

Il terzo Congresso della *Societas Iuris Publici Europaei* – “*Staatsmodernisierung in Europa*”

di Caterina Martinoli

I. Ospitato nella capitale austriaca, nelle giornate del 9 e 10 giugno 2006 si è svolto il terzo incontro della “*Societas Iuris Publici Europaei*” (SIPE), costituita il 5 aprile 2003 a Francoforte da giuristi europei.

La Società di diritto pubblico europeo è un’associazione scientifica, con sede a Göttingen, il cui scopo è studiare il diritto pubblico in Europa, sotto il profilo del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, coinvolgendo la problematica dell’armonizzazione e sviluppo degli ordinamenti nazionali sotto l’influsso del diritto europeo.

Come da Statuto, i soci devono riunirsi almeno ogni due anni e, allo stesso tempo, curare lo svolgimento di un convegno scientifico. Il carattere internazionale dell’associazione è alla base della scelta di adottare tre lingue ufficiali: il tedesco, l’inglese e il francese.

I soci fondatori riuniti a Francoforte hanno votato il Consiglio di Direzione, i cui membri restano in carica per quattro anni: i Professori C. Starck (Göttingen) e H. Bauer (Dresda), eletti rispettivamente Presidente e Segretario generale dalla *Gründungsversammlung*, nonché i Professori P. Cruz Villalón (Madrid), A. D’Atena (Roma), C. Grewe (Strasburgo), J. Iliopoulos-Strangas (Atene) e il Professor H. Schäffer (Salisburgo/Vienna)¹.

II. Il primo Convegno della *Societas*, avente ad oggetto “La nuova Unione Europea” è stato organizzato, su invito del socio fondatore greco, Professoressa Julia Iliopoulos-Strangas, all’interno dell’Università Ortodossa di Creta nel corso del 23 e del 24 giugno 2004. I temi che sono stati affrontati in questa edizione, che ha ricevuto il patronato del Parlamento greco ed è stata organizzata dalla *Societas Graeca Iuris Publici Comparativi*, sono stati la protezione dei diritti fondamentali nonché le strutture e modalità di funzionamento dell’amministrazione europea nella nuova Unione Europea.

L’anno successivo, l’incontro della SIPE “Gli effetti della sopranazionalità sulla separazione dei poteri” è stato ospitato nei pressi di Roma, nella Villa Mondragone, sita in Monte Porzio Catone. Alla realizzazione del Congresso, curato in modo particolare dal prof. D’Atena in qualità di socio fondatore ospitante, hanno contribuito l’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, l’Università degli Studi di Trento e il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. I lavori, che hanno interessato le giornate del 3 e 4 giugno, si sono incentrati sullo studio degli effetti della sopranazionalità sulla separazione orizzontale dei poteri, da un lato, e su federalismo e regionalismo (incluso il livello locale), dall’altro.

Il terzo Congresso, inserito nella cornice della città viennese, si è svolto sotto il patrocinio della Cancelleria federale (*Bundeskanzleramt*), ed è stato curato dall’Università di Salisburgo, nella persona del Professor Schäffer.

¹ H. SCHÄFFER, *Gründung einer Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)*, in ZÖR 58 (2003), 405-415, ove l’Autore si sofferma a descrivere i passaggi che hanno portato alla costituzione della Società di diritto pubblico europeo.

III. L'apertura del Congresso, dedicato alla modernizzazione dello Stato in Europa (*Staatsmodernisierung in Europa*), è stata curata dal Professor C. Starck, Presidente della SIPE, dopo i saluti dei Professori G. Lienbacher, a nome del *Bundeskanzleramt*, e H. Schäffer.

I temi trattati sono stati la modernizzazione del procedimento legislativo, verso una maggiore democrazia e trasparenza, e la modernizzazione dell'amministrazione in Europa.

a) La parte scientifica dei lavori della giornata di venerdì 9 giugno relativa al primo tema, "*Modernisierung der Rechtsetzung in Europa im Zeichen von mehr Demokratie und Transparenz*", è stata aperta dalla Professoressa J. Iliopoulos-Strangas, docente presso l'Università di Atene, che ha presieduto la seduta scientifica della mattina.

Il tema è stato trattato sotto variegati profili. Nell'ambito della sua conferenza, il Professor V. Constantinesco, dell'Università di Strasburgo, si è soffermato sul "Ruolo della Commissione, del Consiglio e del Parlamento nel procedimento legislativo in Europa", facendone un bilancio e valutandone le prospettive².

L'analisi del c.d. "triangolo istituzionale" (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) non ha potuto prescindere dal ricordare i risultati negativi dei *referendum* francese e olandese per l'approvazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che hanno creato una situazione paradossale. Infatti, l'avvenire del Trattato, il cui *iter* è stato interrotto, appare incerto e, di fatto, il funzionamento dell'Unione Europea è rimesso attualmente al Trattato di Nizza. Inoltre, la stessa Unione Europea si deve confrontare con il paradosso di vedere, da un lato, il rigetto francese e olandese e, dall'altro, l'impossibilità di arrestare il funzionamento delle istituzioni. Certo, l'Europa funziona, ma ci si è anche chiesti se ci sia un "pilota nell'aereo"!

Una particolare attenzione è stata rivolta all'interazione delle tre istituzioni comunitarie, confrontate con la *trias politica* che distingue i poteri dello Stato a partire da Locke e Montesquieu. Con riferimento alla creazione del diritto in Europa, è stato così messo in luce come per lungo tempo le relazioni del c.d. "triangolo istituzionale" siano state asimmetriche, dal momento che il dialogo Commissione-Consiglio rivestiva un ruolo essenziale, relegando il Parlamento europeo ad un ruolo simbolico. Dopo il 1992 la situazione appare trasformata: il polo intergovernativo (il Consiglio) e il polo parlamentare divengono i maggiori attori istituzionali nella creazione del diritto, eclissando, di conseguenza, la Commissione.

Per quest'ultima si pone il problema dell'indipendenza dal Parlamento europeo, strettamente collegato alla questione del regime politico dell'Unione, da cui occorre ripartire per valutare la possibilità dell'evoluzione del c.d. "triangolo istituzionale" verso un rinnovato equilibrio dei poteri.

Procedendo nell'analisi del tema, il Professor P. Van Nuffel, dell'Università di Bruxelles, ha dedicato la sua relazione al "Ruolo della società civile, cittadini e organizzazioni, e delle procedure di consultazione in ambito sovranazionale"³, mentre il Professor L. Mader, dell'Università di Berna, si è soffermato a considerare il ruolo della società civile e delle procedure di consultazione "in ambito nazionale"⁴.

² V. COSTANTINESCO, *Die Rolle von Kommission, Rat und Parlament bei der Rechtsetzung in Europa – Gegenwart und Zukunftsperspektiven*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

³ P. VAN NUFFEL, *Die Rolle der Zivilgesellschaft (Bürger und Verbände) und die Bedeutung der Konsultationsverfahren für die europäische Rechtsetzung auf supranationaler Ebene*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

⁴ L. MADER, *Die Rolle der Zivilgesellschaft und die Bedeutung der Konsultationsverfahren für die (europäische) Rechtsetzung auf nationaler Ebene*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

Il ruolo di questi attori “non-politici” della società civile nella creazione del diritto è differente a livello europeo rispetto a quello ricoperto sul piano nazionale e forse la ragione di fondo va individuata nell’assenza di una vera e propria opinione pubblica europea.

Se si focalizza l’attenzione sul procedimento legislativo, si vede come a livello nazionale il governo, che si fonda sui partiti politici, sia il motore della creazione del diritto e le organizzazioni della società civile svolgano un ruolo fondamentale di influenza sull’opinione pubblica.

Diversamente, a livello europeo l’elemento propulsivo del procedimento legislativo è la Commissione europea, che ha il monopolio dell’iniziativa legislativa. Il suo agire è legittimato solo indirettamente dal suffragio universale e, pertanto, il livello europeo rimane lontano e astratto per la maggior parte dei cittadini.

In assenza di una vera e propria “opinione pubblica europea”, la Commissione fonda la propria azione sui “programmi”, tramite i quali pone in agenda politica dei temi di particolare interesse e, successivamente, procede alle consultazioni⁵. Queste ultime sono caratterizzate dalla trasparenza, che permette a qualunque membro della società civile di divenire interlocutore nella fase di iniziativa legislativa, prima che venga formalizzata una proposta di legge e, pertanto, non resta che formulare l’auspicio che le organizzazioni civili svolgano sempre più un ruolo di “lobbying” in ambito europeo, difendendo gli interessi concreti dei loro membri.

Lo studio della tematica della modernizzazione del procedimento legislativo in Europa è proseguito nel pomeriggio, sotto il coordinamento della Professoressa C. Grewe dell’Università di Strasburgo.

A tale riguardo, va qui menzionata la conferenza del Professor C. Grabenwarter, dell’Università di Graz, sul “Ruolo dei Parlamenti nazionali negli Stati membri dell’Unione”⁶, che è stata un’occasione per sottolineare come la possibilità per i Parlamenti di partecipare in ambito nazionale al processo di decisione europeo insista su due elementi: il diritto di informazione e quello di cooperazione, sotto la forma di “diritto di chiarimento o di parere” (*Stellungnahmenrechte* o *Gutachten*).

Un rafforzamento della posizione dei parlamenti nazionali è stato introdotto dal Protocollo n. 9 del Trattato di Amsterdam, relativo al “Ruolo dei singoli Parlamenti nazionali nell’Unione Europea”, che risponde alle esigenze di una maggiore trasparenza, ed è stato adeguato dal “Protocollo sull’applicazione dei Principi di Sussidiarietà e di Proporzionalità”, entrambi allegati al Trattato che adotta una costituzione per l’Europa.

In considerazione del destino incerto del Trattato Costituzionale, i parlamenti nazionali si adoperano per il rafforzamento della loro posizione e per ottenere maggiore trasparenza. Infatti, soltanto una maggiore trasparenza ed un rafforzamento del controllo del diritto costituzionale nazionale e del diritto dell’Unione ad opera dei parlamenti nazionali potrà rendere possibile l’accettazione del procedimento legislativo in ambito europeo.

Non estranea al procedimento legislativo europeo è la modalità di salvaguardare la qualità della Legislazione in ambito nazionale ed europeo, su cui si è soffermato il Professor R. Van Gestel

⁵ La fase delle consultazioni nella fase di iniziativa legislativa è stata definita dalla Commissione nel 2002, tramite la Comunicazione “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione (COM(2002) 704 dell’11 dicembre 2002)”.

⁶ C. GRABENWARTER, *Die Rolle der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten [nationale und regionale Ebene]*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

nella sua relazione⁷, trattando dello strumento utilizzato dai “*policy makers*” per valutare la qualità della legislazione: l’Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi di fattibilità *ex ante*.

I lavori si sono quindi conclusi con le parole finali del Professor P. Cruz Villalón.

b) Il tema che ha interessato la giornata di sabato 10 giugno è stato la “Modernizzazione dell’amministrazione in Europa” (*Verwaltungsmodernisierung in Europa*), coordinato dal Professor H. Schäffer, dell’Università di Salisburgo/Vienna.

Nell’ambito della conferenza su “Concetti e strategie per la modernizzazione della pubblica amministrazione in Europa”, il Professor F. Schuppert, dell’Università di Berlino, ha sottolineato alcuni aspetti inerenti ai nuovi metodi di gestione pubblica⁸.

In sostanza si è detto che l’ottimizzazione del settore pubblico si concretizza attraverso quello che è stato definito il concetto di “*new public management*” e il c.d. nuovo modello fiscale.

La cooperazione è stata individuata come la strategia chiave della riforma amministrativa e, pertanto, come una sfida tanto per il diritto amministrativo quanto per la giurisprudenza amministrativa. Una realtà che si sta sempre più affermando nel panorama del settore pubblico è quello delle “*Public Private Partnership*” (c.d. PPP), che danno forma al necessario sviluppo della cooperazione in ambito amministrativo.

Sul tavolo dei lavori è stata posta anche un’altra sfida per gli operatori del diritto nel settore pubblico, ossia la “creazione di una rete” (*Netzwerkbildung*), inquadrata come categoria del diritto dell’organizzazione (*Organisationsrecht*).

È indubbio che simili strumenti organizzativi nel settore pubblico non possano che portare ad un cambiamento della modalità di intervento dello Stato, determinando la trasformazione del modello politico-amministrativo, da *Management* a *Governance*, da un lato, nonché del modello statale, da Stato “sussidiario” (c.d. *schlanken Staat*) a Stato “di garanzia” (c.d. *Gewährleistungsstaat*), dall’altro.

Il Professor I. Tallo⁹, dell’Università di Tallin, e la Professoressa T. Antoniou¹⁰, dell’Università di Atene hanno, a loro volta, approfondito due aspetti particolarmente attuali del settore pubblico, relativi all’E-Government, sull’impiego del sistema informatico e delle tecnologie di comunicazione nella pubblica amministrazione, nonché al ruolo delle Autorità Amministrative Indipendenti, che costituiscono un nuovo tipo di organizzazione dell’amministrazione ormai diffuso sia in ambito nazionale che europeo, caratterizzato dai principi di indipendenza e responsabilità, trasparenza e partecipazione.

La seduta pomeridiana, che ha proseguito l’analisi della modernizzazione del settore pubblico in Europa, è stata presieduta dal Professor A. D’Atena, dell’Università di Roma “Tor Vergata”.

⁷ R. VAN GESTEL, *Qualitätssicherung der Gesetzgebung – Nachhaltigkeit und Folgenabschätzung [europäische und nationale Ebene]*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

⁸ F. SCHUPPERT, *Modernisierungskonzepte und Strategien für die Öffentliche Verwaltung in Europa, Einsatz von Neuen Steuerungs-Modellen*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

⁹ I. TALLO, *E-Government*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

¹⁰ T. ANTONIOU, *Die Rolle unabhängiger Verwaltungsbehörden*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

Il punto di vista scelto dalle relazioni è stato quello della politica e del diritto europeo, come si evince dalla conferenza tenuta dal Professor C. Closa Montero, dell'Università di Madrid, che ha trattato della "Politica economica dell'Unione Europea"¹¹, individuandone i due principali strumenti nel Patto di stabilità e di crescita (c.d. *Stability and Growth Pact – SGP*) e nella Strategia di Lisbona.

Particolare attenzione è stata riservata all'analisi dei risultati ottenuti dopo l'incontro di Lisbona, mettendo in luce come si sia profilata la necessità di ridefinire il paradigma della politica economica, a causa dell'incapacità dei governi nazionali di adeguarsi al Patto di stabilità, nonché al crescere del consenso per un'interpretazione maggiormente flessibile dei ruoli degli Stati membri e, infine, all'incorporazione del modello macroeconomico della Strategia di Lisbona all'interno dei contenuti del Patto di stabilità e di crescita. Alla luce di queste considerazioni si comprendono le Comunicazioni adottate dalla Commissione europea che, pur mantenendo le caratteristiche fondamentali del Patto di crescita, lo hanno dotato di una maggior flessibilità, anche alla luce del principio di sussidiarietà¹².

Di seguito, il Professor M. Nettesheim, dell'Università di Tübingen, si è soffermato sullo "Stato dei servizi di interesse generale nel diritto europeo", c.d. "*service public*"¹³. All'interno della relazione che si crea tra Stato e mercato, e Stato nel Mercato, è stata trattata la tematica della garanzia dei diritti esclusivi o fondamentali e la garanzia dei sussidi, per poi volgere l'attenzione alla responsabilità sociale in ambito europeo, dove la Commissione europea gioca un doppio ruolo: da un lato incoraggia la concorrenza e, dall'altro, si preoccupa di definire le competenze degli Stati membri, al fine di definire quale previdenza (c.d. *Daseinvorsorge*) sia da garantire.

Non può essere sottaciuta la problematica che nasce in tale ambito, dal momento che in base al principio di sussidiarietà il tentativo degli organi comunitari di definire degli "*standards*" comuni si pone quanto meno come problematico. Infatti, alla Commissione manca la misura e il criterio attraverso i quali legittimare l'attribuzione del privilegio di determinati obiettivi degli Stati membri.

IV. Le conferenze e le relazioni svolte non hanno mancato di animare il dibattito tra i partecipanti del Congresso, come evidenziato dalle parole conclusive del Professor H. Bauer, Segretario Generale della SIPE, seguite dai saluti dell'organizzatore dell'incontro, Professor H. Schäffer e del Presidente della SIPE, Professor C. Starck.

In tal modo è stato fornito un considerevole contributo allo studio e all'approfondimento, da un punto di vista giuridico, delle più importanti linee di sviluppo e prospettive del progetto europeo, perseguendo così l'aspirazione della *Societas Iuris Publicis Europaei*.

¹¹ C. CLOSA MONTERO, *Die Wirtschaftspolitik der EU: Stabilitäts- und Wachstumspakt und Lissabon- Strategie*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.

¹² Comunicazioni della Commissione COM (2005) 154 e 155.

¹³ M. NETTESHEIM, *Die Bedachtnahme des Gemeinschaftsrechts auf die daseinvorsorge (Dienste im Allgemeininteresse, "service public")*, Congresso SIPE, Vienna, 8-9 giugno 2006.