

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea
Triennale in Scienze
Politiche



**LA RAPPRESENTANZA PERMANENTE
ITALIANA PRESSO L'UNIONE EUROPEA**

Relatrice: Prof.ssa LAURA POLVERARI

Laureanda: DIANA TONIATO
Matricola N. 2010279

A.A. 2022/2023

ABSTRACT

L'Unione europea, fondata con l'obiettivo di promuovere la pace, la prosperità e l'integrazione tra gli Stati membri, è diventata un'entità politica, economica e giuridica di notevole complessità. Questa crescente interdipendenza tra gli Stati membri ha reso necessaria una struttura di governo sovranazionale che vada oltre la semplice cooperazione intergovernativa. In questo contesto, le Istituzioni dell'UE operano in un ambiente complesso e multiculturale, dove l'interesse di ciascuno Stato membro deve essere rappresentato in modo efficace. La Rappresentanza Permanente Italiana, con sede a Bruxelles, è il fulcro di questa sfida, svolgendo un ruolo di primaria importanza nell'articolare il contributo italiano alle politiche e alle decisioni europee.

Questa tesi si propone di analizzare in dettaglio il ruolo della Rappresentanza, la sua origine, la composizione, l'analisi delle sue funzioni in relazione con le varie Istituzioni quali Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale fino al Dipartimento per le Politiche europee, oltre a rispondere a domande cruciali riguardanti il suo impatto sulla politica italiana all'interno dell'Unione europea, attraverso un'analisi interdisciplinare che abbraccia aspetti politici, giuridici e socio-economici. Sarà oggetto di analisi anche il ruolo ricoperto dalla Rappresentanza Permanente nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano, programma di ripresa dell'Unione europea, attivato in risposta alla crisi economica causata dalla pandemia di COVID-19.

La mia ricerca si basa su metodi di studio che vanno dalla lettura di libri e documenti, accessibili tramite le biblioteche universitarie, all'utilizzo delle risorse disponibili online. Questo approccio mi ha permesso di esaminare in modo approfondito il contesto storico, giuridico e istituzionale della Rappresentanza Permanente Italiana e il suo coinvolgimento nell'attuazione del PNRR.

Attraverso, quindi, una rigorosa analisi delle fonti, cercherò di fornire una base solida per la comprensione di come l'Italia si inserisca nel contesto europeo e come affronti le sfide e le opportunità che emergono dalla sua partecipazione attiva nell'Unione europea.

INDICE

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	I
INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I: La Rappresentanza Permanente Italiana presso l'Unione europea	7
1.1 Origine, funzioni e struttura	7
1.2 Il COREPER – Comitato dei Rappresentanti Permanenti	11
1.3 Il CPS – Comitato Politico e di Sicurezza	15
1.4 Il CSA – Comitato Speciale Agricoltura	17
CAPITOLO II: Le relazioni tra la Rappresentanza Permanente Italiana e le Istituzioni europee	19
2.1 Relazioni con il Parlamento europeo	19
2.2 Relazioni con la Commissione europea	22
2.3 Relazioni con il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale Europeo.....	24
2.4 I Gruppi di Lavoro del Consiglio dell'Unione europea	30
CAPITOLO III: Le relazioni tra Rappresentanza Permanente Italiana e le Istituzioni italiane	33
3.1 Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	33
3.2 Dipartimento per le Politiche europee	39
3.3 Ufficio procedure di infrazione ed EU Pilot.....	42
CAPITOLO IV: Il ruolo della Rappresentanza Permanente Italiana nei negoziati europei	45
4.1 Il caso del Piano Next Generation EU e del PNRR italiano	45
CONCLUSIONE	51
BIGLIOGRAFIA	53

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

ASI: Agenzia Spaziale Italiana

CdR: Comitato delle Regioni

CECA: Comunità economica del carbone e acciaio

CESE: Comitato economico e sociale europeo

CIAE: Comitato Interministeriale per gli Affari Europei

CIVCOM: Comitato Civile per la gestione delle crisi

CMEU: Comitato Militare dell'Unione

CNR: Consiglio Nazionale delle Ricerche

COCOR: Comitato di coordinamento

COLAF: Comitato per la lotta contro le frodi

COPO: Comitato politico

COREPER: Comitato dei rappresentanti permanenti

COVID-19: Corona virus

CPS: Comitato politico e di sicurezza

CSA: Comitato speciale agricoltura

ECOFIN: Consiglio di economia e finanza

ENEA: Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile

EPLO: european public law organization

EURATOM: Comunità europea dell'energia atomica

IMI: Sistema di informazione del mercato interno

MAECI: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

MEP: Membri del Parlamento europeo

MFF: Multi-annual Financial Framework

NGEU: Next Generation EU

PAC: Politica agricola comune

PE: Parlamento europeo

PESC: Politica estera e di sicurezza comune

PNRR: Piano nazionale di ripresa e resilienza

PSDC: Politica di sicurezza e di difesa comune

QFP: Quadro Finanziario Pluriennale

RPUE: Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea

RRF: Recovery and Resilience Facility

SEAE: Servizio europeo per l'azione estera

SOLVIT: risoluzione dei problemi transfrontalieri derivanti da un'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno

UE: Unione europea

URPE: l'Ufficio Relazioni con il Parlamento europeo

INTRODUZIONE

La Rappresentanza Permanente Italiana presso l'Unione europea (RPUE) è l'ufficio diplomatico italiano che rappresenta l'Italia presso l'Unione europea (UE).

Ha la funzione di rappresentare e promuovere gli interessi dell'Italia presso le Istituzioni dell'UE (Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea) e si occupa, inoltre, del monitoraggio delle politiche dell'UE, della rappresentanza diplomatica, della comunicazione, della cooperazione e del negoziato della legislazione europea.

Come verrà spiegato nel primo capitolo, essa è composta da un team di funzionari pubblici e diplomatici altamente qualificati, che lavorano in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), per monitorare gli sviluppi all'interno dell'UE e informare il Governo italiano sugli impatti e le opportunità che potrebbero derivare da tali decisioni. Il suo obiettivo è quindi quello di garantire che il nostro Paese sia ben rappresentato nei negoziati e nelle decisioni prese a livello dell'UE. Essa rappresenta anche gli interessi regionali e locali italiani presso le Istituzioni dell'UE, promuovendo la partecipazione delle Autorità locali e regionali italiane nella definizione delle politiche dell'UE.

La Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo sono le Istituzioni dell'Unione europea che partecipano al processo decisionale mentre, partecipano allo svolgimento dell'attività della Rappresentanza Permanente, i Comitati quali il Comitato delle regioni (CdR), il Comitato economico e sociale europeo (CESE), il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER).

Tra il primo e il secondo capitolo verrà messo in rilievo come ognuno abbia una funzione specifica: le leggi e le politiche sono proposte dalla Commissione europea; sulla legislazione dell'Unione e sulle decisioni del Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento europeo ha un potere co-legislativo; al fine di garantire un reciproco scambio di informazioni e opinioni, il CdR e il CESE favoriscono contatti e incontri con i diversi funzionari della Rappresentanza; le posizioni degli Stati membri sulle questioni di

discussione vengono preparate dal COREPER, che lavora anche per raggiungere una posizione comune tra gli Stati membri.

La RPUE, inoltre, lavora a stretto contatto con gli altri Stati membri e le Istituzioni europee per assicurarsi che gli investimenti previsti dal programma Next Generation EU siano distribuiti in modo equo e coerente con gli obiettivi dell'Unione europea.

L'ultimo capitolo tratterà il Piano Next Generation EU, un piano di ripresa economica dell'Unione europea, lanciato nel 2020 come risposta alla crisi causata dalla pandemia di COVID-19. Il piano prevede la mobilitazione di un fondo di ripresa di 750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi di euro saranno erogati sotto forma di sovvenzioni e il resto sotto forma di prestiti.

I principali obiettivi del piano Next Generation EU (NGEU) sono la ripresa economica, la transizione ecologica, la transizione digitale e la coesione sociale ed economica.

Più precisamente, ci si soffermerà sul PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), il piano attraverso il quale l'Italia intende utilizzare i finanziamenti previsti dal NGEU e questi fondi saranno erogati gradualmente fino al 2026. È previsto di utilizzarli in particolare per riformare il sistema fiscale, la giustizia, la pubblica amministrazione, il sistema pensionistico, l'istruzione e la formazione.

Questa tesi si propone, quindi, di esaminare in dettaglio la natura, le funzioni e l'incidenza di questa istituzione nell'ambito dell'UE, concentrandosi sul suo ruolo nella formulazione delle decisioni a livello europeo e sulla sua capacità di promuovere gli interessi nazionali all'interno dell'Unione.

La mia ricerca si basa su un approccio multidisciplinare che incorpora elementi di diplomazia, scienze politiche, relazioni internazionali e storia.

Per poter comprendere il ruolo e l'importanza della RPUE nell'ambito europeo e in che modo contribuisce e influenza le politiche europee in sintonia con gli interessi nazionali, sono state utilizzate un'ampia gamma di fonti che includono libri, articoli accademici e documenti istituzionali consultabili nelle biblioteche universitarie e online cosicché la ricerca potesse essere basata sia su fonti aggiornate che affidabili.

Nonostante la RPUE si sia dimostrata un organo di fondamentale importanza come ponte tra l'Italia e le Istituzioni europee, il ruolo e il funzionamento specifici della RPUE sono spesso meno documentati rispetto ad altre Istituzioni europee. La scarsità di fonti dirette e accessibili sulla RPUE ha reso necessario uno studio più ampio di altri organi ed enti dell'UE e dell'Italia per delineare in modo accurato il contesto in cui opera la RPUE. Infatti, questa tesi non mira solamente a descrivere la Rappresentanza Permanente, ma anche a contestualizzarla all'interno di un panorama più ampio che coinvolge l'Unione nel suo insieme e i processi decisionali europei. Come sopracitato, verranno quindi esaminati organi quali Commissione europea, Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, nonché le Istituzioni italiane, in particolare il MAECI, al fine di identificare il posizionamento e il contributo specifico della RPUE all'interno di questo complesso sistema e delle sue dinamiche diplomatiche.

CAPITOLO I: La Rappresentanza Permanente Italiana presso l'Unione europea

1.1 Origine, funzioni e struttura

“La Rappresentanza Permanente o, secondo la terminologia della Convenzione di Vienna del 14 marzo 1975, la Missione permanente, è l'organo diplomatico che uno Stato membro di un ente internazionale istituisce presso l'ente medesimo, al fine di mantenere con esso rapporti durevoli ed assidui” (Maresca, 1979). Viene utilizzato in opposizione al termine “temporaneo”, che sta a indicare le delegazioni che sono inviate presso una conferenza o un incontro internazionale per un breve lasso di tempo.

La Rappresentanza Permanente presso l'Unione europea (RPUE) svolge due funzioni principali: rappresenta, promuove e difende le posizioni degli Stati membri, curando anche le relazioni con le Istituzioni comunitarie, segnatamente presso il Consiglio dell'Unione europea e tiene informata la propria capitale in relazioni alle decisioni prese nell'ambito delle Istituzioni europee, a partire dal Parlamento europeo e dalla Commissione europea. Prende quindi parte sia alla fase ascendente sia alla fase discendente¹ del processo decisionale europeo.

Nello specifico, la Rappresentanza Permanente Italiana presso l'Unione europea svolge un ruolo fondamentale nel rapporto tra le Autorità italiane e le Istituzioni dell'Unione europea (UE), mantenendo le relazioni, in particolare, con il Parlamento europeo, la Commissione europea e nelle preparazioni delle riunioni del Consiglio dei Ministri.

Le Rappresentanze Permanenti non erano espressamente previste dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, come il Trattato di Parigi che istituiva la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), nonostante svolgano un ruolo fondamentale di collegamento tra le Istituzioni comunitarie e gli Stati membri. Dopo la prima riunione del Consiglio dei ministri della CECA, è emersa la necessità di avviare un lavoro preliminare che semplificasse e abbreviasse il processo di adozione delle decisioni da parte dei

¹ Fase ascendente comprende la partecipazione alla formazione degli atti dell'UE, mentre la fase discendente riguarda l'attuazione, garantendo l'adempimento degli obblighi dell'UE, tramite la legge comunitaria.

ministri degli Stati membri. Per questo motivo, lo speciale Consiglio dei Ministri ha stabilito, nel febbraio del 1953, ai sensi dell'articolo 10 del suo Regolamento interno provvisorio, l'istituzione di un Comitato di Coordinamento (Comité de Coordination, COCOR). Il COCOR si riunì per la prima volta il 5 marzo 1953 e aveva due compiti: preparare le riunioni del Consiglio dell'Unione e condurre studi assegnati dai ministri dei paesi membri.

L'articolo 151 e l'articolo 121 dei Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) consentivano l'istituzione di organi affini al COCOR. Il Comitato intitolato al politico Paul-Henri Spaak (Comitato Spaak²) ha anche spinto l'istituzione di tali organi. Dal giugno 1954, la Conferenza tenutasi a Messina ha raccolto i ministri degli Affari esteri dei sei paesi fondatori dell'Unione, sotto la guida del ministro degli Affari esteri belga Paul-Henri Spaak. Dal 1958, i membri del COCOR ottennero il riconoscimento di "Rappresentanti Permanenti".

Analogamente, il Comitato che essi formavano venne chiamato Comitato dei Rappresentanti Permanenti, generalmente chiamato con l'acronimo francese COREPER (Comité des Représentants Permanents) e, ciascuno dei sei paesi fondatori, nominò un proprio Rappresentante presso le Comunità europee. I sei paesi fondatori della Comunità europea cominciarono ad affiancare il Rappresentante Permanente, che solitamente era un ambasciatore di prima fascia, con altri diplomatici e funzionari degli altri ministeri nazionali a seguito dell'espansione delle loro funzioni, con l'obiettivo principale di stabilire un mercato comune europeo. Di conseguenza, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, le Rappresentanze Permanenti presso le Comunità europee sono state istituite intorno alla figura del Rappresentante Permanente.

Come sopraccitato, le Rappresentanze Permanenti sono missioni diplomatiche che entrano in funzione tramite un atto unilaterale dello Stato di invio, senza il ricorso alle procedure di accreditamento, come si verifica per le rappresentanze diplomatiche presso le Organizzazioni internazionali. È infatti sufficiente la notifica di una nota verbale del Ministero degli Affari Esteri italiano al Presidente del Consiglio europeo e al Presidente

² Il Comitato presieduto dal ministro degli esteri belga Paul-Henri Spaak aveva il compito di esaminare, perfezionare e trasformare in strumenti concreti le direttive e le idee scaturite dalla conferenza.

della Commissione europea ed una visita di cortesia del Rappresentante Permanente ai Presidenti delle Istituzioni europee, nonché, agli altri Rappresentanti Permanenti.

Il Governo belga, tuttavia, decise l'applicazione dell'articolo 10 del Protocollo sui privilegi e le immunità diplomatiche del Trattato di Roma³, facendo così che le Rappresentanze Permanenti e i loro membri potessero godere degli stessi privilegi riservati alle Ambasciate presenti sul territorio belga (Hayes-Renshaw, Lequesne, Mayor Lopez, 1989).

Con l'intensificarsi del processo di integrazione europea, le Rappresentanze e i Rappresentanti Permanenti hanno subito un significativo aumento dei propri compiti e responsabilità. In particolare, come già accennato, il loro ruolo di rappresentanza è aumentato ed anche la relazione tra Governi nazionali e Istituzioni europee sono migliorate. Oltre alle consuete responsabilità diplomatiche e negoziali, è stata aggiunta l'importante responsabilità di coordinare l'azione degli Stati membri a livello europeo.

Le principali funzioni attribuite alla Rappresentanza Permanente Italiana sono:

1. Rappresentanza diplomatica: rappresenta il Governo italiano presso le Istituzioni dell'UE: Commissione europea, Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo;
2. Monitoraggio delle politiche dell'UE: monitora le politiche dell'UE per garantire che gli interessi italiani siano adeguatamente rappresentati e tutelati;
3. Comunicazione e cooperazione: lavora con le Istituzioni dell'UE e con gli altri Stati membri per promuovere la cooperazione e coordinare gli sforzi per affrontare le sfide comuni;
4. Negoziazione e adozione di leggi europee: partecipa ai negoziati e alla definizione di leggi e politiche dell'UE, garantendo che gli interessi italiani siano adeguatamente rappresentati.

³ I rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle Istituzioni dell'Unione, nonché i loro consiglieri e periti tecnici, godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza dal luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso.

Gli Stati membri nominano a capo delle Rappresentanze Permanenti un agente diplomatico, generalmente un ambasciatore di prima fascia, che funge da rappresentante presso il COREPER II, mentre il vice Rappresentante Permanente è un ministro plenipotenziario che rappresenta lo Stato membro di appartenenza alle riunioni del COREPER I.

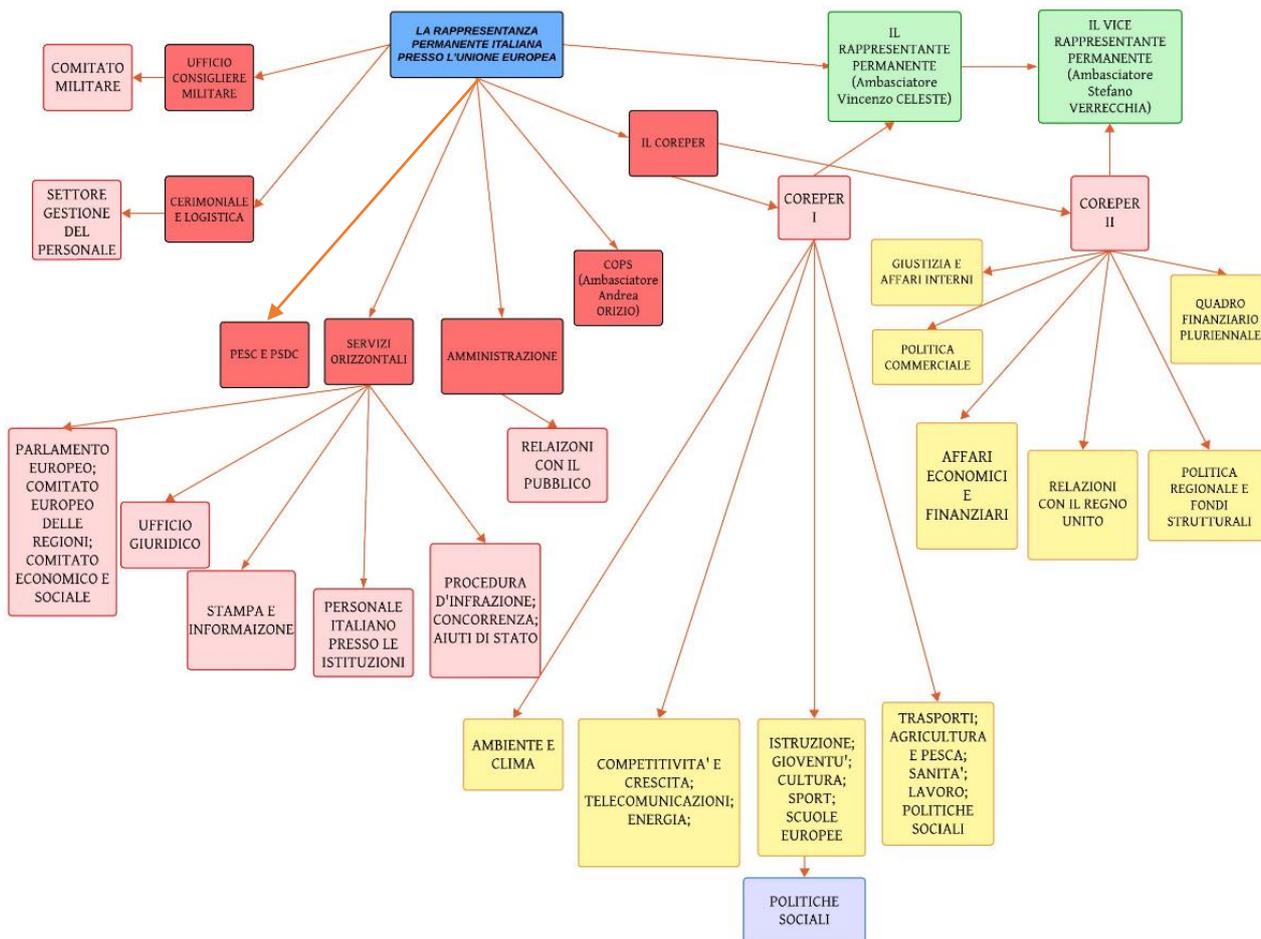
La caratteristica che differenzia le Rappresentanze Permanenti dell'Unione europea rispetto alle Missioni degli Stati presso le grandi Organizzazioni internazionali è quella di associare personale, accanto al personale proveniente dal Ministero degli Affari Esteri, derivante da altri Ministeri ed enti nazionali. È possibile interfacciarsi con personale subordinato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con quello proveniente: dai Ministeri dell'Interno, Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, Politiche agricole e forestali, Sviluppo economico, Lavoro, Salute, Infrastrutture e Trasporti; dalla Banca d'Italia; dal CNR⁴; dall'ENEA⁵; dall'ASI⁶; da alcune Regioni (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Emilia-Romagna); oltre al consigliere giuridico che, tradizionalmente è un professore di diritto dell'Unione europea o di diritto internazionale.

⁴ Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è un ente pubblico di ricerca nazionale con competenze multidisciplinari, vigilato dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

⁵ L'ENEA è l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, ente di diritto pubblico finalizzato alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla prestazione di servizi avanzati alle imprese, alla pubblica amministrazione e ai cittadini nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile (art. 4 Legge 28 dicembre 2015, n. 221).

⁶ L'ASI acronimo dell'Agenzia Spaziale Italiana, istituita nel 1988, è un ente pubblico nazionale con il compito di preparare e attuare la politica spaziale italiana in accordo con le linee guida del Governo.

Grafico 1: Organizzazione interna e funzioni della RPUE.



Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero degli Affari Esteri.

Misura comune e frequente a tutti i paesi membri è l'accrescimento temporaneo dell'organico delle Rappresentanze Permanenti durante il semestre in cui detengono la presidenza Consiglio dell'Unione (Peterson e Shackleton, 2012).

1.2 II COREPER – Comitato dei Rappresentanti Permanenti

Il COREPER, che è stato originariamente creato come struttura che il Consiglio dei ministri dell'UE poteva creare all'interno della sua struttura interna, è stato esplicitamente previsto da alcuni Trattati per riconoscere l'evoluzione del suo ruolo nelle attività del Consiglio. Infatti, l'art. 151 del Trattato CEE consentiva al Consiglio della CEE di

istituire un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e di assegnargli dei compiti.

Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, noto anche come COREPER (articolo 16, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea e articolo 240, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), è un organo del Consiglio dell'Unione europea composto dai capi o vicecapi delle delegazioni degli Stati membri presso l'Unione europea e da una serie di Comitati e Gruppi di Lavoro ad esso subordinati.

Oltre al Comitato Speciale per l'Agricoltura che si occupa di gran parte delle questioni agricole, è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio dell'Unione europea e dell'esecuzione dei compiti che il Consiglio gli assegna.

Più precisamente, ogni Stato membro dell'Unione ha un Rappresentante Permanente nel COREPER II e un Rappresentante Permanente Aggiunto nel COREPER I, che hanno lo status di ambasciatori dell'Unione europea.

La responsabilità di coordinare e preparare i lavori di tutte le riunioni del Consiglio spetta al COREPER, le cui competenze sono "orizzontali"; prepara tutti i Consigli settoriali nelle materie di competenza dell'Unione, prendendo in considerazione le proposte e gli atti presentati dalla Commissione europea. Inoltre, cerca di raggiungere un accordo al proprio livello, che sarà poi presentato al Consiglio per l'approvazione.

Spesso funge da principale decision-maker, anche se poi la decisione finale verrà fatta in sede di Consiglio che può, tuttavia, decidere all'unanimità di trattare un argomento che il COREPER non ha preparato in precedenza.

Il caso BREXIT è un esempio dove è stato convocato il COREPER (art. 50): “A seguito della notifica da parte del Regno Unito ai sensi dell'articolo 50 TUE, i membri del Consiglio europeo, il Consiglio dell'UE e i suoi organi preparatori che rappresentano il Regno Unito, non partecipano alle discussioni né alle decisioni che lo riguardano. In questi casi viene convocato il COREPER (articolo 50).”⁷

⁷ L'articolo 50 del trattato sull'Unione Europea prevede un meccanismo di recesso volontario e unilaterale di un paese dall'Unione europea. Uno Stato membro dell'Unione che desidera recedere deve notificare la sua intenzione al Consiglio europeo che è quindi tenuto a fornire orientamenti per la conclusione di un accordo che stabilisca le modalità di recesso di tale paese.

Per adempiere alle sue funzioni, il COREPER può avvalersi dei risultati delle riunioni dei Comitati e Gruppi di Lavoro, che nomina direttamente e da cui dipendono per quanto riguarda il mandato e la periodicità delle riunioni. I Gruppi riuniscono i funzionari dei governi nazionali specializzati nelle questioni che vengono trattate e/o dei funzionari competenti per materia subordinati alla Rappresentanza Permanente dello Stato membro. In particolari materie, i Trattati hanno provveduto all'istituzione di alcuni Comitati specifici, ad esempio, il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS) e il Comitato Speciale Agricoltura (CSA), il cui obiettivo è quello di svolgere l'analisi tecnica delle proposte presentate al Consiglio e di fare rapporto al COREPER sui punti nei quali si verifica ancora una posizione discordante, così come sugli aspetti orizzontali che devono essere analizzati al livello dei rappresentanti permanenti.

Il COREPER svolge, quindi, un ruolo centrale nel processo decisionale dell'Unione e garantisce, soprattutto, la coerenza delle politiche e delle azioni dell'Unione e vigila sul rispetto:

- dei principi di legalità, sussidiarietà, proporzionalità e sull'obbligo di motivazione;
- delle norme che ripartiscono le competenze all'interno degli organismi dell'Unione europea;
- delle ordinanze in materia di bilancio;
- delle norme procedurali, di trasparenza e di buon funzionamento.

Si assicura che i documenti siano presentati in modo adeguato al Consiglio per l'approvazione successiva, funge da punto di riunione tra i Rappresentanti Permanenti e le proprie capitali e funge da guida per i Gruppi di Lavoro (Hodson, Puetter, Saurugger e Peterson, 2022).

Il COREPER è inoltre l'interlocutore del Consiglio nell'ambito delle procedure interistituzionali (come gli Accordi), ed è responsabile della discussione dettagliata e della preparazione delle decisioni del Consiglio sulle proposte legislative. In particolare attraverso il suo presidente, il COREPER negozia direttamente con il Parlamento europeo e la Commissione europea nella procedura di co-decisione.

Ad eccezione delle prerogative stabilite nell'Art. 19 del Regolamento interno del Consiglio, il COREPER non ha il potere decisionale, che rimane nella prerogativa del Consiglio.

Attraverso le sue riunioni settimanali, il COREPER assicura che ogni Stato membro, la Commissione europea e gli altri Stati membri siano in continuo contatto l'uno con l'altro. Ciò porta a un dialogo aperto tra le delegazioni degli Stati membri che facilita la ricerca di compromessi sulle questioni in discussione.

Il Segretariato generale della Commissione europea, a cui sono affidati il coordinamento e la responsabilità dei rapporti con il Consiglio, rappresenta la Commissione europea alle riunioni del COREPER (Fabbrini, 2015).

Gli ordini del giorno delle riunioni del Consiglio rispecchiano la divisione dei lavori del COREPER ed è diviso in due parti:

- la parte I comprende i punti che non richiedono un dibattito (punti «A» dell'ordine del giorno del Consiglio);
- la parte II richiede, invece, un dibattito (punti «B» dell'ordine del giorno del Consiglio).

Il COREPER è articolato in due formazioni suddivise a seconda delle materie:

- ❖ **il COREPER I** che è composto dai Rappresentanti permanenti aggiunti degli Stati membri e tratta le questioni riguardo:
 - occupazione, politica sociale, salute e consumatori;
 - competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio);
 - trasporti, telecomunicazioni ed energia;
 - agricoltura e pesca;
 - ambiente;
 - istruzione, gioventù, cultura e sport.

Per l'Italia il **Rappresentante Permanente Aggiunto è l'Ambasciatore Stefano Verrecchia.**

- ❖ **Il COREPER II** che è composto dai Rappresentanti Permanenti degli Stati membri e si occupa della preparazione dei Consigli:
 - affari generali;

- affari esteri (anche nelle configurazioni Commercio e Difesa);
- affari economici e finanziari (ECOFIN, che include materie fondamentali come Finanza, Unione economica e monetaria e fiscalità, Tutela degli Interessi Finanziari della UE);
- giustizia e affari interni.

Per l'Italia il **Rappresentante Permanente è l'Ambasciatore Vincenzo Celeste.**

Per quanto riguarda le questioni relative alla politica agricola comune, è in funzione il Comitato Speciale Agricoltura, dove risiedono funzionari dei ministeri competenti.

Entrambe le formazioni del COREPER si riuniscono di regola settimanalmente.

La predisposizione dei lavori del COREPER è affidata dai funzionari dei membri del:

- Gruppo Mertens per la parte del COREPER I;
- Gruppo Antici, per la parte del COREPER II,

Gruppo Antici⁸, costituito per lo più dagli assistenti dei Rappresentanti Permanenti chiamati funzionari "Antici". Il loro compito è quello di monitorare l'andamento dei lavori del Consiglio, secondo quanto riferito dal Segretariato del Consiglio, e inviare queste informazioni alle rispettive delegazioni nazionali.

Al contrario, i funzionari "Mertens" svolgono per il COREPER I la stessa funzione che i funzionari vecchi svolgono per il COREPER II (Peterson e Shackleton, 2012).

1.3 Il CPS – Comitato Politico e di Sicurezza

Il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS) è un comitato del Consiglio dell'UE, Art. 38 del TUE, che si occupa di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC).

Organo ausiliario del Consiglio dei Ministri, a esso gerarchicamente subordinato, il CPS ha sostituito, nel gennaio 2001, il Comitato politico (COPO).

⁸ Dal nome da un diplomatico italiano, Paolo Massimo Antici che, durante la presidenza italiana del 1975, istituzionalizzò le riunioni degli assistenti dei Rappresentanti permanenti presso l'allora CEE, allo scopo di predisporre l'ordine del giorno del COREPER.

Il CPS, che ha sede a Bruxelles, è composto dagli ambasciatori degli Stati membri ed è presieduto dai rappresentanti del SEAE, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che normalmente si riuniscono due volte alla settimana.

I suoi compiti sono:

- monitorare il progresso a livello internazionale della PESC;
- contribuire alla formazione delle politiche;
- controllare concretizzazione delle politiche in conformità alle competenze dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁹.

Il Trattato di Nizza e la decisione 2001/78/PESC del Consiglio del 22 gennaio 2001 (GUCE L 27/1) hanno modificato le competenze del Comitato e ha rafforzato le capacità di difesa dell'Unione europea, che ha creato una struttura politico-militare permanente.

Il CPS ha due ruoli:

- “ordinario”: «attività di controllo della situazione internazionale nei settori che rientrano nella PESC», nonché il contributo alla definizione delle linee politiche elaborate dal Consiglio attraverso l’emanazione di pareri di indirizzo politico. Inoltre, la sua azione è fondamentale quando si tratta della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD¹⁰), che è responsabile della gestione e dello sviluppo delle capacità militari dell'Unione europea.
- “straordinario”: complesso di compiti relativi alla gestione delle crisi, gestito da un comitato civile per la gestione delle crisi (CIVCOM). In questi casi, l'Alto Rappresentante PESC ha il potere di coordinare il CPS che può avvalersi di strutture civili e militari, come il Comitato Militare dell'Unione (CMEU), sia civili.

⁹ L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza è una figura istituzionale incaricata di guidare la politica estera e di sicurezza comune (PESC), contribuendone all'elaborazione e all'attuazione insieme agli Stati membri, e assicurando l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'UE nel suo complesso. L'attuale AR è Josep Borrell Fontelles, nominato per un periodo di cinque anni a partire del dicembre 2019.

¹⁰ La politica europea di sicurezza e difesa (PESD) è parte della politica estera e di sicurezza comune (PESC), stabilita dal Trattato sull'Unione europea (1992).

Al fine di evitare che le competenze del CPS e del COREPER si sovrappongano, i pareri giungono al Consiglio attraverso l'attività di preparazione dei lavori del COREPER, mantenendo il contenuto politico dei pareri, concentrandosi principalmente sugli aspetti che il CPS ha lasciato incompleti.

Per l'Italia il Rappresentante presso il CPS è l'**Ambasciatore Andrea Orizio**.

1.4 Il CSA – Comitato Speciale Agricoltura

I rappresentanti dei Governi degli Stati membri decisero di istituire il Comitato Speciale Agricoltura (CSA) del Consiglio dell'UE per accelerare l'attuazione del Trattato (PAC, 12 maggio 1960).

Il CSA è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio "Agricoltura e pesca", che include tutte le informazioni relative all'organizzazione comune dei mercati, alle strutture agricole e allo sviluppo rurale. Si riunisce una volta alla settimana e i funzionari responsabili della politica agricola dei ministeri o delle Rappresentanze Permanenti rappresentano gli Stati membri. A partecipare alle riunioni del CSA è anche la Commissione europea, come per le sessioni del Consiglio, mentre il Segretariato generale del Consiglio assiste solamente.

Inoltre, il CSA ha creato dei Gruppi di Lavoro in merito ai differenti aspetti, per fronteggiare le decisioni del Consiglio.

L'attività del Comitato è aumentata nel corso degli anni come conseguenza dell'importanza crescente della PAC, che continua ad essere una politica essenziale nel processo di costruzione europea (Vantaggiato, 2010).

In effetti, questo utilizza più di un terzo delle risorse stanziato dal bilancio comunitario. Inoltre, l'importanza degli scambi agricoli nei rapporti tra diversi paesi, in particolare con quelli in via di sviluppo, influenza le relazioni dell'Unione europea con il resto del mondo. Pertanto, si tratta di una politica settoriale che ha un impatto significativo sulle condizioni di reddito e sulle prospettive dei lavoratori agricoli e che ha un impatto sull'intera società europea. Lo stesso Trattato di Roma del 1957, che dedica l'intero capitolo II, dagli articoli 38 a 47, all'agricoltura, sono la fonte del suo atto di nascita (Wallace, Pollack, Roederer-Rynning e Young, 2020).

Le proposte della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio del 1960 furono l'inizio della PAC.

CAPITOLO II: Le relazioni tra la Rappresentanza Permanente Italiana e le Istituzioni europee

2.1 Relazioni con il Parlamento europeo

La Rappresentanza Permanente italiana presso l'Unione europea svolge un ruolo fondamentale nel coordinare le relazioni tra l'Italia e le Istituzioni Europee, con lo scopo di promuovere gli interessi del nostro Paese. In particolare, collabora con il Parlamento europeo (PE) e contribuisce alle discussioni e ai processi decisionali dell'UE.

Per comprendere l'importanza di questa relazione farò un breve accenno alle funzioni del Parlamento europeo, una delle Istituzioni principali dell'Unione europea, composto da Rappresentanti direttamente eletti dai cittadini degli Stati membri.

Inizialmente il Trattato di Roma del 1957 gli attribuì scarsi poteri, accresciuti nel 1999 con il Trattato di Amsterdam, con l'introduzione della procedura di co-decisione e di democratizzazione, ovvero con l'approvazione preventiva della nomina del Presidente della Commissione europea, aumentando così anche il suo controllo sull'Esecutivo.

La sua funzione principale è di rappresentare gli interessi dei cittadini europei e svolgere un ruolo fondamentale nel processo decisionale dell'Unione europea.

Gli altri ruoli del PE sono:

- La rappresentanza democratica: i Membri del Parlamento europeo (MEP) sono eletti direttamente dai cittadini degli Stati membri dell'Unione attraverso elezioni democratiche. Ogni Paese membro elegge un numero di MEP proporzionale alla sua popolazione, che andranno a rappresentare gli interessi dei loro elettori nel processo decisionale dell'Unione;
- Legislatore: partecipa alla creazione e all'approvazione della legislazione dell'Unione, che condivide con il Consiglio dell'Unione europea in quanto rappresentante degli Stati membri. I MEP partecipano alla stesura, alla modifica e all'approvazione delle leggi europee;
- Controllo democratico: monitora l'attività della Commissione europea, organo esecutivo dell'Unione, attraverso audizioni, interrogazioni e votazioni sulle

nomine degli stessi membri ed aiuta a garantire che l'Unione operi in modo trasparente e responsabile;

- Bilancio: ha l'autorità di approvare o respingere il bilancio dell'Unione. Ciò significa che può influenzare come vengono spesi i fondi dell'UE in vari settori e progetti all'interno degli Stati membri, garantendo una gestione finanziaria responsabile;
- Dibattito e discussione: offre una piattaforma per il dibattito e la discussione su questioni di interesse europeo e globale, consentendo ai Rappresentanti degli Stati membri di esprimere le opinioni dei loro elettori e di contribuire alla formazione delle politiche europee, organizzando dibattiti e/o audizioni pubbliche per coinvolgere i cittadini.

(Peterson e Shackleton, 2012).

La relazione tra Rappresentanza Permanente e il Parlamento europeo è principalmente di natura istituzionale e di cooperazione nel rappresentare e difendere gli interessi dell'Italia nell'UE.

La RPUE, infatti, assiste il PE in:

- Partecipazione alle riunioni e ai dibattiti pubblici: in alcune occasioni può essere invitata a partecipare ad audizioni o dibattiti pubblici, nonché partecipare alle riunioni delle Commissioni Parlamentari e dei Gruppi di Lavoro del PE. Espone le posizioni ufficiali del Governo italiano e rispondere alle domande dei deputati per fornire ulteriori dettagli sulle argomentazioni. Questa partecipazione permette di seguire da vicino i dibattiti in corso e raccogliere informazioni dettagliate sugli sviluppi legislativi;
- Fornitura di informazioni: condivide con il PE informazioni riguardanti le posizioni ufficiali dell'Italia su questioni in discussione, dato che mantiene contatti regolari con i deputati italiani al Parlamento europeo e con le diverse commissioni parlamentari europee. Questa comunicazione è essenziale per garantire che le posizioni e gli interessi italiani siano adeguatamente rappresentati nelle discussioni e nelle decisioni del PE, con l'adattamento delle relative strategie. Tutto ciò può essere possibile attraverso la fornitura di informazioni che

possono essere presentate sotto forma di documenti, relazioni o analisi al fine di supportare i parlamentari nelle loro decisioni;

- Consulenza tecnica: i rappresentanti della RPUE forniscono consulenza ai parlamentari europei sui dettagli tecnici, legali e politici di prospettive legislative o decisioni in corso così che abbiano una comprensione completa delle questioni trattate e visto che lavorano anche a stretto contatto con i parlamentari italiani, potrebbero influenzare le decisioni e le politiche dell'UE in modo da rispecchiare gli interessi italiani;
- Ricezione di delegazioni parlamentari italiane: accoglie delegazioni di parlamentari italiani a Bruxelles, fornendo loro informazioni, aggiornamenti e incontri con funzionari dell'Unione, così da ottenere una panoramica più completa delle attività dell'Unione e delle questioni di interesse per l'Italia;
- Coordinazione delle posizioni italiane: lavora per coordinare le posizioni e gli interessi italiani all'interno del PE. Ciò implica una comunicazione costante con i parlamentari italiani, responsabili di informare il Governo italiano sulle attività del PE e sulle questioni europee rilevanti, così che possa prendere adeguate decisioni politiche nazionali in base alle evoluzioni europee.

Alle relazioni con il PE è preposto un apposito organo interno a ciascuna amministrazione nazionale degli Stati membri, l'Ufficio Relazioni con il Parlamento europeo (URPE).

Obiettivo principale di questo ufficio è quello di gestire le relazioni tra Governo nazionale e Parlamento europeo, seguendo e monitorando l'attività quest'ultimo, assicurando uno stretto raccordo con gli Europarlamentari, per assicurare una migliore tutela degli interessi italiani nei temi al centro dell'agenda parlamentare (O'Brennan e Raunio 2007). L'URPE garantisce un flusso costante di informazioni tra i vari funzionari ed esperti della Rappresentanza e degli Uffici di Parlamentari europei, Capi Delegazione, Vicepresidenti e l'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo e i competenti funzionari parlamentari, anche organizzando riunioni appropriate o fornendo consulenza sulle procedure e le politiche europee.

Infatti, l'URPE tiene il Governo italiano informato sulle attività in corso presso il PE, specialmente per quello che riguarda il monitoraggio dei dibattiti, delle votazioni e delle iniziative legislative.

L'URPE partecipa anche alla gestione dei dossier legislativi europei, fornendo orientamenti riguardo le votazioni sulle proposte legislative dell'Unione europea sempre con lo scopo di rispecchiare gli interessi nazionali (Brack, 2021).

Lo stesso PE dispone di vari uffici di collegamento (EPLO), che gestisce direttamente in tutte le capitali dell'UE, o di uffici regionali nei cinque Stati membri più popolosi, oltre che a un ufficio a Londra e uno a Washington.

Gli uffici lavorano con la popolazione locale e altre parti interessate (Autorità nazionali, regionali e locali, gruppi della società civile, reti, associazioni, insegnanti, scuole, università e gruppi settoriali) per promuovere discussioni e migliorare la comprensione delle funzioni del Parlamento europeo e come le sue decisioni influenzano la vita quotidiana dei cittadini.

Inoltre, forniscono assistenza in occasione delle visite di deputati, delegazioni o missioni parlamentari ufficiali (che svolgono un ruolo istituzionale) al Parlamento europeo (Peterson e Shackleton, 2012).

2.2 Relazioni con la Commissione europea

La Rappresentanza Permanente ha una relazione diretta con la Commissione europea, una delle principali Istituzioni con mandato di cinque anni. La Commissione europea ha sede principale a Bruxelles ed uffici di rappresentanze in tutti gli Stati membri con altrettante delegazioni in molte capitali di paesi terzi. In Italia le delegazioni hanno uffici a Roma e Milano. Il/la Presidente (Ursula von der Leyen attualmente in carica) è nominato dal Consiglio europeo su proposta del Parlamento europeo, il quale poi nominerà i commissari (uno per Stato membro dell'Unione, vale a dire 27 membri). I membri della Commissione europea, anche se designati dai singoli governi, sono indipendenti e non possono ricevere alcuna istruzione dai governi stessi o da altri organi.

La Commissione europea è organizzata in diverse direzioni generali che corrispondono alle materie di competenza comunitaria. Dispone di uffici orizzontali di coordinamento, Segretariato generale e Servizio giuridico, che agiscono per assicurare che le attività e le posizioni della stessa siano svolte secondo il regolamento interno (Argiolas e Becherucci, 2018).

La Commissione europea svolge quattro funzioni principali:

- Propone atti legislativi al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione;
- Gestisce le politiche comuni e di assegnazione dei finanziamenti;
- Garantisce la corretta applicazione del diritto dell'UE;
- Rappresenta l'UE sulla scena internazionale quando negozia con paesi terzi per raggiungere accordi.

La Commissione europea diffonde in modo sistematico una serie di documenti:

- Piani strategici: fissano gli obiettivi generali della Commissione europea per i cinque anni successivi;
- Programma di lavoro: mette in atto le priorità politiche della Commissione europea su base pluriennale, consentendo alle parti interessate e alle altre Istituzioni dell'UE di pianificare la loro collaborazione con essa;
- Piani di gestione delle attività: elaborati annualmente dagli uffici della Commissione europea per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nei piani strategici;
- Relazione annuale, inviata al PE, sui risultati ottenuti, le azioni intraprese e le risorse umane e finanziarie investite nel corso dell'anno (Peterson e Shackleton, 2012).

La Rappresentanza Permanente è incaricata di mantenere un canale di comunicazione costante tra la Commissione europea e il Governo italiano tramite la partecipazione a incontri, negoziati e discussioni con i funzionari della Commissione europea stessa su una vasta gamma di questioni politiche, economiche, sociali e ambientali.

In particolare, la RPUE:

- Monitora le iniziative legislative della Commissione europea, che includono proposte di legge, regolamenti, direttive, pareri e raccomandazioni, che potrebbero avere un impatto sugli interessi dell'Italia;
- Rappresenta gli interessi dell'Italia partecipando a riunioni, negoziati e discussioni della Commissione europea;

- Comunica e scambia informazioni costantemente con la Commissione europea su questioni di interesse comune, es. condivisione di dati, rapporti e documenti rilevanti;
- Lavora per influenzare il processo decisionale europeo a favore degli interessi italiani;
- Attua le politiche dell'Unione, garantendo che l'Italia ottenga una giusta quota dei finanziamenti, allocati dalla Commissione europea, e che le politiche europee siano applicate in modo coerente sul territorio italiano.

In Italia la RPUE della Commissione europea viene svolta dall'Ufficio Regionale di Milano che ha i seguenti compiti:

- assiste la Commissione europea nelle loro interazioni con l'Italia;
- promuove un dialogo politico con le Autorità nazionali, regionali e locali, con il PE, con le parti della società civile interessate e il mondo accademico;
- riporta in Italia le comunicazioni della Commissione europea attraverso i media e i social, mantiene contatti diretti con i media italiani;
- interagisce con i cittadini, la società civile e le altre parti interessate attraverso attività di comunicazione e di dialogo per sensibilizzazione sulle politiche europee sul futuro dell'Europa;
- fornisce alla Commissione europea informazioni, analisi e pareri sugli sviluppi politici, economici e sociali in Italia.

(Beyers, De Bruycker e Baller, 2015).

2.3 Relazioni con il Comitato delle Regioni e il Comitato Economico e Sociale Europeo

La RPUE collabora con differenti Comitati e Gruppi di Lavoro, distinti per la loro istituzione:

- “Comitati” costituiti attraverso i Trattati o atti legislativi europei. Sono composti da funzionari nazionali che partecipano all'esercizio delle funzioni delle Istituzioni esprimendosi nell'interesse dei loro governi;

- “Gruppi di Lavoro” vengono creati direttamente dalle Istituzioni per essere assistite durante lo svolgimento delle loro funzioni. Sono composti da esperti che possono essere funzionari nazionali, esperti provenienti dall’industria, dai sindacati o da organizzazioni della società civile. Prima che le Istituzioni elaborino una proposta legislativa, una decisione o un rapporto sull'esecuzione di una legge europea, i Gruppi di Lavoro devono fornire pareri scientifici o tecnici.

Ci sono numerosi Comitati, tra cui il Comitato delle Regioni (CdR) e il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE).

A seguito della riforma del 2001, l'articolo 117 della Costituzione prevede che le regioni provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti comunitari e partecipano alle decisioni dirette sulla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 5).

Le regioni possono istituire uffici di collegamento presso le sedi delle Istituzioni dell'Unione europea, come previsto dall'articolo 58. Inoltre, questi uffici possono lavorare insieme ad altre regioni o enti dell'UE nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali.

Nel primo dei tre commi dell'articolo 58 viene ampliato il numero di esperti che non fanno parte del ruolo del Ministero degli Affari esteri e vengono assegnati alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea. Questi quattro esperti sono funzionari regionali nominati dal Ministero degli Affari esteri, designati dalla Conferenza dei Presidenti ed esclusi dal loro ruolo regionale.

In molti casi l’attività degli uffici regionali ha reso difficile l’azione di sistema, sviluppandosi più come un’attività di tipo lobbistico che come un’azione strutturata di rappresentanza istituzionale. L’azione della Rappresentanza non poteva non continuare a svilupparsi in una logica di coordinamento del “sistema Italia”, che però trattava le Regioni come uno dei tanti soggetti presenti nell’arena europea, senza riconoscere valore istituzionale ad una presenza che la stessa legge aveva previsto.

In base a questa logica, l'impegno delle Regioni si è concentrato sulla promozione del territorio piuttosto che sull'efficace partecipazione al processo di formazione delle politiche comunitarie.

Sebbene la normativa abbia aumentato la consapevolezza delle Regioni e aumentato la loro attenzione alle politiche europee, non ha alterato l'equilibrio delle relazioni tra Stato e Regioni in merito al processo decisionale e alla politica europea.

L'istituzione di un Registro per la trasparenza delle attività delle organizzazioni, delle persone giuridiche e dei professionisti coinvolti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nel 2011 ha portato a un vero censimento dei soggetti che svolgono attività di lobbying o rappresentano i propri interessi nel processo decisionale e di attuazione delle politiche dell'Unione europea.

Attualmente sono iscritte nel Registro 552 organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali, inclusi enti pubblici o misti.¹¹

Il Comitato delle Regioni (CdR), istituito nel 1994 in conformità con l'articolo 13, paragrafo 4 del Trattato UE, è un organo consultivo che rappresenta gli interessi delle Istituzioni regionali e locali dell'Unione europea e fornisce pareri per loro conto al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea. I suoi membri possono essere funzionari dell'amministrazione degli enti regionali, comunali o rappresentanti eletti o non delle regioni e città dei 27 Stati membri dell'UE. È in grado di garantire la rappresentanza istituzionale di ogni territorio, regione, città e comune dell'UE.

L'obiettivo è quello di rendere partecipi gli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo e incentivare così una maggiore partecipazione dei cittadini. È un organo politico che conferisce autorità a rappresentanti eletti a livello locale in tutta Europa, composto da 329 membri e 329 supplenti provenienti da 300 regioni, un milione di Autorità locali e un milione di politici locali, che rappresentano 441 milioni di cittadini dell'UE, così ripartiti:

- La Germania, la Francia e l'Italia hanno 24 punti;
- La Spagna e la Polonia hanno 21 punti;
- Sono 15 quelli a favore della Romania;

¹¹ Il Registro è stato istituito con l'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 23 giugno 2011 per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (GU L 191 del 22.7.2011, pag. 29).

- L'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Grecia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia e l'Ungheria hanno rispettivamente 12 punti;
- 9 per i paesi seguenti: Croazia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania e Slovacchia;
- 7 per Lettonia, Estonia e Slovenia;
- 6 per Cipro e il Lussemburgo;
- 5 invece per Malta

(Fonte: DECISIONE (UE) 2019/852 DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2019 che determina la composizione del Comitato delle regioni).

Secondo l'articolo 307 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Comitato può esprimere pareri nei casi in cui lo prevede e ogni volta che il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE o la Commissione europea lo ritengono opportuno, nonché a propria iniziativa. Tali pareri sono dunque obbligatori, quando previsti dai Trattati, ma non vincolanti.¹²

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Comitato gode ora di adire alla Corte di Giustizia, a norma dell'articolo 8 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.¹³

Il CdR ha adottato tre priorità nel luglio 2020 e le decisioni prese su scala dell'Unione dovranno essere adottate al livello più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà.

La prima priorità è quella di avvicinare l'Europa ai cittadini, modernizzando la democrazia a tutti i livelli di governo affinché l'UE possa rispondere in modo più efficiente alle esigenze dei cittadini.

¹² Il CdR è regolato dagli articoli 300 e 305-307 del TFUE; è obbligatoriamente consultato nelle seguenti materie, oltre alla cooperazione transfrontaliera: coesione economica, sociale e territoriale, fondi strutturali, istruzione e formazione professionale, gioventù, cultura e sport, salute pubblica, reti transeuropee, trasporti, occupazione, affari sociali, ambiente, energia e cambiamenti climatici.

¹³ Gazzetta ufficiale n. 115 del 09/05/2008 pag. 0206 - 0209

La seconda priorità riguarda la creazione di comunità locali e regionali resilienti attraverso un approccio europeo coerente, integrato e locale per affrontare i flussi migratori, le pandemie globali e le transizioni digitali e demografiche.

La terza priorità si concentra sulla coesione attraverso le politiche dell'UE basate sul territorio che aiutano i suoi cittadini e le loro comunità.

(Peterson e Shackleton, 2012)

La collaborazione tra la Rappresentanza Permanente Italiana e il CdR avviene in diverse forme:

- Partecipazione alle sessioni plenarie: dove vengono discussi e adottati pareri su questioni di interesse regionale e locale relative all'UE;
- Coinvolgimento nelle commissioni tematiche che si occupano di vari settori politici: possono partecipare e contribuire ai lavori di queste commissioni, fornendo input e informazioni sulle posizioni italiane;
- Scambio di informazioni: mantengono canali di comunicazione per lo scambio di informazioni e opinioni su questioni di interesse comune. Ciò aiuta a garantire una migliore comprensione reciproca delle posizioni e delle esigenze;
- Cooperazione su questioni specifiche: possono collaborare su questioni specifiche o iniziative che riguardano direttamente le regioni italiane o che richiedono il coinvolgimento delle Autorità regionali.

La collaborazione tra la RPUE e il CdR è importante per garantire che gli interessi delle regioni italiane siano adeguatamente rappresentati e presi in considerazione nel processo decisionale dell'UE. Le regioni svolgono un ruolo significativo nell'attuazione delle politiche dell'UE, e questa cooperazione contribuisce a promuovere una maggiore coesione tra livello nazionale e livello regionale nell'ambito dell'Unione europea (Casula, 2016).

Il **Comitato Economico e Sociale Europeo** (CESE) è un organo consultivo dell'Unione europea con sede a Bruxelles che rappresenta un punto di riferimento per le organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro nonché altri gruppi della società civile ad essi collegati.

Nei casi previsti dai trattati, la sua consultazione da parte di altre Istituzioni come la Commissione europea, il Consiglio dell'UE o il Parlamento europeo è obbligatoria, ma è facoltativa in altri casi. Il comitato può anche discutere le proprie iniziative; tuttavia, i membri del comitato non sono tenuti a ricevere alcuna formazione. Essi svolgono le loro attività in piena indipendenza e nel migliore interesse dell'UE.¹⁴

I membri del Comitato sono nominati dal Consiglio a maggioranza qualificata, sulla base delle proposte degli Stati membri e provengono da organizzazioni in tutta Europa. Il Consiglio consulta la Commissione europea per le nomine (articolo 302, paragrafo 2 TFUE), ma il numero di membri deve sempre essere proporzionale alla popolazione totale di uno Stato. Il presidente, assistito da due vicepresidenti, ha un mandato di due anni e mezzo, mentre i membri del comitato hanno un mandato di cinque anni rinnovabile. Gli Stati membri devono garantire una rappresentanza adeguata dei diversi aspetti della vita economica e sociale (Peterson e Shackleton, 2012).

Il CESE è stato istituito nel 1957 e ha lo scopo di coinvolgere i gruppi d'interesse economici e sociali nella creazione del mercato comune e di stabilire meccanismi istituzionali per fornire resoconti alla Commissione europea e al Consiglio sulle questioni europee. Il suo compito è informare le Istituzioni decisionali dell'UE delle opinioni dei rappresentanti della vita economica e sociale (Strabone, 2023).

La RPUE collabora con il CESE nei seguenti modi:

- Consultazioni e audizioni: partecipare a consultazioni o audizioni sulle proposte legislative o su questioni di politica economica e sociale rilevanti per l'Italia. Questo offre all'Italia l'opportunità di presentare le sue posizioni e ricevere input dalla società civile;
- Partecipazione ai lavori del CESE: alle sessioni plenarie, alle commissioni e ai Gruppi di Lavoro del CESE in cui vengono discussi e sviluppati pareri sulle politiche dell'UE;
- Scambio di informazioni: su questioni di interesse reciproco al fine di garantire una migliore comprensione delle posizioni e delle esigenze italiane;

¹⁴ Articoli da 300 a 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

- Cooperazione su questioni specifiche: che hanno un impatto diretto sull'Italia o che richiedono l'impiego delle parti sociali e della società civile organizzata.

La collaborazione tra la RPUE e il CESE è importante perché consente di coinvolgere la società civile e le parti sociali nelle discussioni e nel processo decisionale dell'UE. Questo contribuisce a garantire una maggiore rappresentatività e legittimità nelle politiche europee e a tener conto delle diverse prospettive e interessi socioeconomici dei cittadini italiani all'interno dell'Unione Europea (Matarazzo, 2011).

2.4 I Gruppi di Lavoro del Consiglio dell'Unione europea

I Gruppi di Lavoro del Consiglio sono informali e composti da rappresentanti degli Stati membri esperti nelle materie specifiche di competenza. I Gruppi di Lavoro devono assistere il COREPER con i lavori tecnici preparatori necessari per l'adozione di un determinato provvedimento.

Economia, ricerca, arte e cultura erano i settori di collaborazione inizialmente individuati; oggi sono stati estesi a ricerca, innovazione, formazione e istruzione, clima e ambiente, trasporti e mobilità, salute, agricoltura, società civile e patrimonio artistico. Ciò consente di intensificare, dare coerenza e continuità a scambi in questi settori.

La presidenza cambia ogni anno e l'attività, coordinata da un comitato composto da delegati dei Presidenti, si articola attraverso Gruppi di Lavoro tematici (attualmente si dividono in economia; ambiente; mobilità del lavoro e formazione professionale; ricerca e alta formazione; salute e servizi digitali alla persona). Il numero dei Gruppi di Lavoro può variare nel tempo.¹⁵

La partecipazione ai Gruppi da parte dell'Italia è garantita dalle circa 60 unità della RPUE. La RPUE collabora attivamente con i Gruppi di Lavoro del Consiglio dell'UE che si occupano dei negoziati e della preparazione delle posizioni nazionali sulle questioni politiche, legislative e tecniche in discussione all'interno del Consiglio. Questi

¹⁵ L'elenco degli organi preparatori del Consiglio, fonte: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11597-2023-INIT/it/pdf>.

Gruppi di Lavoro sono un importante elemento del processo decisionale dell'UE (Trobbiani, 2016).

La collaborazione tra la RPUE e i Gruppi di Lavoro del Consiglio può avvenire nei seguenti modi:

- Partecipazione ai Gruppi di Lavoro: Gli ambasciatori e i funzionari italiani partecipano alle discussioni, negoziano posizioni nazionali e cercano di influenzare le decisioni del Consiglio nei diversi settori come l'ambiente, l'agricoltura, la giustizia, l'energia, l'istruzione e molti altri.;
- Coordinamento delle posizioni nazionali: La Rappresentanza Permanente Italiana lavora per coordinare le posizioni nazionali dell'Italia con gli altri Stati membri all'interno dei Gruppi di Lavoro, per garantirle che abbia voce nelle negoziazioni e possa cercare di raggiungere compromessi che siano nell'interesse nazionale;
- Comunicazione con il Governo italiano: tiene il Governo italiano informato sulle discussioni e sullo stato delle negoziazioni nei Gruppi di Lavoro del Consiglio. Questa comunicazione è essenziale per assicurare che il Governo italiano sia a conoscenza delle questioni chiave e possa prendere decisioni informate;
- Rappresentanza in riunioni del Consiglio: quando vengono prese decisioni formali, lavorando per difendere gli interessi italiani e cercando di influenzare l'esito delle decisioni.

Questi Gruppi di Lavoro svolgono un ruolo cruciale nella preparazione delle decisioni politiche e legislative dell'UE, e la Rappresentanza Permanente svolge un ruolo chiave nel garantire che gli interessi italiani siano adeguatamente rappresentati all'interno di tali Gruppi.

CAPITOLO III: Le relazioni tra Rappresentanza Permanente Italiana e le Istituzioni italiane

3.1 Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) è l'organo responsabile dell'attuazione della politica estera del nostro Paese, i cui compiti istituzionali sono definiti nell'Art. 12 del Decreto Legislativo n.300 del 30 giugno 1999 (Comma 1, 2, 3).

La struttura del MAECI può essere esaminata da una prospettiva politica e da una prospettiva diplomatico-amministrativa. Il Ministro e i Sottosegretari di Stato sono al vertice della parte politica e sono responsabili delle scelte politiche del Ministero.

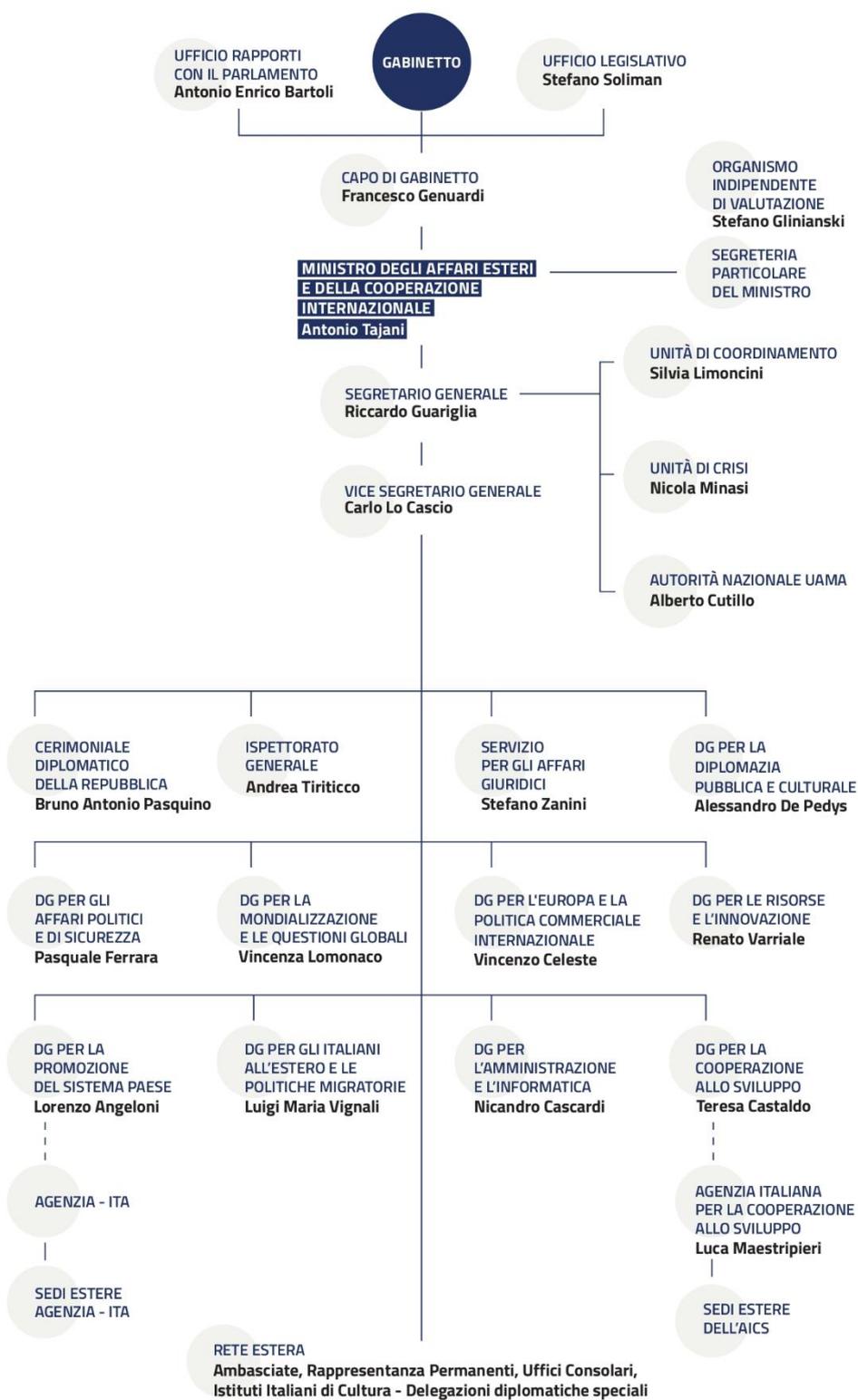
Il Segretario Generale è, invece, il punto più alto dell'apparato burocratico ed è responsabile della "traduzione" delle direttive del Governo in azioni pratiche. Egli sovrintende all'attività dell'amministrazione nel suo complesso e garantisce il coordinamento dell'azione amministrativa. Inoltre, è la figura responsabile della garanzia della continuità di indirizzo nelle attività che il Ministero è stato chiamato a svolgere. Al di sotto del Segretario Generale vi sono diverse strutture complesse chiamate Direzioni Generali, a cui si affiancano altre strutture denominate Servizi.

Le Direzioni Generali geografiche, istituite con il DPGR n. 267 dell'11 maggio 1999, comprendono Europa, Americhe, Mediterraneo e Medio Oriente, Africa Sub-Sahariana, Asia e Pacifico. Ciò ha migliorato l'efficacia dell'attività del Ministero sulle realtà geografiche.

Successivamente, sono state istituite Direzioni Funzionali, come quella del Personale o quella per gli Affari Amministrativi e il Bilancio, per ottimizzare e rendere più efficiente l'attività di gestione amministrativa.

Numerosi altri servizi operano nel Ministero (sia interni che esterni), come riportato nell'organigramma alla pagina successiva.

Grafico 2: Organigramma del personale

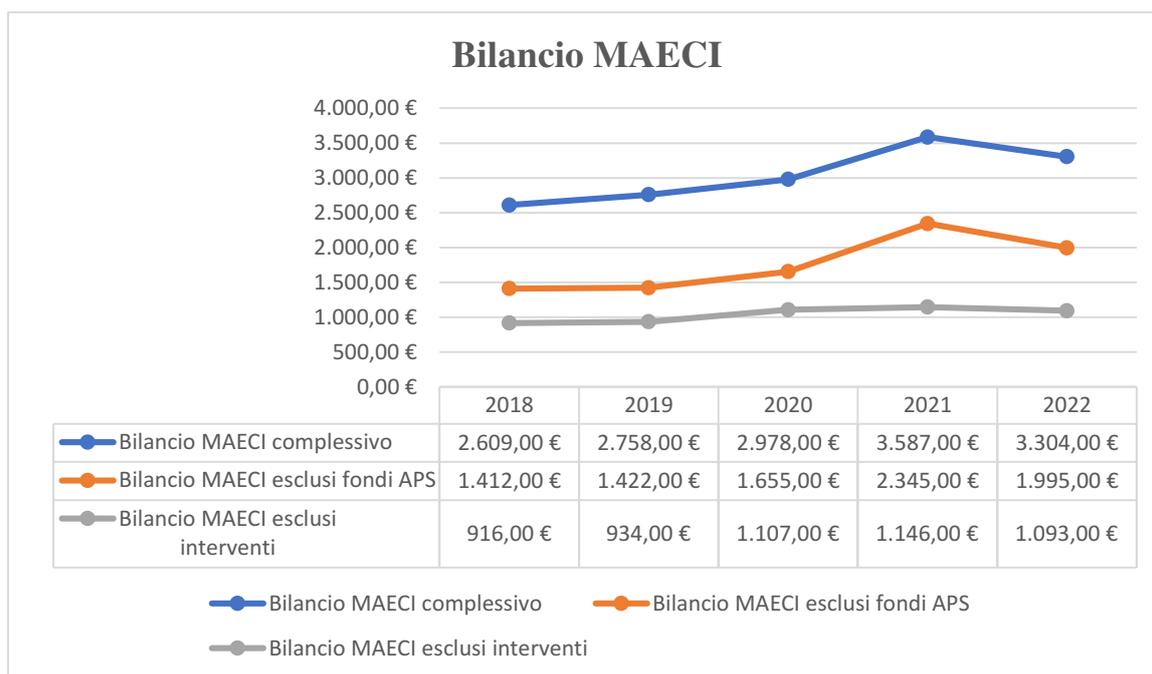


Fonte: sito ufficiale del MEACI

La disponibilità delle risorse del Ministero degli Affari Esteri è un altro fattore che deve essere esaminato per determinare il suo funzionamento.

Il bilancio del MAECI: Il bilancio di previsione per l'anno 2022 include 3.304 milioni di euro di fondi destinati all'attuazione della politica estera italiana e alla cooperazione internazionale (vedi grafico sottostante).

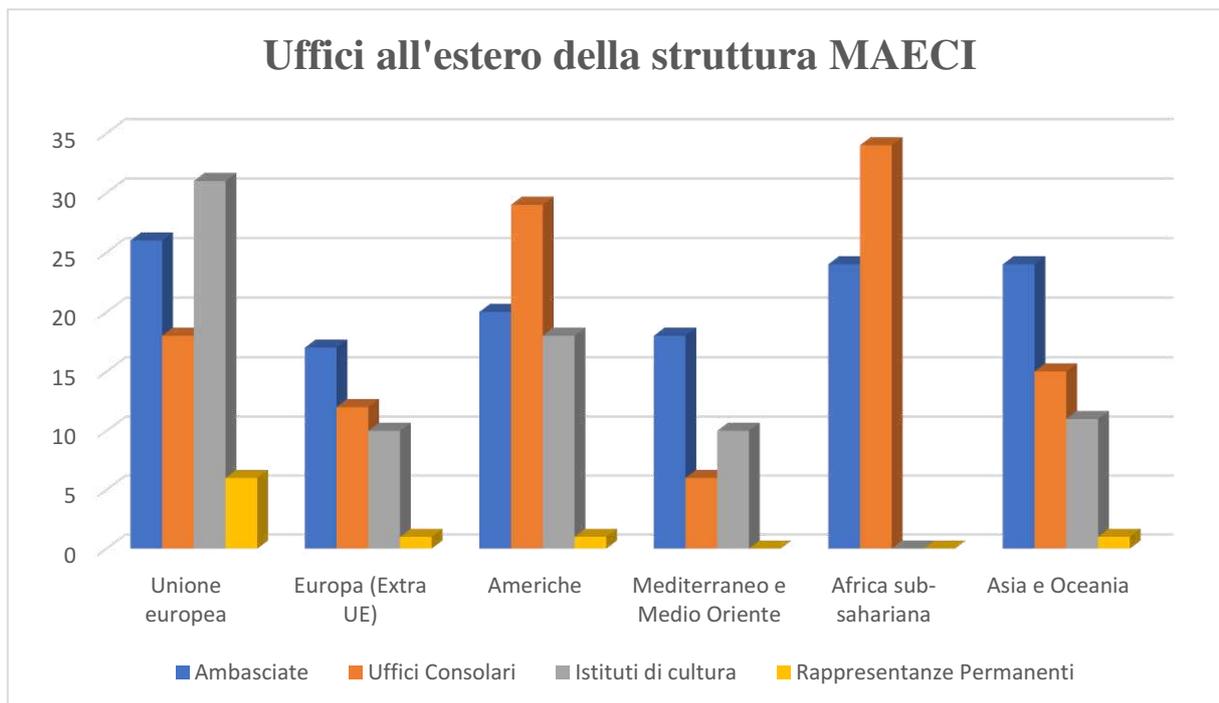
Grafico 3: il bilancio MAECI a confronto negli ultimi anni



Fonte: elaborazione propria su dati del MAECI

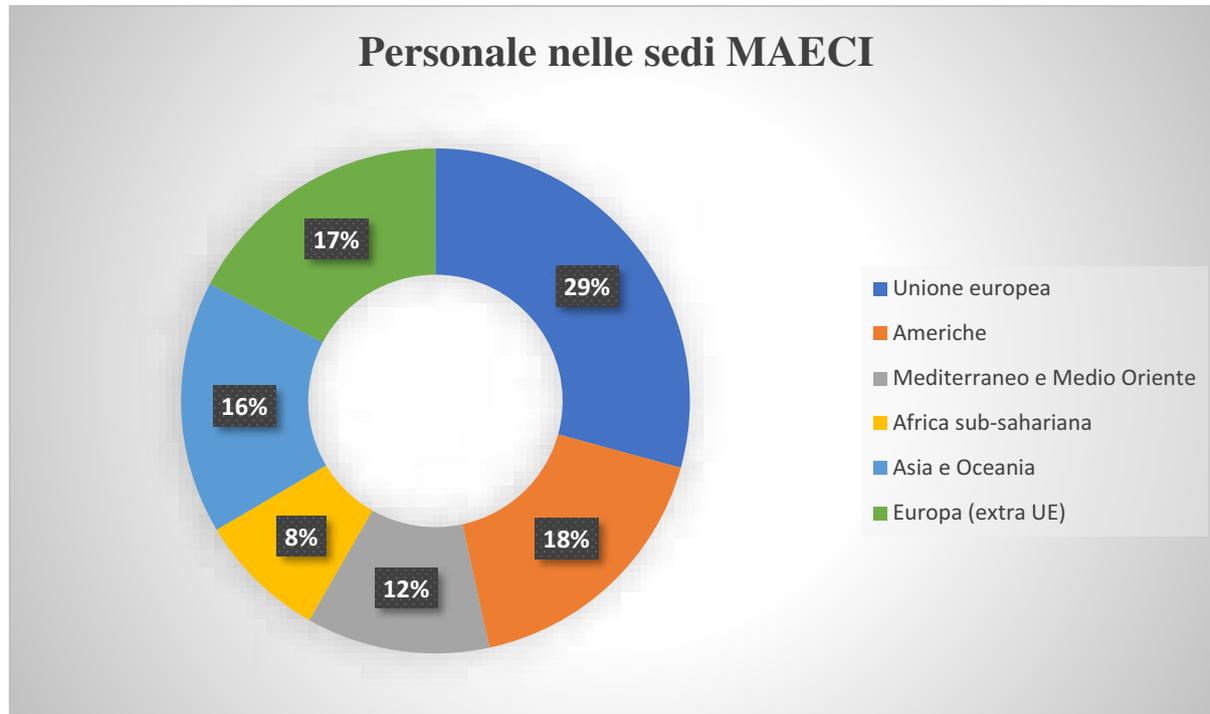
La rete degli uffici all'estero è una considerazione importante nella struttura del MAECI. La rete diplomatico-consolare comprende 305 uffici all'estero, disposti geograficamente e secondo tipologia, come mostrato nel seguente grafico.

Grafico 4: uffici all'estero della struttura del MAECI



Fonte: elaborazione propria su dati del MAECI

Grafico 4: personale che lavora all'estero della struttura del MAECI



Fonte: elaborazione propria su dati del MAECI

Di seguito è riportata anche una tabella che contiene specifici dati relativi al personale presso le Rappresentanze Permanenti italiane.

Tabella 5: il personale presso le Rappresentanze Permanenti italiane

	DIPLOMATICI		AREE FUNZIONALI		IMPIEGATI A CONTRATTO		ESPERTI ART. 168 D.P.R. 18/67		PERSONALE DISTACCATO	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
UE (Bruxelles)	6	23	16	11	10	12	10	16	0	2
CONSIGLIO D'EUROPA (Strasburgo)	0	3	3	3	3	3	1	0	0	0
NATO (Bruxelles)	4	4	5	3	7	3	0	2	0	0
FAO - IFAD (Roma)	3	1	7	5	0	0	0	0	0	0
ONU (New York)	7	10	6	3	7	7	0	3	0	2
ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI (Vienna)	0	7	3	0	4	6	0	2	0	0
ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI (Parigi)	2	5	5	3	4	3	3	3	0	0
ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI (Ginevra)	3	6	4	3	6	4	3	0	0	1
TOTALE	25	59	49	31	41	38	17	26	0	5

Fonte: elaborazione propria su dati del MAECI

Le relazioni tra la Rappresentanza Permanente Italiana e il Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale (MAECI) sono fondamentali per la gestione efficace della politica estera del paese, per la promozione degli interessi dell'Italia all'estero e per garantire una coerente rappresentanza presso le Istituzioni dell'Unione europea a Bruxelles.

La cooperazione tra Rappresentanza Permanente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero degli Affari Esteri è essenziale, quindi, per:

- Il coordinamento delle politiche estere: La RPUE e il MAECI devono lavorare a stretto contatto per assicurare che le posizioni dell'Italia all'estero siano efficaci e coerenti con la politica estera nazionale. Per fare ciò, è necessaria una comunicazione aperta e continua, assicurata da un costante scambio di informazioni tra le due entità, con il MAECI che fornisce orientamenti e direttive

alla RPUE. Questo aiuta il Governo italiano a prendere decisioni informate e a rispondere prontamente alle sfide internazionali. Inoltre, la RPUE collabora anche con le Istituzioni italiane all'estero, come ambasciate e consolati, per garantire una collaborazione sinergica e una efficace attuazione degli affari internazionali;

- La partecipazione alle Decisioni dell'UE: Il MAECI è responsabile della formulazione delle posizioni dell'Italia in seno all'UE, mentre la RPUE gioca un ruolo fondamentale nell'implementazione di queste posizioni e nella partecipazione alle negoziazioni e alle decisioni prese a Bruxelles, in quanto segue da vicino le discussioni nel COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti) e nel CPS (Comitato Politico e di Sicurezza) dell'UE;
- La promozione degli interessi: la RPUE lavora per promuovere gli interessi economici, di sicurezza, politici e culturali dell'Italia all'estero, attraverso il supporto alle imprese italiane, alla promozione della cultura e della lingua italiane, e la partecipazione a iniziative internazionali, secondo la direzione fornita dal MAECI;
- La cooperazione e la gestione delle Crisi: può comportare il coordinamento dell'assistenza umanitaria, la partecipazione a missioni di peacekeeping o la gestione di situazioni di emergenza, per garantire una risposta efficace e coesa dell'Italia a livello europeo e internazionale (Vattani, 2000).

La RPUE assicura il monitoraggio delle politiche europee anche attraverso l'Ufficio per il monitoraggio della presenza di funzionari italiani presso le Istituzioni europee che ha il compito di seguire e monitorare l'attività e la presenza dei funzionari italiani che lavorano nelle diverse Istituzioni europee a Bruxelles, nonché di coordinare le comunicazioni tra Italia e Unione.

Responsabilità dell'Ufficio consistono:

- Gestione delle risorse umane: monitora la presenza e la carriera dei funzionari italiani all'interno delle Istituzioni europee al fine di comprendere l'assegnazione di personale italiano alle varie posizioni e analizzare le loro prestazioni;
- Rappresentanza e comunicazione: Collabora con la RPUE e altre rappresentanze diplomatiche italiane per coordinare le comunicazioni tra l'Italia e le Istituzioni

- europee, partecipando a incontri, preparando relazioni e gestendo le relazioni diplomatiche;
- Rappresentanza degli interessi italiani: attraverso il supporto ai funzionari italiani in posizioni chiave e il monitoraggio delle politiche europee rilevanti per l'Italia, l'Ufficio lavora per promuovere gli interessi italiani all'interno dell'UE;
 - Risposta a emergenze e questioni urgenti: l'Ufficio può essere coinvolto nella gestione di situazioni di emergenza o questioni urgenti che coinvolgono funzionari italiani all'interno delle Istituzioni europee;
 - Coordinamento con altre Istituzioni: per assicurare una gestione efficace delle questioni legate all'Unione europea.

3.2 Dipartimento per le Politiche europee

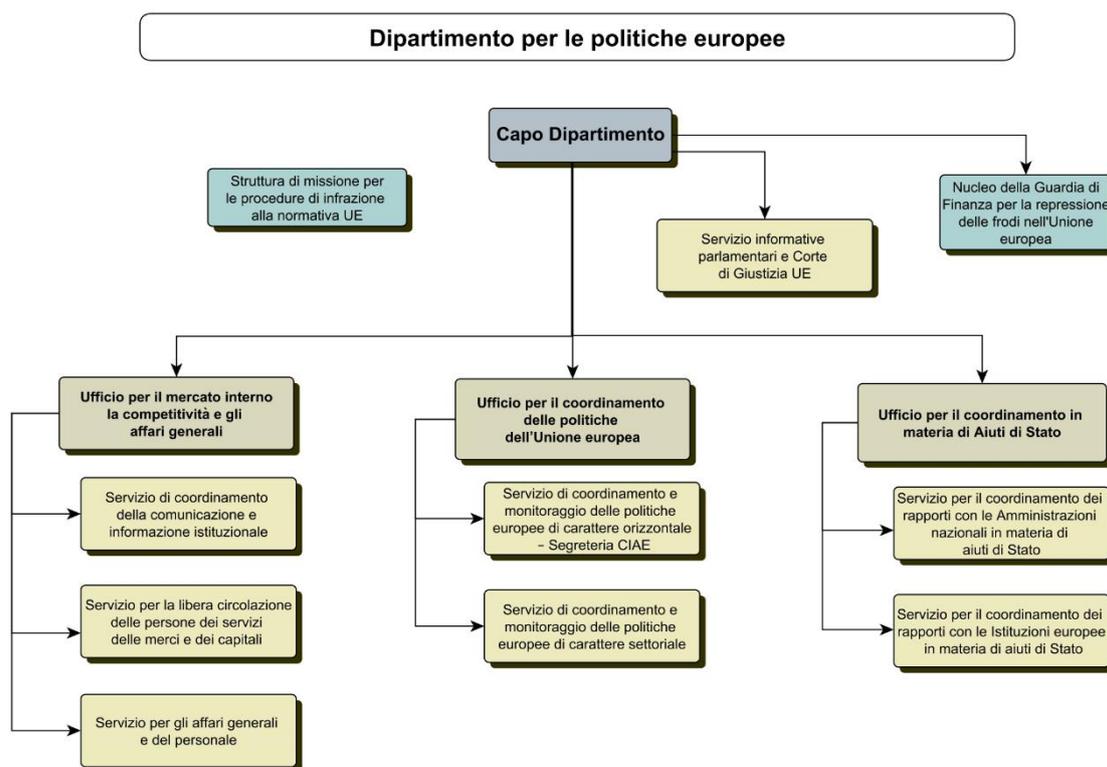
La struttura che sostiene la Presidenza o l'Autorità politica delegata del Consiglio dei Ministri nell'attuazione delle politiche generali e settoriali dell'Unione europea è il Dipartimento per le Politiche europee.

Il Capo Dipartimento è al vertice della struttura che poi si suddivide in otto servizi di livello dirigenziale non generale e tre uffici di livello dirigenziale generale.

Il Capo del Dipartimento per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE e il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) sono entrambi funzionalmente subordinati al Nucleo della Guardia di Finanza.

La Struttura di missione per le procedure d'infrazione dell'UE opera sotto la supervisione diretta del Ministro per gli Affari europei (cfr. paragrafo 3.3).

Grafico 6: organigramma in cui sono riportati i funzionari facenti parte del Dipartimento



Fonte: sito ufficiale del Dipartimento delle Politiche europee

Nell'ambito delle proprie competenze, il Governo, il Parlamento, le Regioni e le Province Autonome, partecipano alle attività svolte dall'Unione europea. Queste attività coinvolgono l'intero Governo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai Ministri dei vari dicasteri.

Il Dipartimento per le Politiche Europee assiste il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità politica da questo rappresentante nella gestione dei rapporti con le Istituzioni europee.

Il Decreto del 25 maggio 2016 regola l'organizzazione del Dipartimento e garantisce, tra l'altro:

- Il coordinamento delle fasi di sviluppo della legislazione europea e il suo impatto sull'ordinamento italiano (tavoli di lavoro, legge europea, legge di delegazione europea);

- La gestione dei problemi del mercato interno come la libera circolazione delle persone, servizi e beni, la libertà di stabilimento, gli appalti pubblici, la proprietà intellettuale e gli aiuti statali;
- La gestione del funzionamento del Comitato Interministeriale per gli Affari europei (CIAE);
- L'informazione al Parlamento europeo, in particolare sulla Relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'UE;
- La prevenzione del contenzioso europeo;
- La comunicazione e l'informazione sull'Unione europea, in particolare in merito all'accesso alle politiche, ai programmi, alle opportunità e ai diritti dell'Unione europea;
- La possibilità di accedere agli atti delle Istituzioni europee.

Inoltre, il Dipartimento aiuta le imprese e i cittadini che segnalano casi di mancata applicazione del diritto europeo da parte delle Pubbliche Amministrazioni degli Stati membri attraverso il Centro nazionale SOLVIT.

Il Centro di assistenza per le qualifiche professionali informa e assiste i cittadini a riconoscere le qualifiche professionali o della libertà di fornire servizi nell'UE. Infine, in qualità di Coordinatore nazionale del Sistema IMI, promuove e coordina la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra le Autorità competenti nelle questioni relative al mercato interno (Baldi, 2006).

Il Dipartimento a Bruxelles si occupa di garantire il coinvolgimento del Governo italiano nelle formazioni "Affari Generali" e "Competitività" del Consiglio dell'Unione europea e partecipa con suoi funzionari ai Gruppi di Lavoro del Consiglio stesso. Nel Consiglio dell'UE, i ministri nazionali si incontrano periodicamente per coordinare le politiche dell'Unione e adottare le leggi. I rappresentanti del governo italiano partecipano regolarmente alle riunioni del Consiglio, a seconda del settore politico.

Infine, collabora con la Commissione europea e il Parlamento europeo utilizzando i loro uffici in Italia: la Rappresentanza della Commissione europea e l'Ufficio di Informazione del Parlamento europeo in Italia.

3.3 Ufficio procedure di infrazione ed EU Pilot

Nel sistema dell'UE, la Commissione europea e la Corte di Giustizia sono principalmente responsabili del controllo sul rispetto degli obblighi imposti agli Stati membri. Esse vi provvedono, ciascuna in base alle proprie competenze, nel quadro di una procedura d'infrazione che, oltre a non essere così ufficialmente definita dai Trattati, è disciplinata solo per quanto riguarda il risultato finale dinanzi alla Corte, agli Artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TfUE).

L'azione di queste due Istituzioni è al centro del processo d'infrazione: è responsabilità della Commissione europea avviare e gestire la fase iniziale di definizione dei fatti controversi e valutazione giuridica, in collaborazione e confronto con lo Stato membro; mentre, alla Corte di Giustizia compete, in caso di disaccordo tra la Commissione europea e lo Stato, di determinare in via definitiva, durante la fase contenziosa, l'esistenza o meno di una violazione del diritto dell'Unione.

Attraverso la procedura d'infrazione, l'Unione si accerta e, successivamente, sanziona le violazioni da parte degli Stati membri riguardo i loro obblighi europei. Queste violazioni possono derivare da norme dei Trattati, da disposizioni di atti istituzionali o da principi generali del diritto dell'Unione o da accordi con Paesi terzi e la sanzione si applica a qualsiasi comportamento, commissivo oppure omissivo.

La fase precontenziosa della procedura di infrazione è svolta dai soli servizi amministrativi della Commissione europea e consiste nel gestire le "notizia di reato" di cui la Commissione europea è stata direttamente informata, ad esempio da una denuncia da parte di privati o da un'interrogazione rivolta a lei da un membro del Parlamento europeo.

Il sistema Eu Pilot, inizialmente sviluppato come un sistema volontario nel 2007 e attualmente utilizzato da tutti gli Stati membri, è in realtà un meccanismo telematico che consente alla Commissione europea di comunicare regolarmente con gli Stati membri in merito a qualsiasi presunta violazione delle norme Ue da parte loro. L'obiettivo è quello di verificare i fatti e, eventualmente, gli elementi di diritto che caratterizzano la vicenda per assistere la Commissione europea nella decisione a seguito della "notizia del reato".

Secondo la legge 234/20123, il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri gestisce tutte le interazioni tra l'Italia e la Commissione europea sulle procedure d'infrazione. Come accennato in precedenza, il Dipartimento sovrintende alle consultazioni tra le Amministrazioni nazionali e locali sui casi specifici. Per confrontarle con la Commissione europea, le risposte vengono successivamente inviate alla RPUE.¹⁶

Tuttavia, la legge 234/20123 non regola l'aspetto operativo del dialogo con la Commissione europea, che dovrebbe essere mantenuto e sviluppato continuamente, in particolare considerando la struttura e la complessità del sistema decisionale all'interno della stessa. La RPUE, quindi, interviene, formalmente o informalmente, per mantenere una conversazione costante tra Italia ed Europa in merito alle infrazioni e, come visto, non solo.

Tuttavia, alcuni aspetti devono essere presi in considerazione:

- Il tipo d'infrazione;
- La fase del processo;
- La formalità della procedura;
- L'amministrazione coinvolta.

Di conseguenza l'azione della Rappresentanza si rivolge sia alle Autorità italiane, sia verso la Commissione europea. Nel primo caso, si traduce in comunicazioni informali che i funzionari della Commissione europea ricevono riguardo allo stato attuale della procedura interna della Commissione europea e ai possibili sviluppi; l'eshaustività, l'appropriatezza e la coerenza delle bozze di risposta alle richieste della Commissione europea e utili indicazioni sulle correzioni di rotta suggerite. Inoltre, aiuta a facilitare la migliore comprensione possibile delle posizioni.

Nel secondo caso, si tratta di interpretare le istanze dello Stato e renderle comprensibili ai funzionari europei, anticipando o accompagnando le trasmissioni formali e, spesso, mantenendo un dialogo aperto che può addirittura consentire di modificare la tempistica,

¹⁶ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea», pubblicata in G.U. del 4.1.2013, p.1.

se non il merito, delle procedure in corso per renderle compatibili con i tempi e i vincoli del diritto nazionale.

È chiaro che lavorare in stretta collaborazione con il Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio e avere un efficace coordinamento a livello nazionale è necessario per svolgere al meglio questo compito, a maggior ragione per le infrazioni che coinvolgono più persone.

La centralizzazione del precontenzioso sul Dipartimento per i rapporti con le altre amministrazioni centrali e locali dello Stato e sulla Rappresentanza per quanto riguarda i rapporti con la Commissione europea ha consentito un controllo puntuale, continuo e aggiornato delle dimensioni qualitative e quantitative del precontenzioso.

Nel momento in cui la Commissione europea apre un caso Eu Pilot o una procedura d'infrazione, il Dipartimento collabora con l'amministrazione competente per la materia nella ricerca e nell'individuazione delle soluzioni più appropriate per risolvere i casi. Lo scopo è equilibrare la risposta da dare alle contestazioni della Commissione europea con la protezione degli interessi delle amministrazioni di settore responsabili degli stessi (Di Cosimo, 2012).

CAPITOLO IV: Il ruolo della Rappresentanza Permanente Italiana nei negoziati europei

4.1 Il caso del Piano Next Generation EU e del PNRR italiano

L'Unione europea ha dovuto fare scelte riguardo all'uso delle risorse comuni a causa della pandemia e ha varato una serie di interventi che hanno avuto un impatto simile a quello del Piano Marshall (1947-1951)¹⁷, che aveva un budget di 12,7 miliardi di dollari per il potere d'acquisto all'epoca.

Il bilancio dell'Unione per il periodo 2021-2027 è stato concordato nel luglio 2020 dal Consiglio europeo in due parti per la prima volta nella storia dell'Unione: Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), noto anche come *Multi-annual Financial Framework* (MFF) e il Next Generation EU (NGEU)”.

Come sempre, il QFP 2021-2027, che avrà un budget di 1.074,3 miliardi di euro, sarà finanziato con risorse degli Stati membri. Ciò significa che alcuni Stati membri verseranno più di quello che riceveranno attraverso le politiche comuni durante il periodo di programmazione, mentre altri riceveranno un sostegno finanziario maggiore rispetto ai loro contributi, in particolare per i paesi dell'Est Europa.

La novità riguarda lo strumento NGEU, finanziato con 750 miliardi di euro per combattere gli effetti della pandemia e promuovere la risposta alla crisi e la ripresa delle economie nazionali. Per questo, la Commissione europea ha acquisito denaro in prestito sui mercati finanziari internazionali per la prima volta nella storia dell'Unione.

Gli Stati membri riceveranno 750 miliardi di euro dalla NGEU, di cui 390 miliardi in forma di sovvenzioni e 360 miliardi in prestiti a lungo termine a tassi agevolati e si articolerà attraverso una serie di meccanismi, o "facility". Il più significativo è il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), un fondo comprendente un finanziamento di 672,5 miliardi in forma di "grants" (sovvenzioni da non restituire) e finanziamenti da rimborsare, che ha come destinatari gli Stati membri per sostenere progetti di ripresa e riforme.

¹⁷ Con il Piano Marshall, gli Stati Uniti decisero di finanziare l'Europa per sostenere le spese della sua ricostruzione, agevolarne lo sviluppo economico e frenare l'avanzata del comunismo.

Inoltre, la NGEU prevede ulteriori 77,5 miliardi per tutti gli Stati membri per una serie di interventi come la ricerca, le politiche di coesione, le garanzie sugli investimenti, lo sviluppo rurale e la transizione verso le energie rinnovabili.

Secondo il NGEU, gli Stati membri devono presentare piani di ripresa e resilienza nazionali (PNRR) che descrivono come intendono utilizzare i fondi assegnati loro dal RRF (209 miliardi di euro, di cui circa 82 sono trasferimenti e 127 sono prestiti).

Questi piani devono essere in linea con gli obiettivi strategici dell'UE, come la transizione verde e digitale e, a tal proposito, limitano l'accesso alle risorse del RRF (per l'Italia 191,50 miliardi di euro di cui: sovvenzioni da non restituire di 68,90 miliardi e prestiti da restituire per 122,60 miliardi), svolgendo un ruolo determinante per il futuro dell'UE, sempre facendo riferimento alle sfide specifiche che ciascun paese sta affrontando a causa della pandemia.

La dotazione totale del PNRR è di 235,64 miliardi, che include 13,50 miliardi del programma ReactEU contro la pandemia e 30,64 miliardi delle risorse nazionali del Fondo Complementare. A questi vanno aggiunte risorse supplementari per 40 miliardi provenienti dal QFP.

Tuttavia, nel corso degli anni sono emersi alcuni problemi nella gestione dei Fondi Strutturali europei.

In effetti, l'Italia è tra i paesi europei con il minimo numero di dipendenti che si occupano dei fondi, in particolare quando si tratta delle Autorità di Gestione e di Audit (si necessitano di più dipendenti e, soprattutto, di più competenze).

Per utilizzare le ingenti risorse in tempi brevi, è necessario concentrare gli interventi definendo priorità chiare e realizzabili.

Tradizionalmente, l'Italia ha utilizzato le risorse europee suddividendole in una serie di interventi ma, questo metodo, ci ha portato a problemi quali il rispetto dei tempi di programmazione e ha richiesto un numero maggiore di persone per le attività di rendicontazione (Vacca, 2021).

Il PNRR italiano è stato adottato dal Governo e approvato dalla Commissione europea, finanziato sia da sovvenzioni che da prestiti a condizioni vantaggiose ed è strutturato

attorno a sei Missioni principali, suddivise in 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali:

- Transizione ecologica: si concentra sulla transizione verso un'economia più verde, inclusi investimenti in energia rinnovabile, efficienza energetica, trasporti sostenibili e protezione dell'ambiente;
- Transizione digitale: mira a promuovere l'innovazione digitale, la connettività e la digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, dell'istruzione e dei servizi sanitari;
- Resilienza e ricostruzione: riguarda il rafforzamento della resilienza dell'Italia attraverso investimenti in settori chiave, compresa la sanità, l'istruzione e la ricerca;
- Competenze e inclusione: si concentra sull'istruzione, la formazione e l'inclusione sociale per garantire che tutti i cittadini abbiano pari opportunità di partecipare all'economia e alla società;
- Politiche per la modernizzazione e la semplificazione: riguarda la modernizzazione del settore pubblico e la semplificazione delle procedure amministrative;
- Riforme istituzionali e di governance: mira a migliorare la governance e l'efficienza del settore pubblico italiano.

Vengono, inoltre, indicati cinque elementi del PNRR che sono necessari per garantire l'efficienza e l'efficacia:

- Il primo passo è stabilire obiettivi ambiziosi: si basano su un certo numero di progetti che si concentrano sulla combinazione di investimenti e riforme;
- Il secondo elemento sottolinea che i progetti e gli obiettivi devono essere unitari e rispondere a chiare priorità. Ciò richiede il coinvolgimento dei corpi intermedi e delle Istituzioni, ma deve successivamente svilupparsi in un coordinamento accentratore;
- Il terzo elemento dimostra che la capacità di stabilire priorità e strategie coerenti è un requisito aggiuntivo per la scelta di un piccolo numero di progetti. Ciò richiede un equilibrio tra spese di emergenza e riforme, nonché investimenti in sviluppo e resilienza di medio-lungo periodo;

- Il quarto punto sottolinea l'importanza di una governance efficace per la scelta di un piccolo numero di progetti in grado di soddisfare le caratteristiche elencate sopra. Le fasi di definizione e esecuzione dei singoli progetti sono separate da questo tipo di governance;
- Il quinto punto sottolinea quanto sia importante la fase di esecuzione (Messori, 2021).

Le Raccomandazioni specifiche al Paese, pubblicate a maggio con il Pacchetto di Primavera e approvate dal Consiglio europeo, richiedono all'Italia di adottare misure per:

- Prendere tutte le misure necessarie, secondo la clausola di salvaguardia generale, per affrontare in modo efficace ed efficiente la pandemia e sostenere l'economia e una ripresa tempestiva; adottare politiche di bilancio prudenti per raggiungere posizioni di bilancio a medio termine e garantire la sostenibilità del debito pubblico, aumentando contemporaneamente gli investimenti, quando le condizioni economiche lo consentono; rafforzare la resilienza e la capacità del sistema sanitario attraverso le infrastrutture, gli operatori sanitari e i prodotti medici essenziali; migliorare la coordinazione tra Autorità nazionali e regionali;
- Assicurare redditi sostitutivi e un accesso adeguato al sistema di protezione sociale, in particolare per i lavoratori non regolari; attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione offrendo modalità di lavoro flessibili e supporto all'occupazione attivo; rafforzare l'apprendimento a distanza e migliorare le competenze digitali;
- Garantire che le misure volte a fornire liquidità all'economia reale, in particolare alle piccole e medie imprese, alle imprese innovative e ai lavoratori autonomi, siano effettivamente messe in atto per evitare, inoltre, ritardi nei pagamenti; accelerare i piani di investimento pubblici che sono ancora in fase di pianificazione e incentivare gli investimenti privati per promuovere la ripresa economica; incentrare gli investimenti sulla transizione verde e digitale, in particolare su un uso pulito ed efficiente dell'energia, trasporto pubblico sostenibile, gestione efficiente dei rifiuti e delle risorse idriche, ricerca e innovazione e una rafforzata infrastruttura digitale per fornire servizi essenziali;
- Migliorare il funzionamento del sistema giudiziario e della Pubblica Amministrazione (Dipartimento delle Politiche europee, 2020).

La RPUE svolge un ruolo significativo nell'attuazione del PNRR italiano. In sintesi, i suoi contributi riguardano:

1. Coordinamento e negoziati con la Commissione europea: è responsabile della coordinazione e dei negoziati con la Commissione europea relativamente all'attuazione del PNRR. Questo implica il dialogo costante tra la Rappresentanza Permanente e le Autorità italiane, in particolare il Governo italiano e i Ministeri coinvolti nell'attuazione del piano;
2. Monitoraggio e reportistica: monitora da vicino il progresso nell'attuazione del PNRR e assicura che l'Italia rispetti gli obblighi e gli impegni assunti nel piano. Questo coinvolge la raccolta di dati, la preparazione di report e la comunicazione con la Commissione europea per garantire la conformità alle condizioni previste;
3. Comunicazione e rappresentanza: rappresenta l'Italia in riunioni e dibattiti presso le Istituzioni europee, inclusi il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, per discutere il PNRR e i suoi progressi. Questo aiuta a garantire che l'Italia abbia visibilità e sostegno all'interno dell'UE;
4. Risoluzione di problemi e ostacoli: Nel caso in cui emergano ostacoli o problemi nell'attuazione del PNRR lavora per risolverli attraverso il dialogo con le Istituzioni europee e la negoziazione di soluzioni che siano nell'interesse italiano;
5. Promozione degli interessi italiani: svolge un ruolo chiave nella promozione degli interessi italiani, assicurando che gli investimenti e le riforme previste nel PNRR siano attuati in modo efficace e che l'Italia ottenga il massimo beneficio dai finanziamenti dell'UE.

CONCLUSIONE

Nel corso di questa tesi, è stata esplorata in dettaglio la complessa e fondamentale interazione tra la Rappresentanza Permanente Italiana presso l'Unione europea, le Istituzioni italiane ed europee, configurandosi come un attore chiave nella complessa rete di relazioni diplomatiche e istituzionali che caratterizza il processo decisionale all'interno dell'Unione europea.

Attraverso un costante dialogo e una stretta collaborazione con le Istituzioni europee, in particolare con la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea, nonché con i Comitati europei quali COREPER, il CdR e il CESE, e i Gruppi di Lavoro, la Rappresentanza Permanente ha contribuito e continua a contribuire in modo significativo alla formulazione e all'implementazione delle politiche europee che influiscono direttamente sull'Italia e i suoi cittadini.

Inoltre, la Rappresentanza Permanente lavora a stretto contatto con le Istituzioni italiane, in particolare con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e il Dipartimento delle Politiche Europee, al fine di garantire una coerenza tra gli interessi nazionali e le politiche europee. La sua funzione di ponte tra Roma e Bruxelles ha svolto un ruolo cruciale nell'assicurare che le decisioni prese a livello europeo siano coerenti con gli obiettivi e le priorità dell'Italia.

In particolare, la Rappresentanza Permanente ha giocato un ruolo significativo nel processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che rappresenta un passo importante per l'Italia nell'ambito delle politiche europee, poiché mira a sfruttare i fondi dell'Unione europea per affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali del Paese. Attraverso il costante monitoraggio delle fasi di negoziazione e approvazione del PNRR presso le istituzioni europee e la sua interazione con il governo italiano, la RPUE ha contribuito a garantire che le risorse europee, necessarie per affrontare la crisi economica e sanitaria causata dalla pandemia di COVID-19, fossero utilizzate in modo efficace per promuovere la ripresa economica e il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel PNRR, che può avere un impatto significativo sulla prosperità futura dell'Italia e sulla sua posizione nell'UE.

La metodologia di ricerca, basata principalmente sulla lettura di libri e di alcuni documenti online, mi ha consentito di svolgere un'analisi approfondita e informativa di questa dinamica complessa e in continua evoluzione.

Quello che emerge da questa ricerca è che la Rappresentanza Permanente si trova di fronte a una duplice sfida: da un lato, deve proteggere e promuovere gli interessi nazionali italiani, dall'altro deve lavorare in sinergia con le Istituzioni europee per promuovere una visione comune e cooperativa nell'interesse sia dell'Italia sia dell'Europa nel suo insieme. Questa duplice missione richiede un delicato equilibrio e un approccio strategico, che spesso si scontra con le complessità delle dinamiche europee.

BIGLIOGRAFIA

Argiolas Concetta e Becherucci Andrea, "Politica europea e italiana di Piero Malvestiti" n. 82, pp.163-172, Roma, 2018.

Baldi Stefano, "Gli strumenti della politica estera in Italia: struttura ed attività del Ministero degli Affari Esteri.", Padova: Cedam, pp. 193-220, 2006.

Beyers Jan, De Bruycker Iskander e Baller Inger, "The Alignment of Parties and Interest Groups in EU Legislative Politics. A Tale of two Different Worlds?", *Journal of European Public Policy*, 22:4, pp. 534-551, 2015.

Brack Nathalie, "The Parliaments of Europe: full part actors or powerless spectators?.pdf", pp. 11-17, 2021 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU\(2021\)698534_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698534/IPOL_STU(2021)698534_EN.pdf)).

Casula Mattia, "Between National Constraints and the Legacies of the Past: Explaining Variations in Inter-Municipal Cooperation in Italian Regions, in *Regional Studies, Regional Science*", Volume 3, Issue 1, pp. 482-490, 2016.

Consiglio dell'Unione europea (2019), Decisione 2019/852 del Consiglio dell'UE del 21 maggio 2019 che determina la composizione del Comitato delle regioni.

Dipartimento delle Politiche Europee, "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.pdf", 2020 (<https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>).

Fabbrini Federico, "Austerity, the European Council, and the Institutional Future of the European Union: A Proposal to Strengthen the Presidency of the European Council." *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 22, Issue 2, pp. 269-334, 2015.

Hayes-Renshaw Fiona, Lequesne Christian e Mayor Lopez Pedro, "The Permanent Representations of the Member States to the European Communities." *Journal of Common Market Studies*, 18, pp.119-137, 1989.

Hodson Dermot, Puetter Uwe, Saurugger Sabine e Peterson John, "Institutions of the European Union", quinta edizione, pp.1-25, 2022.

Maresca Adolfo, "La diplomazia plurilaterale", Giuffrè Editore, Milano, pp. 55-56, 1979.

Matarazzo Raffaello, "Democracy in the EU after the Lisbon Treaty", IAI Research Papers, Roma, pp. 106-108, 2011 (https://www.iai.it/sites/default/files/iairp_02.pdf).

Messori Marcello, "Il piano italiano di ripresa e resilienza: Come utilizzare una straordinaria opportunità.pdf", 2021 (<https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-ddb9-19c7-e053-6605fe0a8397/II%20piano%20italiano%20di%20ripresa%20e%20resilienza.pdf>).

O'Brennan John e Raunio Tapio, "National Parliaments Within the Enlarged European Union: From Victims of Integration to Competitive Actors?", pp. 477-495, 2007.

Peterson John e Shackleton Michael, "The Institutions of the European Union", Oxford university press, terza edizione, pp. 69-94, pp. 97-120, pp. 125-145, pp. 315-335, pp. 338-356, pp.360-380, 2012.

Strabone Rosario, "Il Comitato economico e sociale europeo come strumento di rafforzamento della democrazia partecipativa tra dialogo e rappresentanza delle categorie sociali." *DPCE Online*, volume 59 n.2, pp. 6-16, 2023 (<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1948/2001>).

Trobbiani Riccardo, "European regions in Brussels: towards functional interest representation?", *Bruges Political Research*, n. 53, pp. 11-21, 2016 ([https://aei.pitt.edu/76115/1/wp53_trobbiani_\(5\).pdf](https://aei.pitt.edu/76115/1/wp53_trobbiani_(5).pdf)).

Vacca Vito, “Guida al piano nazionale di ripresa e resilienza”, Pacini Giuridica, 2021.

Vantaggiato Francesca, “La PAC. Origine, evoluzione e prospettive dell'agricoltura”, Parma economica, pp. 56-65, 2010.

Vattani Umberto, “La Riforma Del Ministero Degli Affari Esteri.” *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, vol. 67, no. 3, pp. 355–364, 2000.

Wallace Helen, Pollack Mark A., Roederer-Rynning Christilla e Young Alasdair R., “Policy-making in the European Union”, ottava edizione, Oxford University Press, pp. 183-206, 2020.