e di fare rapporto (elaborato dalla presidenza di ciascun gruppo) al COREPER sui punti eventualmente ancora in disaccordo così come sugli aspetti istituzionali e orizzontali che, in conformità con il regolamento interno del Consiglio, devono essere trattati al livello dei rappresentanti permanenti.

Controllo degli aspetti istituzionali. Nel quadro della preparazione dei lavori del Consiglio, il COREPER ha l'incarico di controllare la coerenza delle politiche e delle

azioni dell'UE insieme al rispetto degli aspetti giuridico-istituzionali. In particolare, il COREPER è tenuto al rispetto del principio di legalità, del Principio di sussidiarietà, del Principio di proporzionalità e della motivazione degli atti. Esso assicura la coerenza delle decisioni con il quadro istituzionale dell'UE e interviene sulle disposizioni di bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), le norme procedurali, di trasparenza e di qualità redazionale (cfr. art. 19 §1 del regolamento interno del Consiglio).

Interlocutore del Consiglio nelle procedure interistituzionali. Essendo responsabile per la discussione dettagliata e per la preparazione delle decisioni del Consiglio sulle proposte legislative, il COREPER è inoltre divenuto l'interlocutore del Consiglio nell'ambito delle procedure interistituzionali (v. anche Accordi interistituzionali). Il COREPER svolge un ruolo diretto, in particolare tramite il suo presidente, nei negoziati con il Parlamento europeo e la Commissione nella Procedura di codecisione.

Decisioni procedurali che possono essere prese dal COREPER. Il COREPER non ha potere decisionale, che rimane prerogativa del Consiglio, a eccezione di una tipologia di decisioni di carattere procedurale prevista dal regolamento interno del Consiglio (ad esempio la decisione di ricorrere ad una procedura scritta per l'adozione di un atto da parte del Consiglio, l'approvazione o modifica dei processi verbali del Consiglio, la decisione di tenere una sessione del Consiglio in un luogo diverso da Bruxelles o Lussemburgo; cfr. articolo 19 §7 del regolamento interno del Consiglio).

Dialogo tra gli Stati membri. Attraverso le sue riunioni settimanali, il COREPER fornisce il contesto privilegiato per un dialogo continuo tra ogni Stato membro, da una parte, e la Commissione e gli altri Stati membri dall'altra. È necessario sottolineare che l'assiduità delle riunioni del COREPER ha contribuito senza dubbio al formarsi, tra le delegazioni degli

Stati membri, di un senso di appartenenza ad un “club” e, comunque, di un dialogo aperto e franco tra le parti, che facilita lo sviluppo di atteggiamenti costruttivi e la ricerca di compromessi nelle questioni in discussione.

Partecipazione della Commissione ai lavori del COREPER

La Commissione partecipa regolarmente ai lavori del COREPER, salvo decisione contraria del Consiglio (ad esempio nei casi in cui il Comitato è chiamato a pronunciarsi sulla posizione del Consiglio dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell’Unione europea) nei confronti delle altre Istituzioni comunitarie. Il Segretariato generale della Commissione, cui sono affidati il coordinamento e la responsabilità dei rapporti con il Consiglio, rappresenta la Commissione alle riunioni del COREPER. In particolare, il segretario generale aggiunto, responsabile per le relazioni interistituzionali, partecipa alle riunioni del COREPER II, e il direttore del servizio cui compete la responsabilità generale delle relazioni con il Consiglio a quelle del COREPER I. Le diverse direzioni generali sono anch’esse presenti alle riunioni del COREPER, ad un livello che sarà adeguato alla natura della discussione prevista, per i punti dei quali sono responsabili. La posizione che i rappresentanti della Commissione sono chiamati ad esprimere è comunque definita di concerto con le direzioni generali competenti per le questioni da esaminare.

Stefano Paci (2007)