

MODELLI COMPARATIVISTICI (E GEOMETRICI) DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE*.

di Sabrina Ragone **

Sommario: 1. Contesto e metodologia per la comprensione dei modelli di coordinamento delle politiche europee. – 2. Questioni terminologiche e spunti dottrinali per l’adozione di una classificazione flessibile. – 3. I punti sulla linea retta (ovvero i modelli di coordinamento delle politiche europee) e l’importanza dei segmenti (ovvero dove si collocano le esperienze concrete, per approssimazione). – 4. Conclusioni: da una retta a una griglia.

1

1. Contesto e metodologia per la comprensione dei modelli di coordinamento delle politiche europee.

Il dibattito accademico e politico degli ultimi mesi è dominato dalle riflessioni circa la risposta giuridica ed economica alla pandemia da COVID-19, gli effetti della stessa e la sua compatibilità con principi e diritti costituzionali. Molto si discute, soprattutto nei Paesi più colpiti dal contagio, di come rendere più efficace l’azione dei propri Governi nell’arena europea, al fine di ottenere l’adozione di decisioni e misure più tempestive (e solidali) per la gestione della crisi.

In questa prospettiva, risulta fondamentale comprendere come i Governi gestiscono e coordinano le politiche europee tra i diversi Ministeri, dal momento che il modello di coordinamento può avere ricadute sull’efficacia dell’azione nazionale a livello europeo¹.

Il presente contributo propone una classificazione comparatistica dei modelli² di coordinamento interministeriale delle politiche europee, in base all’applicazione incrociata (ma non rigida) dei seguenti “elementi determinanti”³ principali: l’esistenza o meno di uno specifico organo

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università di Bologna.

¹ Sull’importanza dell’interazione funzionale tra amministrazioni nazionali ed europee, cfr. già S. Cassese, *Divided powers: European administration and national bureaucracies*, in *Id.* (a cura di), *The European Administration*, IIAS e EIPA, Bruxelles e Maastricht, 1987.

² Sulle classificazioni, la modellistica e i fini del diritto comparato, cfr. almeno G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 11 ss.; L. Pegoraro e A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Astrea-Giappichelli, Buenos Aires-Torino, 2017, p. 29 ss.; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2019, 10^a ed., p. 20 ss.

³ L.J. Constantinesco, *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1996; *Id.*, *Il metodo comparativo*, edizione a cura di A. Procida Mirabelli Di Lauro, Giappichelli, Torino, 2000.

interministeriale di coordinamento; la sua collocazione nel Ministero degli Affari Esteri o all'interno della Presidenza del Consiglio; l'esistenza o meno di un Ministro per gli Affari Europei. Come si vedrà in seguito, tali parametri servono anche a chiarire il grado di allontanamento del sistema di coordinamento dalla situazione di partenza, in cui, tendenzialmente, le questioni europee venivano gestite in maniera non dissimile dalle relazioni internazionali *tout court*.

Va ricordato, inoltre, quale necessario elemento di contesto, sintomatico dell'influenza dell'integrazione europea sui sistemi nazionali, l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri, che sempre ha comportato interventi normativi primari e, in alcuni casi, persino riforme costituzionali, accanto a quel fenomeno denominato "europeizzazione"⁴, che a sua volta ha impattato su istituzioni e amministrazioni statali⁵. La dottrina giuridica si è concentrata, in particolare, sull'europeizzazione delle amministrazioni, con riferimento, ad esempio, alla convergenza in settori in cui è stato necessario creare autorità indipendenti o adattare il procedimento amministrativo alle norme europee⁶, fino a offrire, recentemente, una ricostruzione olistica del ruolo del diritto amministrativo nell'integrazione europea⁷.

Proprio l'esistenza di dinamiche comuni a livello europeo, connotate da tale impatto su norme e attori a livello nazionale, aveva indotto parte della dottrina a ipotizzare tendenze *omogeneizzatrici* rivolte al miglioramento della *governance* interna, specialmente per i Paesi che si apprestavano a entrare nell'UE all'inizio del millennio⁸. L'esame dei modelli di coordinamento interministeriale (ma non solo) può costituire, invece, un esempio emblematico

⁴ Non si tratta, peraltro, di un fenomeno unidirezionale, bensì bidirezionale, che va analizzato nelle sue dimensioni verticale e orizzontale, come dimostrato da J. Magone, *Contemporary European Politics. A Comparative Introduction*, Routledge, London-New York, 2011, p. 158 ss.

⁵ Ch. Debbasch (a cura di), *Administrations nationales et intégration européenne*, Centre de Recherches Administratives, Aix-Marseille, 1987; Y. Mény, P. Muller e J.-L. Quermonne (a cura di), *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institution and Policies*, Routledge, London-New York, 1996; K.H. Goetz e S. Hix, *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, Frank Cass, London, 2000; P. Graziano e M. Vink (a cura di), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, London, 2007.

⁶ S. Cassese F. Bignami (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004; S. Battini e G. Vesperini (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2006; M.P. Chiti e G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2^a ed., 2007; G. Della Cananea (a cura di), *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Giuffrè, Milano, 3^a ed., 2011; M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2^a ed., 2018; I. Martín Delgado, F. Di Lascio (a cura di), *Diritto amministrativo europeo e diritti nazionali: influenze, tensioni e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

⁷ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

⁸ B. Lippert, G. Umbach e W. Wessels, *Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n. 6/2001, p. 984 ss.

della persistenza di divergenze sostanziali, anche quando si esaminano Stati membri la cui situazione economica, sociale e istituzionale potrebbe indurre a pensare il contrario⁹. La letteratura, soprattutto politologica, lo ha ampiamente dimostrato in riferimento anche ad ambiti diversi¹⁰.

Il progressivo *adattamento istituzionale*, consistente nella “sostituzione a lungo termine di pratiche e strutture preesistenti”¹¹, spesso avvenuto senza strappi¹² a seguito di cambiamenti sovranazionali, ha interessato diversi organi costituzionali, primi fra tutti i Governi¹³. Questi, infatti, sono stati e continuano a essere gli attori principali sulla scena dell’integrazione europea, protagonisti di qualsiasi decisione politica e normativa, sia nella fase ascendente, di *decision-making* (alla quale si fa principalmente riferimento nel presente contributo), sia in quella discendente¹⁴. In virtù delle funzioni riservate agli esecutivi, è sorta quindi la necessità di *adattare* la loro struttura per rispondere alle esigenze di coordinamento derivanti dalla partecipazione alle decisioni europee, nonché di istituire meccanismi per raggiungere una posizione condivisa nel modo più rapido ed efficace possibile, perché, come affermava il Primo Ministro Rocard in una circolare del 15 ottobre 1988, “l’unité des positions françaises est une condition de l’efficacité de notre action [...]”¹⁵.

La gestione delle crisi, da quella economica a partire dal 2008 fino a quella sanitaria legata alla pandemia da COVID-19, ha consolidato la tendenza al rafforzamento del ruolo degli esecutivi nazionali, soprattutto a causa dei meccanismi decisionali intergovernativi. Si tratta, tuttavia, di un *trend* che investe i Governi in maniera asimmetrica, favorendo in particolare alcuni attori all’interno della compagine governativa, specialmente i Ministri di Economia e Finanze e i

⁹ Questo aspetto è stato approfondito in S. Ragone, *Domestic Response to the Financial Crisis: Reforms of Executive Branches in Economically Weak Countries of the Eurozone*, in *Rivista di Diritti comparati*, Special issue, n. 1/2019, p. 147 ss.

¹⁰ K.H. Goetz e J.-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, in *Living Reviews in European Governance*, vol. 3, n. 2/2008, p. 4.

¹¹ J.P. Olsen, *European Challenge to the Nation State*, in B. Steunenberg e F. van Vught (a cura di), *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, Springer, Dordrecht, 1997, p. 159.

¹² Cfr. la definizione dei cambiamenti traumatici proposta da T.A. Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 22 ss.

¹³ Così H. Kassim, *The Europeanization of Member State Institutions*, in S. Bulmer, C. Lequesne (a cura di), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 285 ss.

¹⁴ H. Kassim, *The Europeanization of Member State Institutions*, cit., in particolare p. 292 ss.

¹⁵ In prospettiva critica, A. Sepos, *The National Coordination of EU Policy: Organisational Efficiency and European Outcomes*, in *Journal of European Integration*, vol. 27, n. 2/2005, p. 169 ss.

Presidenti del Consiglio¹⁶. Di conseguenza, spostare l'attenzione sugli esecutivi diviene essenziale per comprendere le dinamiche politico-costituzionali delle forme di governo nazionali¹⁷. Si tratta, tuttavia, di un'impresa cui il giurista concorre insieme a politologi, sociologi ed economisti, offrendo il proprio contributo come tassello di un mosaico più ampio. In questo caso, la classificazione offerta serve ad agevolare la comprensione dell'organizzazione interna degli esecutivi, anche per favorire, in un secondo momento, una valutazione dell'efficacia dei diversi sistemi di coordinamento, obiettivo primario degli studi politologici precedenti e attuali. Da un punto di vista giuridico, l'aspetto da analizzare è quello della competenza e della struttura delle sedi in cui avviene tale coordinamento, alla luce delle trasformazioni che sono avvenute più o meno in parallelo all'evoluzione dell'integrazione europea o sono dipese da riforme nazionali. Da un lato, quindi, analisi empiriche future potranno fare tesoro dei risultati dell'indagine; dall'altro, gli studi precedenti, specie di scienza politica, rappresentano indispensabili strumenti supplementari alla ricerca, confermando il carattere fortemente multidisciplinare del tema oggetto di studio.

Un'ultima precisazione metodologica. Se la determinazione dei modelli appare chiara ed essenzialmente definita, la collocazione delle singole fattispecie nelle categorie elaborate assume connotati meno netti, alla luce delle sfumature che ne condizionano gli elementi caratterizzanti. La corretta impostazione tassonomica richiede, quindi, uno sforzo applicativo concettualmente contiguo a quello c.d. *fuzzy*. Una ricostruzione in termini grafici semplifica questo assunto. Si immagini un segmento di retta, su cui si evidenziano ipoteticamente quattro punti, che muovono dal primo modello sino ad arrivare, per grandezze equivalenti, al quarto. Quello che interessa a fini classificatori non è tanto il punto esatto in cui si situano i modelli, quanto lo spazio che li divide, perché è solo lì che si possono collocare le fattispecie concrete, le quali presentano caratteristiche tendenti all'ibridazione, nonostante gli elementi *tendenzialmente* caratterizzanti. La collocazione fra un modello e quello contiguo risponde a una gradazione infinita di appartenenza all'uno, piuttosto che all'altro, ma difficilmente riflette

¹⁶ Già K.H. Goetz, *European integration and national executives: a cause in search of an effect?*, in *West European Politics*, vol. 23, n. 4/2000, p. 211 ss., metteva in rilievo questa potenziale asimmetria. La coesistenza di elementi di convergenza e divergenza è stata oggetto del mio contributo *Crisis económica y coordinación de las políticas europeas en los Estados miembros: patrones de convergencia y divergencia*, in AA.VV., *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, CEPC, Madrid, 2020, p. 459 ss. Cfr. altresì, L. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo* e tutta la sezione monografica dedicata a *Le forme di governo tra Italia e Spagna*, a cura di A. Lucarelli e S. Staiano, in questa Rivista.

¹⁷ Cfr. i contributi raccolti in R. Ibrido e N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018.

una totale estraneità a tutte le altre ricostruzioni principali. La collocazione concreta, quindi, non può che valorizzare quegli elementi che avvicinano ciascun caso a una posizione più o meno accostata a uno dei modelli. I punti che segnano i modelli sul segmento andranno deserti, perché questi sono costruiti in modo analitico e ipotetico. La consapevolezza di un'impossibile corrispondenza stringente a un modello fa acquisire, comunque, maggior margine di collocazione/ibridazione, attraverso una gradazione di sfumature tassonomiche del reale.

La classificazione è operata su base politetica, tenendosi conto di una pluralità di parametri e non di un singolo elemento decisivo (come avviene nelle monotetiche), caratterizzandosi, quindi, per una più spiccata flessibilità¹⁸. Solo adottando tale approccio *fuzzy*, si possono proporre classi sfocate e graduate, poiché i casi collegati (per approssimazione) a ciascun modello presentano necessariamente anche alcune caratteristiche divergenti, oltre a condividere quelle decisive per la classificazione. A differenza delle scienze esatte, infatti, le classificazioni in quelle sociali appaiono meno nette, sia per le loro proprietà multiformi e interpretabili, sia perché soggette alla stessa evoluzione degli ordinamenti. Nell'applicazione del metodo comparativo a questo oggetto di indagine vanno presi in considerazione il formante legale e quello dottrinale¹⁹, mentre quello giurisprudenziale, che pure ha rivestito, grazie alla giurisprudenza delle corti nazionali e della Corte di Giustizia UE, un ruolo fondamentale nell'evoluzione dell'integrazione europea, non offre spunti significativi riguardo al coordinamento interministeriale delle politiche europee.

¹⁸ C. Pignato, (voce) *Classificazioni politetiche*, in AA.VV., *Dizionario di antropologia*, Zanichelli, Bologna, 1997, p. 172. Sull'applicazione di questa metodologia nel diritto comparato, cfr. S. Baldin, *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 10/2012, p. 1 ss.

¹⁹ R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 5^a ed., 1992, p. 43 ss.; e poi G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 82 ss.; L. Pegoraro e A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 11 ss.; A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 150 ss.; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 100 ss.

2. Questioni terminologiche e spunti dottrinali per l'adozione di una classificazione flessibile.

La dottrina politologica ha posto le basi per le indagini sul coordinamento interministeriale delle politiche europee all'inizio degli anni 2000²⁰ e i parametri elaborati da tali autori sono stati poi applicati a casi di studio diversi: ad esempio, agli Stati dell'Europa centrale e orientale che hanno aderito all'UE nell'ultimo allargamento sostanziale, i quali, per numero e differenze, rappresentavano un insieme di studio di indubbio interesse comparativo²¹. I precedenti studi relativi agli esecutivi hanno individuato alcune tendenze, tra cui la creazione di strutture governative specializzate sulle questioni europee²² e la progressiva dicotomizzazione tra affari esteri e affari europei²³. Risulta evidente, poi, la persistente importanza delle amministrazioni centrali, che da sempre ricevono direttamente le informazioni dall'UE e dispongono di quasi tutti gli strumenti partecipativi a livello europeo. Specialmente nei momenti di crisi, economica ma anche politica, il protagonismo delle istituzioni centrali si è rafforzato ulteriormente. Contestualmente, nell'ambito della nuova *governance* economica europea sono state valorizzate le funzioni dei Ministeri economico-finanziari²⁴ e nel corso degli anni il ruolo direttivo, rappresentativo e di coordinamento dei Primi Ministri e delle Presidenze del Consiglio è stato potenziato²⁵.

²⁰ Cfr. in particolare, H. Kassim, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, 2000, che analizzava Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Regno Unito e Spagna; A. Jordan e A. Schout, *The coordination of the European Union. Exploring the capacities of networked governance*, Oxford University Press, Oxford, 2006 (Germania, Paesi Bassi e Regno Unito).

²¹ Cfr. in particolare K.H. Goetz, *The New Member States and the EU: Responding to Europe*, in S. Bulmer, C. Lequesne (a cura di), *The Member States of the European Union*, cit., p. 254 ss.; A. Dimitrova e D. Toshkov, *The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?*, in *West European Politics*, vol. 30, n. 5/2007, p. 961 ss.; L. Gärtner, J. Hörner e L. Obholzer, *National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 7, n. 1/2011, p. 77 ss.

²² Su questo, cfr. Ch. Debbasch, *L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/1991, p. 741 ss.

²³ Cfr. C. Closa Montero e I. Molina, *La elaboración y coordinación de la política europea: apuntes para negociar mejor la maraña post-Lisboa*, in *Análisis del Real Instituto Elcano*, n. 121/2010, p. 1.

²⁴ K.H. Goetz e J.-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, cit., p. 14.

²⁵ Così J. Mittag, W. Wessels, *The 'One' and the 'Fifteen'? The Member States between procedural adaptation and structural revolution*, in W. Wessels, A. Maurer e J. Mittag (a cura di), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester University Press, Manchester, 2003, in particolare p. 424 ss.

In dottrina, per coordinamento si intende qualsiasi attività, disciplinata dall'ordinamento e/o esercitata *de facto*, volta a orientare la politica del Governo, attraverso strumenti politici, giuridici e amministrativi per coordinare gli enti pubblici coinvolti e risolvere eventuali conflitti. In questo contesto, quindi, la prospettiva di analisi è interna piuttosto che europea (facendo perno sui meccanismi nazionali indipendentemente dall'impatto esercitato dalle istituzioni a Bruxelles) e il fenomeno può coinvolgere, oltre ai Ministri, anche altri organismi amministrativi²⁶.

All'interno dell'UE coesistono sistemi eterogenei, principalmente a causa di fattori, fondamentalmente nazionali, che ancora oggi dispiegano i propri effetti in maniera determinante²⁷. In primo luogo, l'atteggiamento (proattivo, reattivo, passivo) di ciascuno Stato membro rispetto all'integrazione europea determina quante energie vengono investite sulle politiche europee, incidendo sul profilo degli attori coinvolti e sulle aspettative circa la loro *performance*. In secondo luogo, la maggiore o minore importanza degli affari europei nella politica interna, sia nei momenti elettorali che per la creazione e la tenuta di coalizioni²⁸, porta ad assumere comportamenti diversi a seconda del momento storico di riferimento e delle condizioni socio-economiche dello Stato interessato; da questo punto di vista, il proliferare di movimenti e partiti euroscettici, che nell'ultimo decennio sono anche entrati a far parte di compagini governative, rappresenta un elemento imprescindibile dell'esame *case by case*. A detti fattori va aggiunta, inoltre, la sensibilità specifica su alcune politiche industriali, agricole o di altra natura, che possono rivestire importanza capitale in uno Stato membro e portare a un approccio più selettivo nei confronti delle politiche europee, facendo sì che gli sforzi si concentrino su tali temi²⁹.

Più in generale, l'assetto dell'amministrazione nazionale e la concezione del coordinamento *ex se* non possono non riverberarsi sul coordinamento delle politiche europee, giacché gli stessi strumenti impiegati, ad esempio, per far dialogare livello regionale e livello statale nei sistemi decentrati, possono essere traslati al coordinamento anche in ambito europeo. Ancora tenendo

²⁶ C. Franchini, *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/1991, p. 775 ss.

²⁷ Cfr. H. Kassim, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit., p. 10 ss.

²⁸ Sui problemi legati alla frammentazione dello spettro politico, G. Pasquino, *Governments in European Politics*, in J. Magone (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, London-New York, 2015, p. 295 ss.

²⁹ Sull'atteggiamento selettivo di alcuni governi, cfr. H. Kassim, *The National Coordination of EU Policy*, in J. Magone (a cura di), *Routledge Handbook of European Politics*, cit., p. 686 ss.

conto dell'organizzazione amministrativa e territoriale, l'aumento delle attribuzioni di Parlamenti nazionali, Stati e Regioni³⁰, fino agli anni della crisi economica, ha sbilanciato gli equilibri interni portando a modifiche dei meccanismi di coordinamento. L'UE comprende, infatti, sistemi tradizionalmente federali (come Austria e Germania) o federalizzati (Belgio), regionali o pseudo-regionali (Italia, Spagna e in passato il Regno Unito) e Stati unitari con livelli diversi di decentramento amministrativo (Paesi Bassi, Lussemburgo, in parte Francia e Portogallo, etc.)³¹. Da un punto di vista politico, infine, l'interpretazione della propria *leadership* da parte di Presidenti del Consiglio e della Repubblica, la stabilità delle loro maggioranze e la solidità della loro posizione partitica possono a loro volta diventare rilevanti³². Quelle spinte all'omogeneizzazione cui si è accennato *supra* non avevano intaccato la permanenza di divergenze significative tra i diversi Stati membri prima della crisi economica³³, ma anche in seguito le amministrazioni nazionali hanno dato prova di una sostanziale resilienza rispetto a riforme destinate ad esaurire i propri effetti non appena il Paese di riferimento avesse completato il proprio programma di misure richieste dai rispettivi *Memoranda of Understanding* o, più in generale, avesse superato le fasi più critiche. In Irlanda, ad esempio, dopo le elezioni del 2016, il capo del governo sciolse il c.d. *Economic Management Council* che era stato istituito negli anni della crisi; oppure in Portogallo la c.d. ESAME (*Estrutura para*

³⁰ Cfr., ad esempio, M. Cartabia, N. Lupo e A. Simoncini (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, il Mulino, Bologna, 2013; N. Lupo, *National and Regional Parliaments in the EU Decision-making Process, after the Treaty of Lisbon and the Euro-crisis*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 5, n. 2/2013, p. 1 ss. Non a caso, alcuni lavori comparatistici si sono soffermati solo su sistemi decentrati, come S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008 (Austria, Germania, Italia e Spagna).

³¹ L'elemento territoriale come *discrimen* per la classificazione era già stato adottato, tra gli altri, da Ch. Debbasch, *L'influence du processus d'intégration communautaire sur les administrations nationales*, cit. e D. Ordóñez Solís, *Administraciones nacionales e integración europea*, in *Noticias de la Unión Europea*, n. 136/1996, p. 19 ss. Gli effetti si dispiegano anche sulle strategie politiche degli enti decentrati, come dimostrato da C. Colino, I. Molina e A. Hombrado, *Responding to the New Europe and the Crisis: The Adaptation of Sub-national Governments' Strategies and its Effects on Inter-governmental Relations in Spain*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 24, n. 3/2014, p. 281 ss. con riferimento al caso spagnolo.

³² Cfr., ad esempio, il documento adottato dal governo Renzi per la presidenza italiana del 2014: *Europa. Un nuovo Inizio. Programma per la Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea*, disponibile qui: http://presidenza.governo.it/governoinforma/documenti/programma_semestre_europeo_ita.pdf. Questo link, così come tutta la sitografia citata nel presente contributo è stato consultato a maggio 2020.

³³ J.P. Olsen, *Europe in Search of Political Order*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 239. Ancor prima, J. Mittag e W. Wessels, *The 'One' and the 'Fifteen'? The Member States between procedural adaptation and structural revolution*, cit., p. 413 ss.

o *Acompanhamento da Execução do Memorando de Entendimento*) era stata creata appositamente come una task force temporanea per il coordinamento delle riforme³⁴.

Anche solo tenendo in considerazione gli Stati membri fondatori, non soltanto attraverso una comparazione sincronica, che dimostra le differenze tra i vari sistemi, ma anche attraverso una comparazione diacronica, è possibile comprendere come gli strumenti di coordinamento siano stati modificati in base a come si è evoluta l'UE, all'aumento degli attori interessati e alle riforme nazionali. Tali Paesi hanno dovuto affrontare le sfide dell'appartenenza a un'organizzazione sovranazionale peculiare come le Comunità europee senza personale già specializzato, adattando le competenze acquisite nella sfera delle relazioni internazionali, della diplomazia e della cooperazione economica³⁵. Gli Stati membri più recenti, invece, hanno potuto far tesoro dei modelli adottati in altri sistemi europei, imitandoli, ibridandoli e combinandoli.

Al fine di offrire strumenti di semplificazione per la comprensione dei sistemi di coordinamento, la dottrina ha individuato, da un punto di vista sostanziale, due vettori di analisi consistenti nella selettività/onnicomprensività e nell'accentramento/decentramento³⁶ e, da un punto di vista strutturale, due modelli principali, cioè quelli dominati dal Ministro per gli Affari Esteri e quelli incentrati sul Presidente del Consiglio³⁷. Si tratta, tuttavia, di classificazioni che dipendono soprattutto, se non esclusivamente, da dinamiche politiche, come gli equilibri tra i Ministeri, l'importanza e il prestigio dei singoli Ministri, o il ruolo assunto in concreto da capi dello Stato e degli esecutivi.

Diversamente, questa analisi, attraverso la combinazione degli *elementi determinanti* di cui sopra (riconducibili alla sfera giuridica), consente di affrontare la complessità degli strumenti di coordinamento in maniera più compiuta, integrando le osservazioni politiche e politologiche. Se si considerano come sintomi di un livello evolutivo più avanzato la scissione delle politiche europee da quella estera, l'istituzione di un Ministro per gli Affari Europei e la presenza di una sede di coordinamento apposita, è possibile collocare sul segmento di cui si è parlato i punti che segnano il passaggio da un modello all'altro. L'immaginario punto iniziale corrisponde,

³⁴ J. Magone, *Portugal as the 'good pupil of the European Union'. Living under the regime of the Troika*, in Id., B. Laffan e C. Schweiger (a cura di), *Core-Periphery Relations in the European Union. Power and Conflict in a Dualist Political Economy*, Routledge, London-New York, 2016, p. 179 ss.

³⁵ Sulla Francia, cfr. J. Boulouis, *La incidencia del Derecho Comunitario en la Organización Administrativa Francesa*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 9/1992, p. 317 ss.

³⁶ H. Kassim, *The National Coordination of EU Policy*, cit.

³⁷ B. Laffan, *Managing Europe from Home. Impact of the EU on Executive Government: A Comparative Analysis*, OEUE Paper, 2003.

quindi, a quei sistemi nei quali non esiste un meccanismo formalizzato di coordinamento delle politiche europee, demandandosi agli equilibri politici, alle prassi e ai meccanismi collaborativi già esistenti la gestione di tali politiche. Il secondo punto sulla linea, alla luce di quella tendenza, evidenziata in precedenza, secondo la quale l'allontanamento della sede del coordinamento dal Ministero degli Affari Esteri sarebbe un segnale dell'evoluzione dei sistemi di coordinamento, identifica i sistemi in cui c'è una sede di coordinamento, ma questa si trova ancora presso il Ministero degli Affari Esteri. Gli ultimi due punti corrispondono, infine, ai sistemi in cui il coordinamento avviene presso la Presidenza del Consiglio e a quelli in cui a tale elemento si aggiunge un ulteriore fattore di specializzazione ed *emancipazione* degli affari europei, vale a dire l'esistenza di un Ministro apposito, oltre, eventualmente, a un meccanismo presso la Presidenza del Consiglio.

3. I punti sulla linea retta (ovvero i modelli di coordinamento delle politiche europee) e l'importanza dei segmenti (ovvero dove si collocano le esperienze concrete, per approssimazione).

Il primo punto, identificabile come modello (teorico) di partenza, ovvero il sistema di coordinamento meno formalizzato, è connotato dall'assenza di sedi specifiche per il coordinamento interministeriale. Sorprendentemente, l'ordinamento che più si avvicina a tale punto, pur collocandosi sul segmento contiguo e non in corrispondenza del punto medesimo, è quello tedesco. In Germania, nei primi decenni dall'entrata nelle Comunità europee, il Ministero degli Affari Esteri era affiancato da quello dell'Economia, fino a quando nel 1958 questo binomio venne formalizzato, con una divisione delle competenze e la successiva creazione di unità specializzate in affari comunitari in entrambi i dicasteri³⁸. Anche il Ministero dell'Agricoltura, già negli anni '60, aveva istituito una direzione generale specifica, seguito poi dagli altri Ministeri soprattutto dopo il Trattato di Maastricht³⁹, nonostante la netta prevalenza

³⁸ H.U. Derlien, *Germany*, in H. Kassim, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit., p. 58 ss.

³⁹ A. Maurer, *Germany: fragmented structures in a complex system*, in W. Wessels, A. Maurer e J. Mittag (a cura di), *Fifteen into one? The European Union and its Member States*, cit., p. 125. Naturalmente, non si è trattato di un fenomeno solo tedesco, in quanto lo stesso ha investito tutti gli Stati, a partire dai primi sei. Sul Belgio, cfr. B. Kerremans e J. Beyers, *Belgium: The Dilemma between Cohesion and Autonomy*, in K. Hanf e B. Soetendorp (a cura di), *Adapting to European integration. Small States and the European Union*, Routledge, London-New York, 2014, p. 14 ss.; sui Paesi Bassi, A. Jordan e A. Schout (a cura di), *The*

del Ministero dell'Economia (parzialmente sostituito da quello delle Finanze tra il 1998⁴⁰ e il 2005)⁴¹. Il sistema tedesco si basa sulla responsabilità condivisa e sull'attribuzione dell'iniziativa per il coordinamento orizzontale al Ministero competente⁴², che è tenuto a intraprendere negoziati interni per raggiungere una posizione comune, a informare gli altri Ministeri interessati, ad aggiornare costantemente il Parlamento federale e a preparare i documenti per l'esecutivo. Le riunioni dei capi delle Direzioni generali sono coordinate dal Ministero degli Affari Esteri e da quello dell'Economia, hanno cadenza periodica e si dedicano alla risoluzione di potenziali contrasti tra le amministrazioni coinvolte e al monitoraggio dell'implementazione delle norme europee. Le questioni che rimangono irrisolte in questa sede vengono poi demandate al *Staatssekretärsausschuss für Europafragen*, cioè al Comitato dei Segretari di Stato per gli affari europei, che è presieduto dal Segretario di Stato per l'Europa⁴³, afferente al Ministero degli Affari Esteri, presso il quale è al contempo viceministro⁴⁴. Dal 2014, il Segretario di Stato per gli affari europei ricopre anche il ruolo di commissario per la cooperazione franco-tedesca, a conferma di quella tendenza all'affermazione di un duunvirato *Merkozy* emersa negli anni della crisi economica⁴⁵. Alla mancanza di sistemi rigidi di

Netherlands: from event to issue coordination, in Id. (a cura di), *The coordination of the European Union. Exploring the capacities of networked governance*, cit., p. 166 ss.

⁴⁰ S. Bulmer e M. Burch, *The Europeanisation of Central Government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective*, in G. Schneider e M. Aspinwall (a cura di), *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2001, p. 73 ss.

⁴¹ K.H. Goetz, J.-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, cit., p. 14.

⁴² A. Maurer, *Germany: fragmented structures in a complex system*, cit., p. 119; Id., *Germany: a reactive and passive coordinator?*, in A. Jordan e A. Schout (a cura di), *The coordination of the European Union. Exploring the capacities of networked governance*, cit., p. 149 ss.; T. Beichelt, *Die europapolitische Koordinierung der Bundesrepublik: besser als ihr Ruf*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 38, n. 4/2007, p. 751 ss.

⁴³ Una ricostruzione chiara dei meccanismi si trova sul sito del Governo tedesco: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/europa/die-beteiligung-deutschlands-am-europaeischen-gesetzgebungsprozess-479728>. Sull'assenza di un Ministero specifico, cfr. già A. Zei, *L'organizzazione del Governo in Germania*, in F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 223.

⁴⁴ Nel 1973 era stata istituita una commissione all'interno della Presidenza, poi eliminata da Schröder. Cfr. C. Sasse, *Regierungen, Parlamente, Ministerrat: Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Europa Union Verlag, Bonn, 1975, p. 28 ss.

⁴⁵ M. Schoeller, M. Guidi e Y. Karagiannis, *Explaining Informal Policy-Making Patterns in the Eurozone Crisis: Decentralized Bargaining and the Theory of EU Institutions*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 40, n. 14/2017, p. 1211 ss.; F. Wasserfallen, D. Leuffen, Z. Kudrna e H. Degner, *Analysing European Union decision-making during the Eurozone crisis with new data*, in *European Union Politics*, vol. 20, n. 1/2019, p. 3 ss.

coordinamento sopperisce, infatti, il compito di decisore finale della Cancelleria⁴⁶, che svolge un ruolo fondamentale nella gestione della politica europea.

Il secondo punto identificato sulla retta immaginaria della presente classificazione si riferisce ai sistemi di coordinamento imperniati sul ruolo del Ministero degli Affari Esteri, come avviene in Stati di dimensioni, peso demografico, cultura amministrativa e politica diversi, quali Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo⁴⁷, o Spagna e Portogallo.

In Belgio, infatti, la sede di coordinamento interno più importante per quanto concerne le questioni relative all'UE è la Direzione generale per il coordinamento e gli affari europei (*Direction générale Coopération et Affaires européennes*, DGE)⁴⁸, istituita presso il Ministero degli Affari Esteri. All'interno di questa istituzione si elabora la posizione belga, attraverso incontri regolari con i rappresentanti degli esecutivi coinvolti. La natura di questa Direzione è cambiata nel corso degli anni poiché, a causa della partecipazione di soggetti degli altri livelli di governo che nel corso dell'evoluzione territoriale del Paese hanno acquisito il ruolo di co-decisorio (anche nell'ambito delle politiche europee), è divenuta una "agenzia interfederale dotata di una logica federale duale definita in Costituzione"⁴⁹. Può essere poi convocata, se necessario, la Conferenza interministeriale sulla politica estera (*Conférence Interministérielle de Politique Étrangère*, CIPE), composta dai Ministri competenti dello Stato e dei diversi livelli territoriali. Il Servizio Pubblico Federale – SPF – *Affaires étrangères* è integrato, dal 2019, oltre che dal Ministro per gli Affari Esteri, da quello della Giustizia che ha ricevuto la delega per gli affari europei, oltre che dai titolari del commercio e della cooperazione allo sviluppo. In caso di contrasti tra i diversi attori coinvolti, viene chiamato a intervenire l'organo di coordinamento generale, cioè il Comitato di Concertazione (*Comité de concertation*)⁵⁰, che si trova presso la

⁴⁶ M. Kölling, *El centro de gobierno en Alemania entre: Kanzlerdemokratie y Konsensusdemokratie*, in J. Lanzaro (ed.), *Centro presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Tecnos, Madrid, 2018, p. 366.

⁴⁷ J. Beyers, B. Kerremans e P. Bursens, *Belgium, the Netherlands, and Luxembourg: Diversity Among the Benelux Countries*, in E.E. Zeff e E.B. Pirro (a cura di), *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*, Rienner, London, 2001, p. 63.

⁴⁸ Sulla composizione e le funzioni, cfr. il sito ufficiale della DGE: http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_lorganisation/organigramme_et_structure/e/.

⁴⁹ E. Drieskens, S. Van Hecke e P. Bursens, *The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2010, p. 32.

⁵⁰ Le competenze di tale Comitato comprendono tutte le materie, come è dimostrato dal suo ruolo anche nella gestione della crisi sanitaria legata al COVID-19: <https://www.premier.be/fr/comit%C3%A9-de-concertation-%E2%80%93-coronavirus>.

Presidenza del Consiglio, è presieduto dal Primo Ministro ed è composto da Ministri dei diversi livelli territoriali⁵¹.

Anche nei Paesi Bassi, la sede del coordinamento degli affari europei afferisce al Ministero degli Affari Esteri ed è la Direzione Generale per la Cooperazione Europea⁵², che è altresì competente per i rapporti con gli altri Stati membri e con altre organizzazioni internazionali. Pure in questo caso, se necessario, le questioni possono essere portate in Consiglio dei Ministri⁵³. Simile, ma ancora più semplice, è il sistema del Lussemburgo, dove le iniziative delle istituzioni europee vengono comunicate al Ministero degli Affari Esteri, che a sua volta le distribuisce tra i diversi Ministeri in base alla competenza. Il Ministero ha una Direzione per i rapporti economici internazionali e gli affari europei (Direction II) per il coordinamento tra i diversi dicasteri, nonché un Comitato interministeriale per il coordinamento della politica europea (*Comité Interministériel de Coordination de la Politique Européenne - CICPE*), composto da alti funzionari dei Ministeri interessati e presieduto dal direttore generale per gli affari europei e le relazioni economiche internazionali. Tale Comitato si occupa sia della fase ascendente che della fase discendente e può svolgere riunioni in sessione plenaria o ristretta, a seconda dei Ministeri coinvolti da ciascun atto. È possibile, infine, che questioni particolarmente rilevanti vengano portate all'attenzione del Consiglio dei Ministri⁵⁴.

In Portogallo, fin dall'adesione (e nonostante le modifiche avvenute negli anni della crisi)⁵⁵, il perno del coordinamento è stato collocato presso il Ministero degli Affari Esteri, in particolare nella *Direcção Geral das Comunidades Europeias*, DGCE, dal 2006 *Direcção Geral dos Assuntos Europeus*, DGAE⁵⁶, nella quale si prepara e coordina la partecipazione al Consiglio Europeo e al Consiglio dell'UE, si gestiscono i rapporti bilaterali e multilaterali, si definisce la posizione nazionale relativa agli atti normativi dell'UE, alle azioni legate al mercato interno e

⁵¹ Cfr. J. Beyers e P. Bursens, *The European Rescue of the Federal State. How Europeanization Shapes the Belgian State*, in *West European Politics*, vol. 29, n. 5/2006, p. 1057 ss.

⁵² Cfr. il sito del Ministero degli Affari Esteri: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/organisational-structure/directorates-general>.

⁵³ B. Soetendorp, K. Hanf, *The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal member*, in Id. (a cura di), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, cit., p. 40.

⁵⁴ Cfr. il sito del Ministero degli Affari Esteri: <https://maee.gouvernement.lu/fr/directions-du-ministere/affaires-europeennes/affaires-europeennes.html>.

⁵⁵ J. Magone, *EU coordination in Portugal: Continuity and flexibility in a Troika regime*, in S. Ragone (ed.), *Managing the Euro Crisis. National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*, Routledge, London-New York, 2018, p. 55 ss.

⁵⁶ Cfr. il sito del DGAE: <https://eportugal.gov.pt/entidades/direcao-geral-dos-assuntos-europeus>. Qui il documento sulla missione 2020: https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/images/pdf/4-direcao-geral-assuntos-europeus/Plano_de_Atividades_2020_-_DGAE.pdf. Cfr. altresì la fonte di riferimento, decreto-legge n. 121/2011, del 29 dicembre.

al commercio e pure le revisioni dei trattati e i processi di allargamento. All'interno della DGAE, in particolare, è attiva la *Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus* (CIAE), che si occupa del coordinamento tra i Ministeri e con le *Regiões Autónomas*. Si affianca al DGAE un segretario di Stato per gli affari europei (ad oggi, una *Secretária de Estado dos Assuntos Europeus*)⁵⁷.

Anche nel caso spagnolo, il coordinamento ha luogo presso il *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación* (denominazione assunta nel 2018), a cui afferisce la *Secretaría de Estado para la Unión Europea*⁵⁸, divisa in tre direzioni generali (una per l'integrazione, il coordinamento degli affari generali; una per il mercato interno e le altre politiche comunitarie e una per l'Europa occidentale, centrale e Sudest) che si occupano delle fasi ascendente e discendente. Anche qui, il *Secretario de Estado para la Unión Europea* presiede la *Comisión Interministerial para Asuntos relacionados con la Unión Europea* (CIAUE), che rappresenta la sede del coordinamento tra i Ministeri. Se permangono conflitti, la decisione viene demandata alla Presidenza del Consiglio⁵⁹.

Spostandosi sulla retta classificatoria delineata in questo scritto, il terzo punto identifica in astratto i sistemi in cui il centro del coordinamento è situato all'interno della Presidenza del Consiglio⁶⁰. Ciò dipende da una maggiore affermazione della dicotomia affari esteri/affari europei, sempre con la precisazione che la PESC rientra, in ogni caso, tra le competenze dei Ministeri degli Affari Esteri.

Per approssimazione, si può ricondurre a questo modello il caso francese, poiché la sede del coordinamento interministeriale si colloca all'interno della Presidenza del Consiglio: il *Secrétariat général des affaires européennes* (SGAE), infatti, segue le attività dell'UE,

⁵⁷ J. Magone, *Portugal*, in H. Kassim, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit., p. 141 ss.; J. de Matos Correia, *A Integração na União Europeia e o Papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, in *Nação e Defesa*, n. 115/2006, p. 29 ss.

⁵⁸ Cfr. il sito: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Organigrama/Paginas/SecretariaDeEstadoParaLaUnionEuropea.aspx>. La disciplina interna è stata modificata anche con il decreto n. 595/2018 (cfr. l'art. 9).

⁵⁹ Sull'evoluzione del sistema spagnolo, I. Molina, *Spain*, in H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit.; C. Closa Montero, P.M. Heywood, *Spain and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2004, p. 60 ss.; I. Molina, *Después de tocar fondo: una nueva política europea para España*, in *Política Exterior*, n. 152/2013, p. 84 ss.

⁶⁰ Così era ad esempio per il Regno Unito, il cui *European and Global Issues Secretariat* (EGIS) era una "small unit" all'interno del Cabinet Office con una competenza generale relativa agli affari europei e internazionali di carattere economico in termini di coordinamento e implementazione delle norme europee. Cfr. <https://www.gov.uk/government/groups/european-global-issues-secretariat> e, sui profili evolutivi, H. Kassim, *United Kingdom*, in *Id.*, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit., p. 22 ss.

dell'OCSE e delle organizzazioni internazionali in qualche modo legate alle competenze europee (come la OMC). Questo segretariato generale, sotto la direzione del Primo Ministro, garantisce il raggiungimento di una posizione comune in tutti gli ambiti coperti dal TUE, dal TFUE e dal trattato Euratom⁶¹. Dal 2017, inoltre, si è rinnovato il riparto di competenze tra i vari organi dell'esecutivo e la denominazione del Ministero degli Esteri è divenuta *Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères* (in precedenza, solo tra il 2007 e il 2012 si faceva esplicito riferimento alle questioni europee come parte della competenza di tale dicastero)⁶². Nello specifico, il Presidente della Repubblica partecipa al Consiglio Europeo; il Ministro dell'Europa e degli Affari Esteri, con il supporto del segretario di Stato competente⁶³, esprime la posizione francese sui grandi dossier europei e partecipa al Consiglio Affari Esteri, mentre il segretario di Stato a quelle del Consiglio Affari Generali. Restano fermi il ruolo di coordinamento del SGAE e, di conseguenza, quello del Primo Ministro; nonché l'attribuzione alla segretaria di Stato per gli affari europei delle funzioni di *secrétaire générale pour la coopération franco-allemande*.

L'ultimo punto che si può collocare sulla retta riguarda l'istituzione di un Ministero per la gestione degli affari europei. In alcuni casi, infatti, le deleghe del Ministero degli Affari Esteri comprendono anche quelli europei (così si inferisce dalla denominazione di quelli di Austria, Malta o Croazia); in altri viene nominato un segretario di Stato (Portogallo, Spagna, Irlanda, dove c'è un *junior Minister of State for European Affairs*); in pochi un Ministro deputato, con o senza portafoglio, come in Svezia, Finlandia⁶⁴ e Italia, o in passato in Danimarca o nella stessa Francia.

Il caso italiano, in effetti, risponde alle tendenze evolutive evidenziate in precedenza per quanto concerne sia la scissione tra politica estera e politica europea sia, in parallelo, la valorizzazione

⁶¹ Sui profili evolutivi, cfr. J. Hayward e V. Wright, *Governing from the centre. Core executive coordination in France*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 133 ss.; e J.S. Ambler e M.S. Reichert, *France: Europeanism, Nationalism, and the Planned Economy*, in E.E. Zeff e E.B. Pirro (a cura di), *The European Union and the Member States. Cooperation, Coordination, and Compromise*, cit., p. 29 ss.; A. Szukala, *France: the European transformation of the French model*, in W. Wessels, A. Maurer e J. Mittag (a cura di), *Fifteen into one? The European Union and its Member States*, cit., p. 228 ss. Per la disciplina del SGAE, cfr. Il *Décret n. 2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes* e il sito ufficiale <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil.html>.

⁶² Il decreto di attribuzione delle deleghe a tale Ministro, tuttavia, non enfatizza le competenze europee: cfr. il *Décret n. 2017-1074 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères*.

⁶³ Ad oggi, una segretaria di Stato: cfr. il *Décret n. 2019-287 du 8 avril 2019 relatif aux attributions de la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes*.

⁶⁴ <https://valtioneuvosto.fi/en/rinne/minister-for-european-affairs>.

del ruolo del Presidente del Consiglio e soprattutto della Presidenza⁶⁵, alla quale afferisce il Dipartimento per le Politiche Europee (DPE, fondato alla fine degli anni '80 con altra denominazione), a sua volta presieduto da un Ministro senza portafoglio per gli affari europei⁶⁶. Il DPE si fa carico del coordinamento nelle fasi ascendente e discendente di formazione e implementazione delle norme europee, nonché dei rapporti con il Parlamento e gli altri attori interessati alle politiche europee; è diviso in tre uffici, dedicati a mercato interno, competitività e affari generali; agli aiuti di Stato; e al coordinamento delle politiche dell'UE⁶⁷. A questo riguardo, il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per gli Affari Europei, è composto dal Ministro degli Affari Esteri, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dagli altri Ministri competenti nelle materie oggetto della riunione, oltre che, se necessario, da rappresentanti degli enti territoriali. Nella fase ascendente, il CIAE coordina i diversi Ministeri per il raggiungimento di una posizione comune, che viene trasmessa al DPE, il quale è competente proprio per la definizione unitaria della posizione italiana che andrà sostenuta nelle istituzioni europee, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri⁶⁸.

4. Conclusioni: da una retta a una griglia.

L'analisi del formante legale (e dottrinale) dimostra che, nel tempo, le tendenze ravvisate dai politologi si sono trasformate in riforme normative solo in parte. Da un lato, l'allontanamento

⁶⁵ Sull'evoluzione del modello, cfr. G. Della Cananea, *Italy*, in H. Kassim, B.G. Peters e V. Wright (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, cit., p. 107 ss.; S. Ragone, *Coordinación de las políticas europeas y transformaciones estructurales de los Ejecutivos nacionales (el caso italiano en perspectiva comparada)*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 12/2013, p. 1 ss. e la bibliografia ivi citata.

⁶⁶ Le deleghe al Ministro attuale sono specificate al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2019, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio, sig. Vincenzo Amendola* (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 245 del 18/10/2019).

⁶⁷ Cfr. il Decreto di organizzazione 25 maggio 2016 adottato dal sottosegretario di Stato Sandro Gozi, delegato agli affari europei della precedente amministrazione (<http://www.politicheeuropee.gov.it/it/normativa/decreto-di-organizzazione-25-maggio-2016/>).

⁶⁸ Cfr. la legge n. 234/2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, e il sito ufficiale del CIAE: <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/ciae/>, anche per quanto concerne le funzioni del Comitato Tecnico di Valutazione (CTV). Cfr. altresì P. Vella, *Art. 2. Comitato interministeriale per gli affari europei*, in L. Costato, L.S. Rossi e P. Borghi (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234 'Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea'*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 22 ss.

delle questioni europee dall'alveo di quelle internazionali/estere è avvenuto soltanto in alcuni ordinamenti e/o per taluni periodi; dall'altro, la valorizzazione dei Presidenti e delle Presidenze del Consiglio si è verificata in maniera disomogenea per quanto concerne la formalizzazione normativa, mentre il giudizio è unanime in termini politici.

I punti identificati sulla retta permettono, infatti, di impostare l'analisi giuridica, lasciando tuttavia spazio per l'integrazione da parte di altre scienze, come si è evidenziato nel paragrafo introduttivo. A questo proposito, altri fattori (o vettori) di cambiamento andrebbero inseriti nel quadro comparativo, a partire dal ruolo dei Ministri dell'Economia e delle Finanze, che hanno visto aumentare le proprie competenze a seguito delle riforme della *governance* economica europea e delle modifiche nazionali susseguenti. Negli anni scorsi, infatti, da più parti si è sottolineata la rivalutazione delle loro funzioni, anche, ma non soltanto, nei Paesi le cui economie sono state più duramente colpite dalla crisi. Aggiungendo questo elemento ai parametri di indagine, insieme alla situazione economico-finanziaria *ex se* dei Paesi studiati e ad altri fattori più prettamente politici, quali i partiti o la coalizione al governo e/o la *leadership* dei capi degli esecutivi, si può elaborare una griglia di analisi più compiuta e complessa, in cui si intersecano diverse rette sullo stesso piano, se si vuole tenere l'analisi al livello nazionale. Nella fase attuale, infine, risulta utile integrare l'indagine con l'esame della situazione sanitaria e del ruolo (potenzialmente più incisivo o, comunque, mutato) anche del Ministero della Salute. Si deve tener conto, poi, del fatto che i sistemi di coordinamento dipendono da tutti gli elementi culturali, politici, sociali e organizzativi menzionati nel testo, e che le loro modifiche sono dettate più spesso da fattori endogeni che dall'evoluzione dell'integrazione europea. Lo dimostra la natura provvisoria delle misure adottate negli anni della crisi economica e *a contrario* lo avvalorà l'indole interna delle motivazioni che hanno portato alle modifiche del modello di coordinamento italiano⁶⁹.

I sistemi amministrativi hanno dato prova di una notevole resilienza, della quale si deve tener conto sia nell'analisi che nella proposta di riforme potenziali. Se quello della crisi economica è stato uno *stress test* determinante per verificare la tenuta dei sistemi di coordinamento delle politiche europee, la gestione della pandemia da COVID-19 tra livello nazionale ed europeo offre una nuova occasione per testare l'efficacia e l'efficienza dei diversi modelli, sia in termini assoluti che in termini relativi – vale a dire, per misurare il miglioramento della *performance* di

⁶⁹ S. Ragone, *Conclusion*, in Ead. (a cura di), *Managing the Euro Crisis. National EU Policy Coordination in the Debtor Countries*, cit., p. 131 ss.

ciascun sistema isolatamente –, nelle loro concrete materializzazioni *tendenzialmente* coincidenti con i medesimi.

Abstract: Il contributo affronta, in prospettiva comparata, il tema del coordinamento interministeriale delle politiche europee, adottando una classificazione politetica basata su una pluralità di parametri, tra cui la collocazione delle sedi di coordinamento e l'istituzione di un Ministero specifico per gli affari europei. La tassonomia viene spiegata attraverso l'utilizzo di una retta, su cui vengono individuati punti corrispondenti a ciascun modello "puro", mentre sui segmenti l'autrice colloca i sistemi reali adottati nei diversi Stati membri. L'articolo testa, inoltre, la tenuta delle teorie politologiche sull'evoluzione dei sistemi di coordinamento, verificando la loro (parziale) trasposizione giuridica. Riprendendo i risultati essenziali dello stress test verificatosi con la crisi economica per la performance delle amministrazioni nazionali, con particolare riferimento alla resilienza delle stesse, il testo pone le basi per una valutazione del coordinamento delle politiche europee nella gestione della crisi della pandemia da COVID-19.

Abstract: This contribution addresses, from a comparative perspective, the topic of inter-ministerial coordination of European policies, adopting a polythetic classification based on a plurality of parameters, including the location of the mechanisms for coordination, as well as the establishment of a specific Ministry for European affairs. The taxonomy is explained through the use of a straight line, on which different points correspond to each "pure" model, while on the segments the author places the real systems adopted throughout the Member States. The article also tests the theories elaborated by political scientists on the evolution of coordination systems, checking their (partial) transposition into legal sources. Recalling the essential results of the stress test that occurred with the economic crisis on the performance of national administrations, with particular reference to their resilience, the text lays the foundations for an assessment of the coordination of European policies in the management of the COVID-19 pandemic.

Parole chiave: Coordinamento – Politiche europee – Comparazione giuridica – Classificazioni *fuzzy*.

Key words: Coordination – European Policies – Legal Comparison – Fuzzy Classifications.