

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE



DOTTORATO IN "SCIENZA POLITICA E ISTITUZIONI IN EUROPA"
XXV CICLO

Tesi di Dottorato

**La burocrazia della Commissione europea, tra Stati ed
interessi sovranazionali.**

Tutor

Ch.mo Prof. A. Vittoria

Coordinatore

Ch.ma Prof.essa E. Chiosi

Candidato

Dott.ssa Stella Piscopo

Anno Accademico

2011-2012

*Esercitando una forma di potere soft,
l'Unione si muove davvero su un terreno
inesplorato. Essa è una chimera in due sensi:
un progetto utopico e insieme un ibrido che
con autorità assoluta e coercizione educativa
vorrebbe imporre i suoi intenti umanitari,
perseguiti con astuzia e perseveranza.*

HANS MAGNUS ENZENSBERGER

Indice

Introduzione.....	5
--------------------------	----------

Capitolo I

Il regime statutario e la disciplina del lavoro nell'amministrazione europea.....	8
--	----------

§1.1 La nascita della burocrazia comunitaria: dal regime pre-statutario allo «Statuto del personale della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio». ...	8
---	---

1.1.1 - Il regime pre-statutario e il reclutamento dei primi funzionari dell'Alta Autorità.	8
--	---

1.1.2 - Lo Statuto del personale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.....	28
---	----

§1.2 1962-1968: Dallo Statuto della Cee e della Ceea allo Statuto unico dei funzionari delle Comunità europee e regime applicabile agli altri agenti.....	36
---	----

1.2.1- La fase prestatutaria tra sfide e dialoghi interistituzionali.....	36
---	----

1.2.2 - Un incontro tra molteplici culture amministrative europee: lo Statuto unico dei funzionari delle Comunità europee e regime applicabile agli altri agenti.....	41
---	----

§1.3 Crisi e tentativi di riforma: il regime statutario attuale e le sue possibili evoluzioni.	56
---	----

1.3.1- Gli anni senza riforme e la crisi del sistema amministrativo comunitario: la strada verso il nuovo Statuto.	56
---	----

1.3.2- Il regolamento n.723/2004: il nuovo Statuto dei funzionari delle Comunità europee e Regime applicabile agli altri agenti.	60
---	----

1.3.3- Un bilancio della riforma e le nuove istanze riformatrici.....	82
---	----

Capitolo II

Organizzazione e caratteristiche della burocrazia europea.....	87
---	-----------

§2.1- I caratteri distintivi dell'amministrazione della Commissione: elementi comuni e diversità della burocrazia europea.	87
---	----

2.1.1- La funzione pubblica europea.	87
---	----

2.1.2- La nazionalità dei funzionari e le differenze linguistiche	90
---	----

2.1.3- La tutela delle pari opportunità nell'amministrazione della Commissione.	105
2.1.4- Formazione dei funzionari, background professionali e differenze tra le nazionalità.	109
§2.2 - Organizzazione dell'apparato burocratico dall'Alta Autorità alla Commissione europea.	114
2.2.1- L'organizzazione amministrativa dell'Alta Autorità Ceca.	114
2.2.2- L'organizzazione amministrativa della Commissione dalla Cee all'Unione europea.	120
§2.3- Riforme amministrative e crisi della Commissione europea.	133
2.3.1- Primi tentativi di riforma dell'amministrazione (1979-1991).	133
2.3.2- La Commissione Santer tra programma di riforme e crisi istituzionale (1995-1999).	136
2.3.3- Le riforme della Commissione Prodi tra trasparenza, controllo della gestione finanziaria e condotta dei funzionari (1999-2004).	142

Capitolo III

Attribuzioni e poteri della burocrazia della Commissione europea: lobbies, interessi nazionali e deficit democratico nel processo di policy making. 148

§ 3.1- Il ruolo della burocrazia nel processo di policy making e nell'esercizio di funzioni esecutive e di poteri di controllo.	148
3.1.1- <i>Agenda setting</i> e formulazione delle <i>policies</i> nella Commissione europea.	152
3.1.2- L'esercizio del potere di iniziativa: il <i>decision making</i> dell'amministrazione e il <i>decision taking</i> del collegio dei Commissari.	159
3.1.3- Policy making e interpenetrazione burocratica nell'esecuzione delle politiche comunitarie.	168
3.1.4- Burocrazia europea e tutela dell'ordinamento giuridico.	174
§ 3.2- Burocrazia e interessi organizzati: il ruolo delle lobbies nei processi decisionali della Commissione europea.	176
3.2.1- Evoluzione del sistema di rappresentanza degli interessi nella Commissione europea.	176
3.2.2- Classificazione delle tipologie di lobbies.	178

3.2.3- Il lobbying sulla burocrazia della Commissione: strategie di azione ed accesso ai canali istituzionali.....	181
3.2.4- Tentativi di regolamentazione del lobbying e resistenze del sistema.....	185
§3.3- Il deficit democratico dei processi decisionali della Commissione europea.....	190
3.3.1- Il policy making della Commissione tra neocorporativismo e politiche burocratiche.....	190
3.3.2- Governance della Commissione e deficit democratico del policy making.....	192

Conclusioni

Limiti ed effetti del policy-making dell'eurocrazia della Commissione.....	198
---	------------

Bibliografia	203
---------------------------	------------

Introduzione

Eurocrazia è un neologismo che, nell'opinione comune, si riferisce al complesso di burocrati operanti a Bruxelles in nome di un ideale sovranazionale che finisce con l'imporre, ai cittadini degli Stati membri, regole restrittive relative ai più svariati ambiti della vita quotidiana: dalla norme in materia di qualità dei prodotti, alle restrizioni imposte nei settori della pesca e dell'agricoltura, fino al più sensibile tema dell'unione economica e monetaria. Non è quindi inusuale che, in tempi di conflittualità sociale e di crisi economica, l'astio della stessa opinione pubblica si indirizzi verso questa categoria, astio spesso veicolato dalle élites politiche e burocratiche nazionali, felici di imputare ad un soggetto terzo la responsabilità di scelte e politiche impopolari. Una burocrazia, quella europea, impopolare sia per le funzioni esercitate -essenzialmente regolative- sia per l'immagine che essa è andata assumendo negli ultimi anni, e cioè di una categoria sociale rappresentante una casta dotata di svariati privilegi economici, e cioè retribuzioni elevate e regime fiscale particolarmente agevolato¹.

Per quanto ciascuna Istituzione europea disponga di una propria burocrazia, è la Commissione a rappresentare il bersaglio principale di queste accuse; ciò discende probabilmente dal fatto che tale Istituzione viene sovente identificata quale governo ovvero esecutivo dell'Unione.

A questo malcontento nei confronti dell'eurocrazia e delle sue impopolari decisioni si associa un tema altrettanto dibattuto, quello del deficit democratico dell'Unione, che si traduce, nell'opinione pubblica, nella percezione di una

¹ Sul tema v. *Are Eurocrats in it for the money?*, in "The Economist", 22 Giugno 2010.

incapacità, da parte dei cittadini europei, di esprimere i propri interessi nell'arena europea a causa della mancanza di canali di partecipazione democratica simili a quelli degli Stati nazionali.

Questo lavoro si pone quindi l'obiettivo di comprendere quali siano le caratteristiche e le funzioni della burocrazia della Commissione, e in che modo questa influisca sui processi decisionali. La scelta di concentrare l'analisi sull'amministrazione della Commissione scaturisce dalla centralità di tale Istituzione nel processo decisionale, sia nella fase propositiva -ove mantiene il monopolio dell'iniziativa- sia nella fase di implementazione delle decisioni.

Una analisi di questo tipo abbisogna di un approccio sia di tipo storico-istituzionale che politologico.

Nel primo capitolo verrà posta in essere una ricostruzione degli Statuti del personale dalla Ceca fino alle ultime modifiche poste in essere nei primi anni del 2000: per far ciò verranno impiegate fonti archivistiche-consultate presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze- che permetteranno di far luce in particolare sugli albori dell'amministrazione comunitaria, e sul ruolo esercitato da Jean Monnet nella definizione delle caratteristiche fondamentali sia dell'organizzazione che delle funzioni dell'amministrazione all'interno dell'assetto istituzionale. L'analisi degli Statuti permetterà di comprendere le attribuzioni della burocrazia e la loro evoluzione nel corso degli anni.

Il secondo capitolo verrà dedicato all'analisi delle caratteristiche della burocrazia della Commissione, in termini di provenienza, formazione, esperienze professionali, differenze linguistiche e di cultura amministrativa; ci si concentrerà

inoltre sullo studio dell'organizzazione amministrativa e delle relative riforme; infine, verrà in questa sede ricostruita la vicenda relativa alle dimissioni della Commissione presieduta da Jacques Santer.

Infine, il terzo capitolo sarà incentrato sullo studio delle funzioni esercitate dalla burocrazia della Commissione nei processi decisionali, e quindi nell'esercizio delle funzioni di iniziativa legislativa, implementazione e di controllo. Verrà quindi analizzata l'attività di lobbying posta in essere verso la burocrazia della Commissione da parte dei gruppi di pressione operanti nell'arena politica europea.

Capitolo I

Il regime statutario e la disciplina del lavoro nell'amministrazione europea.

§1.1 La nascita della burocrazia comunitaria: dal regime pre-statutario allo «Statuto del personale della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio».

1.1.1 - Il regime pre-statutario e il reclutamento dei primi funzionari dell'Alta Autorità.

L'origine delle istituzioni europee attraversò una fase unica grazie alla volontà politica degli Stati, ma soprattutto all'impegno personale di alcuni dei suoi primi sostenitori e protagonisti. Tra essi spicca già nei primi anni cinquanta la personalità di Jean Monnet; egli, come gli altri componenti dell'Alta Autorità² fu consapevole della necessità di affiancare al progetto un corpo di funzionari votato alla causa comunitaria e consapevole dei problemi da risolvere, per procedere alla stesura delle prime regole da applicare. Così Monnet scriveva nelle sue *Mémoires* «rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions», e «la vie des institutions est plus longue que celle des hommes, et les institutions peuvent ainsi, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives»³.

² Il primo collegio dell'Alta Autorità era composto dai belgi Albert Coppé e Paul Finet, dai tedeschi Franz Etzel e Heinz Potthof, dall'italiano Enzo Giacchero, dall'olandese Dirk Spierenburg, dal lussemburghese Albert Wehrer, e dal francese Léon Daum. Il primo presidente dell'Alta Autorità fu Jean Monnet, vicepresidente Albert Coppé. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio*, Lecce, Argo, 2006, pp.148-149.

³JEAN MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 360 e 449.

Il terreno sui cui si muovevano i padri del progetto comunitario era quindi incerto e non privo di contraddizioni.

Il dettato normativo del Trattato Ceca e della Convenzione relativa alle disposizioni transitorie chiariva in maniera precisa quella che era la competenza dell'Alta Autorità in materia di disciplina del personale, restringendo ampiamente i suoi margini di intervento.

L'art. 16 del Trattato disponeva che l'Alta Autorità prendesse «ogni provvedimento di ordine interno atto ad assicurare il funzionamento dei suoi servizi» e che «nell'ambito di un regolamento generale di organizzazione deciso dall'Alta Autorità, il Presidente dell'Alta Autorità è incaricato dell'amministrazione dei suoi servizi». Tale principio era però temperato dal combinato disposto degli artt. 78 par. 3 c. 2 del Trattato e dall'art.7 della Convenzione: secondo l'art 78 «il numero degli agenti, il livello dei loro stipendi, indennità e pensioni» in quanto non «fissati per effetto d'altra disposizione del Trattato o di regolamento d'esecuzione», sarebbero stati definiti dalla Commissione dei quattro Presidenti delle Istituzioni della Ceca⁴. L'Alta Autorità non era quindi legittimata a fissare uno Statuto che regolasse l'inquadramento giuridico e il trattamento economico del proprio personale, in quanto tale disposizione era di competenza della Commissione dei Quattro Presidenti, secondo quanto precisato esplicitamente dall'art. 7 della Convenzione. Nell'attesa di un intervento normativo della Commissione dei quattro presidenti,

⁴SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie*, in “Storia, Amministrazione, Costituzione”, n. 8, anno 2000, p. 198. La Commissione dei quattro presidenti era formata dai presidenti di ciascuna Istituzione della Ceca, e presieduta dal Presidente della Corte di Giustizia in ragione delle garanzie di imparzialità e di indipendenza che il Presidente della Corte poteva offrire, dato il suo ruolo di magistrato.

ne discende che l'Alta Autorità avrebbe potuto disciplinare il rapporto di lavoro con il personale reclutato mediante lo strumento del contratto.

In questa prima fase, un ruolo di forte impulso venne quindi esercitato dal Servizio giuridico dell'Alta Autorità, che nell'ottobre del 1952 sollecitò l'adozione, da parte degli uffici competenti dell'Alta Autorità, di un regolamento provvisorio che potesse far ordine in materia di reclutamento e trattamento del personale, altresì auspicando che tali organi prevedessero, il prima possibile, a stendere un progetto di Statuto del Personale da sottoporre alla Commissione dei Quattro Presidenti⁵.

La dottrina, forte di una serie di testimonianze e di quanto riportato negli atti ufficiali delle riunioni del collegio dell'Alta Autorità⁶, è concorde nell'affermare che nel periodo in questione il reclutamento e tutto ciò che riguardasse il personale fosse strettamente sotto il controllo del Presidente Jean Monnet. Pur non essendo un politico in senso stretto, e pur non disponendo di ampie nozioni in tema di amministrazione, Monnet, ispirandosi alle esperienze maturate in Francia nel corso delle due guerre mondiali e nella fase della ricostruzione dell'economia francese⁷, gestì personalmente l'attività amministrativa e la gestione del personale. In primo luogo, Monnet aveva una profondissima fede nel valore delle Istituzioni, quale strumento per garantire la trasmissione delle conoscenze da

⁵SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie* cit. pagg. 192-193, e ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio* Op.cit., p. 268.

⁶In particolare, cfr. YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts de la fonction publique europeenne, la Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1989; KEVIN FEATHERSTONE, *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, n.2, Giugno 1994.

⁷ Nelle sue *Memoires*, a proposito del *Plan de modernisation et d'équipement*, noto come Piano Monnet del 1946, Monnet scrive «Le plan n'eut jamais plus de trente chargés de mission, et l'ensemble du personnel, secrétaire et gardiens compris, ne dépassa pas la centaine.[...] C'est dans cet esprit que nous recherchâmes les hommes les plus écoutés dans leur milieu. De proche en proche, leurs noms parvenaient jusqu'à nous apparaissant». JEAN MONNET, *Mémoires* Op.cit., pp. 285-292.

generazione in generazione, un serbatoio di saggezza maturata sull'esperienza collettiva; in secondo luogo, egli era convinto della necessità di distinguere tra le competenze politiche, spettanti al collegio dell'Alta Autorità, e le funzioni istruttorie e amministrative, spettanti appunto ai servizi amministrativi; ciò indubbiamente aveva delle conseguenze relativamente ai criteri che avrebbero guidato la selezione del personale e l'attribuzione ad esso di specifiche e limitate competenze. Su questo punto, appare molto efficace la riflessione di Roger Morgan: «Monnet emphasized that he had always thought it highly necessary to distinguish between the political role of the High Authority as such, which had to take political decision at the governmental level, and the preparatory and supporting role of the High Authority's supporting staff. In the same note he also made a sharp distinction between 'the general competence' (competence générale) of the members of the High Authority in regard to the carrying out of the institutional duties of the High Authority and the merely 'technical qualification' (qualification technique) of the administrative staff whose role was only to prepare the High Authority's decisions and never to substitute itself for the High Authority in respect of the latter's institutional tasks.»⁸

Monnet, grazie anche all'esperienza maturata presso il Commissariato al Piano per la ricostruzione dell'economia francese del 1946, è convinto della necessità di dotare la nuova organizzazione sopranazionale di una burocrazia e di una struttura amministrativa leggera, evitando quindi la proiezione, a livello comunitario, delle caratteristiche dei ministeri nazionali.

⁸ROGER MORGAN, *Jean Monnet and the ECSC Administration: Challenges, Functions and the Inheritance of Ideas*, in JEV, *Gli Inizi dell'amministrazione comunitaria europea*, n. 4, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992, p. 2.

Monnet ritiene difatti che siano sufficienti « quelques centaines de fonctionnaires européens pour mettre au travail des milliers d'experts nationaux et faire servir aux missions du traité le puissantes machineries des entreprises et des États»⁹ . Anche Morgan osserva quindi che Monnet, in particolare nella prima fase, preme per la costituzione di una amministrazione leggera, una *administration de mission*, e, che, anche se egli non escludesse la formazione di una burocrazia stabile, sicuramente desiderasse evitare la moltiplicazione degli uffici e del personale¹⁰, anche con l'obiettivo di evitare che in Europa si diffondesse l'idea che a Bruxelles si stesse istituendo una sorta di corpo tecnocratico¹¹. Alle orecchie dei funzionari della nuova Istituzione, le parole di Monnet dovevano apparire strane, soprattutto a coloro che provenivano dai ranghi delle complesse e articolate amministrazioni nazionali, come nel caso di un funzionario tedesco dell'Alta Autorità: «he told me, funny enough, that Jean Monnet thought that it might be sufficient at the maximum 200 people, drivers and secretarial staff included. At that time my only experience with international organization was the OECD and my answer was that in my personal feeling, I thought ,that around 1,000 people, as I had in Paris at that time, could be enough maybe to manage, but that was of course without any knowledge of the personal ideas of Monnet and others about the particular character of this new organization¹²».

Risulta quindi evidente, dalla analisi dei testi normativi e dalle testimonianze, nonché dalle dichiarazioni dello stesso Presidente, che Monnet interviene a più

⁹JEAN MONNET, *Mémoires* Op.cit., p. 436.

¹⁰ROGER MORGAN, *Jean Monnet et the ECSC Administration* Op.cit., p. 3.

¹¹Cfr. JEAN MONNET, *Mémoires* Op.cit., p.440-441.

¹²Intervista a Wolfgang Ernst, Archivi Storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze.

riprese per evitare che si fissi, a livello normativo, una procedura dettagliata che disciplini i meccanismi di reclutamento del personale.

Sul finire del 1952, i Servizi dell'Alta Autorità preparano un progetto di contratto di lavoro, di lì a poco approvato dal Collegio dell'Alta Autorità, e si impegnano altresì a preparare un Regolamento per gli agenti dell'Alta Autorità della CECA e un progetto di Statuto Pecuniario collettivo, impegni però che non avranno mai un compimento ¹³.

Sin dalla sua prima riunione, la Commissione dei quattro presidenti aveva istituito un Comitato dello Statuto, incaricato di stendere uno Statuto unico per il personale della CECA. Il Comitato doveva comporsi di un rappresentante per ciascuna Istituzione, e di un quinto membro nominato di comune accordo dai quattro Presidenti e scelto tra personalità aventi una comprovata esperienza in materia di statuti del personale. L'attività del Comitato ebbe il proprio cominciamento nel Febbraio 1953, ponendo in essere un primo luogo una comparazione tra le diverse discipline in uso nei Paesi europei. Nel Luglio 1953, il Comitato approvò quindi un Regolamento provvisorio del personale, che venne immediatamente adottato dall'Assemblea comune e dalla Corte di Giustizia, mentre l'Alta Autorità sollevò delle obiezioni, riservandosi di stilare un proprio Regolamento in materia, e applicando le disposizioni del Regolamento approvato dal Comitato soltanto ai contratti in scadenza. Emerge qui una prima palese resistenza del Presidente Monnet ad accettare discipline normative eccessivamente vincolanti, che cozzavano con la sua idea di una burocrazia leggera ma soprattutto flessibile, che permettesse di non rinnovare il contratto di

¹³YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 71.

lavoro a coloro che non si rivelassero all'altezza di ricoprire l'ufficio loro affidato¹⁴. Altresì, Monnet ritiene che l'Alta Autorità non debba garantire l'introduzione di uno Statuto unico per tutti gli agenti della Comunità, per godere appunto di una certa libertà nello scegliere se rinnovare i contratti oppure procedere a nuove assunzioni¹⁵.

Il reclutamento del primo personale dell'Alta Autorità viene svolto direttamente dai membri del Collegio: Monnet, durante i primi tre mesi di vita della Comunità, richiede a ciascuno di stendere una lista di possibili candidati idonei a ricoprire i posti vacanti. I primi funzionari vengono scelti tra le personalità che hanno già partecipato alla stesura del piano Schuman e alla redazione del Trattato, quindi tutte personalità che Monnet conosce direttamente, o che gli vengono suggerite da persone di fiducia, come nel caso di Michel Gaudet, che svolgerà un ruolo fondamentale curando la forma giuridica degli atti della nuova Comunità¹⁶.

Le candidature vengono in un primo momento raccolte dalla amministrazioni degli Stati membri, ma altre arrivano direttamente presso gli Uffici dell'Alta Autorità. Un gran numero di domande viene presentato da giovani neolaureati, ma come testimonia Albert Coppè, membro belga dell'Alta Autorità, non si disponeva del tempo necessario per formare dei giovani senza esperienza, in quanto le date da rispettare per la realizzazione degli obiettivi del Trattato erano molto vicine. Si preferiva quindi personale già esperto, che appunto aveva già collaborato al progetto comunitario o con comprovata esperienza nelle amministrazioni nazionali o anche nel settore siderurgico¹⁷. A questo proposito,

¹⁴ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 270.

¹⁵YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 73.

¹⁶ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 271.

¹⁷YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 74.

occorre specificare che buona parte del personale, soprattutto dei gradi inferiori, proveniva dallo stesso Granducato di Lussemburgo: e ciò sia per una questione di prossimità geografica, quanto anche per il fatto che il lussemburghesi parlavano sia il francese che il tedesco, oltre ad avere una forte competenza nel settore siderurgico¹⁸.

Cosciente del problema linguistico, Monnet cura particolarmente il reclutamento dei traduttori, che, a differenza delle altre tipologie di personale, vengono selezionati utilizzando delle prove¹⁹; inoltre, viene a delinearsi anche una nuova categoria, quella dei giuristi-linguisti, che si occupano della traduzione degli atti, un aspetto questo particolarmente importante per Monnet, che si rifiuta di firmare qualsiasi atto se non redatto in lingua francese e quindi da lui perfettamente interpretabile²⁰.

Nel dicembre del 1952, il Collegio dell'Alta Autorità farà per la prima volta chiarezza sulle attribuzioni in materia di reclutamento, stabilendo che la nomina dei direttori e dei direttori aggiunti spetta al Collegio, mentre per quanto concerne la nomina degli altri funzionari, la competenza spetta al Presidente, assistito dalla Commissione amministrativa²¹.

In effetti, almeno nel primo periodo, la procedura di reclutamento lasciava un potere fortemente discrezionale ai direttori per quanto concerne la selezione del personale, dando vita ad un sistema soggettivo e clientelare²². Se nella fase iniziale i direttori indicavano direttamente il nome del candidato, che la

¹⁸SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit., p. 195.

¹⁹YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 77.

²⁰Cfr. ROGER MORGAN, *Jean Monnet et the ECSC Administration* Op.cit.

²¹YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 75.

²²ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2001, p. 73.

Commissione amministrativa doveva soltanto avvallare, successivamente la Commissione stessa stabilì una procedura diversa, secondo la quale il Servizio del Personale doveva centralizzare e classificare le domande per i posti da ricoprire, sottoponendo poi le candidature all'esame di un Comitato formato da Paul Finet²³, da Cesare Balladore Pallieri²⁴ e dai direttori dei servizi interessati, che doveva operare una prima selezione sulla base dei curricula e poi invitare i profili scelti ad un colloquio con i direttori dei servizi interessati. Dopo tale passaggio, il Comitato ufficializzava la sua scelta e la sottometteva alla approvazione definitiva da parte dell'Alta Autorità²⁵. In una intervista del Giugno 1991, Pierre Uri, uno dei più stretti collaboratori di Monnet, prima al Piano e poi successivamente nella creazione dell'assetto amministrativo dell'Alta Autorità, ha raccontato circa le pressioni, provenienti soprattutto dai tedeschi, in merito al rispetto di un qualche criterio di equilibrio geografico, specificando che personalmente, in quanto Direttore generale agli affari economici, tale criterio non venne mai considerato, impiegando come unico criterio di selezione dei propri funzionari il merito e la competenza, affermando che tale principio della ripartizione geografica sarebbe stato successivamente, nell'amministrazione della Commissione Europea, uno dei vari errori di Hallstein, la «catastrophe de 1958, quand la Commission s'est constituée, c'est que Hallstein aint immédiatement accepté la répartition géographique des posts²⁶»

²³ Paul Finet, di nazionalità belga, era il membro dell'Alta Autorità cooptato dagli altri otto. Fin dal principio il Collegio gli assegnò una delega per la risoluzione delle questioni amministrative meno importanti, per alleggerire il carico di lavoro della Commissione Amministrativa.

²⁴Cesare Balladore-Pallieri è il primo direttore della Divisione del personale, bilancio e servizi generali.

²⁵Cfr. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., e YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit.

²⁶Intervista a Pierre Uri del Giugno 1991, Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario europeo, Firenze.

La pesante ingerenza di Monnet nelle questioni di selezione del personale aveva generato lamentele da più parti, tanto che Coppè si dirà indignato dell'eccessiva estensione del potere di Monnet in materia di reclutamento²⁷. Così, il 1 Dicembre 1953, il Collegio affida a Paul Finet la presidenza del gruppo di lavoro per le Questioni amministrative, attribuendogli contestualmente anche la competenza in materia di reclutamento dei funzionari al di sopra del grado di direttore-aggiunto, mentre i gradi inferiori erano ora di competenza del direttore della divisione Personale, Bilancio e Servizi Generali²⁸.

Benché si dovrà attendere la Presidenza di Mayer per ottenere una dettagliata chiarificazione normativa della procedura di reclutamento, e un suo contestuale riordino, già a partire dalla fine del 1953 si denotano i primi tentativi di fare ordine in materia di personale. Ricordiamo che l'Alta Autorità, a differenza dell'Assemblea comune e della Corte di Giustizia, non aveva adottato il Regolamento provvisorio del personale, preferendo attendere l'introduzione di una propria disciplina provvisoria. Con decisione del 3 Marzo 1954, l'Alta Autorità approva il Regolamento provvisorio del personale dell'Alta Autorità; come specificato nella lettera inviata dal direttore della Divisione del personale, del bilancio e dei Servizi generali a tutti gli agenti, il Regolamento è stato elaborato congiuntamente dalle quattro Istituzioni della Comunità, codificando e armonizzando le disposizioni prese in materia di personale da parte delle Istituzioni a partire dall'entrata in vigore del Trattato²⁹.

²⁷ YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 75.

²⁸ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 275.

²⁹ Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 3, N.101, pp.1-2.

Il Regolamento ribadiva che, in attesa della approvazione di uno Statuto del Personale Ceca da parte della Commissione dei Quattro Presidenti, il personale dell'Alta Autorità venisse assunto tramite contratto. Tuttavia, prima della firma del contratto e quindi dell'assunzione, era necessario che il candidato svolgesse con successo un periodo di stage della durata massima di tre mesi, necessario per valutare l'effettività idoneità del soggetto a ricoprire un determinato ufficio. Gli agenti dell'Alta Autorità dovevano inoltre garantire che il loro servizio fosse ispirato al principio di sopranazionalità, impegnandosi a non accettare alcuna indicazione da parte degli Stati di provenienza; erano inoltre obbligati a mantenere una condotta riservata e a non divulgare informazioni relative allo svolgimento dei loro lavori. Al fine di garantire la totale indipendenza degli agenti, era proibito loro di accettare donazioni da parte di industrie la cui attività era sottoposta alla giurisdizione dell'Alta Autorità, e altresì non potevano assumere interessi in tali industrie, e tantomeno accettare ruoli all'interno di esse, sia durante il periodo di lavoro presso l'Istituzione, ma anche nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. Infine, era proibito loro di ricoprire funzioni politiche nell'ambito nazionale, e porre in essere dichiarazioni che non fossero compatibili con i loro doveri e obblighi di agenti dell'Alta Autorità³⁰.

Interessante appare soffermarsi sulla natura giuridica del contratto che regolava il rapporto di lavoro dell'agente presso l'Alta Autorità. E' la stessa Corte di Giustizia ad intervenire, con la nota sentenza *Kergall*³¹, chiarendo che l'assunzione tramite contratto poneva in essere dei rapporti giuridici diversi da

³⁰ Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 3, N.101, pp. 14 e ss.

³¹ Sentenza della Corte di Giustizia della Ceca del 19 luglio 1955, causa 1-55, *Antoine Kergall c. Assemblea comune della Ceca*, in Raccolta della Giurisprudenza della Corte, Lussemburgo, 1955, p. 2.

quelli scaturenti da un contratto di impiego di diritto privato, poiché, con la firma del contratto stesso, l'agente prendeva servizio presso una pubblica autorità, ed era quindi chiamato ad esercitare funzioni pubbliche. Il contratto inoltre era richiamato dal Regolamento emanato dalla stessa Alta Autorità, e ne discendeva che esso era da ritenersi un contratto di diritto pubblico, e che lo stato giuridico dell'agente fosse assimilabile a quello di un funzionario pubblico con assunzione provvisoria³².

E' interessante notare che nello stesso Regolamento provvisorio del personale dell'Alta Autorità, a fronte della fissazione di principi giuridici innovativi e che verranno ribaditi dagli Statuti del personale adottati successivamente, nulla si leggesse circa la procedura di reclutamento, che rimaneva, come detto sopra, scarsamente disciplinata e suscettibile di essere influenzata dalla volontà dei direttori di divisione, che nei fatti avevano dato luogo a delle vere e proprie clientele, cooptando personale di fiducia all'interno dell'Istituzione: come emerge da una intervista riportata da Yves Conrad, sarebbe errato reputare che il personale reclutato in questa prima fase non fosse personale competente, ma è innegabile che talvolta, in qualche caso, ad essere scelto non era il candidato maggiormente idoneo per una determinata funzione, bensì quello che disponeva dell'amicizia più importante³³.

Si dovrà quindi attendere la Presidenza di Renè Mayer, e quindi i primi mesi del 1955, per assistere al primo tentativo di conferire maggiore razionalità e trasparenza alla procedura di selezione. La decisione di Mayer riscuote successo presso gli stessi agenti, che per la prima comprendono la necessità di disporre di

³²Cfr. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., e SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit.

³³YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 77.

uno Statuto³⁴. Nei primissimi mesi del suo mandato, Mayer adottò un Regolamento per il reclutamento del personale, che mirava appunto a rendere più chiaro e trasparente il procedimento di selezione del personale, ampliando l'ambito di intervento della Commissione amministrativa. La nuova procedura stabiliva che i direttori di divisione rendessero noti i posti vacanti da ricoprire, entro un termine sufficiente per provvedere al reclutamento del personale; la Commissione amministrativa doveva poi pronunciarsi sulla effettiva necessità o meno di ricoprire tale posto, e, in caso di esito positivo, la vacanza del posto era portata a conoscenza del personale dell'istituzione e della Divisione del personale, affinché gli interni potessero, entro 15 giorni, fare domanda per il posto. I direttori dei servizi interessati esaminavano i dossiers dei candidati, sia degli interni che degli esterni, per valutarne la corrispondenza con il posto da coprire, e formulavano un primo giudizio su di essi. La Divisione del personale raccoglieva quindi tali pareri e li inviava alla Commissione amministrativa, che provvedeva a stilare una lista di candidati da convocare. La selezione era quindi fatta da un *jury*³⁵, che poteva basare la valutazione su di un esame o su di un colloquio, a seconda del posto da ricoprire; dopo le prove, il *jury* stabiliva una graduatoria dei candidati, e la inviava poi alla Commissione amministrativa che avrebbe infine deciso i candidati da assumere. A tal proposito, Isoni osserva che «Dall'esame della procedura emerge la volontà di disciplinare e controllare un settore considerato vitale per il corretto funzionamento dei servizi dell'Alta Autorità, cercando, nello stesso tempo, di eliminare alcuni degli abusi che si erano

³⁴ YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 73.

³⁵ Tale *jury* si componeva di un membro della Commissione amministrativa, di un membro del gruppo di lavoro competente per il settore di attività cui apparteneva il posto vacante, del direttore del servizio interessato, del direttore della Divisione del personale. YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 78.

verificati in precedenza. La previsione di una procedura così articolata e precisa costituiva senza dubbio la spia più evidente dei numerosi mutamenti intervenuti rispetto alla presidenza di Monnet»³⁶.

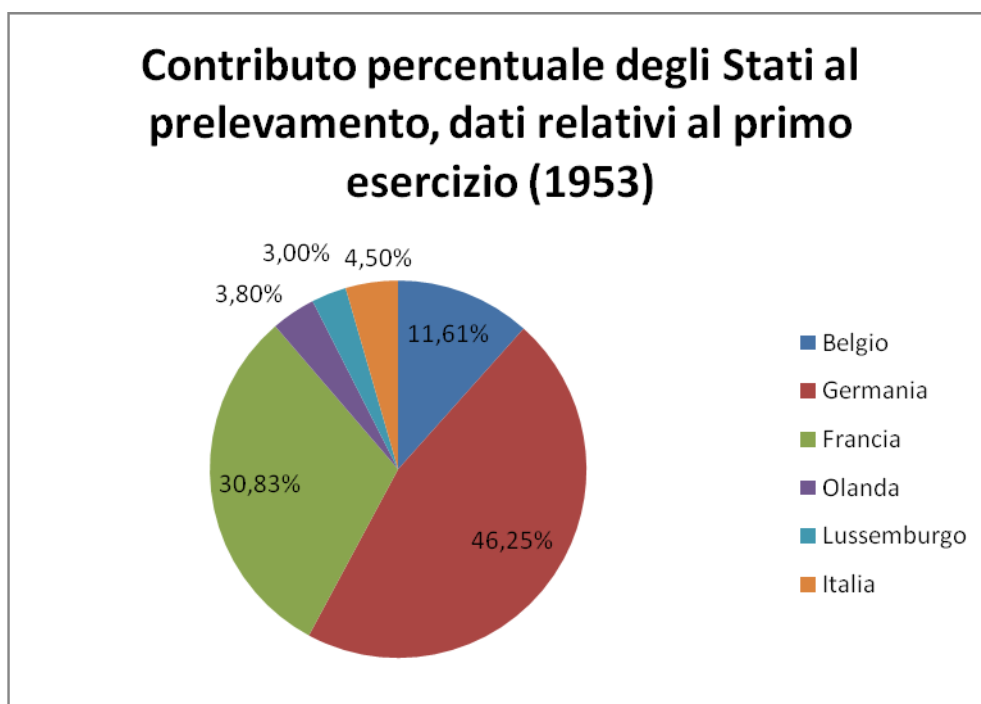
In nessuno dei regolamenti provvisori compare qualche riferimento all'equilibrio tra le varie componenti nazionali all'interno della nascente amministrazione. In effetti, il problema delle eventuali quote nazionali non era stato affrontato esplicitamente, benché, fin dalla elaborazione del Piano Schuman, si ritenesse fosse importante garantire una certa equità nella distribuzione degli uffici tra i vari Paesi, in conformità con lo spirito sovranazionale che caratterizzava l'intero impianto della Ceca. D'altronde, l'obbligo di rispettare prefissate quote nazionali avrebbe impedito di selezionare gli agenti considerando il solo fattore del merito, e avrebbe così inficiato l'efficienza organizzativa dell'Alta Autorità, come osservato anche dallo stesso Pierre Uri, personalità molto vicina a Monnet³⁷. Al di là delle mere dichiarazioni di principio, la realtà andava in tutt'altra direzione, giacché, già dopo qualche mese, incominciò a profilarsi la prassi di distribuire le cariche amministrative proporzionalmente rispetto ai contributi versati dai Paesi membri. Tale comportamento era ovviamente osteggiato da più parti, in particolare da coloro che maggiormente percepivano lo spirito originario del Trattato: lo stesso vice-presidente Coppé³⁸ invierà una lettera a Finet chiedendo

³⁶Cfr. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 227.

³⁷YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 86.

³⁸ A questo proposito, appare interessante ricordare i rapporti intercorrenti tra il Vice –presidente Coppé e il presidente Monnet. Come ricorda Conrad, ben presto si formarono all'interno dell'Alta Autorità due coalizioni, una capeggiata da Monnet e dal tedesco Etzel, e l'altra capeggiata proprio da Coppé, che trascina con sé i membri lussemburghese, danese e italiano. Monnet difatti è solito organizzare incontri separati con Etzel, suscitando l'ostilità di Coppé, il quale ha pesanti divergenze con Monnet anche per quanto concerne le nomine dei direttori, a testimoniare che il ruolo di Monnet risulta preponderante anche in questo settore. Sul punto, cfr. YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op. cit.

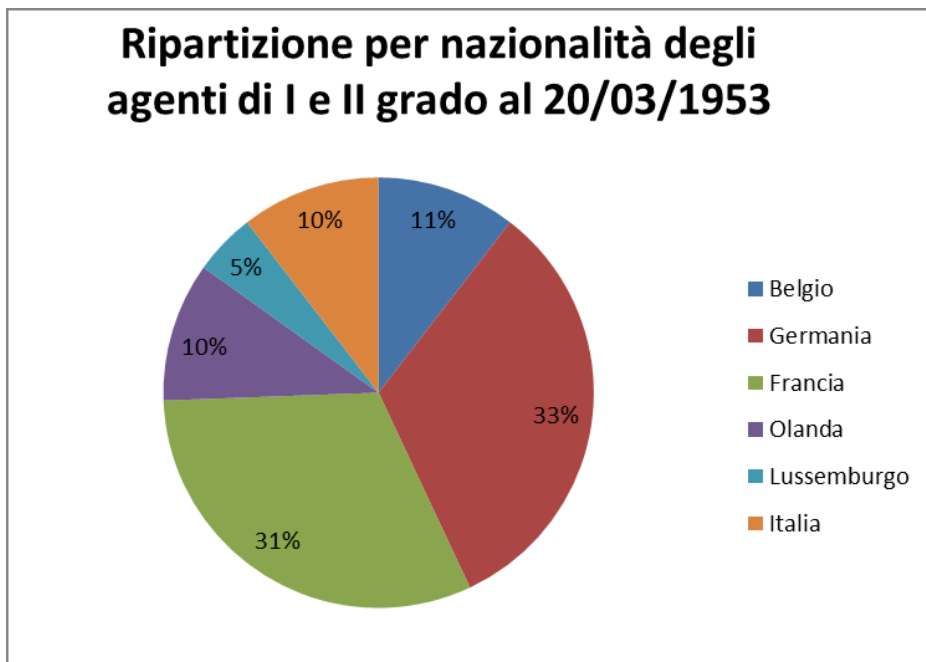
delucidazioni in merito, senza però avere una risposta chiara.³⁹ Un quotidiano Belga, la *Nation Belge*, dalle sue colonne muove una esplicita denuncia ai vertici della Ceca, facendo emergere pubblicamente la questione⁴⁰. Appare interessante quindi confrontare due tipologie di dati: l'entità delle quote versate da ciascun Paese membro e la distribuzione delle componenti nazionali all'interno dell'amministrazione.



Fonte: Adattamento da YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* cit., pag. 81

³⁹ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 279.

⁴⁰ YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* cit., p.80.



Fonte: Adattamento da YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* cit., pag. 83.

Quest'ultimo dato è particolarmente interessante, e confermerebbe l'esistenza di una griglia di ripartizione sulla base della nazionalità, almeno per quanto concerne i posti di responsabilità: alla Francia spettavano quindi 27 posti, alla Germania 28, 9 al Belgio, 9 all'Olanda, 9 all'Italia e 4 al Lussemburgo. Esisterebbe quindi un legame tra l'entità della quota di prelievo versata dallo Stato e il numero di posti cui esso aveva diritto, per quanto concerne appunto i vertici amministrativi. Per la restante generalità degli agenti tale nesso non sembra sussistere: se si osservano difatti i dati calcolati sulla totalità delle posizioni amministrative, la presenza lussemburghese appare particolarmente alta, intorno al 23%, se confrontata col 24% della Germania, il paese che maggiormente contribuiva alle finanze della Comunità: ciò potrebbe spiegarsi riflettendo sul fatto che il Granducato forniva molto personale di livello gerarchico medio-basso, e ciò, come ricordato, sia per la vicinanza geografica che rendeva conveniente un

impiego il cui livello retributivo non avrebbe invece attratto personale straniero, sia per l'attitudine dei lussemburghesi a parlare due lingue⁴¹.

Quanto invece alla questione dei livelli retributivi, questi vennero descritti con maggior chiarezza fin dal principio. Il Consiglio Speciale dei Ministri, nella riunione del 24 luglio 1952, decise di seguire l'indicazione data dalla Commissione interinale del Piano Schuman, e quindi di stabilire una relazione proporzionale tra le retribuzioni dei membri del Collegio dell'Alta Autorità e le retribuzioni degli altri agenti. Questa linea non incontrava però l'appoggio di Monnet, il quale avrebbe preferito una maggiore flessibilità anche in questo settore. Come emerge in una illustre testimonianza, quella della moglie del Presidente Monnet, anche per quanto concerne il tema delle retribuzioni, e soprattutto nella prima fase, il ruolo di quest'ultimo era sicuramente rilevante: pare infatti che, nel contesto di una cena, il Cancelliere Adenauer avesse chiesto alla Signora Monnet di far comprendere al marito l'importanza di garantire retribuzioni più alte ai nuovi funzionari, per incentivare la decisione di emigrare verso la nuova Istituzione, e che Monnet stesso abbia risposto ad Adenauer che gli agenti sarebbero dovuti giungere nel Granducato per lavorare, e non solo per guadagnare il denaro⁴².

Nella fase iniziale, allorché il direttore di divisione suggeriva alla Commissione amministrativa un candidato, si provvedeva anche ad indicarne il futuro trattamento economico, considerando la competenza e l'esperienza del candidato, ma anche la responsabilità del posto da coprire.

⁴¹ *Supra* nota n. 13.

⁴² YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit., p. 90.

Nonostante l'art.78 del Trattato attribuisse alla Commissione dei Quattro Presidenti il compito di determinare i diversi livelli retributivi, le indennità e le pensioni degli agenti, dalla documentazione conservata presso gli Archivi storici dell'Unione Europea di Firenze emerge che griglie retributive furono formate quasi immediatamente. Esistevano quattro livelli retributivi per i funzionari comunitari:

«Il primo raggruppava i funzionari più alti in grado, vale a dire i segretari delle diverse istituzioni, i direttori di divisione e i direttori aggiunti di divisione. Per loro la retribuzione annua poteva oscillare tra i 10.288 e i 14.158 ECU, in una forchetta che oscillava, dunque, tra il 60 e l'85% del trattamento garantito ai membri del collegio. Il secondo invece, comprendeva i capi divisione e i membri delle divisioni, che avevano un trattamento annuo di 6152-10336 ECU, pari al 40-70% delle remunerazioni dei membri del collegio. Il terzo livello, composto dagli assistenti di divisione e del personale tecnico, partiva da un minimo di 3.096 ECU, pari al 20% del trattamento dei membri del collegio, per giungere fino a 7740 ECU, vale a dire la metà di quanto percepito dal Presidente dell'Alta Autorità. L'ultimo gruppo, infine, raggruppava indistintamente tutto il personale cosiddetto di "esecuzione", che percepiva remunerazioni un po' più basse rispetto ai livelli precedenti, oscillando tra i 774 e i 3870 ECU»⁴³

Il Regolamento Provvisorio del personale dell'Alta Autorità introduceva poi una molteplicità di indennità di cui gli agenti potevano disporre: un assegno familiare pari al 3% dello stipendio per ciascun figlio e 100 ECU per ogni nuova nascita, una indennità di residenza pari al 25% dello stipendio per coloro che dovevano

⁴³ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 283.

trasferirsi in Lussemburgo, con lo scopo di attrarre personale verso la Comunità, cui si aggiungeva una indennità di cambio residenza, una indennità di entrata in funzione, il rimborso delle spese di trasferimento e di viaggio tra il Lussemburgo e il Paese di origine⁴⁴. Erano ovviamente tutti strumenti approntati per incentivare le candidature presso le nuove istituzioni comunitarie: difatti, a coloro che già ricoprivano posti di responsabilità presso le amministrazioni nazionali e le grandi imprese appariva alquanto rischioso partire per un Paese lontano con la sola garanzia di un contratto a tempo determinato, senza alcuna garanzia circa il successo del progetto comunitario, tanto più che il perfezionamento del contratto di lavoro era legato al buon esito del periodo di stage previsto dal Regolamento.⁴⁵ Per tale ragione, come ricorda Isoni, molti agenti decidevano di conservare, per un certo periodo di tempo, la possibilità di ritornare alla propria amministrazione di origine⁴⁶.

In aggiunta, l'art. 49 del Trattato Ceca stabiliva che i funzionari della Comunità fossero totalmente esonerati da qualsiasi forma di prelievo fiscale: era quindi per questa serie di ragioni che da più parti si levarono quasi da subito critiche verso quella che veniva definita una vera e propria tecnocrazia dotata di eccessivi privilegi, se comparati con quelli riconosciuti ai funzionari delle amministrazioni nazionali. Si avrà modo di illustrare più ampiamente nel proseguo della trattazione che tuttavia, dalle testimonianze raccolte, pare che una buona percentuale del nuovo personale decidesse di intraprendere questa nuova avventura non perché

⁴⁴Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 3, n. 101, pp. 18 e ss.

⁴⁵Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 3, n. 101, p. 14

⁴⁶ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 286.

incentivati da guadagni, bensì dal desiderio di partecipare giorno dopo giorno e in prima persona alla realizzazione della costruzione comunitaria.

Il desiderio di Monnet di realizzare una amministrazione leggera, priva dei rallentamenti di natura burocratica caratterizzanti i ministeri degli Stati membri, sembrava realizzarsi, giacché non esisteva alcuna tipologia di organizzazione gerarchica, se non per i gradi inferiori e comunque per ragioni legate al quadro delle retribuzioni. Gli stessi agenti non percepivano il rapporto tra colleghi come influenzato da qualche tipo di classificazione gerarchica, e, cosa ancora più significativa, ciascun agente poteva all'occorrenza comunicare direttamente con il Direttore di Divisione, cosa che presso la futura Commissione CEE sarà impossibile⁴⁷.

Lo spirito che animava il lavoro presso l'Alta Autorità nel periodo iniziale, quindi ancor prima che venisse a definirsi una vera e propria funzione pubblica sulla base di uno Statuto, era tuttavia tutto incentrato sul desiderio di realizzare con successo quelli che erano gli obiettivi del Trattato. Il personale scelto da Monnet si sarebbe quindi ben presto abituato a lavorare anche di notte, a saltare giorni di ferie, a ritmi molto faticosi, imposti dallo stesso Presidente, che era fortemente impegnato in prima persona in ogni settore di attività della nuova Istituzione.

Emerge quindi dalla analisi della documentazione e degli orientamenti prevalenti in dottrina che Monnet abbia, per tutto il periodo della propria presidenza, avversato qualsiasi tentativo di dare una rigida forma normativa alle procedura di selezione del personale, con lo scopo di salvaguardare la possibilità, per l'Istituzione, di liberarsi in qualsiasi momento di coloro che non si rivelassero in

⁴⁷ Cfr. YVES CONRAD, *Jean Monnet et les debuts* Op.cit.

grado di ricoprire il proprio ruolo, evitando quindi l'elefantiasi degli uffici e le storture di una burocrazia troppo pesante e numerosa.

1.1.2 - Lo Statuto del personale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Ciò che caratterizzò i primissimi anni di attività dell'Alta Autorità fu quindi l'assenza di un impianto amministrativo stabile e di un corpo di funzionari il cui funzionamento fosse ispirato al modello burocratico del tipo razionale legale pensato da Weber e fondato sulla stabilità, sulla gerarchia e sulla professionalità. L'incertezza caratterizzante gli albori dell'esperienza comunitaria scoraggiava coloro che possedevano un impiego stabile nel proprio Paese a spostarsi verso qualcosa di nuovo poco conosciuto, come dimostra il fatto che nei primi anni dell'Alta autorità la maggior parte del personale provenisse dal Granducato di Lussemburgo, che risultava in questo senso favorito sia dalla prossimità geografica quanto anche dal bilinguismo e dalla tradizione carbosiderurgica del Paese⁴⁸.

I lavori del Comitato dello Statuto, istituito dalla Commissione dei Quattro Presidenti, procedettero con una notevole lentezza per quasi tutta il periodo di Presidenza di Jean Monnet, che come ricordato temeva la creazione di un corpo di funzionari inamovibili in una Istituzione in pieno sviluppo.

Monnet tuttavia non fu completamente disinteressato al procedere dei lavori, giacchè al momento della elaborazione del Piano per la Comunità europea di

⁴⁸ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 287.

Difesa, CED, l'idea di una struttura amministrativa stabile sembrava la condizione necessaria per la realizzazione di una Europa federale.

Il procedere dei lavori e le comunicazioni tra i vertici istituzionali della Ceca dimostrano che il timore principale era rappresentato dal rischio di ingabbiare le nascenti istituzioni in organizzazioni amministrative poco flessibili. In una lettera indirizzata a Paul Finet, membro dell'Alta Autorità, e a Jacques Rueff, giudice alla Corte di Giustizia, il direttore della Divisione Personale, Budget e Servizi Generali dell'Alta autorità, Cesare Balladore Pallieri, formulando un commento sul progetto di Statuto che sarebbe stato sottoposto alla Commissione dei Quattro Presidenti, affermò che «fino a quando la forma stessa delle altre istituzioni europee non sarà definita, ogni decisione in materia statutaria basata sul presupposto di servire a tutti potrebbe rivelarsi idonea ed avere quindi il duplice inconveniente di non poter essere applicata immediatamente alle istituzioni esistenti e di non influenzare gli statuti delle future istituzioni»⁴⁹. Emerge quindi una avversione ad ingabbiare in schemi già noti e troppo generali una organizzazione quale la Ceca, ben diversa da tutti gli altri organismi sopranazionali. Albert Wehrer, membro del collegio dell'Alta Autorità, esprimendo un parere su tale progetto, ritenne invece fondamentale il richiamo all'esigenza di un criterio di riparto geografico per il reclutamento del personale, per garantire l'equilibrio tra i vari Stati⁵⁰. Monnet non rimase estraneo a questi dibattiti: in una comunicazione del 17 maggio 1955 indirizzata ai membri dell'Alta Autorità, il Presidente, ormai quasi alla fine del suo mandato, elaborò

⁴⁹ Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 12. n. 77, p. 4.

⁵⁰ Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 12. n. 77, p. 125.

una sintesi del progetto di Statuto da sottomettere al collegio per facilitare i lavori di quest'ultimo nella preparazione del parere da inviare alla Commissione dei Quattro Presidenti. Ciò dimostra che Monnet fosse ormai consapevole della inevitabilità di uno Statuto che conferisse al personale una organizzazione stabile e gerarchizzata, superando la flessibilità e la snellezza del primo periodo di amministrazione comunitaria; lo Statuto quindi veniva interpretato ora come il necessario strumento per la realizzazione di una amministrazione di tipo federale⁵¹. D'altronde il personale dell'Alta Autorità richiedeva da tempo l'introduzione dello Statuto unico: nel dicembre del 1954 l'Associazione del Personale dell'Alta autorità della Ceca, formulando le proprie osservazioni in merito al progetto dello Statuto, lamentò in primo luogo il fatto che la rappresentanza del personale non fosse stata coinvolta nella stesura dello Statuto, auspicando per il futuro una maggiore collaborazione sui temi in questione, e in secondo luogo espresse il proprio entusiasmo nei confronti del progetto e in particolare della creazione di un corpo di funzionari stabilmente legati all'Istituzione: «Le Comité estime qu'il est certainement ambitieux, mais psychologiquement souhaitable, de constituer un véritable Corps des fonctionnaires de la Communauté. Ce faisant, la Communauté soulignera son caractère permanent et supranational»⁵².

Tuttavia la svolta si ebbe soltanto con il passaggio dalla presidenza di Monnet a quella di un altro francese, René Mayer. Raffinato giurista, Mayer aveva maturato numerose esperienze politiche nel corso di quegli anni, ricoprendo la carica di

⁵¹AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972, Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007, p. 265.

⁵² Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 12. n. 77, p. 9.

ministro presso numerosi dicasteri durante la Quarta Repubblica; era inoltre dotato di una buona capacità di mediazione con gli apparati esecutivi, e fin dai primi giorni del suo incarico perseguì l'intento di instaurare una stretta collaborazione tra gli organi politici dell'Alta Autorità e la sua organizzazione amministrativa, per evitare un accentuarsi del carattere tecnocratico dell'organo, ponendo quindi in essere un controllo più serrato sulle sue attività. Già nelle prime riunioni della Commissione dei Quattro Presidenti cui prese parte, il nuovo Presidente dimostrò un particolare interesse nei confronti del tema dello Statuto, elaborando e presentando di lì a poco un proprio progetto, che garantiva a ciascuna Istituzione una certa autonomia in tema di gestione del personale⁵³. Tale progetto venne formalmente approvato dalla Commissione dei Quattro Presidenti nella riunione del 28 Gennaio 1956: nasceva così lo Statuto del personale della Comunità europea del Carbone e dell'acciaio, composto da sessantadue articoli, sei allegati relativi ad aspetti economico sociali e dal regolamento generale della Comunità⁵⁴. L'art. 1 dello Statuto individuava una sola categoria di agenti, i funzionari sovranazionali, e l'unica distinzione era tra funzionari permanenti e non permanenti: in particolare all'art. 2 lo Statuto distingueva tra *stagiaires*, ovvero coloro che erano nominati per un periodo di stage, gli agenti *titulaires* assunti dopo un periodo di stage per un tempo indeterminato, gli agenti temporanei reclutati per un periodo di un anno non rinnovabile per più di due anni consecutivi, e gli agenti locali reclutati secondo la normativa del Lussemburgo per lo svolgimento di mansioni manuali e per un periodo di tempo determinato. Costoro, secondo la lettera dell'art. 1 dello Statuto, erano dovuti alla lealtà nei

⁵³Cfr. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 231 e ss.

⁵⁴Non avendo mai ricevuto pubblicazione su alcuna gazzetta, lo Statuto è consultabile presso gli Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze, CEAB 17.

confronti dell'Istituzione, agendo nel solo interesse della Comunità e senza seguire alcuna istruzione proveniente da Governi o altri soggetti estranei alla Ceca. A ciò si ricollega il disposto dell'art. 10 comma 3, laddove si fa divieto ai funzionari di ricoprire alcun incarico presso imprese o associazioni operanti nel settore del carbone e dell'acciaio, ad esclusione di quelle attività esterne autorizzate previamente dall'autorità avente potere di nomina.

Relativamente ai meccanismi di reclutamento, lo Statuto chiariva innanzitutto i requisiti di ammissione, e cioè la cittadinanza di uno degli Stati membri della Ceca, oltre alle qualità morali, fisiche ed intellettuali e all'osservanza delle leggi applicabili in materia di obblighi militari. Era previsto il superamento di un concorso per titoli ed esami, oppure per titoli od esami, secondo quanto stabilito dall'allegato II dello Statuto; i funzionari venivano reclutati sulla base di un principio di equilibrio geografico, che però realizzava una ripartizione dei posti disponibili in maniera proporzionale al contributo di ciascuno Stato, creando, come osservato, un freno alla progressione di carriera per taluni funzionari⁵⁵.

Relativamente alla organizzazione gerarchica, erano previste tre categorie, a ciascuna delle quali corrispondeva una particolare funzione: secondo il disposto dell'allegato I, la categoria A comprendeva gli incarichi direttivi ed era organizzata in otto livelli, la categoria B includeva cinque gradi ed era relativa alle funzioni di studio, mentre la categoria C si divideva in cinque gradi ed era relativa ad incarichi di esecuzione. Il personale linguistico era organizzato in quattro gradi: al grado L/A corrispondeva la funzione di capo del servizio linguistico e capo interprete, al grado L/B quello di revisore e traduttore, al grado L/C

⁵⁵ SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit., p. 200.

corrispondeva la funzione di traduttore ed interprete, e infine al grado L/D corrispondeva la funzione di traduttore aggiunto e interprete aggiunto. Secondo quanto stabilito dagli articoli 38 e 39, le promozioni di grado erano attribuite sulla base di una relazione di merito preparata annualmente dal capo dell'unità amministrativa presso la quale il funzionario prestava la propria attività amministrativa, mentre i passaggi di categoria potevano avvenire solo sulla base di un concorso; le promozioni per anzianità permettevano di ottenere soltanto un avanzamento di classe e quindi un incremento della retribuzione.

Lo statuto disciplinava inoltre l'obbligo di residenza, il dovere di segretezza, le incompatibilità, i congedi, i collocamenti in disponibilità, i congedi e le aspettative. Venivano altresì individuati gli organi amministrativi incaricati di avere relazioni con il personale, e cioè il Comitato del Personale, la Commissione paritaria, il Consiglio di disciplina, il Comitato dei rapporti e la Commissione di invalidità. La funzione principale di tali organi era quella di vigilare su eventuali licenziamenti arbitrari: gli articoli 40-45 dello Statuto provvedevano infatti a sancire la stabilità delle cariche regolando in maniera dettagliata le modalità di cessazione definitiva dal servizio, che poteva avvenire soltanto in seguito a dimissione volontarie o d'ufficio, soppressione dell'impiego nell'interesse del servizio, licenziamento per insufficienza professionale, destituzione e collocamento a riposo a 60 anni. Anche per quanto concerneva le infrazioni e i procedimenti disciplinari lo Statuto conteneva una minuziosa disciplina: le sanzioni, che potevano consistere in una censura, nella sospensione temporanea dall'aumento periodico dello stipendio, nella retrocessione di grado e nella destituzione, erano adottate dal Consiglio di disciplina. I procedimenti disciplinari

si svolgevano però mediante contraddittorio tra le parti, mediante una comunicazione inviata al funzionario indicante i fatti addebitategli, cui seguiva dopo un ragionevole lasso di tempo la risposta dell'agente che poteva così discolarsi; nei casi più gravi era prevista la possibilità di porre in essere la sospensione cautelativa. La Corte di giustizia era infine l'istituzione giudiziaria competente a conoscere le vertenze in materia di personale. In generale, le garanzie sociali così come il trattamento retributivo erano molto vantaggiose, e come osservato da più parti⁵⁶, ciò rispondeva all'esigenza di rendere l'impiego presso le nuove Istituzioni comunitarie allettante per quanti dovevano abbandonare il proprio impiego per spostarsi verso una organizzazione sopranazionale totalmente nuova ed incerta del suo avvenire.

Nel 1962 lo Statuto del personale della Ceca subì una revisione, seppure superficiale, per armonizzare la disciplina alla regolamentazione del personale della CEE e della CEEA, ma i principi fondamentali rimanevano fedeli alla normativa del 1956.

Lo Statuto del personale della Comunità europea del carbone e dell'acciaio rappresentò lo sforzo di porre in essere una struttura burocratica che riuscisse a superare gli ostacoli rappresentati dalla difficoltà linguistiche, amministrative, e dalla incertezza caratterizzante i primi anni di funzionamento di queste nuove istituzioni.

Tuttavia la realizzazione di una struttura amministrativa specializzata e stabile aveva in sé i rischi di una deviazione burocratica tanto temuta da Monnet, e cioè di una commistione poco chiara tra politica e amministrazione, che potesse

⁵⁶Cfr. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit. p. 292, e SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit., p. 202.

ingabbiare le decisioni nei labirinti della burocrazia e degli interessi particolari, ritardando così ogni possibile evoluzione in senso democratico e partecipativo. Ma la mole di lavoro delle nuove istituzioni andò rapidamente crescendo, e ciò rese necessaria l'introduzione di un sistema burocratico ben organizzato, vicino agli schemi nazionali, per far sì che i compiti venissero esercitati in maniera efficace e che in generale gli obiettivi delle nuove istituzioni venissero realizzati. Le riforme amministrative successive, sia in materia di organizzazione degli uffici che di gestione del personale, avrebbero sempre dovuto affrontare tale dilemma, cercando di conciliare l'efficienza con la trasparenza, ma soprattutto tentando di mantenere una qualche demarcazione tra il contesto politico e quello amministrativo, per evitare di cadere in forme di tecnocrazia suscettibili di influenzare il processo decisionale con la penetrazione di interessi particolari molto lontani da quello che nel tempo si sarebbe andando definendo come interesse generale delle Comunità. D'altronde, la creazione di una burocrazia sovranazionale rendeva la struttura amministrativa della CECA molto più simile a quella degli Stati nazionali che a quella tipica delle organizzazioni internazionali, dando vita ad un corpo di funzionari basato sul formalismo e gerarchie, la cui nazionalità non sarebbe stata tedesca, francese o italiana, ma appunto *sovranazionale*. Se da un lato la Ceca si allontanò progressivamente dall'idea di amministrazione snella e informale propria di Monnet, d'altro canto ne accettò pienamente la convinzione della necessità di garantire l'indipendenza dei funzionari stessi sia rispetto alle amministrazioni nazionali che alle imprese operanti nel settore carbosiderurgico⁵⁷.

⁵⁷Cfr. ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit.

§1.2 1962-1968: Dallo Statuto della Cee e della Ceea allo Statuto unico dei funzionari delle Comunità europee e regime applicabile agli altri agenti.

1.2.1- La fase prestatutaria tra sfide e dialoghi interistituzionali.

La struttura amministrativa della nuove Comunità istituite nel 1957 dai Trattati di Roma era ben diversa da quella propria della Ceca. Avendo scelto di concentrare la nostra attenzione prevalentemente sull'analisi del funzionamento della Commissione, è necessario partire con qualche breve cenno sulla organizzazione degli uffici di questa nuova Istituzione, aspetto che verrà poi ripreso in maniera più dettagliata nel proseguo di questa trattazione. Hallstein⁵⁸, primo presidente della Commissione europea, si occupò in prima persona dell'organizzazione amministrativa, che volle forte e gerarchizzata, ben diversa quindi dall'assetto proprio dell'Alta Autorità pensata da Monnet: vennero quindi istituite nove Direzioni Generali, un Segretariato esecutivo, tre servizi comuni a tutte le Istituzioni della Cee, e cioè il Servizio Giuridico, l'Istituto statistico delle Comunità europee, il Servizio Comune stampa e informazione. Hallstein decise inoltre di conservare il controllo sulla DG IX Amministrazione e in particolare sulla direzione del personale; il Presidente si occupava direttamente del

⁵⁸ «Walter Hallstein svolge un ruolo fondamentale, tra il 1955 e il 1957, nel disegnare i Trattati di Roma che imprimono alla Comunità la forma che tutt'ora le caratterizza. Nella veste di presidente della Comunità economica europea tra il 1959 e il 1967 contribuisce grandemente a forgiare le istituzioni comunitarie e a portare avanti l'integrazione dei sei Paesi fondatori in seno alla nuova Comunità, superando le più diverse opposizioni. Hallstein ha la visione di quello che sarà, in prospettiva, lo sviluppo dell'organizzazione della Comunità e, al tempo stesso, riflette- in termini sia pratici che teorici- sui necessari assestamenti dell'architettura istituzionale dell'Europa.» Questo efficace ritratto del presidente Hallstein è tratto da AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972- Storia e memorie di un'istituzione* Op.cit. p.87.

reclutamento dei primi Direttori, lasciando che i gabinetti dei singoli commissari gestissero l'assunzione degli altri funzionari. Fin dal principio si stabilì che i Direttori generali dovessero essere di una nazionalità diversa rispetto a quella del Commissario e del suo gabinetto. Le funzioni del Direttore generale dipendevano in gran parte dal margine di manovra concesso dal Commissario di riferimento, ma si trattava in ogni caso di uomini di comprovata esperienza, provenienti dal settore pubblico o da quello privato: l'età media era piuttosto alta, giacché non si disponeva del tempo necessario per formare dirigenti data l'ampiezza dei compiti della nuova Comunità. I più giovani erano i francesi, tra cui si riscontrava la presenza di un trentacinquenne, la cui formazione era figlia dell'ENA, e cioè dell'École nationale d'administration. Italia Francia e Germania avevano diritto a due direttori, Belgio e Paesi Bassi uno, mentre la DG IX Amministrazione era fuori quota, insieme al Segretario Generale. Nel Febbraio del 1959 la Commissione avviò un piano di assunzioni, che, come nel caso dell'Alta Autorità e delle altre Istituzioni della Ceca, avvennero mediante la stipulazione di contratti. Come osservato da Sassi, nel caso della Cee e della Ceea i contratti erano molto più rigidi rispetto a quelli impiegati del regime prestaturario della Ceca: i funzionari potevano ora essere assunti solo a tempo determinato, data la continua necessità di realizzare aggiustamenti all'assetto amministrativo. Ciononostante tale criterio venne nei fatti disatteso, e ben presto un gran numero di personale si ritrovò assunto a tempo indeterminato presso le nuove istituzioni, nonostante il rapporto fosse talvolta realizzato sulla base di accordi alquanto informali, molto spesso verbali o posti in essere tramite lettere e telegrammi, che poco quindi seguivano lo schema indicato dall'art. 246 del Trattato che istituisce la Comunità

economica Europea: «Fino a quando non siano stabiliti lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti della Comunità, di cui all'articolo 212, ciascuna istituzione provvede all'assunzione del personale necessario e all'uopo conclude contratti di durata limitata. Ogni istituzione esamina unitamente al Consiglio le questioni relative al numero, alla retribuzione e alla ripartizione degli impieghi.»

E' quindi lo stesso Trattato a prevedere l'introduzione di uno Statuto del personale, anche se secondo alcune testimonianze tale previsione è stata introdotta in un momento successivo rispetto alla firma dei Trattati stessi⁵⁹. Questa volta il compito di stendere il documento- che avrebbe assunto la forma del Regolamento- venne attribuito al Comitato dei rappresentanti permanenti, che stabilì in primo luogo di prendere a modello lo Statuto della Ceca. Venne inoltre deciso di istituire un gruppo di lavoro ad hoc per risolvere le questioni relative alle renumerazioni, gruppo di lavoro che iniziò i propri studi nel Novembre del 1958. Le questioni maggiormente spinose era quindi due, una relativa appunto alla fissazione del livello delle retribuzioni, in maniera tale da rendere attrattivo lo spostamento di personale qualificato verso le nuove Istituzioni della Cee e della Ceea, e in secondo luogo l'inquadramento giuridico dei nuovi funzionari: rispetto a questa ultima questione, è da registrarsi la contrapposizione tra due diversi orientamenti, e cioè quello francese che auspicava l'impiego di funzionari nazionali distaccati, e quella olandese che invece riteneva maggiormente auspicabile la creazione di un corpo di funzionari totalmente indipendenti dalle amministrazioni nazionali⁶⁰.

⁵⁹AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972-Storia e memorie di un'istituzione* Op.cit. p. 263.

⁶⁰SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit., pp. 206 e ss.

Altra questione spinosa era quella relativa all'introduzione di uno Statuto unico per tutte e tre le Comunità, e quindi anche per la Ceca. Il compito di trovare un accordo tra le varie istituzioni venne attribuito al rappresentante permanente lussemburghese Albert Borschette, convinto della necessità di realizzare un corpo stabile di funzionari europei. Nonostante tale auspicio, lo Statuto dei funzionari e il Regime applicabile agli altri agenti, approvato il 18 Dicembre del 1961 ed entrato in vigore il 1 Gennaio del 1962, non venne applicato al personale Ceca. Dalla lettura della documentazione conservata negli Archivi Storici dell'Unione europea è possibile ricostruire i tentativi intercorsi tra il Comitato dei Rappresentanti Permanenti, la Commissione dei Quattro Presidenti della Ceca e le rappresentanze dei singoli Stati al fine di trovare un accordo sul nuovo Statuto. In un primo momento si registra un interessamento, da parte della Ceca, ma anche da parte delle istituzioni delle nuove Comunità, alla introduzione di una disciplina unica: « Ce résultat [lo Statuto Unico] piurrat êtreobrenu par des mesures prises d'un commun accord par le Conseils des nouvelles Communautés et les autorités compétentes de la C.E.C.A, permettrait, en effet, de son avis, d'éviter les sérieuses difficultés que ne manqueraient pas de susciter ultérieurement des statuts différents.»⁶¹ In una lettera inviata dal Presidente della Commissione dei Quattro Presidenti Ceca si manifesta nel contempo il desiderio da parte della Ceca che le proprie osservazioni sul progetto di Statuto fossero tenute debitamente in considerazione, a cui corrispose una apertura in tal senso da parte dei Consigli

⁶¹Estratto della riunione del Comitato dei Rappresentanti permanenti del 19-2-59, in BAC 118/1986, Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

Cee e Ceea⁶². Ciononostante, nel Settembre del 1961, l'Alta autorità della Ceca elaborò un documento, steso da un Gruppo di lavoro costituito proprio per tale scopo, con cui vennero evidenziati tutti i punti che, a giudizio delle autorità Ceca, apparivano maggiormente problematici, e cioè la disciplina della carriera, delle remunerazioni, l'armonizzazione tra le posizioni giuridiche dei funzionari Ceca e di quelli Cee e Ceea. La mancata applicazione del nuovo Statuto del 1961 anche alla Ceca fu probabilmente dovuta al fatto che il nuovo Statuto Cee e Ceea realizzava una struttura amministrativa articolata e complessa, mediante un Regolamento- l'atto giuridico più solenne del nuovo ordinamento comunitario- che andava a disciplinare minuziosamente il lavoro dei funzionari delle nuove istituzioni, realizzando quindi un modello completamente diverso da quello più flessibile pensato per la Ceca, i cui vertici temevano di perdere potere amministrativo e decisionale a causa di una disciplina unica e maggiormente rigida rispetto a quella delle origini.

Il tema dello Statuto unico per tutte e tre le Comunità ritornerà all'ordine del giorno delle discussioni nel 1965, in occasione della firma del Trattato di fusione degli esecutivi, il *Merger Treaty* che operava una mera fusione organica sia dei Consigli delle tre Comunità quanto anche dell'Alta Autorità delle Commissioni Cee e Ceea. Il Trattato di fusione avrebbe infatti comportato un unico budget, l'unificazione delle amministrazioni e necessariamente un solo Statuto del personale. La fusione degli esecutivi spaventava molto il personale Ceca, ancora ancorato ad uno spirito amministrativo ispirato alla filosofia di Monnet e ancora lontano dalla burocratizzazione caratterizzate le amministrazioni di Bruxelles. Il

⁶² Lettera di M. Donner, Presidente della Commissione dei Presidenti Ceca al Presidente del Consiglio Cee e al Presidente del Consiglio Ceea, 29 Novembre 1960, in BAC 118/1986, Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

passo era però obbligato, e il personale si trovò ad affrontare una dura sfida, in primo luogo rappresentata da scomodi trasferimenti e dal rischio di vedere messa in discussione la propria posizione amministrativa. A dare voce a queste preoccupazioni era lo SFIE, *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens*, che il 6 Ottobre 1967 inviò ai membri del collegio della Commissione- ora unica dopo il Trattato di Fusione- un memorandum in cui si riteneva necessaria l'introduzione di un meccanismo di consultazione delle rappresentanze del personale, la necessità di realizzare la fusione evitando il più possibile inconvenienti di carattere umano, familiare e professionale ai funzionari, e la garanzia del mantenimento dei livelli retributivi⁶³. Il 29 Febbraio del 1968 venne così adottato dal Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento e della Corte di Giustizia, il Regolamento che istituiva uno Statuto unico dei funzionari delle tre Comunità e il Regime applicabile agli altri agenti. Il nuovo Statuto riprendeva in sostanza lo Statuto Cee e Ceea del 1961, salvo apportare modifiche redazionali per permettere l'armonizzazione con le disposizioni del vecchio Statuto Ceca.

1.2.2 - Un incontro tra molteplici culture amministrative europee: lo Statuto unico dei funzionari delle Comunità europee e regime applicabile agli altri agenti.

Giacchè le modifiche apportate dal legislatore comunitario allo Statuto dei funzionari e al Regime applicabile agli altri agenti del 1961 furono molto limitate, analizzeremo le disposizioni contenute nel Regolamento 259/68 del Consiglio, e

⁶³Memorandum del 6 Ottobre del 1967, inviato dallo SFIE al Presidente e ai membri della Commissione delle Comunità Europee, in CEAB 2/ 3551. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto Universitario Europeo, Firenze.

cioè nello Statuto unico dei funzionari delle Comunità europee, le cui norme si applicavano alla Commissione, al Consiglio dei Ministri, al Parlamento, alla Corte di Giustizia, alla Corte dei Conti, al Comitato delle Regioni e alle varie agenzie europee. Erano escluse invece dalla disciplina la Banca Centrale Europea e la Banca europea degli Investimenti. Lo Statuto si applicava esclusivamente a coloro che vantavano un rapporto di lavoro permanente con le Istituzioni comunitarie, mentre in tutti gli altri casi- agenti temporanei, agenti ausiliari, contrattuali, locali, consiglieri speciali- le norme di riferimento erano contenute nel Regime applicabile agli altri agenti⁶⁴.

Nel loro lavoro, Stevens e Stevens⁶⁵ hanno posto in essere una comparazione dei maggiori modelli amministrativi continentali con lo scopo di individuare le possibili influenze sull'assetto organizzativo comunitario. Il loro approccio sembra particolarmente efficace, e dimostra quanto la disciplina del lavoro nelle Istituzioni comunitarie sia impregnata di contaminazioni molto diverse, le quali hanno realizzato un equilibrio che, seppur perfettibile, ha permesso di assicurare il funzionamento di uffici gestiti da personale diverso per provenienza, lingua e cultura. Il modello francese, e in particolare secondo gli autori quello napoleonico, sembra aver avuto un ruolo notevole nella stesura dello Statuto, giacché un eco di tale cultura amministrativa si ravvisa in molteplici aspetti: in primo luogo nella forma scritta dello Statuto, che pare riecheggiare la tradizione napoleonica della codificazione del diritto; nella creazione di un corpo di funzionari sottoposti al diritto amministrativo e dotati appunto di un *esprit de corps*, che li contraddistingue da tutte le altre categorie professionali; in terzo luogo e

⁶⁴ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova Cedam 2004, p.18.

⁶⁵ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit., pp. 25 e ss.

conseguentemente l' identificazione del personale comunitario nella categoria del funzionario, legato alle Istituzioni di appartenenza da un rapporto diverso da quello meramente impiegatizio, consistente bensì nel perseguimento di una funzione pubblica. Altri elementi riscontrabili in tale modello sono la stabilità dell'impiego e l'avanzamento di carriera per anzianità.

Il modello amministrativo tedesco ha invece ispirato un aspetto diverso dell'organizzazione del lavoro pubblico comunitario, e cioè la rappresentanza degli interessi dei lavoratori nelle procedure di reclutamento e di avanzamento della carriera, mentre dalla tradizione dell'amministrazione statale prussiana sembrano tratti il profilo formativo e le alte competenze tecniche caratterizzanti i burocrati comunitari.

Minori sono le influenze del modello britannico, il cosiddetto Whitehall model, il cui principio ispiratore è tradizionalmente la neutralità della burocrazia nei confronti del vertice politico. Rimandando le riflessioni su tale punto ad una fase successiva, e limitandoci ora ad una analisi puramente formale della norma, ad una descrizione, ci limitiamo a sottolineare che su tale profilo l'unica influenza che il modello britannico sembra aver esercitato sullo Statuto è l' inclinazione alla periodica formulazione di codici di condotta e di riflessioni sul miglioramento continuo dell'organizzazione amministrativa e del suo funzionamento, aspetti questi che si sono sviluppati soltanto in un periodo più recente⁶⁶.

⁶⁶Cfr. MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform: The Case of European Commission under Jacques Santer*, Eui working Paper, Firenze, European University Institute 2000. L'autrice pone in essere un confronto tra l'amministrazione della Alta Autorità nata con Jean Monnet e quella che è venuta formandosi nella Commissione Cee durante gli anni, soffermandosi in particolari sui tentativi di riforma proposti dalla Commissione Santer in materia di modernizzazione degli apparati e moralizzazione dei funzionari.

Essendo molto poche le analogie con altre organizzazioni internazionali quali la Nato, l'amministrazione comunitaria sembra essere, a giudizio degli autori e anche di chi scrive, molto più simile a quella degli Stati nazionali piuttosto che alle altre esperienze organizzative internazionali.

Lo Statuto regolava la vita del funzionario dalla suo reclutamento fino al pensionamento, includendo una dettagliatissima disciplina in materia di promozioni, retribuzione, e relazioni con le Istituzioni di appartenenza. La forma del Regolamento conferiva allo Statuto una notevole rigidità, rendendo complesse le eventuali modifiche da apportare al testo. Le controversie in materia di personale erano originariamente conosciute soltanto dalla Corte di Giustizia, che tuttavia ben presto dovette fronteggiare il gran numero di ricorsi presentati avverso le Istituzioni di appartenenza; soltanto con l'Atto Unico del 1986 tale competenza fu estesa al Tribunale di I Grado. Come osservato da Stevens e Stevens, la giurisprudenza finì ben presto col rafforzare la posizione del funzionario rispetto a quella delle Istituzioni, rendendo quindi molto rigido il rapporto di lavoro e facendo sì che fosse addirittura impossibile trasferire un funzionario da un ufficio all'altro per motivi organizzativi senza la sua volontà.

Il personale era organizzato in quattro categorie, A B C D, cui si aggiungeva la categoria LA per il personale linguistico. Alla categoria A corrispondevano funzioni di direzione delle politiche della Commissione e di studio, ed era suddivisa in otto livelli; la categoria B era organizzata in cinque gradi e ad essa spettavano funzioni esecutive, in particolare in materia finanziaria; la categoria C era anche essa articolata in cinque gradi e si occupa di funzioni di segreteria, mentre alla categoria D corrispondevano funzioni manuali di servizio.

Particolarmente interessante è l'organizzazione della categoria A, date le sue funzioni direttive: al grado A1 corrispondeva la figura del Direttore generale, al grado A2 quella del Direttore, al grado A3, A4 o A5 quella Capo dell'Unità, del Capo sezione o del Vice Capo Unità, al grado A6 o A7 troviamo la figura dell'Amministratore, e infine al grado A8 quella dell'Assistente.

Il titolo III dello Statuto disciplinava i meccanismi di reclutamento, prevedendo lo strumento del concorso come modalità d'accesso per tutti i livelli dell'amministrazione, eccezion fatta per le figure apicali A1 e A2, dove vigeva il principio della designazione. Fondamentale era il ruolo dell'Autorità con potere di nomina, e cioè di quell'organo deputato a regolare i rapporti con i propri dipendenti e a curare le procedure concorsuali: ciascuna Istituzione disponeva di un'Autorità, eccezione fatta per la Commissione, dove vi era un'Autorità per il personale amministrativo e una per il personale impiegato in attività di ricerca. Era l'Autorità con potere di nomina a decidere se bandire un concorso e quando, e a nominare il Comitato di selezione.

I concorsi -che almeno nella fase preselettiva e in quella scritta si svolgevano presso sedi distaccate nazionali- potevano essere più o meno ristretti, richiedendo talvolta specifiche competenze per la copertura di determinati ruoli- si pensi ad esempio ai traduttori- e talvolta accanto al titolo di studio era richiesto come prerequisito alla selezione anche un certo periodo di esperienza lavorativa. Le differenze nei percorsi formativi che si registravano tra i diversi Paesi della Comunità fecero sì che almeno fino al 1990 il numero dei funzionari di nazionalità britannica fosse molto ridotto, soprattutto ai vertici dell'amministrazione comunitaria: ciò dipendeva dal fatto che i concorsi banditi

erano destinati alla assunzione di specialisti, tra cui economisti o giuristi, mentre la cultura amministrativa anglosassone tende tradizionalmente ad impartire una formazione più generalista a coloro che tendono impiegarsi nel settore pubblico, ragion per cui gli specialisti sono per formazione poco orientati a tale settore; intense attività di lobbying fecero sì che nel 1990 venisse bandito un concorso per personale da inquadrare nel grado A8, dove erano richieste competenze meno specifiche che quindi potevano essere agevolmente svolte dai giovani laureati di nazionalità britannica⁶⁷.

I concorsi venivano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità e ne veniva data notizia a mezzo stampa, insieme alla pubblicazione della domanda di partecipazione. L'unità di reclutamento era la sezione della DG Personale e Amministrazione incaricata di svolgere la procedura di preselezione, controllando la regolarità e la completezza delle domande di partecipazione. Il Comitato di selezione procede quindi a valutare che i candidati dispongano dei requisiti necessari per la partecipazione, e cioè il titolo di studio, l'eventuale esperienza professionale, la nazionalità. Tale Comitato era composto da funzionari esperti o da membri esterni, il cui compito era appunto quello di valutare i candidati; era prevista l'istituzione di un Comitato di selezione per ciascuna lingua delle Comunità, e i membri dovevano garantire la massima imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni. Allorché le domande di partecipazione erano eccessivamente numerose veniva organizzata una preselezione, consistente nella somministrazione ai candidati di test a risposta multipla, vertenti su specifiche materie richieste dal bando, sulla storia e sulla organizzazione delle Istituzioni

⁶⁷ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission*, in GEOFFREY EDWARDS and DAVID SPENCE (edited by), *The European Commission*, United Kingdom, Longman 1994, p.68.

europee e un test di natura linguistica. Coloro che superavano questo primo step erano ammessi alla prova scritta, consistente nella stesura di uno o più elaborati; infine, i selezionati venivano convocati a Bruxelles per un colloquio orale. Coloro che venivano selezionati in seguito a tale colloquio erano quindi inseriti in una lista, detta lista di riserva, dalla quale l'Autorità col potere di nomina avrebbe selezionato i candidati destinati all'assunzione. Questo aspetto - che permane ancora oggi - è probabilmente quello più interessante, giacché implica un'ampia discrezionalità nella scelta del personale da assumere, non essendo l'Autorità vincolata al rispetto dell'ordine di graduatoria. La lista di riserva doveva contenere un numero pari al doppio del personale da assumere, sulla base della convinzione che, date le lungaggini dei procedimenti di reclutamento, era probabile che qualche candidato avesse trovato un altro impiego. Come osservano Stevens e Stevens, una volta superati i test concorsuali, l'aspirante funzionario doveva - e tutt'ora ancora, nonostante le sostanziali modifiche dei meccanismi di reclutamento - fare appiglio alla propria capacità di reperire contatti che potessero sponsorizzarlo presso le DG ove vi fosse vacanza di posti; avverso questo principio sono stati presentati numerosi ricorsi presso la Corte, ricorsi che tuttavia non hanno mai avuto esito positivo, essendo chiare le disposizioni dello Statuto in tal senso, a favore quindi di una larga discrezionalità da parte dell'amministrazione. In riferimento a questo aspetto della procedura di reclutamento, gli stessi autori ritengono che il tirocinio presso le Istituzioni comunitarie abbia rappresentato uno strumento per il candidato di aumentare le proprie possibilità di essere selezionato da una lista di riserva, oltre che, almeno fino al 1993, una scorciatoia che permetteva a molti di saltare la fase concorsuale

e di essere, dopo un breve lasso di tempo dal termine del tirocinio, inseriti nelle fila del personale temporaneo ⁶⁸.

L'art. 29 dello Statuto conteneva una previsione che, seppur modificata dalle riforme introdotte dal Presidente della Commissione Romano Prodi nel 2004⁶⁹, ammetteva procedure di reclutamento diverse dal concorso per i vertici delle Direzioni Generali, e cioè per il personale corrispondente ai gradi A1 e A2, in sostanza Direttori Generali e Direttori, i funzionari rappresentanti la congiunzione tra la struttura burocratica e la componente politica rappresentata dal collegio dei Commissari. Tale procedura prevedeva una nomina diretta da parte del Collegio dei Commissari, che faceva seguito in realtà ad una fitta rete di scambi e accordi tra i Gabinetti dei singoli Commissari. Il presidente Prodi cercò di apportare maggiore trasparenza a questa procedura, stabilendo che fosse necessario effettuare un avviso pubblico di selezione, in cui fosse specificata dettagliatamente la natura dell'impiego. I candidati sarebbero stati ad una valutazione da un commissione composta da Direttori Generali, e coloro che fossero rientrati nella lista di riserva avrebbero in seguito affrontato il colloquio con il Commissario la cui Dg era interessata alla assunzione. Sarebbe stato quindi il Commissario in questione a sottoporre all'attenzione del Collegio il profilo del candidato, raccomandandone l'assunzione. In virtù dell'art. 50 dello Statuto, il personale così assunto era perciò sottoposto ad un meccanismo di Spoils System, e cioè rimosso dal nuovo vertice politico all'indomani dell'insediamento della

⁶⁸ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit., pp. 80 e 81.

⁶⁹ La Commissione Prodi seguì alle dimissioni della Commissione Santer del 1999, avviando un massiccio piano di rinnovamento dell'amministrazione comunitaria e della gestione del personale, piano che ebbe cominciamento con la stesura del Libro bianco dal titolo *La Riforma della Commissione*, Parte I e II, Bruxelles, 5/4/2000, COM(2000) 200 def, e che condusse poi al nuovo «Statuto dei funzionari delle Comunità europee» e al «Regime applicabile agli altri agenti», contenuti del Regolamento CE ed Euratom n.723/2004. Su questo aspetto torneremo più dettagliatamente nel paragrafo successivo.

nuova Commissione: d'altronde, tale eccezione ai normali principi concorsuali risponde alla necessità di garantire lealtà e collaborazione dell'amministrazione nei confronti delle direttive politico, al fine di dare corretta attuazione alle policies. E' stato osservato⁷⁰ che la maggior parte dei funzionari così reclutati erano stati nel periodo precedente impiegati nei gabinetti dei commissari, e che quindi necessitavano di un'altra collocazione una volta terminato il mandato della Commissione. Costoro quindi entravano a far parte dell'amministrazione assumendo un impiego permanente all'interno di essa, sia nei livelli apicali che nei gradi A4 e A5. Tale pratica permane tutt'ora, seppure con degli aggiustamenti.

La procedure di reclutamento sono state oggetto di numerose osservazioni critiche da parte della dottrina, almeno fino alla riforma del 2004. Una delle principali ha avuto per oggetto quello che Stevens e Stevens hanno chiamato «submarine approach»⁷¹, e cioè la pratica di stabilizzare il rapporto di personale⁷² reclutato come consulenti, agenti temporanei ovvero contrattuali mediante lo strumento dei concorsi interni, aprendo così a costoro una via agevolata verso l'impiego pubblico europeo, considerando che per questo tipo di agenti erano previste procedure concorsuali molto più snelle, consistenti in un mero colloquio orale. Altro profilo critico delle procedure di reclutamento era senza dubbio la pratica

⁷⁰EDWARD PAGE, *People who run Europe*, Oxford University Press 1997, p. 51.

⁷¹ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit., p. 87.

⁷² Gli agenti temporanei si dividevano in quattro categorie: gli agenti temporanei che andavano a coprire incarichi temporanei e ruoli transitori; agenti temporanei che andavano a ricoprire provvisoriamente ruoli permanenti allorchè non fosse possibile selezionare personale da una lista di riserva; membri dei gabinetti dei commissari; infine ricercatori assunti con contratti a tempo determinato per una durata massima di cinque anni. A questo personale vanno poi sommati gli agenti ausiliari, assunti per sostituire provvisoriamente un funzionario o con ruoli temporanei di supporto, e gli esperti nazionali distaccati da amministrazioni pubbliche e private, la cui retribuzione rimaneva però a carico del proprio datore di lavoro, mentre l'amministrazione comunitaria si faceva esclusivamente carico dei rimborsi spesa per il loro spostamento e la loro permanenza a Bruxelles. La classificazione degli agenti temporanei e la pratica di rendere permanente il loro impiego è stato analizzato in maniera dettagliata da DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit., pp.71 e ss.

dei c.d mini budget, e cioè della assunzione di esperti, consulenti, agenti distaccati che venivano assunti per far fronte al rapido ampliamento delle funzioni delle Comunità, e quindi con la motivazione che la necessità non permettesse di attendere l'espletamento nelle normali procedure concorsuali. Questo personale non veniva retribuito con i normali fondi destinati all'amministrazione del personale, bensì con i budget delle singole DG a cui venivano affidati i progetti, da qui il termine mini budget. Una indagine condotta dalla Commissione Santer fece emergere gli sprechi di denaro causati da questa pratica, dimostrando che molte delle funzioni affidate a questo tipo di agenti- la cui retribuzione gravava ulteriormente sul bilancio comunitario- potessero essere agevolmente svolte anche dal personale amministrativo già inquadrato; ciò, unito al dato che gran parte di questo personale venisse poi assunto a tempo permanente mediante concorsi interni, rappresentava senza dubbio un fenomeno di cattiva amministrazione, che ha portato autorevoli fonti a definire le procedure di reclutamento della Commissione e delle Istituzioni comunitarie in genere come molto deludente e sicuramente perfettibile⁷³.

Lo Statuto passava poi a disciplinare, agli artt. 43 e 46 le norme sull'avanzamento di carriera dei funzionari. Lo Statuto prevedeva un avanzamento di anzianità ogni due anni all'interno di ciascun grado- avanzamento che pur comportando un aumento retributivo non implicava anche un cambiamento di funzioni- e un avanzamento di grado attribuito secondo criteri di merito e anzianità.

L'avanzamento di grado era disciplinato dall'art.45 dello Statuto, e rappresentava

⁷³ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit., pp. 95 e 96. A questo proposito, gli autori auspicavano che la nuova Commissione Prodi fosse in grado di realizzare le riforme necessarie per razionalizzare e rendere maggiormente trasparente le procedure di reclutamento e la gestione del personale.

la materia più spinosa. Gli studi, basati soprattutto su interviste somministrate negli anni ai funzionari della Commissione, hanno mostrato un forte malessere del personale nei confronti dei meccanismi caratterizzanti le procedure di promozione all'interno delle Istituzioni europee⁷⁴. Ciò che risultava determinante ai fini della promozione, secondo le testimonianze, era il possedere i giusti contatti e la giusta rete di relazioni, l'essere cioè accreditati presso i Direttori Generali. Formalmente, la procedura prevedeva che i profili dei candidati venissero analizzati da un Comitato per le promozioni, cui prendevano parte anche rappresentanze del personale, almeno fino al grado A3: tale Comitato avrebbe dovuto basare le proprie valutazioni su di un rapporto preparato ogni due anni dal Capo dell'Unità, presso la quale il funzionario lavorasse; tale rapporto consisteva in una relazione schematica e standardizzata, mediante la quale si attribuiva un punteggio per ciascuna capacità. In verità ciò che permetteva l'avanzamento di grado era la segnalazione, il possedere quindi la giuste rete di conoscenze, piuttosto che quindi la competenza e l'aver svolto in maniera esemplare il proprio lavoro. Ciò ha causato molta insoddisfazione tra il personale, consapevole che il risultato non avrebbe condotto necessariamente ad un miglioramento della propria posizione professionale. Questi problemi vennero esplicitamente evidenziati dal Rapporto Spierenburg del 1979⁷⁵, che sottolineò in particolare il ruolo dei Gabinetti nella gestione del sistema delle promozioni, oltre al gran numero di

⁷⁴In particolare v. MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester e New York, Manchester University Press 1996.

⁷⁵ Il rapporto Spierenburg, dal nome del Commissario che propose l'indagine, fu il primo tentativo di effettuare una riforma amministrativa della Commissione europea, evidenziando i vari profili di criticità che andavano sanati. Il rapporto non si concentrava soltanto sulle scarse possibilità di carriera dei funzionari, ma anche sull'eccessivo potere dei gabinetti dei commissari e sulla scarsa comunicazione tra l'organo politico e quello amministrativo. Tuttavia, gli effetti del rapporto Spierenburg fu alquanto ridotti. Cfr. SEPPU TIIHONEN, *Continuità e cambiamento nell'amministrazione della Commissione europea*, in "Amministrare", a. XXXI, n. 2, agosto 2001.

promozioni registrate in talune DG piuttosto che in altre. Il rapporto suggeriva a tal proposito un netto ridimensionamento del ruolo dei gabinetti, nel tentativo di reintegrare le competenze dei Direttori Generali e di smantellare tale sistema di lobbying caratterizzante il sistema delle carriere. I suggerimenti del rapporto Spierenburg rimasero inascoltati, e trascorsero all'incirca vent'anni prima che Neil Kinnock, Commissario all'interno del collegio presieduto da Romano Prodi, riportasse all'attenzione di quanti richiedevano una riforma amministrativa della Commissione la questione delle promozioni e della trasparenza delle procedure, ma sul punto ritorneremo più dettagliatamente nel paragrafo successivo.

Lo Statuto disciplinava in maniera dettagliata anche il trattamento economico dei funzionari: innanzitutto, il livello delle retribuzioni e il trattamento pensionistico si attestavano a livelli più bassi rispetto a quelli della Ceca⁷⁶. Il livello delle retribuzione veniva adattato di anno in anno all'aumento del costo della vita nei Paesi membri, secondo un meccanismo ideato nel 1976 e denominato *metodo*. I funzionari erano sottoposti ad un regime contributivo particolarmente agevolato, in quanto erano tenuti esclusivamente al pagamento di una imposta comunitaria; a ciò si univa il ricco sistema di agevolazioni fiscali per i funzionari, tra cui detrazioni per i figli e i coniugi a carico, indennità di viaggio, indennità per il trasferimento a Bruxelles. Tutto ciò rendeva il livello delle retribuzioni nettamente superiore a quello della media europea riferita al trattamento dei funzionari pubblici nazionali, e tale divario si sarebbe attenuato solo nel corso degli anni; in principio, tali agevolazioni rispondevano all'esigenza di rendere l'impiego presso la funzione pubblica europea maggiormente attrattivo, in maniera tale da

⁷⁶SILVIA SASSI, *Gli statuti del personale* Op.cit., p. 213.

convincere i funzionari nazionali e il personale impiegato in strutture private a lasciare il proprio paese e il proprio lavoro per le Istituzioni europee: se è vero che l'esperienza della Ceca poteva in qualche modo rassicurare i futuri funzionari che l'esperienza comunitaria era qualcosa in più rispetto ad un mero esperimento, è pur vero che il trasferimento in un Paese diverso, presso un'amministrazione completamente diversa per strutture e funzioni rappresentava pur sempre un'esperienza non priva di rischi e di timori⁷⁷.

Lo Statuto conteneva una dettagliata disciplina anche per quanto riguardava gli organi di rappresentanza del personale; il principio del dialogo con i lavoratori era mutuato dalle esperienze olandese e tedesche del dopoguerra, che incentivarono le forme di consultazione al fine di evitare le agitazioni sociali⁷⁸. tali organi avevano un ruolo non marginale in importanti procedure, quali il reclutamento, la promozione o l'assunzione di misure disciplinari: il Comitato del Personale, che era il principale canale di espressione dell'opinione del personale; il Comitato dello Statuto, che doveva essere consultato ogni qual volta si proponesse una modifica del regime statutario; l'importantissima Commissione paritetica, il cui parere era necessario nelle procedure di reclutamento; infine la Commissione di disciplina e il Comitato che forniva pareri in merito alla formulazione delle relazioni sull'attività del personale. Infine era introdotta la figura del mediatore, il cui compito era ricevere eventuali lamentele ed esposti avanzati dai rappresentanti del personale avverso comportamenti dell'amministrazione della Commissione, figura questa a cui è stata data scarsa attenzione a causa della

⁷⁷MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization and culture in the EU administration*, Manchester e New York, Manchester University Press 1996, pp.122-123.

⁷⁸ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit. p. 56.

scarsa informazione e dei differenti livelli di rendimento dovuti alla coesistenza di molteplici culture amministrative⁷⁹.

Infine pare opportuno un accenno alle procedure disciplinari e agli obblighi dei funzionari previsti dallo Statuto al Titolo III. Si Stabiliva così il principio per il quale i funzionari dovevano astenersi dal ricevere indicazioni dai governi nazionali o da privati, l'obbligo di notificare l'assunzione di un nuovo impiego nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro con le Istituzioni europee al fine di evitare il sorgere di un conflitto di interessi suscettibile di influenzare l'attività lavorativa del funzionario durante il periodo di permanenza presso le Istituzioni stesse. Lo Statuto introduceva il dovere di riservatezza, che prescriveva il divieto di divulgare informazioni di servizio, principio questo che avrebbe creato non poche ambiguità, essendo contemperato dalla libertà di espressione del funzionario, che sovente trova la sua realizzazione nella divulgazione di articoli ovvero di pubblicazioni scientifiche contenenti dati suscettibili di fornire informazioni sensibili in merito alla attività dell'amministrazione comunitaria⁸⁰. Si elencavano infine le tipologie di sanzioni applicabili, dal semplice richiamo scritto fino al licenziamento con la conseguente perdita del trattamento pensionistico, misure queste -soprattutto quelle più gravi- che raramente venivano applicate, considerando anche le lungaggini dei procedimenti⁸¹. L'obbligo sancito dall'art. 21 dello Statuto, relativo al dovere di obbedienza gerarchica, apre invece la strada ad un dibattito circa la neutralità dell'amministrazione nei confronti delle

⁷⁹MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization and culture in the EU administration*, Manchester e New York, Manchester University Press 1996, p. 124.

⁸⁰ Su questo si tornerà in maniera più dettagliata nel proseguo della trattazione. Sul punto, v. ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova, Cedam 2004.

⁸¹ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit. p. 63.

politiche da eseguire, che verrà affrontato nei capitoli successivi e che rappresenta il fulcro della trattazione.

Lo Statuto del 1962, poi modificato nel 1968 e divenuto Statuto Unico, si configurava come un regolamento perfettibile, realizzante una struttura amministrativa molto più articolata e gerarchica rispetto a quella definita dallo Statuto del personale della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio. Ciò rispondeva in misura principale alla molteplicità delle funzioni che andava assumendo la Comunità, contribuendo a definire una funzione pubblica comunitaria avente un regime giuridico ben diverso da quello di altre organizzazioni internazionali. La lettera dello Statuto lasciava però spazio, nella pratica, ad una serie di storture procedurali e decisionali, in particolare per quanto riguardava il reclutamento e le promozioni, aspetti caratterizzanti entrambi da forte arbitrarietà e discrezionalità. Le stesse misure disciplinari, seppur prescritte, raramente venivano applicate, aspetto questo nettamente contrapposto alla forte attenzione rivolta dalle Istituzioni alle amministrazioni nazionali, sovente accusate di cattiva gestione dei fondi comunitari, di frodi e corruzione⁸². Tali difetti inevitabilmente erano forieri di fenomeni di malcostume e di un diffuso clientelismo, che i funzionari, in particolare quelli apicali, era soliti praticare per garantirsi concrete possibilità di avanzamento di carriera, nutrendo la frustrazione e il malcontento di coloro che si sentivano mossi esclusivamente dalla dedizione al lavoro e dalla devozione all'ideale comunitario⁸³. Il problema del sistema delle carriere era probabilmente quello più spinoso, e il rapporto Spierenburg aveva fatto luce sulla questione avviando un dibattito acceso anche all'interno delle

⁸² ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit. pp. 66-67.

⁸³ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit., p. 96.

Istituzioni stesse, come testimoniato dagli atti di una tavola rotonda organizzata dal Collegio d'Europa nel 1982, in occasione della quale, nel gruppo di lavoro dedicato alla evoluzione del regime statutario, il sistema delle carriere venne dipinto come caratterizzato da una «tendance à la politisation croissante et à l'affirmation d'égoïsmes particularistes»⁸⁴, che avrebbero impedito ad un giovane vincitore di concorso di fare una brillante carriera e di aspirare al ruolo di direttore generale, essendo ostacolato dai meccanismi di lobbying, dalla necessità di assicurare un impiego ai membri dei gabinetti in dismissione e infine dalla necessità di mantenere l'equilibrio geografico, mortificando il merito e riducendo la motivazione di chi attivamente era chiamato a prender parte alla costruzione del progetto comunitario.

§1.3 Crisi e tentativi di riforma: il regime statutario attuale e le sue possibili evoluzioni.

1.3.1- Gli anni senza riforme e la crisi del sistema amministrativo comunitario: la strada verso il nuovo Statuto.

Il tema della riforma del regime statutario, come osservato nelle conclusioni del paragrafo precedente, non era affatto escluso dalle riflessioni della dottrina, ma venne sostanzialmente trascurato dalla programmazione politica almeno fino alla metà degli anni Novanta. Le riforme politiche correvarono cioè più rapidamente rispetto a quelle amministrative, e ciò avrebbe condotto inevitabilmente alla situazione per la quale una burocrazia sclerotica e anacronistica avrebbe dovuto

⁸⁴ Y. CHAPEL, C. BOURTEMBOURG, *Analyse des alternatives des changement du statut du personnel*, in J. JAMAR E W. WESSEL, *Community bureaucracy at the Crossroads. L'Administration communautaire à l'heure de choix*, Actes du Colloque organisé par Le Collège d'Europe (Bruges, les 21, 22 et 23 octobre 1982), Bruges, De Temple, Tempelhof 1985, p. 212.

affrontare sfide sempre più complesse, quali gli allargamenti, l'Atto Unico europeo, l'Unione economica e monetaria⁸⁵. Gli unici aggiustamenti che vennero apportati allo Statuto del personale consistevano in ridottissime modifiche per lo più rese necessarie dall'entrata di nuovi Stati nella Comunità, e la ragione di questa stasi è da ricercare in parte nella mancanza di volontà e di attenzione al problema, quanto anche ad scarsa disponibilità della funzione pubblica europea ad accettare riforme del proprio regime giuridico. Rimandando ad un momento successivo l'analisi delle cause che condussero alle dimissioni della Commissione guidata da Jacques Santer⁸⁶, e concentrandoci esclusivamente per ora sulle riforme del dettato normativo, è opportuno ricordare come la dottrina concordi sul fatto che i molteplici tentativi innovatori della struttura burocratica implementanti da quel collegio subirono un fortissimo ostruzionismo da parte del personale, secondo alcuni dovuto al fatto che tali riforme vennero proposte senza concertazione e furono quindi percepite come calate dall'alto in una prospettiva riformatrice che venne considerata elitista da parte dei funzionari comunitari⁸⁷. Questa spinta riformatrice della Commissione Santer si estrinsecò in tre processi, e cioè il programma SEM 2000 (Sound and Efficient financial Managemet), MAP 2000 (Modernization of Administration and Pesonnel Policy) e infine il programma DECODE (Designing the Commission of Tomorrow). Questi

⁸⁵ SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazione pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè 2007, p.57.

⁸⁶ Sulle vicende che condussero alle dimissioni collettive della Commissione Santer nel marzo del 1999 v. in particolare MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform: The Case of European Commission under Jacques Santer* Op. cit, e SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Milano, Il Mulino 2011, pp. 199 e ss. Su tale tema si ritornerà più volte nel proseguo della trattazione, data la rilevanza politica e istituzionale delle cause che condussero alle dimissioni della Commissione nonché dei suoi effetti sulle successive riforme amministrative.

⁸⁷E' questa l'interpretazione fornita da MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform: The Case of European Commission under Jacques Santer* Op. cit, opinione che appare fortemente condivisibile da parte di chi scrive.

programmi, proposti fin dal 1995, miravano tutti a rispondere alle accuse di cattiva amministrazione, clientelismo e corruzione della Commissione europea, suggerendo una riforma che fosse foriera di maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa. Il programma MAP 2000 era specificamente dedicato alla riforma della funzione pubblica, puntando su una decentralizzazione delle responsabilità, che venivano spostate dalla DG Personale e imputate ora in capo ai singoli Direttori Generali, ai fini di rendere effettivi i principi di responsabilità e trasparenza; il programma avrebbe poi previsto una fase di semplificazione dei procedimenti amministrativi. I fatti del marzo 1999, uniti ai precedenti contrasti tra i suggeritori della riforma e le unioni sindacali, rendevano di fatto incompiuti questi processi innovatori⁸⁸, i cui principi sarebbero però stati recuperati dal programma riformatore del Collegio presieduto da Romano Prodi insediatosi nella primavera dello stesso anno. I principi cardine della riforma del personale vennero presto esposti nel Libro Bianco *Riformare la Commissione*⁸⁹, del marzo del 2000. Il fulcro della riforma era questa volta incentrato su una sostanziale modifica del sistema delle promozioni, con l'obiettivo di legarle al merito piuttosto che all'anzianità, e conseguentemente sull'incremento della performance, sulla razionalizzazione dei tempi del lavoro e su una riorganizzazione dell'organigramma. Come osservato, le ideologie sottese a questo corposo e dettagliato percorso riformatore rappresentavano una commistione di nuove concezioni vicine alle teorie del *New Public Management*⁹⁰

⁸⁸ Cfr. MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform: The Case of European Commission under Jacques Santer* Op. cit,

⁸⁹ *Riforma della Commissione*, Parte I e II, Bruxelles, 5/4/2000, COM(2000) 200 def.

⁹⁰ Sul tema v. G. GRUENING, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, in "International Public Management Journal" Vol. 4, 2001.

e di principi propri del modello weberiano⁹¹: da una parte miglioramento della performance secondo l'adozione di prassi amministrative orientate al perseguimento dell'obiettivo in maniera efficiente⁹², prassi mutate dal settore privatistico, e contemporaneamente dall'altro lato applicazione di procedure dettagliate e minuziosamente disciplinate dalla norma, con lo scopo di garantire la neutralità dell'azione amministrativa nella implementazione e nella attuazione delle *policies*⁹³; nelle intenzioni del vicepresidente della Commissione e responsabile per la riforma amministrativa Neil Kinnock, questo processo innovatore doveva rispondere alle accuse di scarsa legittimazione democratica che avevano colpito la Commissione di Santer, il cui fianco più debole si erano rilevate essere la struttura e i procedimenti amministrativi. Ma fu proprio la parte della riforma relativa alla funzione pubblica ad essere maggiormente contrastata dai sindacati: allorché nell'Aprile del 2002 la Commissione presentò al Consiglio

⁹¹ Secondo Weber, la burocrazia amministrativa si compone di funzionari stabili che amministrano e sono limitati dalle norme, ed è ispirata ad un concetto di autorità del tipo razionale-legale, cioè alla credenza della legalità di ordinamenti statuiti e al diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi. La burocratizzazione sarebbe quindi la conseguenza dello sviluppo di un sistema politico ed economico complesso, in cui i codici e i valori che guidano l'azione amministrativa sono essi stessi razionali, essendo formulati in un codice legale; in secondo luogo, l'applicazione delle norme astratte al caso concreto avviene secondo uno schema tipo, e infine i doveri di ciascun soggetto burocratico sono specifici e delimitati. Questi tre aspetti rendono il potere legale un potere razionale. Cfr. MAX WEBER., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr 1922, trad. italiana *Economia e Società*, Torino, Edizioni di Comunità 1995.

⁹² Se l'adozione di prassi amministrative ispirate alla concezione di potere razionale legale è suscettibile di garantire, seppur in teoria, rispetto delle norme e neutralità dell'azione amministrativa, il concetto di efficienza è invece estraneo a questa impostazione. Come nota Albrow, « Se definiamo l'efficienza secondo l'uso più frequente, e cioè come «il modo di realizzare un determinato fine ostacolando il meno possibile il raggiungimento degli altri», vediamo subito come essa non risponde a nessuna delle categorie weberiane di razionalità[...] In breve, egli non offre una teoria dell'efficienza, ma una elencazione delle procedure formali che prevalgono nell'amministrazione moderna». MARTIN ALBROW, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino 1973, pp. 84-85. Gran parte dei dibattiti successivi all'opera di Weber hanno appunto affrontato la questione della neutralità dell'azione amministrativa, che per alcuni non trova garanzia nella mera applicazione di procedure e norme di tipo razionale legale. Su questo aspetto si tornerà nei successivi capitoli, data la rilevanza che il problema ricopre in tutte le pubbliche amministrazioni contemporanee, non da meno quella europea.

⁹³ Cfr. ANTONIS ELLINAS AND EZRA SULEIMAN, *Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization*, in *Reforming the European Commission*, edited by MICHAEL BAUER, UK and USA, Routledge 2009.

la proposta di regolamento relativa all'adozione di un nuovo Statuto, ebbe anche inizio una fase di complesse e lunghe negoziazioni sindacali⁹⁴, che solo con notevoli difficoltà permisero infine l'approvazione del Regolamento n. 723/2004 il cui oggetto era il nuovo Statuto del personale delle Comunità e il Regime applicabile agli altri agenti, norma che tuttora disciplina l'organizzazione e il funzionamento della funzione pubblica europea, fatti salvi i minimi aggiustamenti apportati nel corso degli ultimi anni.

1.3.2- Il regolamento n.723/2004: il nuovo Statuto dei funzionari delle Comunità europee e Regime applicabile agli altri agenti.

La lettura dei punti del Preambolo del regolamento CE, EURATOM n. 723/2004, che modifica lo Statuto del 1968, permette di individuare immediatamente quali sono i punti chiave della riforma del 2004: reclutamento, carriera, organizzazione del personale. In particolare al punto 4 leggiamo che «L'obiettivo generale è di garantire che le risorse umane siano gestite nel modo più efficace possibile nell'ambito di una funzione pubblica europea caratterizzata dai principi di competenza, indipendenza, lealtà, imparzialità e permanenza, oltre che da diversità culturale e linguistica». La forma giuridica dello Statuto è ancora una volta il Regolamento, atto direttamente applicabile, obbligatorio in tutti i suoi elementi e di portata generale⁹⁵. Tale atto conferisce allo Statuto una forma rigida,

⁹⁴DAVID SPENCE AND ANNE STEVENS, *Staff and personnel policy in the Commission*, in *The European Commission*, edited by DAVID SPENCE AND GEOFFRY EDWARDS, London, John Harper Publishing 2006, p. 180.

⁹⁵ GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, Cedam 2010, pp. 146 e ss.

vincolando non solo le Istituzioni, ma anche gli Stati membri a porre in essere tutte le misure di loro competenza necessarie a garantire la sua attuazione⁹⁶.

Le norme dello Statuto si applicano quindi ai funzionari che sono impiegati stabilmente presso le Istituzioni dell'Unione europea, nominati mediante atto unilaterale dall'Autorità investita del potere di nomina. A questo proposito, in virtù degli artt. 1 bis e 1 ter dello Statuto, sono assimilati alle Istituzioni il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni, il Mediatore dell'Unione europea, il Garante europeo della protezione dei dati e le Agenzie⁹⁷. Il Regime applicabile agli altri agenti si applica invece agli agenti temporanei, ausiliari, contrattuali locali e ai consiglieri speciali. Lo Statuto non si applica al personale della Banca Centrale europea e della Banca europea degli Investimenti⁹⁸.

⁹⁶ Sentenza della Corte del 20 ottobre 1981, causa 137/80, *Commissione contro Belgio*, Raccolta, p. 2393. In tale occasione, la Corte ha affermato che «Come ha sottolineato la Commissione, lo Statuto del personale è stato stabilito con regolamento del Consiglio 29 febbraio 1968, n. 259, che presenta tutti i caratteri indicati dall'art. 189, 2° comma, del Trattato CEE, ai sensi del quale il regolamento ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. Ne consegue che, al di là degli effetti ch'esso produce nell'ordinamento interno dell'amministrazione comunitaria, lo Statuto obbliga altresì gli Stati membri ogni qualvolta la loro collaborazione sia necessaria per la sua attuazione. Pertanto, nel caso in cui una disposizione statutaria richieda provvedimenti di attuazione sul piano nazionale, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le opportune misure di carattere generale o particolare, ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE.»

⁹⁷ GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* op. cit. Le Agenzie, create a partire del 1975, sono organismi che svolgono a favore delle Istituzioni attività tecniche e di supporto informativo, di coordinamento e di mediazione, ed essendo dislocate nei vari Stati nazionali rispondono ad una logica di decentralizzazione.

⁹⁸ Per quanto concerne la Banca Centrale Europea, il Protocollo sullo Statuto del Sistema europeo delle Banche Centrali e della Banca Centrale europea stabilisce, all'art. 36, che « Il consiglio direttivo, su proposta del Comitato esecutivo, stabilisce le condizioni di impiego dei dipendenti della BCE. La Corte di giustizia ha giurisdizione su tutte le controversie fra la BCE e i propri dipendenti nei limiti e alle condizioni stabiliti nelle condizioni di impiego.» Per quanto riguarda la Banca Europea degli Investimenti, il Protocollo sullo Statuto della banca europea per gli Investimenti stabilisce, all'art. 11.7 che «I membri del personale della Banca sono posti sotto l'autorità del presidente. Essi sono da lui assunti e licenziati. Nella scelta del personale, si deve tener conto non solo delle attitudini personali e delle qualificazioni professionali, ma anche di una equa partecipazione dei cittadini degli Stati membri. Il regolamento interno determina l'organo competente per adottare le disposizioni applicabili al personale.» I protocolli sono allegati al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. L'esclusione di questa tipologia di personale dal regime Statutario potrebbe essere riconducibile, a giudizio di scrive, sia alla peculiarità tecnica delle

Oltre allo Statuto, altre fonti provvedono a disciplinare aspetti del rapporto di lavoro e dell'attività del funzionario e dell'agente; tra questi, il *Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee*⁹⁹, richiamato dall'art. 23 dello Statuto, in cui sono elencati i privilegi e le immunità di carattere fiscale e tributario, di cui agenti e funzionari godono nell'interesse esclusivo della Comunità e di cui fruiscono solo nell'esercizio della loro attività, riservandosi le Istituzioni la facoltà di decidere in quali casi i funzionari possano avvalersi di tali prerogative¹⁰⁰.

Oltre allo Statuto, ciascuna Istituzione può adottare ulteriori atti, quali le *Dispositions général d'exécution*, direttive interne, comunicazioni, codici di comportamento: questi atti non possono in alcun modo derogare in maniera restrittiva o estensiva le disposizioni dello Statuto¹⁰¹.

Al fine di comprendere a quali soggetti si applichi concretamente lo Statuto e il Regime applicabile agli altri agenti (RAA), occorre fare chiarezza sulle tipologie di personale prestanti servizio presso le Istituzioni e altri organi dell'Unione. Tale personale si suddivide quindi in due grandi categorie, il personale interno e quello esterno; per personale esterno indichiamo tutte quelle categorie di lavoratori non contemplate dallo Statuto, a cui quindi non si applicano tali disposizioni, mentre il

funzioni svolte dalla BCE e dalla BEI, quanto anche alla consolidata prassi di autogoverno e indipendenza rispetto al restante quadro istituzionale. Sul punto, v. STEFANIA BARONCELLI, *Quale ruolo per la Banca centrale europea?*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 Giugno 2004, pp. 411-413, e PHILIP BRENTFORD, *Constitutional Aspects of the Independence of the European Central Bank*, in «The International and Comparative Law Quarterly», Vol. 47 n. 1 Jen. 1998, pp. 88 e ss.

⁹⁹Il protocollo, come nei casi precedenti, è allegato al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, n. C 83, 30 Marzo 2010.

¹⁰⁰ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea* Op. cit, p.22.

¹⁰¹SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit. pp. 169 e ss. Per quanto concerne i Codici di comportamento, l'autrice osserva come il Codice di buona condotta amministrativa introdotto dalla Commissione Prodi mirasse in realtà a disciplinare i rapporti tra i cittadini e l'amministrazione della Commissione, piuttosto che a dettare nuove norme e principi relativi alla organizzazione della funzione pubblica europea.

personale interno si suddivide a sua volta in due categorie, personale interno permanente (funzionari) e personale interno non permanente (agenti). Il personale interno non permanente è a sua volta suddiviso in due tipologie, personale assunto con contratto di diritto pubblico e personale assunto con contratto di diritto privato. Rimandando ad un momento successivo l'analisi della categoria del personale esterno, concentriamo ora la nostra attenzione su quello interno. In primo luogo, sia i funzionari che gli agenti sono sottoposti alla giurisdizione del Tribunale della funzione pubblica¹⁰², avverso le cui decisioni è possibile ricorrere in appello al Tribunale di primo Grado ed eccezionalmente alla Corte di Giustizia. L'art. 1 bis dello Statuto chiarisce la definizione di funzionario: « È funzionario delle Comunità ai sensi del presente statuto chiunque sia stato nominato, alle condizioni in esso previste, ad un impiego permanente presso un'istituzione delle Comunità mediante atto scritto dell'autorità di detta istituzione che ha il potere di nomina». Come rileva Sassi, tre sono quindi le condizioni necessarie affinché un soggetto acquisisca lo status di funzionario: l'appartenenza ad una delle Istituzioni comunitarie o agli altri organi individuati dallo Statuto; essere nominati da un atto unilaterale dall'autorità avente il potere di nomina; la presenza di un impiego permanente. Col termine funzionario «si designa, dopo l'adozione dello Statuto del 1962, il personale nominato unilateralmente ad un impiego permanente presso una istituzione e che sia soggetto ad uno Statuto»¹⁰³. La riforma del 2004 ha introdotto una nuova organizzazione funzionale del personale interno permanente.

¹⁰² Il Tribunale di primo grado è stato istituito con decisione del Consiglio nel 2004. Sulla sua giurisdizione e in genere sulla giurisprudenza comunitaria in materia di funzione pubblica si ritornerà in maniera dettagliata nel proseguo del capitolo. Sul punto v. ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea* Op. cit., pp.48 e ss.. e GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* op. cit., pp 55 e ss. e 275 e ss.

¹⁰³SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* op. cit. p. 122.

Il precedente meccanismo prevedeva quattro categorie suddivise a loro volta in gradi¹⁰⁴, ma tale organizzazione era ormai giudicata inadatta ad esprimere i compiti della nuova funzione pubblica comunitaria per due motivi: da un lato, il personale inserito nella categoria D era incaricato dello svolgimento di compiti ormai in gran parte eseguiti da procedure informatizzate, e dall'altro questa organizzazione rappresentava un ulteriore ostacolo alla progressione di carriera dei funzionari. Il nuovo schema prevede due categorie, gli amministratori AD e gli assistenti AST, i primi suddivisi in 8 gradi e i secondi in 11 gradi. Ai primi sono attribuite funzioni direttive, di progettazione di studio, linguistiche ovvero scientifiche, mentre alla categoria AST sono devolute funzioni esecutive e di ufficio. Questo nuovo sistema dovrebbe agevolare nelle intenzioni la progressione dei giovani funzionari verso gli incarichi apicali¹⁰⁵.

Il personale interno non permanente presenta caratteristiche diverse rispetto a quello permanente, in particolare per quanto riguarda la configurazione giuridica del rapporto di lavoro, essendo legato all'amministrazione da un rapporto contrattuale. La Commissione Prodi ha voluto far chiarezza sui meccanismi di reclutamento, sulle funzioni, sulle retribuzioni di questa categoria di personale, giacchè la Commissione Santer era stata, tra gli altri aspetti, accusata di ostacolare le promozioni dei funzionari mediante l'inserimento degli agenti nelle posizioni permanenti evitando a questi le complesse procedure concorsuali destinate ai funzionari, e di sprecare i fondi della Comunità per la retribuzione di personale le cui funzioni potevano essere agevolmente svolte da personale permanente. Il presidente Prodi decise quindi in primo luogo che l'assunzione di nuove funzioni,

¹⁰⁴ *Supra*. §1.2.2.

¹⁰⁵ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit, p. 181.

in particolare da parte della Commissione, si sarebbe accompagnata da una chiara indicazione degli eventuali organici da assumere per il raggiungimento degli obiettivi¹⁰⁶. Il RAA prevede quindi adesso cinque categorie di agenti: gli agenti temporanei, gli agenti ausiliari, gli agenti contrattuali, gli agenti locali e i consiglieri speciali. Gli agenti temporanei sono impiegati per ricoprire temporaneamente incarichi permanenti ovvero «l'agente assunto per svolgere funzioni presso una persona che assolva un mandato previsto dai Trattati che istituiscono le Comunità oppure dal trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee o presso un presidente eletto di una istituzione o di un organo delle Comunità, di un gruppo politico del Parlamento europeo o del Comitato delle regioni oppure di un gruppo del Comitato economico e Sociale e che non sia scelto tra i funzionari delle Comunità» secondo quanto stabilito dall'art. 2.2 del RAA. Tra gli agenti temporanei ritroviamo quindi i membri dei gabinetti dei Commissari, e la scadenza del loro contratto è quindi legata alla durata della carica del Commissario. In tutti gli altri casi il contratto ha una durata di quattro anni, rinnovabile una sola volta per due anni consecutivi.

Gli agenti ausiliari, non inseriti nell'organico, vengono impiegati ora per sostituire un funzionario oppure un agente temporaneo, o per lo svolgimento di funzioni amministrative di carattere provvisorio. Il loro contratto ha una durata di tre anni, ma dal 2006 è stata eliminata la possibilità di assumere nuovi agenti ausiliari, secondo quanto stabilito dall'art. 52 del RAA¹⁰⁷; tale categoria risulta quindi nei

¹⁰⁶ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit, pp. 192-193.

¹⁰⁷ Tale art. dispone che «La durata effettiva del contratto di un agente ausiliario, compresa la durata dell'eventuale rinnovo del contratto stesso, non può superare i tre anni né oltrepassare il 31 dicembre 2007. Dopo il 31 dicembre 2006 non possono più essere assunti agenti ausiliari.»

fatti eliminata, proprio con l'obiettivo di rispondere all'esigenza di razionalizzazione organica e di spesa, attribuendo tali funzioni ad altre categorie di agenti o procedendo alla loro esternalizzazione.

Gli agenti contrattuali sostituiscono in sostanza il personale di categoria D, svolgendo funzioni non essenziali o ausiliarie; essi sono impiegati inoltre nelle numerose Agenzie e Agenzie esecutive, con contratti la cui durata massima oscilla dai tre ai cinque anni, rinnovabili soltanto in alcuni casi e al massimo una sola volta¹⁰⁸.

Gli agenti locali sono invece impiegati nelle sedi locali delle Istituzioni europee, mentre i consiglieri speciali sono chiamati a svolgere le loro prestazioni in maniera regolare ovvero più determinata, trattandosi di professionisti o di funzionari di grande esperienza che attendono l'età del pensionamento.

Il personale esterno è una categoria residuale rispetto alle precedenti, ad essa non si applicano quindi le disposizioni del RAA: mentre gli agenti sono legati all'amministrazione da un contratto di diritto pubblico, il personale esterno è invece legato da un contratto di diritto privato. In questa categoria rientrano in particolare gli esperti nazionali distaccati, una categoria introdotta nel 1988 da una decisione del Parlamento europeo, con lo scopo di incentivare gli scambi di informazioni e l'integrazione tra le amministrazioni nazionali e quella comunitaria, ma altresì con l'obiettivo di beneficiare di competenze tecniche e settoriali che possono essere maggiormente fornite da personale proveniente dal settore privato, più che dalle pubbliche amministrazioni nazionali. La retribuzione di questo personale resta a carico del datore di lavoro, mentre le Istituzioni

¹⁰⁸ Art. 3 *bis* e 3 *ter* del RAA.

europee provvedono esclusivamente alle spese di viaggio e soggiorno; tuttavia, nell'espletamento delle loro funzioni e per tutta la durata della loro permanenza, essi agiscono nell'esclusivo interesse dell'Unione.

Le procedure di reclutamento sono illustrate nel Titolo III Capitolo I dello Statuto. Requisiti della nomina a funzionario per coloro che superano le procedure concorsuali sono il possesso della cittadinanza di uno degli Stati appartenenti all'Unione, il godimento dei diritti civili e politici, l'osservanza delle leggi riguardanti gli obblighi militari, la conoscenza approfondita e soddisfacente di almeno due lingue dell'Unione; infine il superamento di un periodo di stage. La riforma del 2004, ispirandosi a criteri di parità di trattamento e proporzionalità¹⁰⁹, ha eliminato il limite di età per l'ammissione alle selezioni, ma ha altresì rinforzato il principio dell'equilibrio geografico, stabilendo all'art. 27 che «Le assunzioni debbono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, rendimento e integrità, assunti secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri delle Comunità». Nella prassi, ciò significa che l'Autorità con potere di nomina (Aipn) è legittimata a scegliere, a parità di punteggio, un candidato di una determinata nazionalità al fine di mantenere tale equilibrio geografico, o anche che vengano banditi concorsi ad hoc in vista dell'entrata di nuovi Stati, in maniera tale da assumere personale esperto di quella determinata nazionalità¹¹⁰.

L'organizzazione delle procedure concorsuali è stata affidata, con decisione 2002/621/CE, all'Ufficio europeo per la selezione del personale, EPSO, istituito

¹⁰⁹ Cfr. SILVIA SASSI, Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche Op. cit., pp. 243-244.

¹¹⁰ V. le recenti procedure di selezione bandite dall'EPSO a partire dalla seconda metà del 2012 finalizzate al reclutamento di personale di lingua Croata da inserire a vari livelli dell'amministrazione dell'Unione, v. http://europa.eu/epso/index_it.htm

con l'obiettivo di razionalizzare e rendere maggiormente omogenee le procedure di selezione, sia per quanto riguarda il loro svolgimento sia per la tempistica con cui bandire i concorsi, con l'obiettivo di ridurre i costi delle procedure e le inefficienze organizzative¹¹¹. La funzione dell'EPSO è quella organizzare i concorsi generali e le procedure di selezione, di provvedere alla pubblicazione e alla pubblicizzazione del bando di concorso, all'organizzazione di diverse prove, alla verifica del rispetto delle condizioni generali da parte dei candidati, e di fornire un servizio di supporto ai comitati di selezione a livello amministrativo, logistico e nella elaborazione dei dati, e nella gestione degli elenchi di riserva, assicurando il rispetto delle procedure da parte dei comitati di selezione.

Salvo eccezioni che illustreremo in seguito, il normale canale di accesso al lavoro nell'amministrazione europea è il concorso. Esistono due tipologie di concorso, il concorso generale finalizzato alla copertura di posti vacanti e il concorso di riserva, finalizzato alla formazione di una lista da impiegare per future assunzioni. Per quanto concerne il concorso generale, occorre distinguere tra concorsi esterni rivolti al reclutamento di nuove unità, e i concorsi interni che permettono la promozione o il trasferimento di personale già impiegato presso l'Unione. L'art. 29 dello Statuto prevede infatti che «Per assegnare i posti vacanti in un'istituzione, l'autorità che ha il potere di nomina, dopo aver esaminato: a) le possibilità di occupare il posto mediante: i) trasferimento o ii) nomina conformemente all'articolo 45 bis o iii) promozione all'interno dell'istituzione; b) le domande di trasferimento presentate da funzionari dello stesso grado di altre istituzioni e/o le

¹¹¹ L'istituzione dell'EPSO ha risposto soprattutto alla richiesta di riduzione dei costi e di eliminazione della eccessiva diversità nelle procedure di selezione, nonché alla difficoltà da parte delle Istituzione nel gestire il gran numero di domande per la partecipazione ai concorsi. Cfr. DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit, p. 184.

possibilità di organizzare un concorso interno all'istituzione aperto unicamente ai funzionari e agli agenti temporanei di cui all'articolo 2 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee, bandisce un concorso per titoli o per esami, ovvero per titoli ed esami». Prima di bandire un concorso per esterni, l'Aipn è tenuta a valutare se esista quindi la possibilità di impiegare personale già presente in organico, con una chiara finalità di razionalizzazione della gestione e delle spese, tuttavia l'Aipn non è obbligata a ricollocare il personale, ma esclusivamente a procedere in via preliminare a questa valutazione, sicché dopo il espletamento, essa può decidere di procedere ad un concorso esterno, laddove lo ritenga opportuno¹¹².

La procedura concorsuale si compone delle seguenti fasi: quella preparatoria, quella della selezione; quella della scelta del candidato da parte dell'Aipn; e infine la fase costitutiva del nuovo rapporto di lavoro.

La fase preparatoria si avvia con l'avviso del posto vacante, che permette di valutare la possibilità di ricoprire il posto mediante un concorso interno; in caso contrario si procede con la pubblicazione del bando di selezione, che deve presentare le stesse caratteristiche dell'avviso del posto vacante; il bando deve contenere informazioni dettagliate circa la natura del posto da ricoprire, i requisiti di accesso e le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali. Tra la data di pubblicazione del bando e la data di svolgimento delle prove (che devono avvenire almeno dopo due mesi) l'Istituzione provvede a nominare la commissione giudicatrice, alla quale prendono parte anche membri del comitato del personale. Lo Statuto stabilisce che nella nomina delle commissione

¹¹² SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit., pp. 246-247.

giudicatrice si debba rispettare il principio di eguaglianza tra uomo e donna e si debbano scegliere commissari in grado di valutare in maniera obiettiva i livelli di performance dei candidati, ma nel contempo nulla è specificato circa il mantenimento di un equilibrio geografico all'interno di essa. Tuttavia, su quest'ultimo aspetto è opportuno specificare che le nuove procedure di selezione introdotte dall'EPSO nel 2010 prevedono che una prima fase concorsuale venga svolta nei singoli Stati, mediante l'impiego di piattaforme informatiche che permettono ai candidati di svolgere la prima prova selettiva direttamente dai loro pc¹¹³.

La fase di selezione, che si avvia mediante pubblicazione del bando di concorso, consiste nell'espletamento delle procedure concorsuali, che possono consistere in una valutazione dei titoli, in una prova di esame ovvero in una valutazione per titoli ed esami. La Commissione giudicatrice deve quindi provvedere ad esaminare i curricula dei candidati per valutare l'ammissione al concorso, e nel caso di concorso per titoli ovvero per titoli ed esami, deve operare anche una valutazione comparativa dei titoli stessi. A partire dal 2010, l'EPSO ha introdotto nuove tipologie di esame, che mirano ad a valutare le competenze del candidato rispetto alle conoscenze, e che nella prima prova hanno sostituito i test relativi alle conoscenze circa l'assetto istituzionali e le politiche dell'Unione con domande finalizzate ad apprezzare le capacità cognitive del candidato mediante test di ragionamento verbale, numerico ed astratto.

La seconda prova è di natura pratica e consiste nella risoluzione di un caso concreto, con sensibili differenze tra le prove destinate agli amministratori, agli

¹¹³Le novità circa le procedure concorsuali sono descritte sul sito dell' EPSO: http://europa.eu/epso/discover/selection_proced/selection/index_it.htm.

assistenti e ai linguisti, prove che se superate conducono poi al colloquio orale. Dopo aver espletato tali procedure concorsuali, la commissione compila la lista degli idonei, che deve comprendere un numero di candidati pari almeno al doppio dei posti da ricoprire. A questo punto, l'Aipn, in base all'art. 30 comma 2 dello Statuto, sceglie i candidati dalla lista degli idoneità, non essendo obbligata ad osservare l'ordine di graduatoria: questo aspetto è sicuramente quello più interessante, rimasto praticamente immutato nel corso degli anni, che nelle intenzioni dovrebbe permettere all'Aipn di scegliere il candidato valutando non solo le sue capacità e le sue conoscenze- espresse queste durante la procedura concorsuale- ma anche di considerare ulteriori aspetti. Questa prassi, che come osservato nei paragrafi precedenti, convince spesso i candidati che requisito per l'assunzione, oltre al superamento delle prove, sia anche il possedere la giusta rete di conoscenze, continua a permanere, nonostante le varie riforme intervenute sullo Statuto, in ultimo quella del 2004. La discrezionalità dell'Aipn è stata confermata anche dalla giurisprudenza, che ha dovuto affrontare molteplici ricorsi da chi, pur avendo raggiunto i primi posti in graduatoria, si è visto superare da candidati con punteggi notevolmente inferiori¹¹⁴. Il candidato selezionato è quindi sottoposto ad un periodo di prova di 9 mesi, lo stage, finalizzato sia a formare il potenziale funzionario o agente, sia a valutare sul campo le sue competenze. L'art. 34 stabilisce infatti che «Al più tardi un mese prima dello scadere del periodo di prova viene compilato un rapporto sulle capacità dell'interessato ad espletare i compiti corrispondenti alle sue funzioni nonché sul rendimento e comportamento in servizio. Il rapporto è comunicato all'interessato che può formulare

¹¹⁴V. Corte Giust., sent. 15/12/1966, causa 62/65, *Serio c Commissione CEEA*, in Raccolta., 759 e ss, e più recentemente Tribunale di Primo Grado, 19/09/1996, causa T 158-94, *Brunagel c. Parlamento europeo*, in Raccolta della Giurisprudenza, InfoCuria.

osservazioni per iscritto entro il termine di otto giorni.[...] Il funzionario in prova che non abbia dimostrato qualità professionali sufficienti per essere nominato in ruolo è licenziato. Tuttavia, l'autorità che ha il potere di nomina può, a titolo eccezionale, prolungare il periodo di prova per una durata massima di sei mesi, eventualmente assegnando il funzionario ad un altro servizio». Come osservato, il termine licenziamento risulterebbe qui inappropriato, giacché il candidato non risulta in questa fase ancora assunto. Questa metodologia di corso-concorso è in realtà un tipico esempio di come le procedure amministrative europee siano una commistione di varie prassi continentali, in particolare in questo caso la formazione in itinere sembra mutuata soprattutto dalla tradizione britannica, che usa preferire generalisti da formare poi sul campo¹¹⁵. L'organizzazione e lo svolgimento dello stage e tutta la fase formativa del candidato è compiuta dall'European Administrative School¹¹⁶ (EAS), istituita nel 2005 col compito più generale di fornire formazione continua al personale delle Istituzioni.

Accanto al concorso generale, l'art. 29 dello Statuto prevede anche il c.d concorso di riserva, con il quale le Istituzioni compilano una lista di idonei che costituisce per l'appunto una lista di riserva a cui attingere nel caso si verifichi una vacanza di posti, in modo da sopperirvi in maniera rapida senza creare rallentamenti all'amministrazione. Gran parte dei funzionari viene attualmente con questa procedura, che tuttavia non osta alla organizzazione periodica di concorsi generali¹¹⁷. Per concludere la disamina delle procedure di reclutamento, occorre ricordare infine il disposto dell'art. 29 comma 2 dello Statuto, che prevede la facoltà di assumere candidati per i vertici apicali dell'amministrazione senza

¹¹⁵SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit., pp. 236-237 e 258-259.

¹¹⁶DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit, p. 184.

¹¹⁷ SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit p. 261.

ricorrere al concorso: « Per l'assunzione del personale di inquadramento superiore (direttori generali o loro equivalenti di grado AD 16 o 15 e direttori o loro equivalenti di grado AD 15 o 14) nonché, in casi eccezionali, per impieghi che richiedano una speciale competenza, l'autorità che ha il potere di nomina può adottare una procedura diversa da quella del concorso». Nonostante questa procedura rientri nella completa discrezionalità dell'Aipn, è pur vero che la selezione deve avvenire con la comparazione dei titoli dei candidati. Anche dopo la riforma del 2004 rimane la prassi di nominare in via diretta e senza procedura concorsuale i vertici dell'amministrazione dell'Unione, prassi che risponde all'esigenza di affidare la direzione dell'amministrazione a personale che sia fedele al vertice politico di turno¹¹⁸.

La vera introdotta dalla riforma del 2004 risulta però essere la modifica delle procedure di avanzamento di carriera, strettamente connesse al nuovo assetto gerarchico che ha condotto all'introduzione delle categorie AD e AST: la nuova organizzazione rappresenta infatti un primo strumento per introdurre maggiore trasparenza circa le possibilità di avanzamento di grado e categoria. Agli artt. 43 e ss. lo Statuto provvede a disciplinare le procedure di promozione, che oggi risultano essere maggiormente legate al merito rispetto all'anzianità, con lo scopo di affrontare le critiche di denunciava il clientelismo e le pratiche lobbyste caratterizzanti le occasioni di avanzamento, fenomeni questi che causavano spesso demotivazione e frustrazione tra i funzionari. Lo Statuto prevede annualmente un scatto all'interno del grado attribuito per anzianità e quindi automatico, e uno scatto attribuito sulla base esclusiva del merito, valutato mediante rapporti stilati

¹¹⁸ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op cit., pp. 80 e 81.

annualmente che tengono conto del raggiungimento degli obiettivi da parte del funzionario, insieme alle nuove competenze sviluppate e alla condotta tenuta in servizio. Questa valutazione viene espressa in un punteggio che accumulandosi permette al funzionario di aspirare all'avanzamento nel grado, fermo restando il principio per il quale l'avanzamento di carriera risulta essere non un diritto, ma appunto una legittima aspirazione¹¹⁹.

Il passaggio dal gruppo di funzione AST a quelle AD è ora molto più articolato, giacché possono aspirare a questa promozione esclusivamente i funzionari che siano stati selezionati dall'Aipn per prendere parte ad un periodo di formazione organizzato dall'EAS, e che abbiano concluso tale periodo superando una prova scritta finale. Tale avanzamento può essere realizzato anche mediante concorso interno previsto dall'art. 29 dello Statuto, laddove l'Istituzione lo ritenga opportuno: a queste selezioni possono partecipare anche gli agenti temporanei, purché abbiano prestato almeno 10 anni di servizio. Quest'ultima previsione è molto importante, giacché altra critica mossa in passato alle procedure di reclutamento era proprio quella che vedeva nei concorsi interni una scorciatoia per impiegare a tempo indeterminato varie tipologie di agenti.

Il Titolo II dello Statuto è dedicato alla disciplina dei diritti e doveri del funzionario. Per quanto concerne i doveri, la riforma del 2004 ha apportato alcune modifiche che recepiscono le decisioni giurisprudenziali di quasi mezzo secolo. L'art. 11 disciplina il dovere di indipendenza, stabilendo che «Il funzionario deve esercitare le sue funzioni e conformare la sua condotta al dovere

¹¹⁹ ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà* Op. cit, p.29. L'autrice inoltre osserva come la concessione dell'avanzamento del grado debba essere ispirato al principio di uguaglianza, che si sostanzia nel non trattare in maniera dissimile situazioni identiche e nel non trattare in maniera identica situazioni differenti.

di servire esclusivamente le Comunità, senza chiedere né accettare istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona estranei alla istituzione di appartenenza. Il funzionario svolge gli incarichi affidatigli in maniera obiettiva e imparziale e nel rispetto del proprio dovere di lealtà verso le Comunità». Il riferimento al dovere di imparzialità è una innovazione introdotta nel 2004, che sottolinea l'obbligo per il funzionario di perseguire nell'esercizio delle sue funzioni esclusivamente l'interesse dell'Unione, col divieto di accettare istruzioni ovvero ingerenze provenienti da parte estranee rispetto alle Istituzioni, primi tra tutti gli Stati membri. È fatto altresì divieto al funzionari di accettare doni o onorificenze nel periodo di servizio, e di trattare questioni che implicino direttamente un suo interesse personale o familiare, disponendo l'Aipn della facoltà di dispensare il funzionario dalle responsabilità relative a tali questioni.

Il dovere di lealtà è stato inserito nello Statuto soltanto nel 2004, nonostante esso fosse già stato ampiamente affermato dalla giurisprudenza, che derivava l'obbligo di lealtà dal disposto degli artt. 12 e 21 dello Statuto relativo alla dignità della funzione e all'obbedienza gerarchica. Il dovere di lealtà appare un obbligo centrale nel contesto dei doveri del funzionari, e sembra quindi condivisibile¹²⁰ il punto di vista di chi ritiene il principio di lealtà un requisito fondamentale di una corretta azione amministrativa, giacché i funzionari sono obbligati a svolgere le loro funzioni in maniera leale, senza inficiare con condizionamenti e punti di vista personali i procedimenti attuativi delle scelte politiche, secondo il ben noto principio di separazione tra politica e amministrazione. Il dovere di lealtà è quindi sancito dall'art. 17 bis dello Statuto, secondo il quale «Il funzionario ha diritto alla

¹²⁰ ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà* Op. cit, pp. 39 e ss.

libertà di espressione, nel rispetto dell'obbligo di lealtà e imparzialità»: un principio questo caratterizzante tutti i regimi di pubblico impiego nazionali, ma che nel contesto europeo ed in generale di una funzione pubblica internazionale sembra acquisire maggiore rilievo, considerando le molteplici pressioni-provenienti da parte di lobbies, Stati nazionali- suscettibili di influire sulla condotta e sull'operato del funzionario, in questo caso europeo¹²¹. Nella sostanza, il dovere di lealtà impone ai funzionari di mantenere il segreto professionale, richiedere all'Aipn l'autorizzazione per lo svolgimento di altre attività professionali, l'obbligo di assistere il superiore gerarchico, di astenersi da qualsiasi azione lesiva della dignità propria o altrui¹²², l'obbligo di segnalare ai superiori gerarchici eventuali casi di frode ed irregolarità lesivi degli interessi dell'Unione, segnalazione che può essere altresì presentata all'OLAF¹²³, inoltre, senza l'autorizzazione dell'autorità che ha il potere di nomina, il funzionario non può a nessun titolo deporre in giudizio su fatti di cui sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio.

Il dovere di lealtà è strettamente connesso alla libertà di espressione dei funzionari, secondo la lettera dell'art.17 bis dello Statuto, che, come vedremo a breve, ha recepito numerose spinte provenienti da una giurisprudenza che seppur non copiosa ha fissato col tempo importanti principi.

Il funzionario che, con dolo o colpa, venga meno agli obblighi prescritti dallo Statuto, è suscettibile di incorrere in una sanzione disciplinare, comminata al

¹²¹ SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit p. 342.

¹²² V. l'art. 12 relativo alle molestie morali ovvero di natura sessuale.

¹²³ L'OLAF è un organo amministrativo indipendente istituito nel 1999 col compito di indagare sui casi di corruzione e irregolarità commessi in seno alle Istituzioni, con poteri di indagine relativi ad eventuali attività illecite lesive degli interessi dell'Unione poste in essere dai funzionari e dagli agenti, perseguibili in sede disciplinare o penale.

termine di un articolato procedimento amministrativo, avverso la quale è previsto il ricorso in via giurisdizionale¹²⁴. Le indagini amministrative preliminari vengono svolte dall'Ufficio di indagine di disciplina della commissione UIDC ovvero dall'OLAF, informando il funzionario o l'agente in merito all'indagine condotta a suo carico, affinché questi possa presentare delle osservazioni. Le indagini preliminari si concludono con la formulazione di una raccomandazione che tenga conto sia degli elementi di fatto quanto di diritto relativi alla condotta oggetto del procedimento; l'Aipn, sulla base di tale raccomandazione, può quindi decidere di non procedere, di formulare un semplice ammonimento o una mera nota di biasimo, o ancora avviare un procedimento disciplinare presso la Commissione di disciplina. In quest'ultimo caso, l'Aipn invia alla Commissione di disciplina un rapporto descrittivo della natura dell'illecito contestato, e contestualmente il funzionario o l'agente viene informato affinché possa preparare la sua difesa. Se nel corso di questo procedimento il funzionario si dichiara colpevole, allora l'Aipn può comminare una sanzione consistente al massimo nell'inquadramento allo scatto inferiore; in caso contrario, la Commissione di disciplina¹²⁵ formula a maggioranza un parere motivato, sulla base del quale l'Aipn assumerà una decisione motivata contro il funzionario. Nel caso in cui si accerti l'estraneità del funzionario alle accuse, questi può richiedere all'Aipn di essere compensato mediante la pubblicazione della decisione dell'Aipn. Avverso le decisioni dell'Aipn assunte a conclusione del procedimento disciplinare, è possibile il ricorso in via giurisdizionale presso il Tribunale della funzione pubblica: condizioni di ricevibilità del ricorso sono l'interesse ad agire del ricorrente e il

¹²⁴Art. 90-91 Titolo VII dello Statuto.

¹²⁵La terzeità e l'imparzialità della Commissione di disciplina sono garantiti dalla presenza di una rappresentanza del personale, secondo quanto stabilito dall'art. 5 dell'Allegato IX allo Statuto.

pregiudizio per lui scaturente dall'atto impugnato, sicchè sono legittimati ad agire non soltanto funzionari ed agenti, ma altresì i candidati ad un concorso, i dipendenti in pensione, gli aventi causa del funzionario deceduto, i tirocinanti non ancora titolari dell'impiego. Il ricorso deve essere presentato contro l'Istituzione cui appartiene l'Aipn, entro tre mesi dalla notifica della decisione ovvero, in caso di decisione implicita di rigetto, entro tre mesi dalla data in cui scade il termine per la decisione amministrativa. Il ricorso ha per oggetto la richiesta di annullamento della decisione dell'Aipn ovvero la domanda di risarcimento dei danni scaturenti da un atto ovvero da un comportamento dell'istituzione, fermo restando che le sorti dell'azione di risarcimento, laddove intrapresa, sono legate all'esito del ricorso per l'annullamento. Il Tribunale della funzione pubblica ha quindi il compito di valutare gli eventuali difetti della decisione, quali l'incompetenza, il vizio di forma o di procedura, la violazione di diritto e lo sviamento di potere: una volta accertato che l'atto risulti viziato, esso provvede ad emettere una sentenza di annullamento, cui l'Istituzione interessata deve dare esecuzione. Le decisioni del Tribunale della funzione pubblica possono essere impuginate davanti al Tribunale di I grado, e, soltanto in limitatissimi casi, laddove si rischi di pregiudicare la coerenza dell'ordinamento comunitario e l'uniformità di applicazione delle norme, le sentenze emesse dal Tribunale possono essere impuginate davanti la Corte di Giustizia; l'impugnazione della sentenza del Tribunale di I grado può avvenire tuttavia per soli motivi di diritto, configurandosi quindi come un giudizio di cassazione, piuttosto che di appello.

I ricorsi presentanti dal personale dell'Unione al Tribunale della funzione pubblica sono numerosissimi, considerando anche il regime delle spese

particolarmente favorevole, giacché secondo l'art. 70 del regolamento di procedura della Corte, le spese processuali ricadono sempre sull'amministrazione, anche laddove essa non sia soccombente, salvo le spese che vengono giudicate vessatorie; qualora invece l'impugnazione della sentenza del Tribunale di I grado venga fatta dal funzionario, ricadranno su di questi, in caso di soccombenza, tutte le spese processuali¹²⁶. Nel corso del 2011, sono state 159 le nuove cause promosse davanti il Tribunale della funzione pubblica, e 166 le cause definite; il 66,67 % delle cause sono state promosse, nel corso dello stesso anno, contro la Commissione europea- presso i cui uffici presta servizio gran parte del personale dell'Unione- mentre delle 166 cause definite, i ricorsi respinti integralmente sono stati 54, e i ricorsi giudicati irricevibili e infondati 45, a fronte di soli 7 ricorsi accolti integralmente. Il numero maggiore di ricorsi ha per oggetto questioni di carattere pecuniario e retributivo, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto dell'adeguamento annuale delle retribuzioni. Sempre nello stesso anno, in 8 casi (sempre sulle 166 cause definite) è stata trovata una composizione amichevole - tali cause così composte non danno infatti luogo a decisioni impugnabili- e la percentuale di impugnazione delle sentenze del Tribunale della funzione pubblica davanti al tribunale di I grado è stata del 34,92%; a questo proposito è interessante osservare che, benché Il Tribunale della funzione pubblica dichiara di adoperarsi per agevolare la composizione amichevole delle controversie, il numero dei tentativi andati a buon fine sia estremamente esiguo¹²⁷, così come è da osservare che il numero dei ricorsi irricevibili e infondati sia ancora elevato¹²⁸.

¹²⁶ GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* Op. cit., pp. 275 e ss.

¹²⁷ Statistiche giudiziarie del Tribunale della Funzione Pubblica, anno 2011, www.curia.europa.eu.

¹²⁸ Come osserva TESAURO, il Tribunale della funzione pubblica utilizza una certa parsimonia nel rilevare casi di sviamento di potere e nel giudicare circa il potere discrezionale

A fronte di numerosi doveri, i funzionari europei sono destinatari di altrettanti diritti, patrimoniali e non. Per quanto concerne i primi, la riforma del 2004 ha perseguito due obiettivi specifici: introduzione di un aumento di retribuzione legato al merito e migliorare il coefficiente di correzione per adeguare tempestivamente la retribuzione dei funzionari all'aumento del costo della vita negli Stati membri. È stato così introdotto un meccanismo di adeguamento pluriennale della retribuzione su base quadriennale, e l'attuale piano scadrà il 31 dicembre 2012. Alle retribuzioni vanno poi affiancati gli assegni familiari – riconosciuti oltre che al coniuge anche al convivente del funzionario – l'assicurazione sanitaria per il funzionario e i suoi congiunti, i rimborsi spesa. A fronte di ciò, i funzionari godono di un regime di tassazione particolarmente agevolato, giacché sono sottratti ai tributi nazionali e tenuti al pagamento di una imposta unica, un prelievo speciale pagato mensilmente che subisce un incremento annuale. Raggiunti i 63 anni, il funzionario è messo al riposo, salva la possibilità di allungare o anticipare di qualche anno l'età del pensionamento; il pagamento della pensione è a carico dell'Unione, cui i funzionari partecipano mediante il versamento di contributi durante gli anni del servizio¹²⁹.

Per quanto concerne i diritti non patrimoniali, la novità più rilevante è rappresentata dalla esplicita formulazione del diritto alla libertà di espressione, formalizzato ora dall'art. 17 bis dello Statuto, secondo il quale « Il funzionario ha diritto alla libertà di espressione, nel rispetto dell'obbligo di lealtà e imparzialità[...]il funzionario che intende pubblicare o far pubblicare, solo o in collaborazione, un qualsiasi documento il cui oggetto riguardi l'attività delle

dell'amministrazione, in particolare per ciò che riguarda l'organizzazione dei suoi servizi. Cfr. GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* Op. cit., pp. 275 e ss.

¹²⁹ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op. cit, p. 189.

Comunità ne informa preliminarmente l'autorità che ha il potere di nomina». L'espressa introduzione di questo diritto e della relativa disciplina recepisce le interpretazioni fornite nel corso degli anni da una copiosa giurisprudenza, espressione che assume ora ancora più forza in seguito all'inserimento della Carta europea dei diritti fondamentali¹³⁰ nel TFUE e alla previsione della adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹³¹. La tutela della libertà di espressione del funzionario rileva in particolare nei casi di pubblicazioni e scritti aventi ad oggetto materie rientranti nelle competenze dell'Unione, per i quali appunto si rende necessaria la previa autorizzazione da parte dell'Aipn, che può negarla soltanto per tutelare gli interessi dell'Unione e per preservare il rapporto di fiducia con i propri dipendenti, anche se tale controllo preventivo rappresenta nei fatti uno strumento estremamente dissuasivo, suscettibile di restringere *ab initio* la libertà di espressione del funzionario, che potrebbe essere dissuaso dalla volontà di esprimere una sua opinione nel timore di incorrere in un diniego da parte dell'amministrazione¹³².

Infine, relativamente a diritti di associazione, negli anni più recente la Corte ha affermato, seppure in maniera indiretta, il riconoscimento del diritto allo sciopero¹³³; rimane fermo il diritto all'associazionismo e alla rappresentanza

¹³⁰ GIUSEPPE TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea* Op. cit., p. 17 e ss.

¹³¹ Art. 6 TUE.

¹³² Questa è stata l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza nel celebre caso *Connolly*, dove il rapporto fiduciario tra l'amministrazione e il funzionario venne ritenuto minacciato dalle ingiuriose e violente affermazioni utilizzate dal funzionario in un suo scritto avente per oggetto la politica monetaria dell'Unione, settore in cui lo stesso funzionario prestava il proprio servizio. Il Tribunale di I grado e la Corte dovettero giudicare il caso avendo cura di contemperare il dovere di lealtà con il diritto di espressione. ISABELLA CASTANGIA, *Libertà di espressione e dovere di lealtà* Op. cit, pp. 132 e ss.

¹³³ SILVIA SASSI, *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche* Op. cit p. 363.

sindacale, e alla rappresentanza degli interessi dei lavoratori nei vari comitati del personale¹³⁴.

1.3.3- Un bilancio della riforma e le nuove istanze riformatrici.

In una ricerca condotta sulla base di sondaggi somministrati a circa 200 funzionari apicali della Commissione europea, è emersa una sostanziale insoddisfazione nei confronti dei risultati conseguiti dalla riforma del 2004. Relativamente ai due aspetti fondamentali della riforma, progressione di carriera e reclutamento, le risposte fornite dal personale sono particolarmente interessanti: nel primo caso si registra un diffuso clima di insoddisfazione nei confronti dei meccanismi di avanzamento, che, nonostante i mutamenti intervenuti nella lettera dello Statuto, risultano ancora ancorati a canali paralleli, fondati sulle segnalazioni e sulle preferenze per determinate nazionalità. Per quanto concerne il reclutamento, esso viene percepito come totalmente meritocratico soltanto dai funzionari di livello più elevato, mentre il personale al di sotto della categoria di capo di Unità continua a manifestare una certa insoddisfazione¹³⁵.

Le nuove funzioni attribuite alla Commissione e all'Unione nel suo complesso rendono necessari continui aggiustamenti alla disciplina normativa del personale, considerando che la riforma del 2004 è apparsa fin da subito come perfettibile. A queste esigenze risponde la proposta della Commissione per la modifica dello Statuto dei funzionari, presentata nel dicembre del 2011¹³⁶: nel testo della proposta

¹³⁴ V. p.34

¹³⁵ Cfr. ANTONIS ELLINAS AND EZRA SULEIMAN, *Reforming the Commission* Op. cit.

¹³⁶ Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio che modifica lo Statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, Bruxelles, 13.12.2011, COM(2011) 890 definitivo.

si legge che «Alla luce delle sfide storiche che l'UE si trova oggi ad affrontare, diventano più importanti che mai la qualità, l'impegno, l'indipendenza e la lealtà del suo personale. Nel contempo, tali sfide richiedono un impegno specifico da parte di ciascuna pubblica amministrazione in Europa e di tutto il personale che ne fa parte per migliorare l'efficienza e adeguarsi al contesto socioeconomico in mutamento[...]

La proposta della Commissione individua un equilibrio tra l'efficienza in termini di costi e le esigenze delle istituzioni nell'ambito della gestione delle risorse umane. La Commissione europea ritiene che, in caso di adozione della presente proposta, le istituzioni dell'UE potranno continuare ad avvalersi di una funzione pubblica europea indipendente, efficiente e moderna, grazie alla quale potranno adempiere alle funzioni conferite loro dai trattati». I due aspetti più interessanti della Proposta risultano essere la riduzione del personale in una misura pari al 5%, da raggiungersi mediante la non sostituzione del personale messo a riposo, e l'introduzione di una nuova categoria di personale, AST/SC, per l'inquadramento di personale di segreteria e di commessi, cui corrispondere un livello retributivo quantificato sulla base delle responsabilità; infine, è presente un riferimento all'esigenza di individuare strumenti adeguati per garantire il rispetto dell'equilibrio geografico, pur senza specificando quali potrebbero essere tali misure. I punti critici della Proposta sono stati messi in luce dal parere fornito dalla Corte dei Conti¹³⁷, e in particolare il livello retributivo che sarebbe destinato alla nuova categoria AST/SC, incapace di attrarre personale di segreteria e commessi con adeguate competenze linguistiche. La Corte dei Conti ha inoltre

¹³⁷Parere n. 5/2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica lo statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, (2012/C 205/01).

rilevato la questione dell'equilibrio geografico, suggerendo di perseguire l'obiettivo tenendo ben presenti i principio di uguaglianza, evitando di riservare determinati posti a personale appartenente ad una specifica nazionalità. Una nota di biasimo è invece rivolta alle procedure di reclutamento gestite dall'EPSO, giudicate poco chiare e perfino rudimentali.

Le recentissime istanze di riforma rispondono principalmente all'esigenza di ridurre le spese di amministrazione, obiettivo espresso anche dal Vicepresidente della Commissione europea Šefčovič, secondo il quale¹³⁸, benché le riforme di Kinnock condurranno ad un risparmio di 8 milioni di euro fino al 2020, le prossime riforme legislative debbano mirare ad una ulteriore riduzione delle spese per il personale, adeguando la retribuzione di ciascuna categoria alle relative responsabilità, sotto la spinta della crisi economica e delle misure di contenimento della spesa in tutti i Paesi dell'Unione.

Come osservato, l'EPSO è stato recentemente oggetto di critiche da parte della Corte dei Conti, che già nel 2009 aveva evidenziato ulteriori fattori problematici: l'assenza di informazioni tempestive fornite dalle Istituzioni circa il proprio fabbisogno di materia di personale, l'eccessiva durata delle procedure di selezione, ritardi nella fase concorsuale, il mancato raggiungimento dell'obiettivo dell'equilibrio geografico, la scarsa pubblicità relativa ai bandi di concorso. In particolare, secondo la Corte dei conti, le lungaggini dei procedimenti sono da attribuire in particolare al fatto che i membri delle commissioni giudicatrici siano funzionari che devono dividere il loro tempo tra il servizio e le procedure

¹³⁸MAROŠ ŠEFČOVIČ, "*A European civil service fit for the 21st century*", SPEECH/12/349, Brussels, 10 May 2012.

concorsuali. A queste critiche, l'EPSO ha risposto¹³⁹ esclusivamente con una modifica dei test somministrati ai candidati modificando le materie oggetto di esame preferendo la verifica delle capacità di ragionamento e di risoluzione di casi pratici di lavoro rispetto alle competenze tecniche, nonché con una pianificazione per la riduzione dei tempi concorsuali fino a 9 mesi. Le procedure dell'EPSO rimangono però criptiche, considerando che la sola compilazione della domanda di ammissione rappresenta, data la sua complessità, un primo sbarramento alle procedure concorsuali; il regime di pubblicità rimane ridotto, i tempi risultano ancora piuttosto lunghi, nulla è stato concretamente proposto per realizzare un soddisfacente equilibrio geografico, ragione questa che giustifica le recenti critiche mosse all'EPSO dalla Corte dei Conti.

L'analisi della disciplina normativa del personale delle Comunità europee e tuttora dell'Unione fornisce gli strumenti necessari per la comprensione della natura giuridica e storica della funzione pubblica europea, al fine di comprendere quali siano gli strumenti mediante i quali i funzionari e gli agenti esercitino le loro funzioni. Ben lontana l'epoca dell' *administration de mission* pensata da Monnet come una garanzia contro le ingerenze della burocrazia nel processo decisionale, l'attuale quadro normativo ci presenta una funzione pubblica estremamente articolata, dotata di numerosi diritti ma di altrettante garanzie, anche giurisdizionali. I tentativi di eliminare gli elementi di problematicità relativi in primo luogo al clientelismo caratterizzante le procedure di reclutamento e progressione di carriera non possono dirsi al momento realizzati, dimostrando

¹³⁹European Personnel Selection Office, *EPSO development programme. Roadmap for Implementation*, Status: November 2010.

come il radicamento di un comportamento amministrativo e di prassi consolidate non possa essere rimosso mediante un mero intervento normativo. L'esistenza di tali comportamenti sembra quindi, infine, mostrare l'esistenza di un *esprit du corp* della funzione pubblica europea, anche se con linee di frattura che corrispondono in primo luogo alle diversità nazionali. Nei capitoli successivi si tenterà di comprendere come queste caratteristiche siano suscettibili di impattare sullo svolgimento delle funzioni amministrative e sulla proposta e attuazione delle politiche dell'Unione, in particolare della Commissione europea.

Capitolo II

Organizzazione e caratteristiche della burocrazia europea

§2.1- I caratteri distintivi dell'amministrazione della Commissione: elementi comuni e diversità della burocrazia europea.

2.1.1- La funzione pubblica europea.

Nel capitolo precedente è stata svolta una ricostruzione delle procedure di selezione che hanno caratterizzato le prime fasi di vita dell'amministrazione della Ceca, procedure che, come si è detto, erano strettamente controllate dal presidente Monnet. I primi funzionari della CECA furono quindi uomini provenienti dalle amministrazioni pubbliche nazionali o dalle grandi imprese del settore carbosiderurgico, con una lunga esperienza alle spalle e con una distribuzione geografica che può dirsi proporzionale al contributo economico versato dagli Stati alla nuova comunità.

In questo capitolo l'attenzione verrà concentrata sulla composizione della burocrazia della Commissione europea, e sull'analisi della provenienza dei funzionari e del suo impatto sull'operato degli stessi. Il funzionario della nuova Commissione CEE è descritto efficacemente dalle parole di un giornale coevo: «C'est un exilé et un pionner, un homme qui a perdu son foyer et qui s'emploie a construire une maison plus spacieuse et plus belle pur lui-meme et pour ses anciens voisins»¹⁴⁰. I primi funzionari della Commissione CEE provengono dagli uffici dell'Alta Autorità CECA, oppure dalle università, sono in buona parte

¹⁴⁰*Extrait du Journal "Het Vaderland", du 1-2-59, CEAB 12/234. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.*

giovani laureati attratti dalla prospettiva di contribuire ad un progetto ambizioso ed affascinante, e dalla possibilità di ottenere una buona remunerazione. Dalle testimonianze dell'epoca emerge quanto l'aspetto economico fosse predominante rispetto all'idealismo, quale motivazione capace di spingere i primi funzionari europei ad abbandonare il proprio Paese di origine per una città lontana quale Bruxelles, per un impiego in una Istituzione di un organizzazione internazionale il cui futuro era del tutto incerto¹⁴¹. In taluni casi, la motivazione economica emerge in maniera molto diretta: «la rémunération a constitué pour 27% d'entre eux le principal mobile qui les a poussés à poser leur candidature. Quatorze pour cent ont répondu: "Par idéalism européen", les autres faisant état de motifs plus ou moins neutres tels que "travail intéressant ou agréable" ou "Travail mieux adapté à mes possibilités que mon emploi precedent"[...] Le term "Europe" a le don d'effaroucher beaucoup d'Europenne. Ceux-là sont suffisamment realists pour se rendre compte qu'en ce moment la solidarité européenne n'est encore, dans une large mesure, qu'une finction. A leur yeux, la collaboration d'un certain nombre de pays européens est la consequence d'une menace commune, de l'urgence de l'heure; elle ne constitue pas la preuve d'une affinité et une sympathie réciproques»¹⁴². La principale motivazione ideologica era quindi rappresentata dai timori di una nuova guerra e dalla necessità di garantire la pacificazione del continente ponendo le basi di un periodo di collaborazione; gli orrori della Seconda Guerra mondiale, i cui ricordi erano ancora così nitidi delle menti dei cittadini del continente europeo, avrebbero permesso la coabitazione di francesi e

¹⁴¹AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972, storia e memorie di un'istituzione*, Ufficio delle Pubblicazioni delle Comunità europee, Lussemburgo 2007, pp.256 e ss.

¹⁴²*Extrait du Journal "Het Vaderland", du 1-2-59, CEAB 12/234. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.*

tedeschi, di italiani, belgi e lussemburghesi, individui consapevoli che il proprio lavoro avrebbe rappresentato una pietra fondamentale per la ricostruzione e la costruzione di un nuovo ordine, anche se ancora lontana era la consapevolezza di far parte di una organizzazione sovranazionale più che internazionale, e che i Trattati di Roma avrebbero dato cominciamento ad un processo di integrazione funzionalista che avrebbe investito settori ulteriori rispetto a quelli del commercio e dell'economia.

Secondo le testimonianze, tra i primi funzionari della Commissione vi era chi, nel 1958, ritenesse che non esistesse una funzione pubblica europea: «La fonction publique européenne n'existe pas encore. In n'y a a guère qu'un grand nombre de secrétariats sans aucun lien réciproque: ceux-ci sont au service de différents organisations qui, groupant certains pays européens, sont souvent en compétition, voire en opposition les unes avec les autres. Toutes ces organisations sont différentes par la composition de leurs institutions, par la répartition de attributions, par leur siège, par les conditions et les habitudes de travail ainsi que par la politique de recrutement du personnel»¹⁴³.

Attualmente sono circa 32.000 i funzionari e gli agenti impiegati nella Commissione europea: un numero sicuramente inferiore rispetto a quelli che caratterizzano le amministrazioni nazionali, ma a cui fanno da contrappeso funzioni politiche estranee a qualsiasi burocrazia nazionale, e che contribuiscono ad alimentare nell'opinione pubblica l'idea di una cascata normativa prodotta essenzialmente dall'*eurocrazia europea*¹⁴⁴. Nella trattazione seguente si vedrà come la caratteristica peculiare della funzione pubblica europea risieda proprio

¹⁴³ *Extrait du Journal "Het Vaderland", du 1-2-59, CEAB 12/234. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.*

¹⁴⁴ SANDRO GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino 2011, pp. 37 e ss

nella sua natura composita, nella moltitudine delle lingue, delle nazionalità e dei modelli e comportamenti amministrativi: tale molteplicità di caratteri, ben lontana dall'unità caratterizzante le amministrazioni pubbliche nazionali, rappresenta senza dubbio un caso unico, anche rispetto a ciò che si registra nelle amministrazioni di altre organizzazioni internazionali. Tali caratteristiche meritano perciò di essere analizzate giacché esse sono suscettibili di influire sul funzionamento dell'Istituzione, e sul modo in cui i funzionari stessi percepiscono il loro impiego all'interno di essa.

2.1.2- La nazionalità dei funzionari e le differenze linguistiche

La questione dell'equilibrio geografico apparve centrale sin dai primi mesi di attività dell'Alta autorità Ceca, allorché si convenne di fissare delle quote nazionali, che, come illustrato nel primo capitolo, erano proporzionali ai contributi versati alla Ceca dai singoli Stati; tali ripartizioni rispondevano già in quel periodo all'esigenza di tutelare e rappresentare gli interessi degli Stati¹⁴⁵. Tale aspetto è strettamente legato al ruolo della Commissione quale iniziatore delle politiche e promotore dell'iniziativa legislativa, in quanto il rispetto dell'equilibrio geografico permette di compensare la diversità delle culture politiche ed amministrative facendo sì che le tutte molteplici prassi di policy-making nazionali vengano considerate e impiegate durante la procedura decisionale, e in particolare durante le fasi iniziali di produzione normativa¹⁴⁶; tuttavia, tale strategia offre il fianco ad alcune degenerazioni, soprattutto relative

¹⁴⁵DAVIDE SPENCE and ANNE STEVENS, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p. 198.

¹⁴⁶DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission*, in GEOFFREY EDWARDS and DAVID SPENCE, *The European Commission* Op. cit., p.75.

all'organizzazione amministrativa e al meccanismo delle promozioni, il cui rischio divenne noto fin dal principio: «Le système de la répartition géographique proportionnelle des postes- qui, le plus souvent, est proportionnelle à la contribution de chacun pays membres aux dépenses de l'organisation- a souvent pour consequence de rendre difficile au fonctionnaire l'ascension progressive de l'échelle hiérarchique»¹⁴⁷

In tema di equilibrio geografico, lo Statuto interviene con l'art.27, stabilendo che «Le assunzioni debbono assicurare all'istituzione la collaborazione di funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, rendimento e integrità, assunti secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri delle Comunità».

Secondo gli ultimi dati ufficiali raccolti dalla Commissione europea, la ripartizione dei funzionari e degli agenti temporanei per nazionalità è la seguente¹⁴⁸:

¹⁴⁷*Extrait du Journal "Het Vaderland" du 6-3-58, Portrait du Fonctionnaire européen, CEAB 12/234. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.*

¹⁴⁸Bollettino Statistico del Personale della Commissione, http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_it.htm

Stato	Numero funzionari e agenti temporanei di categoria AD
Germania	1362
Francia	1325
Belgio	1279
Italia	1192
Spagna	994
Polonia	719
Regno Unito	716
Grecia	523
Romania	503
Paesi Bassi	415
Portogallo	384
Ungheria	370
Bulgaria	341
Svezia	331
Finlandia	323
Repubblica Ceca	317
Austria	274
Danimarca	247
Irlanda	232
Slovacchia	196
Lituania	190
Slovenia	158
Lettonia	145
Estonia	134
Malta	115
Cipro	64
Lussemburgo	43
Altri	14

Stato	Numero funzionari e agenti temporanei di categoria AST
Belgio	3171
Italia	1212
Francia	1008
Spagna	670
Germania	617
Polonia	462
Regno Unito	389
Grecia	358
Romania	310
Portogallo	281
Irlanda	232
Ungheria	228
Svezia	199
Finlandia	197
Paesi Bassi	195
Bulgaria	194
Repubblica Ceca	158
Austria	156
Danimarca	147
Lussemburgo	133
Slovacchia	132
Lituania	118
Lettonia	69
Estonia	68
Slovenia	66
Cipro	37
Malta	31
Altri	10

Come noto, alla categoria AD corrispondono funzioni direttive e quindi manageriali, mentre alla categoria AST corrispondono funzioni esecutive; dai dati della Commissione si evince, in primo luogo, che la Germania e la Francia sono gli Stati con più funzionari inquadrati in categoria AD, seguiti dal Belgio e dall'Italia; per quanto concerne la categoria AST, si nota che il Belgio e l'Italia sono i Paesi con il maggior numero di personale, e ciò in quanto, essendo più ridotta la retribuzione prevista per le categorie funzionali più basse rispetto a quella corrispondente agli incarichi direttivi, risulta meno conveniente per i cittadini dei singoli Stati spostarsi verso un Paese lontano per una paga conseguibile con impieghi equivalenti anche nel Paese di origine: ecco la ragione per la quale gran parte del personale dei livelli funzionali più bassi proviene proprio dal Belgio, ove ha sede la Commissione, mentre, per quanto concerne la ragione della sovrarappresentazione dell'Italia, essa trova la sua spiegazione nel fatto che in Belgio, agli inizi degli anni '50, era presente una numerosa comunità di emigranti italiani, che ben presto trovarono impiego anche nelle Istituzioni comunitarie con mansioni di varia natura, da funzioni di segreteria all'attività di autisti e personale inserviente. Il dato che attualmente vede gli Italiani ancora impiegati in buona percentuale nelle funzioni di categoria AST potrebbe quindi essere un portato di questa prassi e della maggiore disponibilità di costoro a trasferirsi in Belgio per cercare lavoro, disponendo di una comunità di riferimento ben radicata nella società belga¹⁴⁹.

¹⁴⁹ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p.118.

La questione dell'equilibrio geografico è particolarmente rilevante per la categoria AD, e quindi per i vertici dell'amministrazione, giacchè l'attribuzione dei posti corrisponde alla attribuzione di funzioni di policy-making ad uno Stato piuttosto che ad un altro. Come ricordano Stevens e Stevens¹⁵⁰, per il reclutamento del personale da inquadrare in tali categorie il ruolo fondamentale è svolto dai gabinetti dei commissari, impegnati in un vero e proprio *gioco di scacchi* finalizzato a collocare il personale di una determinata nazionalità in un certo ufficio di determinate Direzioni generali, con l'obiettivo di mantenere un certo equilibrio geografico e seguendo determinate strategie politiche; durante il periodo della Commissione Santer, gli autori riferiscono che il 20% delle ore lavorative erano impiegate in questo genere di attività. Numerosi autori concordano quindi nell'affermare l'esistenza di un accordo, di *un gentleman's agreement* tra i maggiori Stati europei per la ripartizione dei posti in seno alla Commissione, accordo che almeno fino agli anni '70 è stato basato sui contributi versati dai Paesi, e che oggi sembra fondato sul peso politico ed economico degli stessi. Da un certo punto di vista tali accordi sono finalizzati a garantire una certa rappresentatività della burocrazia europea, e cioè a garantire che tutti gli Stati vengano rappresentati equamente ai livelli apicali dell'amministrazione, poiché «geographical balance is justified by the argument that is essential, if the Commission is to avoid distance and alienation from the EU's citizens, that there should be persons on the staff who can act as "interpreters" between the EU and the polity and the society where their roots and early experiences lie»¹⁵¹. D'altronde, proprio la necessità del mantenimento dell'equilibrio geografico rese

¹⁵⁰ ANNE STEVENS e HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p. 119 e ss.

¹⁵¹ DAVIDE SPENCE and ANNE STEVENS, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p. 197.

necessari tra il 1986 e il 1991 alcuni interventi di supporto ai candidati britannici inseriti nelle liste di riserva, giacchè proprio la Gran Bretagna era il Paese maggiormente sottorappresentato, a causa della formazione generalista dei laureati ed aspiranti funzionari rispetto alla preparazione maggiormente tecnica dei candidati continentali¹⁵².

In questa interpretazione l'equilibrio geografico rappresenterebbe uno strumento finalizzato ad incrementare la rappresentatività della burocrazia soprattutto rispetto ai cittadini europei, tuttavia essa non pare condivisibile, poiché l'equilibrio geografico non è mai stato considerato incentrato esclusivamente sulla popolosità degli Stati, come testimoniato dalle cronache dei primi anni di vita delle Comunità, che sottolineano invece la rilevanza dei contributi economici nella distribuzione delle cariche amministrative; resta da comprendere quale sia quindi oggi il perno di tale equilibrio geografico, e in che proporzione esso sia da individuare nel ruolo politico ed economico solto dagli Stati nell'Unione.

Mentre per le categorie funzionali più basse dell'amministrazione il concorso rappresenta il canale esclusivo di reclutamento, già a partire dai livelli intermedi della categoria AD il clientelismo dei gabinetti dei commissari inizia ad esercitare un qualche ruolo, che diventa determinante per le categorie più elevate¹⁵³, e gli effetti di questa prassi sono essenzialmente tre: il problema della lealtà dell'amministrazione rispetto ai principi di indipendenza dagli indirizzi nazionali; gli ostacoli ai normali canali di carriera; la colonizzazione di alcune Direzioni generali da parte di determinati Stati. Relativamente al primo punto,

¹⁵² ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p. 121. La rappresentanza permanente britannica a Bruxelles intervenne in quegli anni per garantire che venisse incrementato il numero dei candidati britannici selezionati dalle liste di riserva.

¹⁵³ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p. 78 e ss.

l'attribuzione di un ufficio e delle relative funzioni ad individui appartenenti ad una specifica nazionalità secondo un criterio di ripartizione geografica potrebbe essere un criterio suscettibile di minare l'indipendenza del funzionario e la sua fedeltà al perseguimento del solo interesse dell'Istituzione, giacchè questo strumento sembra essere funzionale agli Stati per mantenere un collegamento con l'amministrazione europea controllando così da vicino il processo decisionale; a questo proposito Cini¹⁵⁴ nota che sarebbe paradossale pensare che il perseguimento di molteplici interessi nazionali sia suscettibile di garantire la Commissione dal controllo esclusivo da parte di un solo Stato, come se la neutralità rispetto agli interessi nazionali fosse un principio da poter trascurare.

Per quanto concerne il secondo aspetto, e cioè gli effetti sulle normali procedure di reclutamento e di avanzamento di carriera, la necessità di collocare funzionari di una specifica nazionalità in un determinato ruolo ha dato luogo ad una pratica conosciuta come *Parachutage*, consistente appunto nella prassi di paracadutare mediante nomina diretta e senza espletamento di procedure concorsuali i funzionari ai maggiori livelli direttivi dell'amministrazione europea; tale pratica può essere di due tipologie: cioè di tipo interno in particolare quando un soggetto a lungo impiegato nel gabinetto di un commissario viene inserito in un incarico direttivo permanente, oppure di tipo esterno allorché un direttore generale o un direttore ovvero un capo di unità torna alla propria amministrazione nazionale o viene destinato ad altro incarico e viene quindi sostituito con un altro funzionario della stessa nazionalità. Come illustrato già nel primo capitolo, questa prassi

¹⁵⁴MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., pp. 126 e ss. Il tema della neutralità dell'azione amministrativa rispetto agli interessi nazionali è strettamente legato al terzo punto, e cioè alla colonizzazione delle Direzioni Generali da parte di certe bandiere nazionali, a causa del ruolo politico svolto da alcune DG operanti in settori specifici, quali l'agricoltura o la concorrenza.

inevitabilmente rappresenta un freno ai normali canali meritocratici di carriera, rimandando alle trattative tra gli Stati la ripartizione dei vertici dell'amministrazione¹⁵⁵. A questo tema Lisbet Hooghe ha dedicato particolare spazio nella sua ricerca sugli orientamenti dei funzionari circa il ruolo e il funzionamento della Commissione: «Commission cabinets broker senior appointments[...]So, even though, in principle, top officials are appointed on the basis of merit, in practice they need the right nationality, support of their national commissioner, and (preferably) the blessing of their national government»¹⁵⁶ ; l'autrice, dopo aver somministrato interviste ai funzionari della Commissione, ritiene di poter affermare che ormai l'intesse degli Stati a collocare funzionari della propria nazionalità in determinate DG rappresenta quasi esclusivamente un'abitudine e un elemento di prestigio politico, piuttosto che un tentativo finalizzato ad ottenere in seguito decisioni che facciano l'interesse dello Stato; inoltre, la stessa autrice afferma che sono soltanto i funzionarie appartenenti alle nazionalità che hanno col tempo costruito le reti più forti e radicate-italiani, tedeschi, francesi- possono dirsi favorevoli di un metodo di reclutamento e avanzamento di carriera definito come *consociativo* e non meritocratico¹⁵⁷.

Un ulteriore aspetto è rappresentato dalla presunta colonizzazione di talune Direzioni generali da parte di alcune nazionalità, e ciò in particolare per le DG Agricoltura, Concorrenza ed Affari economici e finanziari, rispettivamente appannaggio della Francia, della Germania e dell'Italia. Secondo la dottrina,

¹⁵⁵ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., pp. 80 e ss.

¹⁵⁶ LIESBET HOOGHE, *The European Commission and the integration of Europe, Images of Governance*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2001, p.177.

¹⁵⁷ Hooghe afferma a questo proposito che le nazionalità escluse da ciò che lei definisce il *National clubness*, e tra le altre quella danese o belga, sono molto critiche nei confronti dei sistemi di carriera e reclutamento della Commissione.

questo fenomeno appare particolarmente continuativo e diffuso nel periodo 1983-1990, nonostante il Tribunale di I grado, nella causa T-58/91 del 1993 Boos e Fisher/Commissione, abbia stabilito l'assoluto divieto di tale pratica, sulla base dell'art.27 dello Statuto: in particolare, nel caso specifico l'oggetto della controversia era rappresentato dall'affidamento di un incarico direttivo nella DG Pesca ad un cittadino di nazionalità italiana, e il giudice comunitario affermò che «circostanze convergenti indicano che il posto in causa è stato considerato come un «posto italiano», anche se non sono stati accertati contatti con il governo italiano [...]il Tribunale constata che — come per la direzione B — il suddetto posto è stato riservato — all'interno della Commissione — ad un candidato avente una cittadinanza predeterminata. Senza che fosse necessario, anche in questo caso, aspettare i risultati dell'esame delle candidature interne, la Commissione e il signor Mastracchio sapevano già, nel giugno 1990, che solo una candidatura «italiana» poteva essere accolta. Conformemente a questa riserva politica del posto, la Commissione ha scelto un candidato le cui cognizioni in fatto di politica della pesca erano discutibili, ma che aveva la cittadinanza desiderata. Nemmeno in questo caso hanno avuto peso considerazioni relative al buon funzionamento degli uffici che avrebbero potuto giustificare un'ampia base geografica ai sensi dell'art. 27, primo comma, dello Statuto». Tale decisione del Tribunale testimonia la vigenza di tale pratica all'interno della Commissione, e in particolare la presenza di accordi e regole informali impiegati per l'attribuzione di importanti funzioni direttive basati su accordi tra Stati, spesso in deroga alle norme comunitarie.

I primi significativi tentativi di eliminare queste prassi sono stati compiuti dalla Commissione Prodi, che nel 2003 riconobbe in primo luogo la necessità di assicurare una equa rappresentanza dei nuovi Stati dell'Unione, stabilendo inoltre che i Direttori e i Direttori avrebbero potuto restare nella stessa carica non più di sette anni, dopo i quali la carica sarebbe stata attribuita ad un funzionario di altra nazionalità, provvedendo contestualmente ad un primo rimpasto. Ciononostante, la prassi posta in essere da parte degli Stati nazionali di concludere accordi ed effettuare spartizioni di cariche direttive sulla base di esigenze politiche e di appartenenze nazionali rappresenta una condotta difficile da rimuovere dall'amministrazione europea¹⁵⁸.

Attualmente, dai dati forniti dalla Commissione europea, nella DG Agricoltura, il cui personale ammonta a 955 unità- la Francia occupa il terzo posto in termini funzionari e agenti impiegati che sono tutt'ora 85, ed è preceduta dal Belgio che ne conta 233 e dall'Italia con 104; nella Dg Concorrenza-con 725 unità- le nazionalità maggiormente presenti in proporzione sono quella belga (118) e ancora quella tedesca con 84 funzionari e agenti impiegati a vari livelli; infine, per quanto concerne la DG Affari economici e finanziari -616 unità- l'Italia è al terzo posto con un totale di 54, preceduta dalla Germania e dal Belgio. Anche se questi dati si riferiscono alla totalità degli impiegati in ciascuna Dg senza distinguere tra i gradi e le categorie, emergono ancora i segni delle colonizzazioni nazionali, soprattutto per quanto concerne la Dg Concorrenza dove i tedeschi sono ancora

¹⁵⁸Di questo avviso sono DAVIDE SPENCE and ANNE STEVENS, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p. 203.

numerosi e se si considera che la nazionalità belga è rappresentata soprattutto ai livelli funzionali inferiori¹⁵⁹.

Secondo Stevens e Stevens, una delle caratteristiche distintive della funzione pubblica europea risiede proprio nel multilinguismo, e cioè nella presenza di 23 lingue ufficiali; in accordo con gli autori, le conseguenze di questa molteplicità di lingue sono essenzialmente tre: la necessità di servizi di interpretazione e traduzione, il predominio di determinate lingue rispetto ad altre e la formazione di un dialetto rappresentante una commistione dei vari linguaggi, infine il rafforzamento dei circuiti informali di azione e comunicazione¹⁶⁰.

Il problema del multilinguismo divenne subito evidente: il presidente Monnet si rifiutava di firmare i documenti ufficiali in una lingua che non fosse il francese, ben consapevole dei rischi di interpretazioni errate e fraintendimenti causati dalla lettura di un testo giuridico in una lingua diversa dalla propria o comunque non perfettamente compresa¹⁶¹. Anche durante i primi mesi di attività della Commissione Cee il funzionamento di un'amministrazione multilingue apparve agli occhi dei contemporanei come una babele di idiomi, suscettibile di influire sul funzionamento dei servizi causando l'esclusione di coloro che non fossero francofoni: «la consequence majeure des différences de langue et d'habitudes se rencontrent à tous les échelons de la hiérarchie du fonctionariat européen. Cependant, c'est à l'échelon le plus élevé, a celui du secrétaire général, qu'elles sont le plus tangibles»¹⁶²

¹⁵⁹ Bollettino Statistico del Personale della Commissione, http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_it.htm

¹⁶⁰ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p.125.

¹⁶¹ DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p.87.

¹⁶² *Etrait du "Het Vaderland" du le Mars 1958*, CEAB 12/234. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

La funzione di interpretazione è solta dalla DG interpretazione, che si occupa di assistere tutte le riunioni e le conferenze organizzate dalla Commissione, non solo quindi le riunioni del collegio dei commissari ma anche tutti gli incontri che richiedono questo tipo di traduzione simultanea; non disponendo di interpreti propri, si rivolgono alla DG Interpretazione anche il Consiglio dell'Unione europea, il Comitato delle Regioni, il Comitato economico e sociale europeo, la Banca europea per gli investimenti, e le agenzie e gli uffici presenti negli Stati membri. La funzione di traduzione di tutti i documenti prodotti dalla Commissione è affidata alla DG Traduzione, in cui sono impiegate 2500 persone incaricate di rendere disponibili i testi in tutte le lingue ufficiali: compito questo complesso, considerando i numerosi tecnicismi presenti nei testi giuridici dell'Unione che possono indurre ad una interpretazione errata gli Stati membri¹⁶³. Se fino alla metà degli anni settanta il francese continuava ad essere considerato la lingua predominante, l'inglese ha iniziato ad imporsi come seconda lingua per la maggior parte dei funzionari, soprattutto dei Paesi che via via entravano a far parte dell'Unione, mentre sono nella metà degli anni novanta si sono registrati dei tentativi da parte della Germania di incrementare l'uso del tedesco nelle Istituzioni, comprendendo quanto il ruolo del linguaggio fosse determinante sul piano politico. Il francese, il tedesco e l'inglese rimangono quindi le lingue maggiormente parlate anche grazie al fatto che esse sono spesso impiegate dal personale come seconda lingua, con un ovvio beneficio per costoro per ciò che concerne l'interpretazione delle norme ma soprattutto la comunicazione interna¹⁶⁴.

¹⁶³MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., pp. 128 e ss.

¹⁶⁴Cfr. HANS T. MICHELMANN, *Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities*, in "International Organization", Vol. 32, No. 2 (Spring, 1978), pp. 477-496.

La pluralità delle nazionalità che coesistono all'interno dell'amministrazione europea rappresenta una caratteristica peculiare della Commissione europea, Istituzione che più delle altre esprime il carattere sovranazionale dell'Unione. Tale contesto multinazionale è quindi un requisito necessario, e, come osservato¹⁶⁵, l'interesse di taluni Stati verso determinate DG esprime l'interesse degli Stati nazionali nei confronti delle politiche dell'Unione, si pensi all'interesse della Francia nei confronti della politica agricola ovvero della Germania nei confronti della politica della concorrenza¹⁶⁶. Per concludere, possiamo affermare che è piuttosto scarsa la possibilità che gli Stati nazionali riescano, tramite i propri funzionari collocati ai vertici delle DG, a controllare e ad orientare le politiche pubbliche europee nella direzione esclusiva dei propri interessi; piuttosto, essi riescono a mantenere tramite questo canale un collegamento costante con l'amministrazione europea e a tutelare quanto più possibile i propri interessi nella fase di policy-making, osservando però- come verrà approfondito in seguito- che le procedure decisionali della Commissione si svolgono secondo logiche corporativiste basate sull'accordo tra più Stati, lobbies e altre categorie, e sul bilanciamento delle loro istanze.

In una interessante ricerca sulla percezione che i funzionari hanno delle loro ruolo e degli scopi dell'Unione europea nel suo complesso, Liesbet Hooghe ha impiegato la provenienza nazionale dei burocrati della Commissione europea come variabile nelle sue rilevazioni statistiche e nelle interviste effettuate presso l'Istituzione, concludendo che questo aspetto risulta molto rilevante rispetto a

¹⁶⁵ HANS T. MICHELMANN, *Multinational Staffing* Op. cit., p. 495.

¹⁶⁶ Sull'interesse della Francia e della Germania nei confronti delle politiche agricole e della concorrenza V. FULVIO ATTINÀ e GIORGIO NATALICCHI, *L'Unione europea, Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino 2007, pp. 181 e ss. 200 e ss.

molteplici temi: rispetto alla dicotomia Europa intergovernativa/sovranaazionale, l'autrice dimostra che la multinazionalità non è di per sé un elemento suscettibile di spingere gli orientamenti dei funzionari verso l'approccio intergovernativo, quanto piuttosto risulta rilevante la provenienza da un ordinamento statale accentrato ovvero decentrato/federalista, a cui corrispondono rispettivamente una maggiore predisposizione verso approcci intergovernamentali e sovranazionali, così come i funzionari appartenenti a nazionalità che hanno costituito forti network all'interno della Commissione- e secondo l'autrice gli Italiani, i Danesi e i Francesi in particolare- sarebbero orientanti verso l'approccio intergovernativo¹⁶⁷; la provenienza nazionale risulta rilevante anche per quanto concerne l'orientamento verso un'economia europea capitalista ovvero coordinata e regolata dall'autorità politica, giacchè i funzionari appartenenti da Stati caratterizzati da scarsi livelli assistenzialisti e da un welfare di tipo quasi esclusivamente familistico (come l'Italia) sarebbero maggiormente orientati verso una regolazione dell'economia europea, laddove i burocrati provenienti dalle democrazie corporativiste nordeuropee riterrebbero una regolazione del capitalismo come suscettibile di indebolire e non rafforzare il corporativismo nazionale e le forme di coordinamento dell'economia, così come anche il Regno Unito e l'Irlanda tenderebbero a difendere il liberismo economico orientando le scelte dei propri funzionari; in terzo luogo, la provenienza dei funzionari da Stati con amministrazioni pubbliche poco efficienti-come l'Italia, il Belgio o la Grecia- siano orientanti ad incrementare l'efficienza e il funzionamento del management

¹⁶⁷ Cfr. LIESBET HOOGHE, *The European Commission* op. cit. Questo studio risulta fondamentale anche per analizzare gli orientamenti dei funzionari circa il ruolo maggiormente politico ovvero amministrativo della Commissione, impiegando ulteriori variabili oltre la nazionalità, quali l'appartenenza partitica, pregresse esperienze nelle pubbliche amministrazioni nazionale e gli anni di servizio presso la Commissione.

della Commissione, nella prospettiva che ciò possa eliminare le storture nazionali; ancora, i funzionari appartenenti a Stati beneficiari delle politiche di coesione sarebbero maggiormente favorevoli ad un ruolo più politico dell'amministrazione della Commissione, rispetto al mantenimento delle sole funzioni amministrative ed esecutive.

La molteplicità delle nazionalità è solo una delle varie linee di frattura che, come vedremo in seguito analizzando l'organizzazione amministrativa, rendono ciascuna Direzione generale diversa dalle altre per interessi e scopi politici, economici, lobbystici, e per gli stili e comportamenti amministrativi posti in essere. Gli interessi di settore e le ingerenze nazionali sono particolarmente rivolti alla Commissione- e in particolare alla sua struttura amministrativa- a ragione del ruolo politico di questa Istituzione, in particolare in ragione dell'esercizio da parte di quest'ultima della funzione di iniziativa legislativa in maniera quasi esclusiva¹⁶⁸. In seguito si tenterà quindi di comprendere se la natura dell'organizzazione amministrativa della Commissione e se le funzioni di policy-making ad essa attribuite siano suscettibile di perseguire l'interesse comune dell'Unione, o rischi di perdersi lungo le linee delle differenze nazionali, politiche, economiche e di settore, partendo dal dato che «Top officials are extraordinarily diverse. Their educational, professional, and cultural background is far more heterogeneous than that of top officials in any national bureaucracy. Commission candidates do not get groomed in a Euro-bureaucracy school or

¹⁶⁸Sulle competenze della Commissione e in particolare della sua amministrazione si tornerà più diffusamente in questo capitolo e nel successivo. Sul punto V. FULVIO ATTINÀ e GIORGIO NATALICCHI, *L'Unione europea* Op. cit., pp.98 e ss.; SANDRO GOZI, *Il governo dell'Europa*, Op. cit., pp. 29 e ss.: Gozi a tal proposito sottolinea il ruolo di motore politico dell'integrazione e agente esecutivo. V. anche NEIL NUGENT, *Organizzazione politica europea, Istituzioni e attori*, a cura di Sandro Gozi, Bologna, Il Mulino 2011.

recruited from a European elite. They are products of the EU system of multi-level governance-people with different backgrounds thrown together to make joint decisions. Their *a priori* preferences are divergent»¹⁶⁹.

2.1.3- La tutela delle pari opportunità nell'amministrazione della Commissione.

Per introdurre il tema delle pari opportunità all'interno dell'amministrazione europea, sembra utile leggere le parole di una delle prime donne impiegate negli uffici della Commissione europea, poco dopo la firma dei Trattati: «Quando mi sono presentata, la prima cosa che mi ha detto il signor Gaudet, che era il Direttore Generale del Servizio giuridico, è stata: “ Mademoiselle...”-cosa mi ha detto esattamente?-Mademoiselle, nous n'avons plus besoins de secrétaires...”, e io ho detto che sarei stata una pessima segretaria, perché per essere segretaria bisogna avere delle conoscenze specifiche. Certo, io sarei stata una pessima segretaria, ma pensavo di poter essere una buona giurista. A Gaudet si sono rizzati i capelli! Comunque poi sono stata assunta quasi subito, ma non subito al Servizio Giuridico»¹⁷⁰.

L'interesse dell'Unione Europea nei confronti della tutela delle pari opportunità tra uomini e donne sul luogo di lavoro non corrisponde ad un'altrettanta accesa attenzione della Commissione per ciò che concerne le lavoratrici che prestano servizio nell'amministrazione della Commissione¹⁷¹. L'interesse della Commissione nei confronti di questo problema iniziò a svilupparsi nella metà

¹⁶⁹ LIESBET HOOGHE, *The European Commission* Op. cit. p. 199.

¹⁷⁰ Intervista a Wilma Viscardini da parte di Antonio Varsori e Veronica Scognamiglio, Padova, 25 febbraio 2004, Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

¹⁷¹ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p. 108

degli anni '80, in concomitanza con la prima azione della Comunità per le pari opportunità delle Istituzioni del 1984, allorché iniziarono a compiersi i primi studi e la rilevazione dei primi dati, cui seguirono successivi programmi pluriennali della Commissione volti a diffondere la cultura delle pari opportunità tra i funzionari e a supportare l'assunzione e la promozione delle donne, soprattutto ai livelli manageriali; il primo significativo sforzo in tal senso fu compiuto durante gli anni la Commissione Santer, tra il 1995 e il 1999, quando il commissario finlandese Liikanen diede impulso ad una serie di interventi che interessarono tutte le DG e i loro servizi, finalizzati ad incrementare tra le donne le informazioni sulle prospettive di carriera: tali interventi permisero di passare dal 2,5 % di Direttori generali di sesso femminile al 12%, e, per quanto riguarda il numero delle donne inserite nei gradi intermedi della categoria A, si passò dal 13,5% del 1994 al 18,9% del 1999, risultati che permettono di valutare in maniera positiva gli sforzi di quegli anni.

Dalle origini della Commissione, le donne sono risultate sempre sottorappresentate, soprattutto nei livelli medi del management, e altrettanto scarso è stato il numero delle donne che hanno ricoperto il ruolo di direttore e direttore generale, e ciò per varie ragioni: in primo luogo, non si deve dimenticare che, come mostrato nel paragrafo precedente, i ruoli direttivi vengono attribuiti non per merito mediante l'espletamento di procedure concorsuali, ma tramite nomina diretta da parte dell'Istituzione a seguito delle trattative informali svolte dai gabinetti dei commissari e seguendo le indicazioni degli Stati nazionali, che raramente scelgono le donne; in secondo luogo, è stato osservato che, per quanto concerne lo scarso numero di donne ai livelli manageriali intermedi, ciò sarebbe

da ricondurre alle procedure concorsuali dell'EPSO che prevedono soprattutto test di logica e matematica, verso i quali le donne mostrerebbero una minore propensione rispetto ai loro colleghi; infine, la scarsa percentuale delle donne impiegate nella categoria AD sarebbe da ricondurre allo stile di lavoro e di vita proprio dei funzionari europei, i quali dedicano la quasi totalità della giornata al proprio lavoro per aumentare le prospettive di carriera, prassi questa meno praticata dalle donne, su cui spesso gravano anche impegni familiari, e che sono meno disposte a lasciare la famiglia nel Paese di origine per lavorare a Bruxelles e ritornare quando possibile a casa nei fine settimana¹⁷².

L'ostacolo principale alla piena realizzazione dell'equilibrio tra uomini e donne nell'amministrazione della Commissione risiede sia nella cultura dominante in molti Stati, che sono ancora lontani dall'immaginare l'attribuzione di importanti funzioni di policy-making alle proprie connazionali-cosa diversa per i Paesi del Nord Europa come la Svezia e la Finlandia, da sempre sensibili a questo tema-, ma anche nello stile di lavoro estremamente competitivo della Commissione, e ben diverso da quelle delle amministrazioni pubbliche nazionali: se in queste ultime il lavoro è essenzialmente di tipo burocratico, di esecuzione e di routine, nella Commissione, anche ai livelli gerarchici intermedi, si svolgono funzioni politiche, oltre che amministrative, cui si accompagna la creazione di una fitta rete di contatti con gruppi politici, nazionali, lobbies, il che rende impossibile al funzionario concludere il lavoro all'orario di ufficio prestabilito, obbligandolo ad orari straordinari e a sacrificare famiglia e tempo libero per le prospettive di carriera. Questi aspetti sembrano essere stati riconosciuti dalla Commissione, che

¹⁷²DAVIDE SPENCE, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., pp. 83 e ss.

li ha inclusi come strumenti primari all'interno della Strategia per la realizzazione delle pari opportunità tra uomini e donne per il periodo 2010-2014: in questo documento, al fine di realizzare un incremento della presenza femminile all'interno della categoria AD e soprattutto tra i direttori generali, si indicano come strumenti fondamentali la diffusione di alcuni incentivi, tra cui il lavoro telematico a distanza, lavoro orientato al risultato più che alla presenza fisica presso gli uffici della Commissione, maggior campagna di informazione circa le possibilità di promozione e avanzamento di carriera, riforma delle procedure selettive riducendo la presenza di questionari che risultano particolarmente ostici alle candidate e introducendo test formulati in maniera più equilibrata¹⁷³. Questi sforzi appaiono come un tentativo di dare esecuzione al disposto dell'art 1 quinquies dello Statuto dei funzionari, come modificato nel 2004, ove si legge che «Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, che costituisce un elemento essenziale di cui tener conto nell'attuazione di tutti gli aspetti del presente statuto, il principio della parità di trattamento non osta a che le istituzioni delle Comunità europee mantengano o adottino misure che prevedono vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali. Le istituzioni definiscono, di comune accordo, previo parere del comitato dello statuto, i provvedimenti e le azioni destinate a favorire le pari opportunità tra uomini e donne nei settori coperti dal presente statuto, e adottano i provvedimenti del caso, in particolare per ovviare

¹⁷³V. COMMUNICATION TO THE COMMISSION on the strategy on equal opportunities for women and men within the European Commission (2010 – 2014) {SEC(2010) 1555}

alle ineguaglianze di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne nei settori coperti dallo statuto».

Secondo i dati forniti dalla Commissione e relativi all'anno 2011, i funzionari di sesso femminile inquadrati nella categoria AD sono 5306, contro i 7600 funzionari di sesso maschile: sono solo 8 le donne appartenenti al grado funzionale più alto AD16, mentre gli uomini sono ben 26.

Al di là delle affermazioni programmatiche, la consapevolezza che l'accesso alle cariche di Direttore generale e di Direttore sia legato alla nomina politica su indicazione degli Stati membri può aiutare ad indirizzare gli sforzi verso di questi, aumentando la consapevolezza di genere nei singoli Paesi dell'Unione, nel contempo cercando di incrementare le agevolazioni e gli incentivi che permettano alle donne di investire nella carriera e di affrontare la competizione caratterizzante il lavoro nella Commissione, senza tuttavia rinunciare completamente alla sfera personale.

2.1.4- Formazione dei funzionari, background professionali e differenze tra le nazionalità.

La funzione pubblica europea rappresenta una realtà composta non solo per le differenze nazionali, linguistiche e- come vedremo più avanti-per le molteplici culture amministrative, ma anche per le varie tipologie di formazione universitaria caratterizzanti i funzionari provenienti da più parti del continente europeo. Tale differenza è altamente significativa, in quanto differenti background formativi e professionali sono suscettibili di influire sulle prassi amministrative adottate e sui risultati del processo di policy-making.

Hooghe¹⁷⁴ osserva che la formazione di tipo prevalentemente legale caratterizza in particolar modo i funzionari di nazionalità tedesca ed austriaca, mentre gli inglesi dispongono di una formazione generalista e fondata su discipline quali la filosofia, le scienze politiche ed economiche; i funzionari di nazionalità francese, come anche i loro colleghi che prestano servizio nelle amministrazioni nazionali, vengono formati all'*école national d'administration*, ENA. In generale, le lauree più diffuse sono quelle nelle scienze sociali e politiche, nelle scienze giuridiche ed economiche, fatta salva l'eccezione delle lauree in scienze naturali richieste per alcune attività di ricerca.

Oltre al percorso formativo, anche il percorso professionale dei funzionari è suscettibile di influire sull'attività degli stessi: come osservano Stevens e Stevens, molti sono i funzionari che hanno precedentemente prestato servizio presso le amministrazioni pubbliche nazionali o nel settore privato, facendo quindi propri stili professionali differenti, che diventano particolarmente determinanti ai livelli manageriali, ove spesso si può preferire un funzionario che abbia prestato servizio presso un'impresa ritenendo che questi abbia una maggiore predisposizione al raggiungimento del risultato e all'efficienza della gestione¹⁷⁵. Ancora Hooghe, nella sua ricerca, ha dimostrato mediante rilevazioni statistiche ed interviste al personale che sia i funzionari e gli agenti che hanno precedentemente prestato servizio nelle amministrazioni pubbliche nazionali dimostrano di tendere verso un'idea di Europa intergovernativa più che sovranazionale, un'Europa dove gli Stati rappresentino i pilastri portanti; inoltre, come accennato anche in precedenza, i funzionari provenienti da Stati con apparati amministrativi

¹⁷⁴ LIESBET HOOGHE, *The European Commission* Op. cit. pp. 53 e ss.

¹⁷⁵ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., pp. 122 e ss.

inefficienti preferiscono un management più efficiente della Commissione, e quindi ciò è ancor più vero per coloro che hanno lavorato presso tali pubbliche amministrazioni (Italia, Spagna, Grecia); infine, proprio i funzionari provenienti dalle pubbliche amministrazioni nordeuropee caratterizzate da pratiche consociative, sarebbero meno inclini ad adottare tali strategie all'interno della Commissione, conoscendone i costi in termini di policy-making (veto reciproco tra le parti, necessità di trovare accordi, scarsa autonomia decisionale).

L'importanza della formazione dei funzionari quale criterio per la selezione, per la promozione e per il funzionamento dell'Istituzione rappresentava un tema dibattuto già durante i primi anni dell'Alta Autorità CECA; per quanto Monnet propendesse per il reclutamento di personale già formato ed esperto, col passare dei mesi aumentò la consapevolezza della necessità di rendere omogenei i livelli di preparazione del personale, e ciò non soltanto per le conoscenze relative al settore carbosiderurgico, ma bensì nella prospettiva dell'integrazione e della costituzione di un apparato amministrativo europeo, avente una propria organizzazione, proprie procedure e proprie regole.

In una relazione preparata per una conferenza tenutasi nel novembre del 1955, un accademico italiano, incaricato di analizzare il problema dei diversi background formativi, afferma¹⁷⁶: «scopo dell'Amministrazione è in linea generale *la cooperazione europea*; in questa direzione quindi i funzionari devono orientare i loro sforzi e per il raggiungimento di questo obiettivo devono agire nello spirito dell'Istituzione al servizio della quale essi sono stati assunti[...]Non si potrebbero certo attendere notevoli risultati da Amministrazioni internazionali se gli uomini

¹⁷⁶*Formation des fonctionnaires européens*, CEAB 3-543. Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

destinati a realizzare gli obiettivi non fossero convinti dell'utilità del lavoro che compiono, non avessero fede nella missione che sono chiamati ad assolvere, non fossero animati da uno spirito internazionalista[...]Come parte integrante della formazione psicologica e morale dovrà darsi particolare rilievo all'insegnamento delle norme di condotta del funzionario. E' necessario infatti che questi accetti certi limiti alla propria libertà di azione, ricordandosi, come detto, che egli non è né il rappresentante di un governo o di una politica nazionale, né l'agente di collegamento tra il suo governo e l'organizzazione; è un funzionario che deve essere guidato nella sua azione esclusivamente dal fine di *perseguire gli interessi dell'amministrazione europea.*» Inoltre, per ciò che concerne la preparazione scientifica, si affermava la necessità di approfondire, con seminari periodici, aspetti di diritto, economia e scienze sociali, e in particolare «il diritto internazionale con particolare riguardo alle Unioni di Stati, alla loro struttura, alla posizione giuridica dei funzionari internazionali; il diritto costituzionale dei vari Stati europei, soprattutto per quel che riguarda il diritto pubblico interno in materia internazionale; il diritto amministrativo comparato, affinché i funzionari conoscano i sistemi amministrativi degli Stati europei, la gestione dei pubblici servizi, la posizione giuridica dei funzionari; inoltre, per ogni singola amministrazione europea i rispettivi funzionari dovranno perfettamente conoscere il diritto amministrativo interno di quella organizzazione, in special modo lo Statuto dei funzionari, l'organizzazione e la struttura dei servizi»; analogamente, per le discipline economiche viene suggerito l'approfondimento della politica economica, la geografia e la storia economica, la scienza delle finanze, la demografia. I seminari di approfondimento avrebbero dovuto inoltre approfondire

l'insegnamento di una seconda lingua straniera, oltre ad impartire nozione di tipo tecnico-amministrativo, come la redazione dei documenti.

Così dalla documentazione si evince che vennero organizzati cicli di seminari almeno fino al decennio successivo: tra il 1965 e il 1966 ai funzionari della Ceca vennero così impartite le prime nozioni di diritto amministrativo o *principes de l'administration communautaire*, approfondendo i principi di legalità, imparzialità e rendimento dell'amministrazione, organizzazione amministrative e influenze nazionali sui procedimenti¹⁷⁷.

Queste testimonianze evidenziano da un lato la consapevolezza delle prospettive e del futuro del processo di integrazione europeo, in cui la funzione pubblica europea avrebbe dovuto svolgere un ruolo fondamentale, una funzione pubblica da formare ed istruire affinché potesse adempiere nel modo migliore al proprio compito, la costruzione dell'Europa e di una cultura europeista; dall'altro, la maggiore rilevanza conferita alle discipline scientifiche, al diritto e all'economia, alle scienze sociali, rispetto alle competenze più strettamente tecniche, dimostra come fin dagli anni '50 fosse chiaro che l'amministrazione comunitaria- dell'Alta Autorità e della Commissione CEE in particolare- non si sarebbe occupata soltanto dell'esecuzione delle politiche, ma anche della loro ideazione.

L'attenzione verso la formazione permanente dei funzionari è rifiorita durante gli anni della Commissione Prodi, quale corollario delle riforme amministrative, di selezione e gestione del personale. L'*European Administrative School* (EAS) si occupa quindi della formazione dei funzionari, sia immediatamente dopo il

¹⁷⁷ *Communication aux fonctionnaires de la catégorie A. Concerne: programme de formation à l'intention des fonctionnaires de l'Haute Autorité pour l'exercice 1965-1966.* CEAB 8/1313, Archivi storici dell'Unione Europea, Istituto universitario europeo, Firenze.

reclutamento che nelle altre fasi della carriera, soprattutto per selezionare i meritevoli di avanzamento nel grado e nelle funzioni¹⁷⁸. In particolare, l'EAS fornisce ai funzionari e agli agenti le certificazioni necessarie per essere promossi dalla categoria AST a quella AD, e tiene corsi rivolti a coloro che aspirano a ruoli manageriali.

§2.2 - Organizzazione dell'apparato burocratico dall'Alta Autorità alla Commissione europea.

2.2.1- L'organizzazione amministrativa dell'Alta Autorità Ceca.

Non è possibile comprendere l'assetto amministrativo dell'Alta Autorità Ceca senza conoscere le idee di Monnet in merito all'organizzazione dell'Istituzione, delle sue funzioni e dei suoi scopi.

Nel primo Capitolo è stata descritta la profonda fede di Monnet nel valore delle Istituzioni quali strumenti per trasferire il capitale intellettuale alle generazioni successive garantendo la sopravvivenza del sistema politico¹⁷⁹. L'organizzazione amministrativa dell'Alta Autorità, e cioè del perno del sistema istituzionale della Ceca¹⁸⁰, doveva essere progettata in modo tale da evitare alcuni rischi, e cioè: la commistione tra il ruolo politico e le funzioni amministrative, la creazione di

¹⁷⁸DAVIDE SPENCE and ANNE STEVENS, *Staff and personnel policy in the Commission* Op.cit., p. 104.

¹⁷⁹ V. in particolare ROGER MORGAN, *Jean Monnet and the ECSC Administration* Op. cit., p. 2.

¹⁸⁰ Sulle funzioni attribuite dai trattati e dai regolamenti interni all'apparato burocratico dell'Alta Autorità torneremo diffusamente nel paragrafo successivo. La centralità del ruolo dell'Alta Autorità nella struttura istituzionale è ben così ben descritta: « The legal basis for the operations of the High Authority is found in the treaty and the documents annexed to it. In the broadest sense, the treaty prescribes the purposes of the Community and the powers and responsibilities of its institutions; makes the High Authority responsible for achieving the purposes; empowers it to issue decisions, recommendations and opinions"; and binds the member states to the objectives of the Community and the actions of the institutions.» HENRY J. MERRY, *The European Coal and Steel Community. Operations of the High Authority*, in "The Western Political Quarterly", Vol. 8, No. 2 (Jun., 1955), p.167.

ostacoli alla comunicazione interna e l'ingerenza degli interessi nazionali nei processi decisionali. A questo proposito Morgan osserva: «Monnet always made a distinction between the political role to be played by the institution as such, which had to take political decision at the governmental level, and the preparatory and supporting role of the High Authority's supporting staff[...]He had noticed, in particular, that the tendency to create an administration covering all functions of their national counterparts entailed an inflation of staff and endangered "free circulation of idea"[...] it was absolutely necessary to build up the administration in total independence from national authorities, and to avoid any form of national preference». In sintesi, l'idea di Monnet era quella di realizzare il modello francese di «*administration de mission*, impegnata a svolgere la funzione di motore dell'integrazione e priva di una streetcorner bureaucracy» diversa da un *administration de gestion* «impegnata, in misura molto limitata, a dare esecuzione diretta ai propri provvedimenti»¹⁸¹.

Due sono gli aspetti più rilevanti dell'organizzazione fornita da Monnet all'Alta Autorità: l'assenza di una struttura gerarchica e l'introduzione di organismi consultivi accanto agli uffici amministrativi. Relativamente al primo aspetto, il progetto di Monnet e del suo più stretto collaboratore Pierre Uri condusse alla costituzione di 5 Divisioni e 6 Servizi: le 5 divisioni riflettevano ciascuna uno dei settori di competenza dell'Alta Autorità individuati dal Trattato nel Titolo III¹⁸², e quindi vi erano la divisione Economia, Produzione, Investimenti, Mercato, accanto ai quali figuravano il servizio legale, quello statistico, il servizio trasporti e quello deputato ai controlli e alle Istruttorie sulle fusioni e sui monopoli: accanto

¹⁸¹ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op. cit., pp. 238-239.

¹⁸² HENRY J. MERRY, *The European Coal and Steel Community* Op. cit. pp.167 e ss.

a questi, e in posizione non sovraordinata bensì paritaria, vi era il Segretariato generale, organo con funzioni di coordinamento e di raccolta delle informazioni circa lo stato di avanzamento dei dossier preparati dalle divisioni sulle singole politiche e di preparazione delle riunioni del collegio dell'Alta Autorità: queste caratteristiche rendevano il Segretariato Generale molto più simile ad un ufficio di gabinetto dell'Alta Autorità¹⁸³, uno strumento studiato per sopperire seppur in parte all'acefalea gerarchica voluta da Monnet, fermamente convinto che l'introduzione di un rigido sistema gerarchico avrebbe rappresentato un freno al processo di integrazione, offrendo il fianco ai colpi degli interessi nazionali e alla commistione tra le funzioni esecutive e le funzioni politiche, che dovevano rimanere, almeno nella fase iniziale, appannaggio di uno stretto numero di tecnocrati individuati dal Presidente.

Relativamente al secondo aspetto, e cioè alla creazione di organismi consultivi di supporto agli uffici amministrativi, l'art. 18 del Trattato Ceca prevedeva l'istituzione di un Comitato Consultivo composto da 51 membri tra rappresentanti delle associazioni datoriali, dei lavoratori e dei consumatori del settore del carbone e dell'acciaio: si trattava di un organo con funzioni consultive di cui l'Alta Autorità si sarebbe servita per includere le istanze provenienti da tali categorie nella definizione delle proprie politiche. Accanto a ciò, Monnet introdusse un ulteriore strumento, le Commissioni di esperti, composte da funzionari comunitari, rappresentanti dei governi nazionali e delle industrie, ciascuna competente in un determinato settore, quale quella per i trasporti, gli approvvigionamenti, gli investimenti: l'obiettivo di Monnet era quello di creare

¹⁸³ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op. cit., p. 172.

un procedimento decisionale che, seppur controllato da tecnici esperti, si basasse anche sulla concertazione e sulla consultazioni degli interessi delle parti coinvolte nella produzione e nel commercio del carbone e dell'acciaio, costituendo inoltre «un circuito funzionale allo scambio di informazioni»¹⁸⁴ particolarmente fondamentale per una Istituzione operante in un settore in cui le conoscenze tecniche e professionali erano fondamentali per il buon esito delle operazioni, conoscenze che potevano essere acquisite solo coinvolgendo gli esperti del settore carbosiderurgico.

A partire dal 1954 iniziarono ad emergere le prime difficoltà legate ad una struttura amministrativa poco gerarchizzata, in cui ciascuna direzione perseguiva propri obiettivi, conducendo spesso a decisioni conflittuali e contraddittorie, soprattutto nella fase preparatoria dei lavori, e ciò perchè spesso una determinata politica rientrava in vari settori di competenza di diverse direzioni. Era necessario quindi conferire una sistemazione alla organizzazione amministrativa, specificare i ruoli e le competenze di ciascuna direzione, garantire una qualche forma di coordinamento che non coincidesse esclusivamente nella capacità di controllo e direzione del presidente Monnet, e ciò a seguito soprattutto del maggiore carico di lavoro e dei nuovi settori che l'Alta Autorità doveva affrontare, tra cui la regolazione del mercato del lavoro nel settore carbosiderurgico. In primo luogo, l'obiettivo del maggior coordinamento tra il lavoro delle singole direzioni venne raggiunto mediante l'istituzione di sei gruppi di lavoro¹⁸⁵, con funzioni di coordinamento soprattutto nella fase di stesura delle proposte sottoposte poi al

¹⁸⁴ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op. cit., p. 202.

¹⁸⁵ HENRY J. MERRY, *The European Coal and Steel Community* Op. cit. pp.167 e ss.

vaglio del collegio dell'Alta Autorità per l'approvazione finale¹⁸⁶. Ciascun gruppo era composto da quattro membri del collegio e, dato interessante, anche da funzionari delle direzioni; il gruppo relativo al *mercato* dirigeva i lavori delle direzioni mercati, trasporti e anti-trust, il gruppo *investimenti, finanza e produzione* che guidava i lavori delle stesse direzioni, il gruppo *obiettivi generali* che si occupava degli affari economici e infine il gruppo per le *questioni amministrative*, che si sarebbe servito delle informazioni e del lavoro svolto fino a quel momento dalla Commissione amministrativa¹⁸⁷.

L'esigenza di una maggiore chiarezza ed efficienza amministrativa, necessario corollario dell'acquisizione di nuove competenze e di una mole maggiore di lavoro, condusse inoltre alla approvazione, il 5 novembre del 1954, al Regolamento generale di organizzazione. Tale regolamento specificava in maniera dettagliata le competenze esclusive del Presidente, in particolare la fissazione dell'ordine del giorno e il potere di convocare le riunioni del collegio, le decisioni in materia di personale, e quelle competenze che andavano condivise con il collegio dell'Alta Autorità, in particolare per ciò che riguardava le decisioni in materia di organizzazione degli uffici. Il regolamento introduceva inoltre una novità, i funzionari di gabinetto dei membri del collegio dell'Alta Autorità: tali funzionari era nominati dal collegio su proposta del membro dal quale dipendevano, e svolgevano per questi funzioni di consulenza politica e amministrativa, permettendo, come sintetizza efficacemente Isoni, «di mantenere

¹⁸⁶ ROGER MORGAN, *Jean Monnet* Op. cit., p. 8.

¹⁸⁷ La Commissione amministrativa, che venne istituita nel 1953, era una commissione deputata allo studio delle questioni amministrative, soprattutto in materia di selezione e gestione del personale almeno fino alla introduzione del primo statuto del personale. Con l'approvazione del regolamento generale di organizzazione del 1954, il gruppo di lavoro per le questioni amministrative avrebbe assunto nuovamente la denominazione di Commissione amministrativa. ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op. cit., p. 211 e ss.

oliato quel complesso *engrenage* con i sistemi politico-amministrativo degli Stati membri. Divenne subito chiaro, infatti, che era necessario ottenere il sostegno e la consulenza tecnica delle burocrazie interessate per condurre delle politiche efficaci. Non va dimenticato, d'altra parte, come i gabinetti fossero anche uno dei canali privilegiati per la selezione e la promozione dei funzionari»¹⁸⁸.

Con l'approvazione del Regolamento generale di organizzazione veniva ormai abbandonata l'idea dell' *administration de mission* proposta da Monnet e impiegata nei primi mesi di attività dell'Alta Autorità; con il passaggio della presidenza a Renè Mayer nel giugno del 1955 l'assetto amministrativo si completerà e si perfezionerà con l'adozione dello Statuto del personale della Comunità europea del Carbone e dell'acciaio nel 1956, determinando il passaggio definitivo all'*administration de gestion* tanto temuta da Monnet. Si era quindi rivelato irrealizzabile il tentativo di privare l'Alta Autorità di una amministrazione gerarchizzata, con lo scopo di evitare l'ingerenza di interessi particolaristici e la creazione di un apparato burocratico dotato di una forza autoreferenziale e capace non solo di rallentare il processo decisionale e quello di integrazione, ma anche di condizionarlo: la consapevolezza che Monnet aveva della necessità di ascoltare le voci e di includere le istanze delle associazioni di lavoratori, produttori e consumatori, delle grandi lobbies industriali è testimoniata d'altronde dalla istituzionalizzazione dei canali di accesso all'Istituzione da parte di quest'ultimi mediante la creazione del Comitato consultivo e delle Commissioni di esperti.

Tuttavia, un assetto così ristretto non poteva sopravvivere all'estensione delle funzioni e della mole di lavoro, rendendo così necessario il rafforzamento

¹⁸⁸ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op. cit., p. 224.

dell'apparato burocratico, sia in termini di personale che in termini di disciplina delle procedure, costituendo un modello che sarebbe stato di lì a poco ripreso dalla Commissione Cee. L'analisi più specifica delle competenze di tale burocrazia e in particolar modo nel suo ruolo nel processo normativo permetterà forse di comprendere se i timori di Monnet sono da considerarsi concreti, ma soprattutto attuali.

2.2.2- L'organizzazione amministrativa della Commissione dalla Cee all'Unione europea.

L'organizzazione amministrativa della Commissione della Comunità economica europea, nata nel 1957 dai Trattati di Roma, avrebbe rappresentato una evoluzione dello schema amministrativo dell'Alta Autorità Ceca.

L'idea del primo presidente della Commissione Cee, il tedesco Walter Hallstein¹⁸⁹, era quella di dar vita ad una articolata struttura amministrativa capace di supportare l'evoluzione in senso funzionalista delle competenze e delle funzioni della Commissione e dalla Comunità nel suo insieme¹⁹⁰: non era quindi possibile immaginare un'*administration de mission*, bensì era necessario prevedere un articolato schema di uffici e servizi, anche in ragione del maggiori attribuzioni della Commissione rispetto all'Alta Autorità.

¹⁸⁹Fervente europeista, Walter Hallstein era un brillante giurista tedesco, capo della delegazione tedesca alle negoziazioni per il Piano Schuman. Il suo credo europeo, che lo condusse ad assumere durante gli anni della sua presidenza ferme posizioni a favore del rafforzamento del ruolo della Commissione rispetto al Consiglio, lo contrappose più volte a De Gaulle, che riteneva Hallstein un tecnocrate alla ricerca della costruzione di un super Stato europeo. Cfr. AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972* Op. cit.

¹⁹⁰DANIELA PREDA, *Hallstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)*, in "Storia, Amministrazione, Costituzione", Annale Isap, n.8/2000.

Nella primavera del 1958, approfittando dei ritardi organizzativi del Consiglio, Hallstein rendeva la Commissione la prima Istituzione funzionante della Comunità, dotandola di una struttura amministrativa che nel suo disegno di base sussiste ancora, una struttura articolata, gerarchizzata, molto vicina all'architettura caratterizzante il Ministero degli affari esteri tedesco: l'amministrazione venne quindi articolata in Direzioni generali, ciascuna delle quali articolata in Direzioni, a loro volta comprendenti Divisioni, le quali infine si articolano nelle Unità; ciascuna Direzione Generale è guidata dal Direttore generale. Vennero all'inizio previste nove DG: relazioni esterne, affari economici e finanziari, mercato interno, concorrenza, ravvicinamento delle legislazioni, affari sociali, agricoltura, paesi e territori d'oltremare, trasporti; accanto alle DG, venne istituito il Segretariato esecutivo, con compiti ausiliari di informazione e coordinamento, e tre servizi comuni con l'Alta Autorità Ceca, il Servizio statistico delle Comunità, il Servizio giuridico comune e il Servizio comune di stampa e di informazione¹⁹¹. Come testimoniato da Bino Olivi¹⁹², la ripartizione dei ruoli di direttore generale assunse fin dal principio una forte connotazione politica, con la Francia fortemente interessata alla Dg agricoltura; inoltre, giacché il commissario non poteva avere la stessa nazionalità del direttore generale della Dg a lui affidata, la ripartizione per nazionalità di questi posti direttivi assumeva una particolare importanza. Questa struttura amministrativa avrebbe rappresentato l'impianto di base della Commissione, seppur attraversando successive evoluzioni che avrebbero determinato l'incremento del numero del Dg e la nascita di nuovi servizi.

¹⁹¹ YVES CONRAD, *L'organizzazione amministrativa della Commissione europea «mercato comune» (1958-1961)*, in "Storia, Amministrazione, Costituzione", Annale Isap, n.8/2000.

¹⁹² BINO OLIVI, *Alle origini di una nuova amministrazione*, in "Storia, Amministrazione, Costituzione", Annale Isap, n.8/2000.

Hallstein era convinto della necessità che le decisioni venissero assunte dalla Commissione rispettando il principio della collegialità, garantendo cioè che ogni proposta fosse analizzata e discussa da tutti i commissari interessati: si decise così di costituire i gruppi di lavoro, ciascuno dei quali composto da 4 o 5 commissari (di cui uno assumeva la carica di presidenza) e deputato al controllo di una determinata DG. Il compito dei gruppi era quello di studiare i dossier prima che essi giungessero alle sessioni del collegio per l'approvazione, ed era previsto che i direttori generali dovessero avere una nazionalità diversa da quella del presidente del gruppo di lavoro: una specificazione questa che venne prevista con l'obiettivo di evitare il rischio che l'interesse nazionale assumesse il controllo delle procedure decisionali. I gruppi di lavoro tuttavia non funzionavano in maniera ottimale: i commissari se ne disinteressavano, e la discussione sui dossier era quasi sempre svolta dai capi di gabinetto, e cioè comportò ben presto il passaggio ad un sistema basato sui portafogli, e cioè all'attribuzione a ciascun commissario di un particolare settore di attività. Il regolamento interno, approvato nel 1963, stabiliva quindi che la Commissione potesse attribuire a ciascun commissario la responsabilità di campi particolari e della preparazione ed elaborazione delle relative deliberazioni: veniva nei fatti sancita la prassi della ripartizione delle competenze per portafogli¹⁹³. Nonostante i tentativi predisposti per garantire il rispetto del principio della collegialità, già nel 1959¹⁹⁴ si rese necessario il ricorso alla procedura scritta, poi formalizzata dal regolamento interno del 1963 all'art. 11: il progressivo aumento delle competenze della Commissione rendeva difatti problematica la discussione di tutti i dossier in seno al collegio, mentre la

¹⁹³ AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972* Op. cit. p.204 e ss.

¹⁹⁴ YVES CONRAD, *L'organizzazione amministrativa* Op.cit. 165.

procedura scritta permetteva ai commissari, come tutt'ora, di esprimere il proprio consenso circa una proposta mediante procedimento scritto, ciò almeno per le questioni sulle quali vi era il consenso delle Dg interessate e del Servizio giuridico¹⁹⁵.

All'interno della struttura amministrativa della Commissione Cee, in aggiunta alle Direzioni generali, un ruolo di particolare rilevanza venne assunto fin da subito dai gabinetti dei commissari e dal Segretariato esecutivo¹⁹⁶.

I gabinetti dei commissari vennero introdotti fin dagli inizi dell'attività dell'amministrazione comunitaria, sul modello dei gabinetti ministeriali nati in Francia nel XIX secolo. Essi si componevano in origine di due membri per ciascun commissario, più il personale di segreteria, mentre il Presidente disponeva di quattro consiglieri: i membri del gabinetto erano scelti sulla base dell'appartenenza politica e del rapporto di fiducia che li legava al commissario, ma nel contempo do dovevano disporre anche di necessarie competenze tecniche: il gabinetto di commissario svolgeva fin da l'origine importanti funzioni, rappresentando un cuscinetto tra il vertice politico, e cioè il collegio dei commissari, e l'amministrazione. I gabinetti si occupavano di discutere ed

¹⁹⁵La procedura scritta è così disciplinata attualmente dal Regolamento interno della Commissione all'art. 12: «L'accordo dei membri della Commissione su una proposta presentata da uno o alcuni di essi può essere constatato mediante procedimento scritto, quando la proposta abbia ottenuto il consenso delle direzioni generali direttamente interessate e il parere favorevole del servizio giuridico. A tale scopo, il testo della proposta viene comunicato per iscritto a tutti i membri della Commissione, nelle lingue da essa decise, a norma dell'articolo 23, unitamente al termine assegnato per la comunicazione di eventuali riserve o emendamenti attinenti alla proposta stessa. Nel corso del procedimento scritto, ogni membro della Commissione può chiedere che la proposta sia oggetto di discussione. In tal caso, presenta al presidente una domanda motivata in questo senso. Se, allo scadere del termine assegnato per un procedimento scritto, nessuna riserva viene formulata o confermata da un membro della Commissione, la proposta si intende approvata dalla Commissione. Delle proposte adottate si dà atto in una nota giornaliera di cui viene fatta menzione nel processo verbale della riunione successiva».

¹⁹⁶ Per una analisi dettagliata dell'evoluzione del Segretariato esecutivo, divenuto Segretariato generale dopo la Fusione degli esecutivi, v. HUSSEIN KASSIM, *The Secretariat General of the European Commission 1958-2003*, in ANDY SMITH, *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, UK and USA, Routledge 2004.

analizzare le proposte contenute nei dossier provenienti dalle direzioni generali, informando il commissario dell'attività delle altre direzioni generali, e mantenendo-aspetto questo molto rilevante-contatti con le burocrazie e con i governi nazionali¹⁹⁷. Col tempo, il ruolo e la struttura dei gabinetti si sono rafforzati, usurpando, secondo un sentire diffuso da parte dei direttori generali, molte delle competenze riservate a questi ultimi; le procedure informali caratterizzanti l'organizzazione del lavoro in seno ai gabinetti è stata progressivamente sostituita da una forte gerarchizzazione. Nel 1979, il rapporto Spierenburg evidenziò le degenerazioni del sistema dei gabinetti, e in particolare le ingerenze nel processo decisionale, il controllo sull'avanzamento delle proposte preparate dalle direzioni generali, la tutela degli interessi della nazionalità di appartenenza, le ingerenze nei processi di reclutamento e di promozione¹⁹⁸. Il problema degli interessi nazionali venne parzialmente affrontato dalle riforme implementate durante la Commissione presieduta da Romano Prodi, il quale impose che i gabinetti non si componessero di individui appartenenti ad una stessa nazionalità, e che soprattutto il capo di gabinetto fosse di una nazionalità diversa rispetto a quella del commissario: questo aspetto rientrava nel contesto di una riforma più ampia che interessò tutta la struttura amministrativa della Commissione e il suo funzionamento, riforma che verrà analizzata nel paragrafo successivo.

¹⁹⁷ Sulla struttura e sulle funzioni dei primi gabinetti della Commissione Cee v. ELLA RITCHIE, *The Model of French Ministerial Cabinets in the Early European Commission*, in "Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea. JEV-Annuario per la storia amministrativa europea" Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1992; BINO OLIVI, *Alle origini di una nuova amministrazione* Op. cit.

¹⁹⁸ DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS, (edited by) *The European Commission*, Great Britain, John Harper Publishing, 2006, p. 69. L'analisi del ruolo dei gabinetti nel processo decisionale verrà analizzato in maniera dettagliata nel capitolo successivo.

Oltre al sistema dei gabinetti, particolare prestigio venne assunto fin dal principio dal Segretariato esecutivo, e questo grazie soprattutto al grande spessore della personalità del primo segretario esecutivo della Commissione, il francese Émile Noël. Le funzioni attribuite al Segretariato esecutivo sono compiti di coordinamento ed esecutivi ausiliari, ma Noël, grazie alle sue capacità e al suo spessore riuscì ben presto a rendere questo ufficio un perno dell'amministrazione comunitaria. Nominato Segretario esecutivo nel 1958, ricoprì questa carica fino al 1973; quando nel 1967, al momento della fusione degli esecutivi, si dovette procedere alla scelta tra Wellestein, segretario generale dell'Alta Autorità Ceca, e Noël, non vi furono dubbi sulla necessità di scegliere il secondo. Noël rappresentò, ben presto, la memoria storica della Commissione, e ciò grazie anche alla istituzione della Cancelleria; riusciva con eleganza e modestia ad offrire il proprio consiglio ai commissari, i quali ben presto ritennero la consultazione di Noël necessaria per assumere decisioni nell'ambito di tutte le politiche comunitarie; cosa ancora più rilevante, Noël riusciva ad esercitare un controllo sia sull'attività delle Direzioni generali che su quella dei gabinetti, avendo istituito sia le famose riunioni del giovedì con i direttori generali che quelle del venerdì con i capi di gabinetto, riunioni a cui Noël partecipava abitualmente¹⁹⁹.

Non è condivisibile, a parere di chi scrive, l'opinione di chi interpreta il contributo di Hallstein al funzionamento dell'attività della prima Commissione Cee in termini di tentativi di depoliticizzare l'attività della Commissione stessa procedendo ad una ripartizione delle competenze per portafogli e lasciando al collegio soltanto la definizione dei dettagli secondari delle decisioni²⁰⁰. Si ritiene

¹⁹⁹ Sul ruolo di Noël v. AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972* Op. cit. p. 217.

²⁰⁰ DANIELA PREDÀ, *Hallstein e l'amministrazione pubblica europea* Op. cit. p. 102.

invece che le inevitabili tendenze verso la delocalizzazione delle politiche e delle relative procedure nelle singole direzioni generali, con la conseguente frammentazione della procedura decisionale e l'inserimento in essa di interessi nazionali e lobbystici, rappresenti una degenerazione inevitabile e genetica di un trattato funzionalista, che non prevedeva in sé una evoluzione in senso costituzionale e una ripartizione dei poteri come la si intende in senso statale; tuttavia, proprio la presenza di forti personalità, quali quella di Monnet, Hallstein, Noël, riuscì, agli albori della storia comunitaria, a respingere queste spinte centrifughe, assicurando un predominio della politica-seppur rappresentata dai tecnocrati del collegio dei commissari- sulle derive della burocrazia. Questo aspetto è così ben sintetizzata da Bino Olivi, che fu lungamente portavoce della Commissione, dal 1961 al 1978: «Chi ha vissuto da vicino la Commissione di quei tempi, non può dimenticare l'impressionante duetto Hallstein-Noël[...]da un lato il professore renano, che interpretava la sua funzione alla guisa di un cancelliere, viveva le norme del trattato da rigido giurista, credeva nell'Europa unita dal diritto del quale, come vecchio giurista gugliemino, si considerava il solo interprete fedele in mezzo ad allievi ignoranti[...]Francese da capo a piedi, strettamente monolingue, Noël era tuttavia un europeo intransigente, un credente senza dubbi del metodo Monnet e della sua incomparabile efficienza. E davvero, finchè fu lui alla guida della struttura, pochi furono i cedimenti»²⁰¹.

Pur restando identica nel disegno di base, l'organizzazione amministrativa della Commissione è venuta modificandosi nel tempo soprattutto in conseguenza delle nuove funzioni ad essa attribuite. Come osservato da Cassese e Della Cananea, a

²⁰¹BINO OLIVI, *Alle origini di una nuova amministrazione* Op. cit. p.233.

partire dal 1963 la Commissione esperì non soltanto un notevole aumento degli organici, ma anche la nascita di nuove strutture, i comitati di gestione, introdotti per rispondere alla attribuzione dei poteri di implementazione delle politiche mediante delega da parte del Consiglio dei Ministri²⁰². Con gli anni, molteplici unità e *task force* costituite ad hoc, in particolare in occasione dell'adesione di nuovi Stati, sono sparite, così come altri servizi speciali sono stati eliminati a seguito delle riforme amministrative che analizzeremo a breve, altri Dg sono state invece trasformate in servizi comuni (è questo il caso del Servizio di Audit Interno, IAS, che ha perduto molte delle sue funzioni a seguito della delocalizzazione nelle singole DG di molte funzioni di controllo). Allo stesso modo, lo sviluppo della burocrazia, sia in termini di funzioni che in termini numerici è stata influenzata dagli orientamenti conferiti da una presidenza più o meno centripeta e carismatica: durante la presidenza di Delors dal 1985 al 1995, è stata infatti osservata una forte tendenza al controllo politico, esercitato con una esasperazione del ruolo e delle competenze dei gabinetti rispetto all'amministrazione, in nome dell'esigenza del completamento del mercato interno²⁰³. Una delle riforme introdotte dalla Commissione Prodi nel 1999 condusse alla introduzione di una nuova nomenclatura per le direzioni generali, prima indicate genericamente con numeri romani, che vennero sostituiti con nomi che sintetizzano il settore di attività²⁰⁴. L'analisi delle riforme amministrative nel paragrafo seguente permetterà di analizzare più nel dettaglio tali trasformazioni.

²⁰²SABINO CASSESE, GIACINTO DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramification of its Political Development*, in "Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea. JEV-Annuario per la storia amministrativa europea" Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1992, pp. 86 e ss.

²⁰³ DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS, *The European Commission* Op.cit., p. 129 e ss.

²⁰⁴ DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS, *The European Commission* Op.cit., p. 130.

Attualmente, e cioè agli inizi del 2013 nella seconda Commissione Barroso, la Commissione europea risulta composta da 33 Direzioni Generali e 11 Servizi; come osserva Nugent, la differenza tra Direzioni generali e Servizi risiede esclusivamente nel fatto che i Servizi svolgono funzioni di supporto alle politiche piuttosto che di diretta gestione delle stesse²⁰⁵. Le Direzioni Generali e i Servizi sono i seguenti²⁰⁶:

Direzioni generali (DG)

Affari economici e finanziari (ECFIN)

Affari interni (HOME)

Affari marittimi e pesca (MARE)

Agricoltura e sviluppo rurale (AGRI)

Aiuti umanitari (ECHO)

Allargamento (ELARG)

Ambiente (ENV)

Azione per il clima (CLIMA)

Bilancio (BUDG)

Centro comune di ricerca (JRC)

Commercio (TRADE)

Comunicazione (COMM)

Concorrenza (COMP)

Energia (ENER)

EuropeAid - Sviluppo e cooperazione (DEVCO)

Fiscalità e unione doganale (TAXUD)

²⁰⁵NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea, Istituzioni e Attori*, a cura di SANDRO GOZI, Bologna, Il Mulino 2011, p. 26.

²⁰⁶Fonte: Sito istituzionale della Commissione europea, http://ec.europa.eu/about/ds_it.htm

Giustizia (JUST)

Imprese e industria (ENTR)

Informatica (DIGIT)

Interpretazione (SCIC)

Istituto statistico - Eurostat (ESTAT)

Istruzione e cultura (EAC)

Mercato interno e servizi (MARKT)

Mobilità e trasporti (MOVE)

Occupazione, affari sociali e integrazione (EMPL)

Politica regionale (REGIO)

Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (CNECT)

Ricerca e innovazione (RTD)

Risorse umane e sicurezza (HR)

Salute e consumatori (SANCO)

Segretariato generale (SG)

Servizio degli strumenti di politica estera (FPI)

Traduzione (DGT)

Servizi

Archivi storici

Biblioteca centrale

Infrastrutture e logistica - Bruxelles (OIB)

Infrastrutture e logistica - Lussemburgo (OIL)

Responsabile per la protezione dei dati della Commissione europea

Servizio di audit interno (IAS)

Servizio giuridico (SJ)

Ufficio dei consiglieri per le politiche europee (BEPA)

Ufficio delle pubblicazioni (OP)

Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)

Ufficio gestione e liquidazione dei diritti individuali (PMO)

Il sistema dei portafogli, introdotto negli anni sessanta del secolo scorso, caratterizza ancora oggi l'organizzazione dei lavori della Commissione. Come osserva Nugent²⁰⁷, nella ripartizione dei portafogli risultano essere particolarmente rilevanti le contingenze e le pressioni politiche di alcuni Stati, considerando che, in determinate congiunture, alcuni settori, quali ad esempio gli affari economici e monetari, l'agricoltura, la concorrenza, possono assumere una particolare rilevanza politica. Nonostante il TFUE preveda, all'art. 248, la possibilità per il presidente di modificare il riparto delle competenze nel corso del mandato, non è mai avvenuto nessun sostanziale rimpasto.

Nella tabella seguente sono stati sintetizzati i dati relativi ai portafogli e alle direzioni generali ad essi collegate, secondo quanto indicato dal sito ufficiale della Commissione europea al Gennaio 2013²⁰⁸; in essa non è indicato il Presidente della Commissione, il portoghese José Manuel Durão Barroso, giacchè le sue competenze non si esauriscono nell'ambito di una sola politica e di specifiche direzioni generali, esercitando egli una funzione di direzione e di definizione degli orientamenti generali della Commissione, secondo il disposto dell'art. 17

²⁰⁷ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit. pp. 21 -22.

²⁰⁸ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/index_it.htm

comma 6 TUE²⁰⁹. Inoltre, con decisione del Consiglio del Giugno 2011, la Dg Relazioni esterne è stata sostituita dal Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS), il corpo diplomatico dell'Unione Europea che coadiuva l'Alto Rappresentante, figura introdotta dal Trattato di Lisbona del 2009, nella conduzione della politica estera e di sicurezza comune. L'EEAS, che è dotato di indipendenza nei confronti degli altri organi dell'Unione, scaturisce dalla fusione dei servizi della Commissione e del Consiglio competenti per la politica estera, ai quali si aggiungono diplomatici di carriera dei paesi membri; il personale dell'EEAS è composto da funzionari e agenti provenienti dalla DG Relazioni esterne e da parte della DG Sviluppo, e infine dal segretariato del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea.

²⁰⁹ «Il presidente della Commissione: a) definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti; b) decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione c) nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tra i membri della Commissione. Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il presidente glielo chiede. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza rassegna le dimissioni conformemente alla procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 1, se il presidente glielo chiede». Art. 17.6 TUE

Commissario	Nazionalità	Portafoglio	DG di cui il commissario è responsabile
Olli Rehn -Vicepresidente	Finlandia	Affari economici e monetari	DG Affari economici e finanziari
Cecilia Malmström	Svezia	Affari interni	DG Affari interni; alcune direzioni della DG Giustizia
Maria Damanakj	Grecia	Affari marittimi e pesca	DG Affari marittimi e pesca
Neelie Kroes -Vicepresidente	Paesi Bassi	Agenda digitale	DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie
Dacian Cioloș	Romania	Agricoltura e sviluppo rurale	Dg Agricoltura e sviluppo rurale
Stefan Füle	Repubblica Ceca	Allargamento e politiche di vicinato	DG Allargamento
Janez Potočnik	Slovenia	Ambiente	DG Ambiente
Connie Hedegaard	Danimarca	Azione per il clima	DG Azione per il clima
Karel De Gucht	Belgio	Commercio	DG Commercio
Joaquin Almunia- Vicepresidente	Spagna	Concorrenza	DG Concorrenza
Kristalina Georgieva	Bulgaria	Cooperazione internazionale, aiuti umanitari e risposta alla crisi	DG aiuti umanitari
Günther Oettinger	Germania	Energia	DG Energia
Algirdas Semeta	Lituania	Fiscalità e Unione doganale, audit e lotta antifrode	DG Fiscalità e Unione Doganale; Servizio di audit interno
Viviane Reding -Vicepresidente	Lussemburgo	Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza	Alcune direzioni della DG Giustizia; alcune direzioni della DG occupazione; Dg comunicazione; Ufficio delle Pubblicazioni
Antonio Tajani- Vicepresidente	Italiana	Industria e imprenditoria	DG Imprese e Industria
Androulla Vassiliou	Cipro	Istruzione, cultura, multilinguismo, gioventù	DG Istruzione e cultura, DG Traduzione, DG interpretazione
Michel Barnier	Francia	Mercato interno e servizi	DG Mercato interno e servizi
László Andor	Ungheria	Occupazione, affari sociali e integrazione	DG Occupazione, affari sociali e integrazione
Johannes Hahn	Austria	Politica regionale	DG Politica regionale
Janusz Lewandowski	Polonia	Programmazione finanziaria e bilancio	DG Bilancio
Maroš Šefčovič	Slovacchia	Relazioni interistituzionali e amministrazione-Vicepresidente	DG Risorse umane e sicurezza; Dg Informatica; Ufficio gestione e liquidazione dei diritti individuali; Ufficio europeo di selezione del personale; Scuola europea di amministrazione
Máire Geoghegan-Quinn	Irlanda	Ricerca innovazione e scienza	DG ricerca e innovazione
Tonio Borg	Malta	Salute e politica dei consumatori	DG Salute e consumatori
Siiim Kallas	Estonia	Trasporti	DG Mobilità e trasporti
Andris Piebalgs	Lettonia	Sviluppo	EuropeAid - Sviluppo e cooperazione

§2.3- Riforme amministrative e crisi della Commissione europea.

2.3.1- Primi tentativi di riforma dell'amministrazione (1979-1991).

Come osservato da Stevens e Stevens²¹⁰, le istituzioni comunitarie costituiscono delle entità in divenire, destinate a seguire le sorti dell'integrazione economica e politica: è cioè necessario che le riforme politiche si accompagnino alle riforme amministrative, queste ultime suscettibili di porre in essere aggiustamenti della struttura amministrativa al fine di renderla recettiva alle nuove funzioni e ai nuovi poteri attribuiti all'Unione.

La necessità di riforme amministrative venne percepita solo alla fine degli anni settanta, in prossimità quindi dell'adesione di Grecia, Spagna e Portogallo.

Nel 1979, un ente di revisione indipendente presieduto dal commissario Dirk Spierenburg elaborò un rapporto sul lavoro, organizzazione e struttura della Commissione, da cui emersero alcuni aspetti di criticità: una mancanza di coesione all'interno del collegio dei commissari, uno squilibrio tra la mole e la rilevanza dei portafogli, insufficiente coordinamento tra i direttori generali, una cattiva distribuzione di staff tra le direzioni generali, un malfunzionamento del sistema delle carriere. Quest'ultimo aspetto del sistema delle carriere rappresentava il tema centrale del rapporto, che a questo proposito raccomandava l'introduzione di una maggiore trasparenza nelle procedure di promozione e di avanzamento, e che quest'ultime esaltassero soprattutto la cultura manageriale quale dote fondamentale per il raggiungimento delle posizioni apicali. Il rapporto

²¹⁰ HANDLEY STEVENS e ANNE STEVENS, *The internal reform of the Commission*, in "The European Commission" edited by DAVID SPENCE with GEOFFREY EDWARDS, Great Britain, John Harper Publishing, 2006, p. 454.

denunciava inoltre le storture dei gabinetti dei commissari, e il predominio di questi sui direttori generali, spesso depauperati delle proprie competenze e resi incapaci di comunicare direttamente col commissario di riferimento: si raccomandava quindi di permettere l'accesso dei direttori generali alle riunioni del collegio ma anche dei capi di gabinetto, al fine di monitorare l'iter di formulazione delle proposte. Le raccomandazioni del rapporto Spierenburg vennero quindi elaborate da un comitato di tre saggi costituito su iniziativa del Consiglio europeo nel 1979, comitato che raccolse in particolare le istanze relative ad un maggior coordinamento delle direzioni della Commissione e tra i commissari stessi: per quanto la Commissione europea avesse affermato il proprio interesse nei confronti di queste prospettive riformatrici, tali riflessioni non esperimentarono mai una concreta realizzazione²¹¹.

Privi di risultati significativi furono anche i tentativi di riforma avviati durante gli anni della Commissione presieduta da Jacques Delors sul finire degli anni ottanta. La proposta, presentata nel 1986 dal Commissario responsabile dell'amministrazione, il danese Henning Christopherson, si poneva nella corrente riformatrice della pubblica amministrazione che aveva investito gli Stati membri in quegli anni, riforme che erano incentrate sulla diffusione della cultura manageriale ispirata alle istanze del new public management. Le riforme proposte erano quindi fondate su due argomenti principali: cultura manageriale appunto, e diffusione delle nuove tecnologie all'interno dell'amministrazione della Commissione. In particolare, la riforma proponeva che soltanto i funzionari di grado A4, dotati cioè di comprovate capacità manageriali, fossero deputati

²¹¹ Cfr. SEPPU TIIHONEN, *Continuità e cambiamento nell'amministrazione* Op.cit.

all'esercizio di funzioni di policy-making, ragion per cui si propose una campagna di collocamento di questo personale ai ruoli di capo di unità. Le proposte non ebbero un seguito, e come osservato, per due ordini di ragioni: lo scarso appoggio che essere trovarono tra gli altri commissari e soprattutto i direttori generali, e una certa resistenza culturale a pratiche amministrative tipicamente nordeuropee e molto lontane dalle prassi continentali, soprattutto francesi e tedesche, dominanti nella Commissione²¹².

Emerge quindi, dall'analisi di questi primi tentativi di riforma, la presenza di resistenze di varia natura, che, come osserveremo più avanti, sono soprattutto rappresentate da opposizioni poste in essere dalla burocrazia, sia dell'organizzazione amministrativa che dei gabinetti, e finalizzate ad ostacolare qualsiasi tentativo di rendere il processo di policy making maggiormente responsabile e trasparente. Come accennato in precedenza, pare opportuno ritenere che una leadership politica forte del presidente, come fu per Hallstein oppure Delors, sia capace di porre un qualche freno a derive burocratiche, anche se ciò è avvenuto, come sul finire degli anni 80, con un rafforzamento dei poteri dei gabinetti sull'amministrazione delle direzioni generali: i tentativi di Christopherson di rendere maggiormente trasparente i procedimenti decisionali e di attribuire le funzioni di policy making a personale competente e selezionato secondo criteri responsabili, testimonia la consapevolezza della necessità e dell'urgenza delle riforme, di fronte al fallimento delle quali la Commissione Delors rispose appunto forzando la mano sull'amministrazione aumentando il

²¹² Cfr. HANDLEY STEVENS e ANNE STEVENS, *The internal reform of the Commission* op. cit.

potere dei gabinetti, i quali garantivano almeno l'esercizio di un certo controllo politico.

2.3.2- La Commissione Santer tra programma di riforme e crisi istituzionale (1995-1999).

Le vicende relative alle dimissioni collettive della Commissione presieduta da Jacques Santer permettono di comprendere i tentativi di correzione delle storture dei processi decisionali e dell'organizzazione amministrativa della burocrazia, e nel contempo la forza delle resistenze della burocrazia della Commissione alle istanze riformatrici.

La Commissione Santer nacque sotto cattivi auspici: a causa del veto imposto dalla Gran Bretagna nei confronti del candidato belga alla presidenza Jean-Luc Dehaene, ritenuto un acceso europeista, il consiglio europeo designò l'ex primo ministro lussemburghese Jacques Santer, la cui nomina venne approvata dal parlamento europeo con risicata maggioranza di 260 voti favorevoli, contro i 238 contrari e i 23 astenuti. Dopo gli anni in cui la presidenza della Commissione era stata esercitata da una personalità forte e carismatica quale quella di Delors, si passava quindi ad un profilo politico di minor spessore, il cui programma apparve fin dall'origine meno determinante rispetto a quello del suo predecessore²¹³.

Fin dal principio l'attenzione della Commissione Santer si concentrò sull'urgenza delle riforme amministrative, la cui ideazione venne posta in essere dal commissario per l'amministrazione e il personale, il finlandese Erkki Likanen. Il

²¹³ Cfr. SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit. p. 199 e ss.

piano era articolato in due pacchetti di riforme, l'uno incentrato sulla gestione finanziaria e l'altra sulla gestione delle risorse umane della Commissione.

Il primo progetto di riforme era denominato *SEM Program*, e cioè *Sound and Efficient Financial Management*: esso era incentrato sulla attuazione di riforme nella gestione delle finanze della Commissione e sull'introduzione di maggiori controlli sull'impiego dei fondi strutturali da parte degli Stati membri, ideando quindi una forma di razionalizzazione delle risorse finanziarie sia interne sia di quelle erogate dalla Commissione ai singoli Paesi; tale programma poneva in essere anche una decentralizzazione della responsabilità dei controlli e della gestione delle risorse, investendo di tali funzioni i direttori generali e i direttori, i quali subito reagirono ritenendo che ciò avrebbe distolto attenzioni e tempo dalle attività di policy-making. L'obiettivo del SEM era quello di rendere più efficiente il sistema di audit interno garantendo una gestione più trasparente ed efficace delle risorse.

Il secondo pacchetto di riforme era il *MAP 2000, Modernization of Administration and Personnel Policy*; esso era incentrato sul rinnovamento del sistema di gestione del personale, sul decentramento delle competenze in materia di organizzazione degli uffici e sull'incentivazione della mobilità degli agenti e dei funzionari tra i vari settori della Commissione²¹⁴: quest'ultimo era il punto maggiormente sentito, giacché il personale della Commissione era caratterizzato da un certo immobilismo e amovibilità dal proprio ufficio, impedendo un impiego efficiente del personale e costringendo spesso l'amministrazione a ricorrere ad

²¹⁴ MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform* Op. cit., pp. 13 e ss.

agenti temporanei retribuiti con risorse extra-budget, cioè con l'impiego di fonti destinate ad altre allocazioni²¹⁵.

Nei primi mesi del 1998 sia i piani SEM che MAP vennero fatti confluire in un unico documento, denominato DECODE, *Designing the Commission of Tomorrow*. Il documento venne presentato nell'Aprile del 1998, a cui avrebbero dovuto seguire le consultazioni con le rappresentanze del personale. Tuttavia, l'astio delle unioni sindacali nei confronti della devoluzione della gestione del personale venne acuito da un fatto singolare, e cioè la pubblicazione di un documento riservato, il Rapporto Caston, contenente proposte di una netta riforma dello statuto del personale, con lo scopo ultimo di legare le retribuzioni ai livelli di performance raggiunti. La reazione delle rappresentanze sindacali non si fece attendere: il 30 Aprile venne organizzato uno sciopero cui parteciparono numerosi funzionari, tra cui moltissimi direttori generali. Il rapporto Caston venne immediatamente ritirato, e tutto il pacchetto di riforme nel suo complesso subì una revisione e un ridimensionamento. Al fine di tentare di arginare le proteste, venne affidando all'ex Segretario Generale della Commissione David Williamson il compito di elaborare un nuovo rapporto, che questa volta eliminò tutti i profili più innovativi delle proposte avanzate da Likanen; tuttavia il destino della Commissione risultava ormai segnato²¹⁶.

Fin dal 1996 il Parlamento europeo aveva messo in luce irregolarità nella gestione dei budget finanziari da parte della Commissione, anche se tali fenomeni risalivano ai primi anni novanta e quindi al periodo della Commissione Delors.

²¹⁵ HANDLEY STEVENS e ANNE STEVENS, *The internal reform of the Commission* Op. cit., pp. 459-460.

²¹⁶ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit., p. 193.

Nel Gennaio del 1999, in seguito alla segnalazione al parlamento di casi di frode e cattiva gestione, venne istituito un comitato di esperti indipendenti, le cui conclusioni furono durissime. In primo luogo vennero evidenziati i casi di nepotismo e corruzione che avrebbero riguardato in particolare la commissaria belga Edith Cresson, e più in generale un gestione illegale del sistema delle carriere; in secondo luogo, e cosa più importante, la Commissione Santer venne accusata di incapacità nel controllo della struttura amministrativa, indicando così una debolezza della Presidenza e del collegio dei commissari, cui si accompagnava, secondo i risultati del rapporto, anche una mancanza di ponderazione e di previsione delle implicazioni nella progettazione delle politiche. Dinanzi al rischio di una mozione di censura, la Commissione Santer fu messa in condizione di presentare le dimissioni collettive, il 18 marzo 1999. A tal proposito è bene notare che il gruppo del partito popolare europeo al parlamento europeo affermò fin dai primi mesi del 1999 la volontà di votare a favore di una mozione di censura, mentre iniziali tentennamenti furono espressi dal gruppo socialista, giacchè Edith Cresson apparteneva a tale schieramento politico: a ragione di ciò, di fronte al rischio che la commissaria socialista belga venisse aditata come principale responsabile degli scandali, gettando così cattiva luce sull'intero gruppo politico ed esasperando la crisi istituzionale, il gruppo socialista si schierò nei primi di marzo a favore di una mozione di censura collettiva²¹⁷, che permetteva di diluire le responsabilità sull'intero collegio²¹⁸.

²¹⁷ Non è possibile per il Parlamento sfiduciare un singolo commissario, in virtù del principio di collegialità della Commissione, essendo quindi la mozione di censura l'unico strumento utilizzabile dal Parlamento avverso l'operato della Commissione, secondo il disposto dell'art.17.8 del TUE: 8: «La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata,

Per rispondere in qualche modo alle accuse di frodi e nepotismo, la Commissione Santer diede vita ad un'importante innovazione agli inizi del 1999, con la trasformazione dell'Unità anti frode (UCLAF) in un ufficio, l'OLAF, deputato appunto ad indagare sui casi di frode e corruzione ai danni del bilancio dell'UE e sull'adempimento degli obblighi all'interno delle istituzioni dell'UE: questa, come tutte le altre riforme progettate durante gli anni della Commissione Santer, sono stati totalmente dimenticati dall'opinione pubblica, sotto il peso di accuse per fenomeni di corruzione e frode che erano emersi già durante gli anni della presidenza di Delors.

Le cause della crisi della Commissione Santer risultano essere quindi molto più profonde rispetto alle frodi e al nepotismo, se è pur vero che nulla fu fatto di concreto in quegli anni per rimuovere tali irregolarità. Le ragioni più profonde risiedono nella debolezza politica del presidente Santer, nella scarsa coesione del collegio e nel ridotto controllo esercitato dal collegio e dal presidente nei confronti dell'apparato amministrativo delle DG, che svolgono, come vedremo nel capitolo successivo, importanti funzioni di policy-making.

La decisione del Parlamento europeo di intervenire e sanzionare duramente i lavori della Commissione derivò dalla consapevolezza della incapacità del presidente e del collegio di controllare l'attività della burocrazia, con grave danno in termini di efficienza, trasparenza e responsabilità del processo decisionale. Tali fenomeni emersero già nella Commissione Delors, ma la personalità politicamente carismatica del presidente permise di controllare l'apparato

i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione».

²¹⁸ HANDLEY STEVENS e ANNE STEVENS, *The internal reform of the Commission* Op. cit., pp. 461-462.

burocratico e le possibili derive dell'operato dei funzionari, inasprendo il controllo dei gabinetti sul loro lavoro. Santer e Liikanen riconobbero immediatamente il rischio rappresentato da una eurocrazia dotata di numerose attribuzioni e costituente un proprio sistema, che col tempo aveva dato vita ad un complesso di procedure, comportamenti amministrativi e relazioni con gruppi di interesse non formalizzati. L'interesse di Santer nei confronti delle riforme amministrative nacque proprio dalla consapevolezza della necessità di riformare il sistema di governance della Commissione, al fine di rafforzare il ruolo della guida politica; l'opposizione del personale verso le riforme scaturiva, a parere di chi scrive, da una radicata e diffusa ostilità nei confronti dei tentativi di indebolire l'assetto burocratico aumentando la trasparenza delle procedure e la definizione delle responsabilità, piuttosto che dal fatto che il personale percepisse le riforme come un progetto elitario non concertato e calato dall'alto²¹⁹.

Il report elaborato dal comitato di esperti conteneva infine delle raccomandazioni, che dovevano essere raccolte dalla Commissione successiva e riguardanti una riforma dello Statuto del personale, al fine di migliorare l'organizzazione e l'impiego del personale, il sistema di reclutamento e delle carriere: istanze che sarebbero state raccolte nell'immediato dal nuovo presidente Romano Prodi, le cui riforme si sarebbero basate in gran parte sui progetti elaborati dalla Commissione Santer.

²¹⁹ Di questa opinione è MICHELLE CINI, *Organizational Culture and Reform* Op. cit.; il tema della perdita di controllo dei vertici politici sui servizi amministrativi è invece condiviso da SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit. p. 199 e ss.

2.3.3- Le riforme della Commissione Prodi tra trasparenza, controllo della gestione finanziaria e condotta dei funzionari (1999-2004).

Nel marzo del 1999 i capi di Stato e di governo riuniti a Berlino decisero di designare Romano Prodi quale presidente della Commissione, sia per i nove mesi restanti a causa delle dimissioni della Commissione Santer che per i cinque anni del mandato: la scelta di Romano Prodi scaturì dalla consapevolezza che fosse necessario individuare una personalità politica forte, capace di porre in essere un controllo sull'apparato amministrativo eliminando le storture emerse negli anni precedenti. Dopo che la sua nomina venne approvata dal Parlamento con una larga maggioranza, il presidente presentò il nuovo collegio nel luglio del 1999, collegio che venne votato e nominato dal Parlamento, come detto, sia per i mesi residui che per il quinquennio successivo; nella fase di composizione del collegio, Prodi ottenne la conclusione di un accordo verbale²²⁰ da parte dei nuovi commissari, consistente nella assunzione dell'impegno, da parte di ciascun commissario, a presentare le dimissioni laddove queste fossero richieste dal Presidente per casi gravi.

Immediatamente dopo la nomina, Romano Prodi nominò Neil Kinnock vicepresidente e commissario per le riforme amministrative: il Libro Bianco sulla riforma amministrativa della Commissione venne presentato il primo marzo 2000: esso era in parte basato sulle proposte contenute nel programma DECODE, e si articolava in tre tematiche principali: riforma dell'organizzazione amministrativa, riforma del management finanziario e riforma dello Statuto del personale.

²²⁰ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit. p. 204.

Relativamente al primo punto, la riforma del management della Commissione era incentrata sul principio chiave del coordinamento, con lo scopo che le politiche poste in essere nelle singole direzioni generali fossero coerenti con la programmazione politica del collegio, rafforzando i poteri di coordinamento del Segretario generale. A tal fine, il collegio avrebbe dovuto definire un piano strategico annuale che avrebbe identificato le priorità politiche, alle quali le direzioni generali si sarebbero ispirate, elaborando il piano di management annuale: al termine di ogni anno, al fine di valutare la coerenza dell'attività di ciascuna direzione generale rispetto all'indirizzo politico dettato dal consiglio, ciascuna DG avrebbe preparato un report dell'attività annuale. Inoltre, il Libro Bianco riformava i processi imponendo una stretta collaborazione delle DG laddove una politica investisse più settori, e poneva in essere una esternalizzazione delle attività amministrative di base costituendo gli uffici esecutivi della Commissione. Ciò che emerge è la volontà di esaltare il ruolo politico della Commissione, rispetto ad uno puramente esecutivo, rafforzando nel contempo il controllo politico sui servizi, le cui politiche avrebbero così acquisito una maggiore trasparenza e legittimazione politica²²¹. A testimonianza di ciò, Prodi volle collocare nello stesso edificio gli uffici del commissario e delle direzioni generali a lui collegate, al fine agevolarne il controllo; strategia questa che non è stata mantenuta da Barroso, che ha invece preferito ricollocare tutti i commissari nel palazzo Berlaymont²²². Oltre a ciò, la riforma imponeva una rotazione periodica dei Direttori Generali, onde evitare la colonizzazione di una particolare DG da parte di determinate nazionalità, obiettivo questo perseguito

²²¹ DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS, *The European Commission*, Op. cit., pp.463 e ss.

²²² NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit. pp.14 e ss.

anche mediante l'obbligo per i commissari di scegliere un capo di gabinetto di una nazionalità diversa dalla propria.

Una buona parte del Libro Bianco era incentrato sulla riforma del management finanziario della Commissione: in particolare venne rafforzato il sistema di audit interno, ora organizzato su tre livelli, e cioè con l'attribuzione di funzioni controllo alle singole DG, al servizio di audit interno (IAS) costituito nel settembre nel 2000 e ovviamente la Corte dei Conti europea. Prodi inoltre decise di porre fine al sistema dei mini-budget, e cioè alla pratica di assumere personale esterno, esperti e consulenti, impiegando le risorse tipicamente impiegate dalle DG per le spese correnti; questo obiettivo venne perseguito con una riforma del personale che, come osservato nel primo capitolo, ha eliminato progressivamente la categoria degli agenti temporanei.

La riforma dello Statuto del personale, che ha avuto il suo compimento nel 2004, è stata ampiamente descritta nel primo capitolo: è qui il caso di sottolineare che anche per Prodi la riforma dell'organizzazione del personale ha rappresentato la componente più ardua del suo progetto riformatore; non mancarono infatti anche in quel periodo scioperi e contrasti con le organizzazioni sindacali, a cui tuttavia Kinnock riuscì a far fronte con una maggiore politica di comunicazione sui contenuti della riforma e dando vita a momenti di concertazione²²³.

Il dibattito sulla deontologia dei funzionari e degli agenti, che ebbe inizio all'indomani della crisi del collegio presieduto da Santer, venne affrontato dalla Commissione Prodi quale questione centrale per la realizzazione di una Commissione efficiente e trasparente. Il Codice di buona condotta amministrativa,

²²³ Sulla riforma del management finanziario e dello statuto del personale, v. DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS, *The European Commission*, Op. cit., pp.463 e ss.

approvato dal collegio nel settembre del 2000, disciplina i rapporti tra il personale della Commissione e il pubblico, con l'intento di rappresentare una guida non solo per i funzionari e gli agenti ma anche una fonte di informazioni per i cittadini, e costituendo uno strumento per il Mediatore europeo nell'esercizio delle sue funzioni di controllo²²⁴. Il Codice stabilisce che il rapporto tra l'amministrazione della Commissione e i cittadini debba essere ispirato ai principi di legalità, non discriminazione, proporzionalità, tutela dei dati personali; esso stabilisce inoltre principio presente anche nello Statuto-che l'azione dei funzionari e degli agenti debba essere finalizzata a perseguire esclusivamente gli interessi dell'Unione, senza alcuna ingerenza di pressioni nazionali e politiche²²⁵.

Le riforme introdotte dalla Commissione Prodi erano finalizzate al perseguimento di due obiettivi: in primo luogo, maggiore efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa, al fine di rimuovere le cause degli scandali che condussero alle dimissioni il collegio di Santer; in secondo luogo, e principalmente, lo scopo era quello di incrementare il controllo politico sull'azione amministrativa, al fine di rendere la Commissione un attore politico attivo nel quadro della governance dell'Unione Europea.

²²⁴ Il Mediatore europeo, organo istituito nel 1992 dal Trattato di Maastricht, indaga sulle denunce contro istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'UE, sui casi di cattiva amministrazione. Gli strumenti a disposizione del Mediatore consistono nella formulazione di raccomandazione alle Istituzioni interessate o di relazioni presentate al Parlamento europeo. L'efficacia di tale organo, in termini di capacità di individuazione e risoluzione dei casi di cattiva amministrazione, è oggetto di dibattito in dottrina, v. SIMONE CAEDDU, *The Proceedings of the European Ombudsman*, in "Law and Contemporary Problems", Vol. 68, No. 1, The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004), pp. 161-180, secondo cui «When the Santer Commission came under parliamentary scrutiny in 1999 for maladministration, the Ombudsman was the natural institution to investigate the charges. But after lengthy negotiations with the Commission, the Parliament decided to appoint a committee of independent experts. This episode demonstrates that the Ombudsman does not occupy the central position in combating maladministration that the EC Treaty contemplates»

²²⁵ DIONYSSIS G. DIMITRAKOPOULOS, *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 129 e ss.

Sulla natura delle riforme, chi scrive condivide l'interpretazione di Ellinas e Suleiman²²⁶, secondo cui esse pongono in essere una copresenza di elementi tipici del New Public Management e di modelli organizzativi tipici dell'idealtipo razionale legale di Weber: i primi sono rappresentati dalla devoluzione delle responsabilità alle singole unità amministrative, comportamento orientato al pubblico, sistema delle carriere basato sul merito; gli elementi tipicamente weberiani sono invece incarnati dalla mappatura dei processi decisionali, dalla imputazione precisa delle competenze, organizzazione gerarchica. Tale complesso di riforme ha quindi rappresentato uno sforzo complesso di raccogliere le istanze di cambiamento emerse negli anni precedenti, unendo le più recenti strategie organizzative con le misure necessarie a garantire il rispetto delle regole e delle procedure.

Secondo Stevens e Stevens²²⁷, tali riforme amministrative non sono state però capaci di raggiungere l'obiettivo di porre la Commissione al centro del quadro istituzionale dell'Unione europea poiché insufficienti a garantire il controllo della legittimità politica sul comportamento burocratico, lasciando quindi spazi aperti alle possibili infiltrazioni di altri casi di condotte fraudolente. A parere di chi scrive, tale scopo può essere raggiunto soltanto parzialmente mediante riforme amministrative, bensì con innovazioni da porre in essere sul piano politico-istituzionale, e quindi dei trattati, al fine di rendere la Commissione il vero motore e governo dell'Europa: sul punto si tornerà diffusamente nel terzo capitolo, dove verranno analizzate le funzioni della burocrazia della Commissione e il suo ruolo dei processi decisionali.

²²⁶ ANTONIS ELLINAS AND EZRA SULEIMAN, *Reforming the Commission* Op. cit., pp. 83 e ss.

²²⁷ HANDLEY STEVENS e ANNE STEVENS, *The internal reform of the Commission* Op. cit. p.478.

In conclusione, non possono mancare dei cenni all'operato della Commissione Barroso, pur mancando in dottrina analisi su di essa, essendo i tempi prematuri per trarre bilanci completi. La nomina di Barroso a presidente della Commissione nel luglio del 2004 e la sua conferma per i cinque anni successivi nel 2009 ricordano strettamente le vicende che caratterizzarono la scelta di nominare Santer: la mancanza di una personalità politica forte su cui confluissero le scelte della Francia, della Germania e del Regno Unito. Gozi²²⁸ osserva a tal proposito che fin dal principio l'orientamento di Barroso va verso una Commissione amministrativa, piuttosto che politica: una Commissione cioè risoltrice dei problemi all'interno del quadro istituzionale, piuttosto che governo dell'Europa. Ad oggi, nessuna riforma sostanziale dell'organizzazione e del funzionamento amministrativo della Commissione è stata proposta, salvo un qualche aggiustamento allo Statuto dei funzionari²²⁹. D'altronde, la storia della Commissione europea ha dimostrato come solo un vertice politico forte sia capace di innovare resistendo alle spinte conservatrici della burocrazia europea, una eurocrazia forte delle sue attribuzioni e delle sue reti relazionali, capace di rappresentare una realtà istituzionale molto lontana dalla organizzazione dei poteri tipica degli Stati nazionali, e nel contempo una delle principali cause di ciò che l'opinione pubblica ha ormai identificato come deficit democratico dell'Unione.

²²⁸ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit. p. 209.

²²⁹ V.§1.3.3

Capitolo III

Attribuzioni e poteri della burocrazia della Commissione europea: lobbies, interessi nazionali e deficit democratico nel processo di policy making.

§ 3.1- Il ruolo della burocrazia nel processo di policy making e nell'esercizio di funzioni esecutive e di poteri di controllo.

Fin dal Trattato Ceca, all'Alta Autorità, Istituzione sulla quale, come ormai noto, venne modellata la Commissione Cee ed Euratom, vennero attribuite numerose funzioni, di carattere legislativo, esecutivo, paragiudiziario, di controllo e di indirizzo.

Secondo il disposto dell'art. 2 del Trattato Ceca, il compito delle nuove Istituzioni era quello di perseguire la realizzazione di tre obiettivi: espansione economica, crescita dell'occupazione e miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi membri. Il perno principale di tale sistema istituzionale era rappresentato dall'Alta Autorità, la quale poneva in essere una normazione secondaria secondo gli strumenti individuati dall'art. 14, rappresentanti tre tipologie di provvedimenti: le raccomandazioni, le decisioni generali e i pareri. I pareri, non vincolanti, erano privi di effetti giuridici, mentre particolare rilevanza avevano le raccomandazioni, le quali fissano degli obiettivi obbligatori, lasciando agli Stati membri il compito di individuare gli strumenti più idonei per raggiungerli. Le decisioni individuali rappresentavano veri e propri provvedimenti amministrativi, e potevano avere per oggetto autorizzazioni di intese, applicazioni di ammende, nomina di funzionari, constatazione di una violazione da parte di uno Stato membro: alcune decisioni lasciavano l'esecuzione agli Stati, mentre altre riguardavano settori di competenza

esclusiva dell'Alta Autorità: in sintesi, tale istituzione esercitava poteri governativi, amministrativi, semigiurisdizionali poteri di coercizione nei confronti degli Stati. Inoltre, al fine di regolare la produzione e la distribuzione nel settore carbo-siderurgico verso obiettivi economici, l'Alta Autorità esercitava anche funzioni di indirizzo, mediante l'elaborazione di documenti programmatici, verso i quali dovevano essere orientate le strategie delle imprese operanti nel settore.

L'Alta Autorità disponeva di ampi poteri esecutivi, che lasciavano ridotti spazi di manovra agli Stati membri, mentre alla Commissione Cee sarebbero stati attribuite ridotte funzioni esecutive, almeno durante i primi anni: «The High Authority decisions were *exécutoiores*, something which required guarantees. With implementation of Commission decisions being generally left to National administrations, the latter had a direct guarantee»²³⁰. Come si mostrerà più avanti, la questione dei poteri esecutivi della Commissione riveste particolare importanza, giacchè questi pongono in essere, con il loro esercizio, un vero e proprio potere normativo: se durante le prime fasi di funzionamento della Commissione si cercò, proprio per queste motivazioni, di limitare le competenze esecutive dell'Istituzione, la complessità e l'estensione dell'attiva normativa della Comunità ha con il tempo esteso i poteri esecutivi della Commissione stessa.

Fin dalle origini del processo di integrazione, e quindi già con l'Alta Autorità, il processo decisionale fu ispirato a principi corporativisti, prevedendo che la fase istruttoria si fondasse sulla consultazione delle parti interessate: amministrazioni nazionali, associazioni datoriali e sindacali, imprese collaboravano al processo decisionale, al fine di permettere l'acquisizione di informazione tecniche e di

²³⁰ SABINO CASSESE GIACINTO DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community* Op. cit., p. 80.

comprendere l'impatto delle decisioni stesse e la reazione delle parti interessate. Il parere del Comitato consultivo era in alcuni casi obbligatorio, e permetteva di acquisire la posizione dei privati nei confronti di determinate decisioni; inoltre, nel corso del procedimento, ciascuna associazione imprenditoriale era legittimata a presentare le proprie osservazioni. Come sintetizza efficacemente Isoni, «le deliberazioni del Comitato Consultivo furono sempre improntate ad un alto livello di competenza tecnica, fornendo spesso un ausilio imprescindibile all'Alta Autorità nella fase istruttoria del procedimento, specie nei settori relativi all'evoluzione dei mercati e alle tendenze dei prezzi.[...]In vero, l'utilità di questo tipo di organismi risiede proprio in questi aspetto: fungere da luogo di rappresentanza degli interessi più disparati, consentire loro di confrontarsi e permettere infine all'organo deliberativo di optare per una delle soluzioni prospettate, senza tuttavia considerare minoritarie quelle scartate. In tal senso, il ruolo del Comitato Consultivo fu fondamentale, poiché consentiva all'Alta Autorità di non disperdere preziose risorse nella fase istruttoria dell'attività procedimentale, lasciando che fosse svolta dalle associazioni dei produttori e dei sindacati, che si trovavano nella posizione migliore per esprimere dei pareri circostanziati anche sulle vicende meno note e sugli aspetti a più alto grado di difficoltà tecnica»²³¹.

I procedimenti decisionali della Commissione delle Comunità europee vennero ispirati a questi modelli, rappresentandone ben presto una evoluzione, sia per la complessità delle materie trattate che per il più elevato numero di settori di competenza delle nuove Comunità, ma le pratiche e le strategie corporativiste

²³¹ ALESSANDRO ISONI, *L'Alta Autorità* Op.cit., p. 258.

introdotte dal Trattato Ceca avrebbero caratterizzato anche l'attività della Commissione, seppur con forme più articolate e talvolta con deviazioni rispetto alle regole prefissate dai Trattati stessi.

Nei paragrafi successivi verrà posta in essere una disamina delle funzioni attribuite dai Trattati alla Commissione europea, alla luce del ruolo svolto dalla burocrazia nelle varie fasi procedimentali, operando quindi una analisi delle dinamiche intra-istituzionali. Questo approccio non è nuovo alla dottrina anglosassone²³²: numerosi autori hanno posto in essere una classificazione delle varie categorie funzionali, tra cui particolare efficacia ha, a parere di chi scrive, la sintesi elaborata da Stevens e Stevens²³³. Gli autori inseriscono nella categoria delle *funzioni politiche* la formulazione delle politiche, la preparazione della legislazione, l'attività di negoziazione, l'attività di rappresentanza; nella categoria delle *funzioni di management* inseriscono le gestione delle risorse, le funzioni di supervisione e custodia dei trattati, le attività esecutive e le funzioni di audit interno; infine, nella categoria delle *funzioni di supporto* inseriscono le attività di ricerca, le attività di segreteria, le funzioni di supporto linguistico e le attività di assistenza al funzionamento degli uffici. La classificazione adoperata in questa sede rappresenta una semplificazione di quella di Stevens e Stevens, individuando i settori funzionali in cui maggiore è l'attività e l'influenza dell'apparato amministrativo e concentrandosi in particolare sulle funzioni di policy making: verranno quindi analizzate l'attività di elaborazione delle politiche, l'esercizio del

²³² In particolare v. ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit.; MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration* Op. cit.; JEREMY RICHARDSON (edited by), *European Union, power and policy making*, London and New York, Routledge 2006; GEOFFREY EDWARDS and DAVID SPENCE (edited by), *The European Commission* Op.cit.; DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS (edited by) *The European Commission* Op.cit.; NEIL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op.cit.

²³³ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit. p.136.

potere di iniziativa legislativa e la preparazione delle norme, l'esecuzione delle politiche e delle norme, le funzioni di custodia dei trattati e di controllo.

L'analisi del ruolo dell'amministrazione nei processi istituzionali permetterà poi di affrontare il tema delle relazioni con i gruppi di interesse e del ruolo nelle varie fasi decisionali, conducendo infine ad una riflessione più generale sul tema del rapporto tra politica e amministrazione all'interno della Commissione, problema che, si mostrerà, risulta strettamente connesso al dilemma più attuale del deficit democratico dell'Unione.

3.1.1- *Agenda setting* e formulazione delle *policies* nella Commissione europea.

In virtù del disposto dell'art. 17 del TUE, alla Commissione spetta il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione; al tal fine, essa è chiamata a predisporre le iniziative necessarie per raggiungere tale obiettivo, in alcuni casi avviando l'iter legislativo, relativamente al quale la Commissione esercita in maniera esclusiva il potere di iniziativa, salvo che i trattati non dispongano diversamente, secondo il disposto dell'art. 17 comma 2.

Come analizzeremo dettagliatamente più avanti, occorre fin dal principio specificare che nell'esercizio della sua attività di policy making la Commissione è sottoposta a numerose pressioni e influenze, provenienti da gruppi di interesse, imprese, Stati nazionali e altre Istituzioni europee; in questa attività di policy making un ruolo determinante è svolto dalle burocrazie della Commissione, che dispongono di un potere decisionale molto più ampio rispetto a quello attribuito alle burocrazie degli Stati nazionali. A parere di Nugent, nonostante il Consiglio

europeo e il Consiglio dei Ministri possano chiedere alla Commissione di presentare alcune proposte, tali Istituzioni continuano a mancare in coraggio e immaginazione, mentre la Commissione stessa non interpreta passivamente tali istruzioni, facendo piuttosto di queste una fonte di legittimazione delle proprie politiche. A questo proposito, sempre secondo Nugent, a partire dagli anni '90 la Commissione è stata presente a tutte le riunioni del Consiglio europeo, presentando talvolta dei rapporti²³⁴.

Le politiche formulate dalla Commissione variano da programmi politici di alto profilo a settori più specifici: tra le prime possono annoverarsi le politiche di allargamento e il funzionamento del mercato interno quali *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* del 2010, ma anche le strategie disegnate dalla Commissione per incrementare il controllo sulle politiche fiscali e macroeconomiche degli Stati; tra le seconde si annoverano tentativi finalizzati ad incrementare la trasparenza e l'efficienza in un determinato settore, quale ad esempio la politica per la tutela dei consumatori.

Secondo Cini²³⁵, la Commissione europea svolge un ruolo di imprenditore di politiche, intese come costrutti sociali e politici; l'attività di agenda setting, e cioè di definizione degli obiettivi strategici della Commissione destinati poi a tradursi in attività di normazione in settori prescelti, rappresenta la fase più creativa, secondo l'autrice, dell'intero processo di policy making. Tale fase di composizione dell'agenda politica è caratterizzata dalla partecipazione di numerosi attori, quali burocrazie nazionali, gruppi di interesse, multinazionali: tali soggetti mirano ad influenzare la definizione degli obiettivi esercitando una

²³⁴ NEIL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit., pp. 35 e ss.

²³⁵ MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., p. 143.

attività di lobbying che si rivolge ai burocrati della Commissione svolgenti appunto funzioni di policy-making. Secondo Stevens e Stevens²³⁶, soltanto il 3% del personale della Commissione è impiegato in questo tipo di funzioni politiche, ma la presentazione di proposte di legge rappresenta per il funzionario uno strumento per ottenere eventuali promozioni; l'attivismo dei funzionari dipende in gran parte dalla DG di appartenenza e dal relativo ambito di competenze: ad esempio, a partire dagli anni '80, si è registrato un notevole aumento dei rapporti e degli studi elaborati dalle DG impegnate in settori politici innovativi quali la tutela dell'ambiente o le pari opportunità.

L'interazione tra burocrazia e portatori di interessi rappresenta un proficuo momento di scambio per entrambe le categorie, giacchè i gruppi di interesse riescono ad assicurarsi l'iscrizione nell'agenda politica dei temi di loro interesse, offrendo in cambio un complesso di conoscenze assolutamente necessarie per la elaborazione di politiche pubbliche europee cariche di tecnicismi, che soltanto gli addetti ai lavori possono conoscere a fondo.

La burocrazia europea è pienamente consapevole dell'importanza di tale momento del processo di policy-making, impegnandosi costantemente nella elaborazione dei Libri Verdi, documenti pubblicati al fine di stimolare la riflessione a livello europeo su un tema particolare, invitando le parti interessate a partecipare ad un processo di consultazione e di dibattito sulla base delle proposte presentate. I libri verdi sono a volte all'origine degli sviluppi legislativi che vengono poi presentati nei Libri Bianchi, veri e propri documenti programmatici contenenti proposte elaborate a seguito delle consultazioni e della risposte ai Libri Verdi.

²³⁶ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op.cit., pp. 140 e ss.

Come anticipato, i gruppi sono soliti rivolgersi, per la loro attività di lobbying nella fase di *agenda setting*, ad una molteplicità di livelli burocratici, in funzione della politica in oggetto. Non è però insolito che una stessa politica rientri negli ambiti di competenza di più DG: si pensi ad esempio ad una politica per la tutela dell'ambiente, suscettibile di coinvolgere la DG Agricoltura, la DG Ambiente, la DG Azione per il Clima: ciascuna DG sarà orientata ad un determinato obiettivo, risultando sovente in contrasto (si pensi ad esempio ad una politica finalizzata ad incrementare la tutela ambientale che però impedisca l'uso di determinate tecniche agricole); in pratica, ciò che si verifica è una frammentazione del processo di policy making fin dal suo momento genetico. A questo proposito, secondo Peters, per quanto riguarda la fase di agenda setting, la burocrazia della Commissione mostra una certa *apertura sistemica*, essendo cioè caratterizzata da una molteplicità di canali di accesso per i tutti i portatori di interessi, ponendo in essere una certa frammentazione del processo decisionale: istanze contrastanti possono giungere alla Commissione, anche in relazione ad una stessa politica, ponendo sovente le DG su posizioni opposte; negli Stati nazionali, secondo Peters, l'attività di coordinamento politico viene svolta dai partiti politici, capaci di veicolare gli interessi ed orientarli in maniera coerente verso alcuni fini, ma nell'ordinamento politico europeo questo aspetto viene a mancare, non essendo presente un soggetto atto ad assicurare il coordinamento ma anche la coerenza delle politiche. La scarsa istituzionalizzazione del processo di lobbying in questa fase fa sì che soltanto alcune politiche riescano ad essere approvate, a seguito di un processo di mediazione, in cui un ruolo importante è svolto in ultima istanza

dai gabinetti dei Commissari, e che mediante la conclusione di accordi permette di raggiungere un risultato necessariamente sub-ottimale per i gruppi coinvolti²³⁷. Questa logica di scambio e mediazione è solo parzialmente controllata e coordinata dal Segretariato Generale e dalle riunioni dei capi di gabinetto, aspetto a cui si accompagna una carenza di *accountability*, cioè di responsabilità politica: difatti, se l'agenda setting della Commissione è suscettibile di coinvolgere gruppi di interesse, i cittadini non sono intensamente coinvolti nel processo di policy making, almeno nella sua fase iniziale. Il tema dell'*accountability* è particolarmente rilevante per quelle politiche regolative poste in essere dalla Commissione a partire dall'Atto Unico Europeo, e relative a settori quali l'ambiente, la salute, la tutela dei consumatori, le pari opportunità, riforma dei fondi strutturali, politica regionale, le politiche di coesione. In sostanza, a partire dalla seconda metà degli anni '80, allorché l'obiettivo del completamento del mercato interno era ormai raggiunto ed altri settori politici entravano a far parte delle competenze dell'Unione, intorno alle nuove politiche si mobilitavano quelle che la dottrina ha definito *comunità epistemiche*: secondo Christiansen queste sono definibili come «shared values among dedicated policy makers, recipients, advisors, and expert in a given field»²³⁸, mentre per Haas si tratta di una rete di professionisti con una *expertise* ed una competenza riconosciute in una particolare sfera e che autorevolmente vantano di possedere conoscenze di

²³⁷ B. GUY PETERS, *Agenda-setting in the European Union*, in JEREMY RICHARDSON (edited by), *European Union. Power and Policy Making*, London and New York, Routledge 2006. Secondo Peters, le politiche risultanti da questo processo di mediazione- in particolare quelle politiche maggiormente controverse- sono suscettibili di essere ulteriormente modificate nella fase di implementazione, aspetto che verrà analizzato dettagliatamente nel corso del capitolo.

²³⁸ THOMAS CHRISTIANSEN, *The European Commission, administration in turbulent times*, in JEREMY RICHARDSON (edited by), *European Union Op. cit.*, p.104.

rilevanza politica²³⁹. A questo proposito, Radaelli²⁴⁰ ritiene che l'agenda setting della Commissione europea rappresenti proprio il prodotto dell'attività di comunità epistemiche, piuttosto che la realizzazione dell'idealtipo della tecnocrazia: questa infatti significa «stato interventista, pianificazione, razionalizzazione delle politiche pubbliche e stabilizzazione dell'economia», mentre secondo Radaelli l'agenda setting europea è molto lontana dal realizzare una razionalizzazione delle politiche pubbliche, che invece rappresentano il risultato di attività di scambio, accordo e mediazione, in un contesto di forte frammentazione. Secondo Radaelli, il processo di agenda setting può essere ispirato ad una logica tecnocratica, politica, di politica burocratica o di comunità epistemiche, in funzione della natura delle politiche stesse. Se sono stati chiariti i concetti di comunità epistemiche e di tecnocrazia per Radaelli, è anche necessario soffermarsi sul significato che per l'autore assumono le nozioni di politicizzazione e politica burocratica. Secondo Radaelli le politiche pubbliche ideate dalla Commissione rappresentano una scarsa caratterizzazione politica, legata alla natura istituzionale dell'Unione che soprattutto nella fase di formulazione delle politiche non coinvolge in maniera diffusa la partecipazione dei cittadini, aprendo così un dilemma circa la responsabilità politica delle politiche stesse; per politica burocratica Radaelli intende invece quel complesso di azioni poste in essere dalla burocrazia della Commissione al fine di aumentare e rafforzare i propri poteri rispetto alle altre Istituzioni: inoltre, all'interno della stessa Commissione le singole DG pongono in essere una competizione

²³⁹ PETER M. HAAS, *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, in «International Organisation», n. 1/1992.

²⁴⁰ CLAUDIO M. RADAELLI, *Idee e conoscenze nelle politiche pubbliche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in «Rivista italiana di scienza politica», a. XXIX, n. 3, dicembre 1999.

burocratica finalizzata ad estendere l'ambito delle proprie competenze a scapito di altri servizi. La scarsa politicizzazione delle politiche pubbliche europee, a parere di chi scrive, è conseguenza delle caratteristiche originarie delle funzioni della Comunità, fin dalle origini della Ceca, e cioè il carattere regolativo delle politiche stesse, che solo negli ultimi decenni sono state affiancate da politiche distributive e redistributive; proprio queste ultime sono caratterizzate da un maggior livello di incertezza, ovvero da una scarsa definizione degli obiettivi e degli interessi stessi relativi a settori e politiche innovativi. Radaelli ritiene che le politiche pubbliche europee siano riconducibili a ciascuno dei quattro meccanismi in funzione di due variabili: l'incertezza appunto, e la salienza, intesa come «la differenza fra politiche opache, isolate dal dibattito di opinione pubblica, poco visibili nell'agenda politica e parlamentare, e *policies* la cui valenza politica risulta maggiormente esposta». Seguendo questa impostazione, secondo Radaelli politiche con bassa salienza e bassa incertezza verrebbero definite da una politica burocratica, mentre bassa salienza ma alta incertezza condurrebbero verso una logica tecnocratica; alta salienza e bassa incertezza aprirebbero spazi alla politicizzazione, mentre alta salienza e alta incertezza costituirebbero lo spazio ideale per le comunità epistemiche e per gli imprenditori di *policies*. In sintesi, le riflessioni di Radaelli sostengono il predominio del potere delle conoscenze e dell'*expertise* rispetto alla partecipazione politica nel processo di agenda setting. Questa interpretazione pare appieno condivisibile, e si intende ora valutare se l'*expertise* dei gruppi di interesse sia suscettibile di influire sul tutto il processo decisionale, e non soltanto nel momento della definizione degli obiettivi: difatti, i documenti programmatici per produrre *policies* devono necessariamente esperire

una fase di attività normativa, e qui il potere di iniziativa legislativa esercitato in maniera esclusiva dalla Commissione rappresenta un interessante oggetto di analisi.

3.1.2- L'esercizio del potere di iniziativa: il *decision making* dell'amministrazione e il *decision taking* del collegio dei Commissari.

Il potere di iniziativa legislativa è sicuramente una delle prerogative più importanti della Commissione²⁴¹, e in seguito alle riforme introdotte dal trattato di Lisbona, il monopolio dell'iniziativa legislativa è esteso anche alle politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mentre la politica estera rimane ancora a carattere prevalentemente intergovernativo, imponendo che l'iniziativa legislativa in questo settore sia esercitata insieme agli Stati; in particolare, in materia di politica monetaria la Commissione condivide il potere di iniziativa con la Banca Centrale europea²⁴², mentre, dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, dispone del potere di iniziativa in via esclusiva in materie delicatissime quali visti, asilo, immigrazione, controllo alle frontiere esterne. Consiglio e Parlamento possono modificare la proposta della Commissione soltanto all'unanimità, senza potere però modificare in maniera radicale il contenuto dell'atto; la Commissione può inoltre in qualsiasi momento e fino all'approvazione finale dell'atto legislativo, modificare o ritirare la proposta, al

²⁴¹ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit., p.75.

²⁴² Nel settore della politica monetaria, le competenze della Commissione sono sicuramente più ridotte rispetto a quanto avviene per la politica della concorrenza e la tutela del mercato unico. La Commissione delinea, insieme all'ECOFIN, gli orientamenti generali della politica economica, e svolge una attività di sorveglianza sulla condotta economica e finanziaria degli Stati membri, controllando, come vedremo anche in seguito, che gli Stati rispettino i parametri imposti dal Patto di Stabilità e Crescita. Cfr. FULVIO ATTINÀ e GIORGIO NATALICCHI, *L'Unione europea* Op. cit.

fine di adeguarla a nuovi interessi o esigenze sopraggiunte. Da queste caratteristiche si può dedurre che il potere della Commissione all'interno del processo decisionale dell'Unione è sicuramente determinante, controllando totalmente, salvo poche eccezioni, la fase di iniziativa: anche l'iniziativa popolare, introdotta dal Trattato di Lisbona e che prevede la possibilità per almeno un cittadino europeo appartenenti a più Stati membri di proporre alla Commissione di legiferare in una determinata materia, non costituisce un vincolo per la Commissione, giacché essa non è obbligata a perseguire la proposta, in virtù degli art. 11 TUE e 24 TFUE.

Il progetto decisionale nasce ad un livello intermedio della DG, solitamente al livello dei capi unità: a costoro spetta, come osservato da Gozi²⁴³, un compito molto complesso, reso talvolta ancora più difficile dal fatto che l'indirizzo politico fornito dal Commissario e dal suo gabinetto sia molto generico ovvero manchi del tutto; in questo caso, il capo unità deve porre in essere un confronto con il direttore, vicedirettore generale e direttore generale, realizzando una forma di negoziato. Secondo Cini²⁴⁴, il funzionario responsabile della stesura della proposta è un vero imprenditore di policies, o *rapporteur*, il cui compito è quello di difendere il proprio progetto di legge sia all'interno della Commissione sia all'esterno, quando esso raggiungerà i gruppi di lavoro del Consiglio e le commissioni parlamentari; inoltre, per un funzionario, la stesura di atti legislativi rappresenta sicuramente una buona occasione di avanzamento e progressione di carriera.

²⁴³ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit., p. 41

²⁴⁴ MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., pp. 146 e ss.

Nella fase di stesura, per il rapporteur è essenziale il confronto con gruppi di interesse ed esponenti delle amministrazioni nazionali, al fine di assicurarsi le nozioni tecniche necessarie per la preparazione dell'atto, ma anche allo scopo di comprendere l'impatto della decisione e il suo livello di gradimento. La dottrina è ormai concorde su questo aspetto, e cioè sull'importanza della consultazione con i portatori di interessi, consultazione formale ma anche informale, in una dialettica del tipo burocrazia-lobbies, cui è deputata la fase più importante del policy-making.

La consultazione avviene attraverso la rete dei comitati, che si suddividono in due tipologie: comitati di esperti e comitati consultivi.

I comitati di esperti sono composti da funzionari ed esperti nazionali, anche se essi non sono da interpretare come portatori degli interessi nazionali; alcuni hanno una struttura stabile, altri meno. Tali comitati possono rappresentare interessi di largo respiro, ed è il caso del Comitato competente per le pratiche restrittive e le posizioni dominanti, altri invece si occupano di settori più specifici. La Commissione è generalmente obbligata a consultare questi comitati, anche se il loro parere non è vincolante.

I comitati consultivi sono composti da rappresentanti di interessi settoriali, e i membri sono nominati dalla Commissione sulla base delle designazioni delle organizzazioni rappresentative, i cosiddetti gruppi ombrello, quali Business Europe, che unisce i rappresentanti delle organizzazioni industriali europee, la Confederazione europea dei sindacalisti CES, l'importantissimo comitato rappresentante gli interessi degli agricoltori COPA e tanti altri comitati

rappresentanti settori più ristretti: in generale, gran parte di questi comitati appartiene al settore agricolo.

Oltre ai comitati di esperti e ai comitati consultivi, vi sono poi Comitati che si configurano come organi dell'Unione, quali il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni, che devono essere obbligatoriamente consultati dalla Commissione per la predisposizione di atti legislativi nelle materie di interesse dei comitati²⁴⁵.

Secondo Nugent²⁴⁶ e Cini il peso dei comitati di esperti è più forte rispetto a quello dei comitati consultivi, giacchè come detto la consultazione dei primi è generalmente obbligatoria.

Come osservato da Cini, queste consultazioni con i gruppi di interesse si rivelano fondamentali per il *rapporteur*, giacchè solo tramite questo canale è possibile non sia acquisire l'expertise necessaria, sia comprendere l'impatto delle politiche e la risposta delle varie categorie di interessi all'atto legislativo. Ma ciò che viene rilevato da Cini è anche la presenza di canali di consultazione di tipo informale, che si realizzano mediante telefonate, contatti via mail, incontri privati tra i rappresentanti delle lobbies e i funzionari incaricati della stesura dell'atto legislativo. E' condivisibile l'opinione secondo cui queste consultazioni informali

²⁴⁵ Il Comitato economico e sociale è composto da rappresentanti dei produttori, rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti di attività diverse; è composto da 344 membri scelti dai governi e nominati dal Consiglio, i quali non rappresentano però delegati delle proprie associazioni di provenienza. Il Comitato economico e sociale viene obbligatoriamente consultato dalla Commissione per talune politiche, quali l'agricoltura, l'ambiente, coesione economica e sociale, ma la sua influenza è alquanto ridotta, preferendo i rappresentati degli interessi agire mediante altri canali, meno formali ma più efficaci. Analogamente per il Comitato delle Regioni, anche esso composto da 344 membri nominati dal Consiglio e scelti dal Consiglio tra i membri delle assemblee elettive degli enti locali ovvero tra coloro che esercitano funzioni di governo locale e sono legati alle assemblee da un rapporto fiduciario. In questo caso, si deve rilevare la stesse debolezza che caratterizza il Comitato economico e sociale, cui si accompagna una generale ostilità degli Stati membri verso forme di consultazione con ulteriori livelli di governo. Su questo punto v. recentemente FULVIO ATTINÀ e GIORGIO NATALICCHI, *L'Unione europea* Op. cit., pp. 105- 106.

²⁴⁶ NEIL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit. p. 38.

siano difficilmente monitorabili, e che esse confermino il dato che attraverso le consultazioni non venga certo acquisito e perseguito l'interesse generale, bensì interessi settoriali e sicuramente elitari, cioè appartenenti a gruppi ombrello strutturatissimi al livello europeo ed inseriti in una dialettica del tipo burocrazia-lobbies che risulta fondamentale per la definizione dei caratteri principali dell'atto legislativo. In questo senso, «Commission is acting as a consensus builder rather than an agenda setting policy initiator»²⁴⁷, e nella sua analisi Cini auspica una maggiore formalizzazione e trasparenza dei canali di consultazione, da attuarsi anche mediante una intensificazione della pubblicazione dei Libri Verdi e dei Libri Bianchi. Secondo Gozi, non si «realizza una forma neocorporativa di rappresentanza degli interessi, dato che le associazioni europee, i cosiddetti eurogruppi, non detengono il monopolio della rappresentanza presso i servizi della Commissione. Il pluralismo è il modello prevalente, in cui le lobbies e i gruppi di interesse competono per influenzare la proposta e la decisione comunitaria, e in cui le amministrazioni nazionali sono allo stesso tempo lobbies nei confronti della Commissione e oggetto di lobbying da parte di attori privati»²⁴⁸; rimandando ad un paragrafo specifico l'analisi del funzionamento e delle strategie di azione delle lobbies europei, e le riflessioni circa la costituzione di un modello simile al neocorporativismo, si può qui intanto riflettere sul fatto che presumibilmente saranno i gruppi più strutturati ad esercitare l'attività di lobbying più intensa sui servizi della Commissione, escludendo i gruppi più marginali e la valutazione dell'interesse generale dal processo di policy-making, almeno in questa fase.

²⁴⁷ MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., p. 151.

²⁴⁸ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit., pp. 80-81

Ma le pratiche consultive non sono soltanto di tipo esterno, essendo previste consultazioni anche all'interno della stessa struttura amministrativa della Commissione, sia di tipo verticale che orizzontale. Le consultazioni di tipo verticale si estrinsecano nei contatti che vengono posti in essere tra il funzionario incaricato della preparazione dell'atto e i suoi superiori, seguendo una fase ascendente che permette di conoscere le opinioni dei direttori e dei direttori generali in merito alla proposta; le consultazioni di tipo orizzontale pongono in essere un confronto tra le varie DG interessate alla proposta di legge. Relativamente a questo ultimo, occorre infatti notare che una politica può rientrare nel settore di competenza di più DG, e che spessissimo esse si trovano in contrasto e su posizioni divergenti: si pensi ad esempio alla DG Concorrenza che sovente si trova in disaccordo con la DG Agricoltura in merito a decisioni suscettibili di legittimare pratiche più o meno protezionistiche. Sicuramente tali confronti di tipo orizzontale rappresentano un sforzo di duro lavoro per il *rappporteur*, a cui rimane la responsabilità del procedimento e che deve difendere la natura della propria proposta. Come osservato da Spence ed Edwards²⁴⁹, il problema del coordinamento tra le varie DG è stato rilevato per la prima volta dal Rapporto Spierenburg del 1979, senza che sostanziali riforme venissero proposte: difatti, talvolta le DG, agendo in maniera scoordinata e in tutela dei propri interessi in quanto burocrazia, predispongono atti legislativi in contrasto gli uni con gli altri e relativi ad una stessa materia, oltre al fatto che sovente soltanto le DG più forti riescono a ottenere il parere positivo delle altre DG interessate senza modificare la sostanza della proposta. In sintesi, la funzione di coordinamento

²⁴⁹ DAVID SPENCE, *The Directorates general and the Service: structures, function and procedures*, in *The European Commission*, edited by DAVID SPENCE AND GEOFFRY EDWARDS Op. cit., p. 146.

delle varie DG viene predisposta dal Segretariato Generale della Commissione, cui spetta anche l'organizzazione delle riunioni settimanali dei capi di gabinetto; difatti, la fase successiva rispetto a quella consultiva è rappresentata dal passaggio al gabinetto o ai gabinetti dei Commissari competenti per materia; si noti a tal proposito che prima che la proposta venga formalmente inviata dal *rapporteur* al gabinetto, in realtà quest'ultimo già conosce le linee generali della proposta, avviando dei confronti informali con gli altri gabinetti: pratica questa che sovente è causa di contrasti molto aspri tra la struttura amministrativa e i gabinetti, accusati di usurpare una funzione spettante ai policy-maker della Commissione.

Alle riunioni di capi gabinetto – che solitamente si svolgono ogni lunedì e a cui partecipa anche il *rapporteur*- spetta la decisione circa le modalità di approvazione della proposta da parte del collegio dei Commissari, giacchè le proposte meno controverse vengono sottoposte al vaglio del collegio mediante la procedura scritta, mentre le proposte sulle quali permangono profili di criticità vengono iscritte nell'agenda della riunione del collegio dei Commissari; in buona sostanza, la velocità di approvazione di una proposta è funzione delle capacità e della forza dei gabinetti, sui quali le lobbies continuano a svolgere una attività di pressione, questa volta mediante canali informali.

In sostanza, si può concordare con chi sostiene che, mentre il collegio dei Commissari svolga una funzione di *decision-taking*, la funzione fondamentale di *decision-making*²⁵⁰ sia svolta dai servizi della Commissione, mediante consultazioni con gruppi di interesse suscettibili di orientare il processo decisionale.

²⁵⁰ MICHELLE CINI, *The European Commission. Leadership, organization* Op. cit., p. 154

La Commissione europea è consapevole del fatto che la sua attività di *policy-making* abbia delle carenze sotto il profilo dell'*accountability*: nel 2006 la Commissione Barroso ha lanciato un programma finalizzato a costituire un dialogo politico con i parlamenti nazionali, inviando a questi tutte le proposte di legge, affinché possano emettere entro un congruo termine qualsiasi parere od osservazione: nonostante si registri un incremento dei pareri emessi dai parlamenti nazionali di anno in anno, il numero rimane ancora alquanto esiguo²⁵¹, anche per quanto riguarda i pareri espressi in merito al rispetto del principio di sussidiarietà, secondo il disposto del Protocollo al Trattato di Lisbona.

Altro tentativo di rispondere alle accuse di scarsa trasparenza nella fase di iniziativa è rappresentato dall'iniziativa della Commissione denominata Legiferare meglio, che, lanciata nel 2010 si proponeva il raggiungimento di alcuni obiettivi, e in particolare:

- introdurre un sistema di valutazione d'impatto e migliorare la concezione delle principali proposte della Commissione;
- varare un programma di semplificazione della normativa esistente;
- esaminare le proposte della Commissione ancora al vaglio del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo per verificare se non vadano ritirate;
- integrare la consultazione in tutte le iniziative della Commissione;

²⁵¹ Nel 2011, il numero dei pareri sulle proposte legislative è stato di 622, i pareri circa il rispetto del principio di sussidiarietà sono stati 64, REPORT FROM THE COMMISSION, ANNUAL REPORT 2011 ON RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL PARLIAMENTS, BRUSSELS, 10.7.2012 COM(2012) 375 FINAL.

- esaminare le alternative alle leggi e ai regolamenti (quali l'autoregolamentazione oppure la coregolamentazione tra il legislatore e le parti interessate)²⁵².

Eccezion fatta per la semplificazione, tali misure non appaiono innovative, ma piuttosto orientate alla introduzione di una maggiore trasparenza e codificazione di pratiche già esistenti. Una delle innovazioni più interessanti -oltre alla introduzione di una pagina web per la realizzazione di consultazioni pubbliche con gruppi e imprese su alcune politiche individuate dalla Commissione- poteva essere rappresentata dalla istituzione dello IAB, Comitato per le valutazioni di impatto, che istituito nel 2006, costituisce un organo indipendente posto alle dipendenze del presidente della Commissione, dotato della funzione di elaborare pareri -non vincolanti- sulle valutazioni di impatto delle proposte, realizzando una funzione di analisi ausiliaria, ma non alternativa, rispetto alle valutazioni di impatto poste in essere dalle DG. Anche per lo IAB, pare che la finalità ultima sia quella di incrementare la trasparenza del processo decisionale o la percezione di essa, e di cercare in qualche modo di codificare e controllare le procedure di consultazione e i rapporti burocrazia-lobbies, senza però modificare la sostanza dei procedimenti. Sul tema, sicuramente centrale, perché strettamente connesso a quello più generico dell'*accountability* dell'attività normativa dell'UE, si tornerà nel proseguo.

²⁵² UN'INTRODUZIONE ALL'INIZIATIVA LEGIFERARE MEGLIO, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006.

3.1.3- Policy making e interpenetrazione burocratica nell'esecuzione delle politiche comunitarie.

Nonostante nell'accezione comune si individui nella Commissione l'organo esecutivo dell'Unione, in realtà le funzioni esecutive sono svolte in via esclusiva dalla Commissione solo in casi determinati-in particolare la concorrenza- mentre generalmente esse sono poste in essere su delega da parte del Consiglio.

L'applicazione esecutiva delle norme europee viene realizzata dai singoli Stati nazionali, sui quali la Commissione svolge una funzione di controllo; tale attività esperisce numerose difficoltà, in primo luogo a causa di una certa resistenza da parte degli Stati a porre in essere misure restrittive giudicate spesso troppo invasive o frutto di una politica burocratica; in secondo luogo, l'esecuzione delle politiche comunitarie abbisogna di una serie di interventi ad alto contenuto tecnico e quindi di natura molto complessa, come nei settori della politica della pesca e della politica agricola comune.

Per implementazione possiamo intendere «the complex process of putting policy into practice by a variety of mechanism and procedures involving a wide a diverse range of actors»²⁵³. Le teorie sulla implementazione delle politiche e i relativi studi sono nati in paesi a struttura federale, proprio a causa dei contrasti scaturenti dalla presenza di molteplici livelli di governo, e così anche per un sistema politico atipico quale l'Unione Europea, l'implementazione delle politiche rappresenta un processo articolato i cui risultati si configurano come qualcosa di più complesso rispetto ad un mero complesso di atti esecutivi.

²⁵³ DIONISSYS DIMITRAKOPOULOS and JEREMY RICHARDSON, *Implementing EU Public Policy*, in JEREMY RICHARDSON (edited by), *European Union Op. cit.*, p. 336.

L'esercizio delle funzioni esecutive da parte della Commissione si estrinseca nel fenomeno noto come *comitatologia*, termine impiegato per indicare il complesso di organi, i comitati appunti, deputati ad assistere la Commissione nell'esercizio delle funzioni esecutive delegate dal Consiglio, che esercita un controllo su tale attività proprio per il tramite dei Comitati. Le norme dei Trattati relative alla comitatologia sono l'art. 17.1 TUE, secondo cui la Commissione «esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati», l'art. 290 TFUE « Un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere» e l'art. 291 TFUE « Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione [...] Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione».

I Comitati non erano previsti dai Trattati istitutivi della Comunità, ma con il tempo, in particolare a partire dagli anni '60, si resero necessari quali strumenti per garantire una applicazione rapida e accurata delle normative comunitarie, soprattutto in settori caratterizzati da elevati tecnicismi quale la politica agricola

comune. I Comitati permettevano al Consiglio di monitorare l'esecuzione delegata alla Commissione, configurandosi ben presto con organi non solo consultivi, ma anche decisionali, essendo alcuni di essi dotati di attribuzioni tali da poter bloccare l'attività della Commissione, nonostante la Corte di Giustizia avesse in più occasioni specificato che la legittimità dei Comitati scaturisce dalla loro funzione meramente consultiva. Essendo composti da funzionari delle amministrazioni nazionali, i Comitati realizzano inoltre un certo controllo da parte degli Stati sull'operato della Commissione.

Nel corso degli anni '80 e '90 si è assistito ad una razionalizzazione ed organizzazione delle principali pratiche, giacché vi erano ormai ben 300 tipologie diverse di Comitati, che il Consiglio sistematizzò in tre categorie principali²⁵⁴.

I Comitati consultivi svolgono una funzione meramente consultiva, non essendo il loro parere vincolante per la Commissione; a seguito delle riforme degli ultimi anni, tali Comitati rappresentano la pratica più diffusa.

Nel caso dei Comitati di gestione, il parere di questi ultimi è sicuramente più vincolante: se il Comitato a maggioranza qualificata boccia la misura della Commissione, questa può, non deve, differire l'esecuzione della stessa. Inoltre il Consiglio, a seguito del parere negativo della Commissione, può adottare a maggioranza qualificata una proposta diversa da quella della Commissione.

Infine, i Comitati di regolamentazione, oggi non più impiegati, rappresentano sicuramente l'ipotesi più vincolante per la Commissione, giacché la proposta della Commissione abbisogna del parere favorevole dei due terzi del Comitato; in caso contrario la misura viene sospesa, e in caso di mancato accordo con il Consiglio,

²⁵⁴ Sugli ultimi sviluppi del sistema della comitatologia in particolare dopo Lisbona v. SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* op. cit., e NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit.

la Commissione elabora una nuova misura, informando questa volta anche il Parlamento. Se questa nuova misura non viene approvata dalla maggioranza qualificata del Consiglio, la Commissione può presentare una proposta modificata o finanche una nuova proposta legislativa.

Col tempo è divenuto abbastanza chiaro che tramite i Comitati gli Stati riescano a riappropriarsi di competenze decisionali durante la fase esecutiva, la quale si è andata configurando sempre più come intergovernamentale che sovranazionale. Per tale ragione, il Parlamento sul finire degli anni '90 ha acquisito il potere di informare il Consiglio laddove ritenga che la Commissione stia eccedendo i limiti imposto dalle deleghe, ottenendo inoltre di essere informato costante sull'attività dei Comitati, in particolare per quel che riguardava l'esecuzione di misure relative ad atti legislativi approvati con la procedura di codecisione.

Il Trattato di Lisbona ha quindi introdotto delle modifiche sostanziali a tale sistema, con la creazione degli atti delegati e degli atti di esecuzione. In particolare, vige ora una distinzione fondamentale tra atti legislativi, previsti dall'art. 289 Tfeue ed approvati con procedura legislativa ordinaria, e, secondo il disposto dell'art. 290, atti non legislativi, a loro volta distinti in atti delegati ed atti di esecuzione. Gli atti legislativi fissano le condizioni cui è soggetta la delega²⁵⁵, prevedendo la possibilità di revoca da parte del Consiglio o del Parlamento, ovvero la possibilità che queste istituzioni sollevino obiezioni entro un determinato termine.

La distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione è estremamente sottile. Gli atti delegati permettono di modificare o completare elementi non essenziali degli atti

²⁵⁵ Per una disamina della letteratura in merito al tema delle deleghe nell'esercizio delle funzioni esecutive v. FABIO FRANCHINO, *Delega e attuazione delle «policies» nell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", Anno XXXVI, n. 1, aprile 2006.

legislativi, e il Consiglio e il Parlamento devono indicare contenuto, obiettivi, durata e portata delle deleghe; gli atti di esecuzione mirano invece ad assicurare l'uniformità nell'applicazione delle norme nello spazio giuridico dell'Unione, avendo quindi un carattere più tecnico e procedurale. Gli atti di esecuzione sono quindi impiegati principalmente nel settore della politica agricola.

Il sistema dei Comitati è stato anche esso rivisto, prevedendo ora solo due tipologie di procedura, quella dei Comitati consultivi e la procedura in esame: mediante questa nuova procedura, in caso di parere contrario da parte del Comitato, la Commissione non può adottare l'atto, ma può decidere se ripresentare la stessa proposta o modificarla. Ulteriori procedure specifiche sono contemplate per alcune tipologie di politiche.

E' evidente che la fase di implementazione sia suscettibile di concedere l'assunzione di decisioni di portata generale che vanno al di là di meri atti esecutivi, e che in tali procedure un ruolo importante venga svolto dalle burocrazie nazionali. A tal proposito, Gozi ritiene che si assista ad un fenomeno di *interpenetrazione burocratica*, e cioè «una commistione tra l'attività tecnico-amministrativa e l'attività politica, senza che il Parlamento o i Parlamenti nazionali dispongano della possibilità di esercitare un controllo democratico. Le amministrazioni e i governi nazionali sfuggono al controllo dei rispettivi Parlamenti, trasferendo competenze alle istituzioni comunitarie, per poi reimpossessarsi delle competenze trasferite introducendo meccanismi in grado di bloccare o quanto meno di sospendere l'attività della Commissione»²⁵⁶; Tale

²⁵⁶ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit., pp. 119-120.

potere di controllo da parte delle amministrazioni nazionali è rilevato anche da Nugent²⁵⁷.

Il problema dell'accountability diventa quindi particolarmente rilevante laddove anche nella fase esecutiva si pone in essere una funzione di policy making, se è vero che proprio nella fase di implementazione vengono risolti molti punti che nella fase di iniziativa legislativa erano rimasti irrisolti. Inoltre, pare condivisibile l'opinione di chi ritiene che se la fase di implementazione è sottoposta ad una logica intergovernamentale, essa sia sottoposta a frizioni corrispondenti agli interessi dei singoli Stati, e che il risultato in termini di decisioni sia sempre necessariamente sub-ottimale e mai perfettamente incarnare l'interesse generale dell'Unione.

In particolare, secondo Dimitrakopoulos e Richardson²⁵⁸, l'implementazione nell'Ue è imperfetta, per sei ordini di ragioni:

- imperfetta formulazioni delle politiche nella fase di iniziativa;
- imperfetta trasposizione delle politiche comunitarie a livello nazionale;
- Imperfetta esecuzione delle politiche a livello nazionale;
- debolezza istituzionale;
- differenze tra le culture amministrative degli Stati membri;
- imperfetta attività di monitoraggio sull'attività esecutiva svolta dagli Stati membri.

Anche nella esecuzione delle finanze comunitarie²⁵⁹ il ruolo dei Comitati è rilevante.

²⁵⁷ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit. p. 46.

²⁵⁸ DIONISSYS DIMITRAKOPOULOS and JEREMY RICHARDSON, *Implementing EU Public Policy* Op. cit., p. 345.

²⁵⁹ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit., pp. 40 e ss.

Le decisioni relative alla Pac, in particolare relativamente al Fondo europeo agricolo di garanzia FEAGA e al Fondo agricolo per lo sviluppo rurale FEASR, sono prese nelle linee generali dalla Commissione mediante comitati di gestione, mentre l'implementazione è posta in essere da agenzie operanti sui territori nazionali. Per quanto concerne la politica di coesione, e quindi il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e il Fondo sociale europeo, la proposta è elaborata dalla Commissione, sulla cui base il Consiglio elabora le linee guida; le decisioni generali relative ai programmi sono elaborati dalla Commissione con la partecipazione di rappresentanti degli Stati membri, mentre per quanto concerne l'implementazione essa è attribuita agli Stati membri, e la Commissione svolge una funzione di monitoraggio.

In sintesi, possiamo ritenere che mentre la fase di iniziativa legislativa sia caratterizzata da un rapporto burocrazia europea-lobbies, nella fase di implementazione ad essere preponderanti siano gli interessi degli Stati nazionali, che tentano di riappropriarsi del processo di policy making europeo.

3.1.4- Burocrazia europea e tutela dell'ordinamento giuridico.

Nel linguaggio comune, oltre ad essere identificata quale esecutivo dell'Unione, la Commissione è anche indicata quale custode dei Trattati, vigilando essa sulla corretta e tempestiva applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, e controllando l'operato degli operatori economici, in particolare nel settore della concorrenza. Tralasciando i dettagli delle complesse funzioni paragiudiziali svolte in questo settore dalla Commissione, basti qui specificare che ci si riferisce al disposto dell'art. 258 Tfu relativo al controllo sugli Stati membri

e alle misure sanzionatorie adottabili avverso gli Stati che abbiano infranto il diritto comunitario, al disposto degli artt. 101 e 102 Tfeue in materia di violazione della libera concorrenza ed abuso di posizione dominante, e l'art. 107 in materia di aiuti di Stato. Secondo Gozi²⁶⁰, tali procedure sono caratterizzate da una intensa attività di mediazione, che coinvolge l'amministrazione comunitaria e quella degli Stati membri, in particolare coinvolgendo spesso Autorità amministrative indipendenti operanti nei singoli Stati, mediazione talvolta molto complessa soprattutto nel settore degli aiuti di Stato. L'esercizio di tali funzioni impone infatti scambi di pareri e confronti tra la Commissione, gli Stati o gli operatori economici, e solo laddove non sia possibile risolvere la questione si rende necessario il ricorso alla Corte di giustizia: a prevalere è generalmente, soprattutto nel caso degli Stati, la negoziazione e la mediazione, oltre a tattiche dilatorie.

Come osserva Nugent²⁶¹, una prima discrezionalità della Commissione viene posta in essere con la scelta delle infrazioni da perseguire, essendo limitate in particolar modo le risorse umane da poter impiegare: tali procedure richiedono difatti competenze altamente specializzate di cui solo pochi funzionari apicali dispongono. In secondo luogo, è da rilevare la difficoltà con la quale la Commissione riesce ad acquisire informazioni utili per le proprie indagini, spesso a causa delle resistenze delle amministrazioni nazionali. In ultimo, e fattore maggiormente determinante, talvolta la Commissione agisce con particolare cautela nei confronti di determinati Stati, al fine di non urtarne gli interessi, in una logica di costante confronto e collaborazione, suscettibili di influire notevolmente

²⁶⁰ SANDRO GOZI, *Il Governo dell'Europa* Op. cit., pp. 130 e ss.

²⁶¹ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit., pp. 51 e ss.

sull'operato dei funzionari della DG Concorrenza²⁶². Anche in questo ambito di competenze, le pressioni svolte dalle amministrazioni appaiono determinanti, e suscettibili di influire sulle scelte della Commissione e sulla sua capacità di perseguire esclusivamente l'interesse generale dell'Unione.

§ 3.2- Burocrazia e interessi organizzati: il ruolo delle lobbies nei processi decisionali della Commissione europea.

3.2.1- Evoluzione del sistema di rappresentanza degli interessi nella Commissione europea.

Tutti i procedimenti decisionali delle Istituzioni europee sono state da sempre caratterizzati da un intenso rapporto di scambio con gruppi di interesse o lobbies, qui intesi come «strutture specializzate per l'articolazione degli interessi che sono specificatamente designate a rappresentare gli obiettivi di un gruppo in particolare»²⁶³; come si vedrà, tale attività di lobbying risulta particolarmente intensa nella Commissione europea, dato il ruolo centrale di tale Istituzione nel processo di policy-making sia nella fase propositiva che nella fase esecutiva. Tale interazione è definibile come un rapporto di scambio giacchè entrambi gli attori, in particolare burocrazia e lobbies, traggono da esso reciproci benefici.

Come ricordano Mazey e Richardson²⁶⁴, tale fenomeno ha caratterizzato da sempre l'attività della Commissione, fin dall'epoca dell'Alta Autorità Ceca: lo

²⁶² ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op. cit, p. 152.

²⁶³ V. GABRIEL A. ALMOND, G. BINGHAM JR. POWELL, *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp.246-251.

²⁶⁴ SONIA MAZEY and JEREMY RICHARDSON, *The Commission and the Lobby*, in DAVID SPENCE and GEOFFREY EDWARDS (edited by), *The European Commission* Op. cit., p. 280.

stesso Monnet, come si è osservato nei capitoli e nei paragrafi precedenti²⁶⁵, era ben consapevole della necessità di istituzionalizzare questo tipo di interazioni, dando vita al Comitato Consultivo: ciononostante si è da subito configurato, accanto ad una attività consultiva regolamentata e prevista dai Trattati, un rapporto burocrazia-lobbies di tipo non ufficiale e composto da una serie di scambi informali con i vari livelli dell'amministrazione comunitaria. Occorre quindi specificare che l'oggetto dell'analisi non sarà rappresentato dalle forme consultative istituzionalizzate nei comitati di esperti e comitati consultivi, già descritti in precedenza, bensì ci si concentrerà nell'analisi delle relazioni e degli scambi che intercorrono tra l'amministrazione e i gruppi al di fuori di tali canali, in modalità più o meno informali.

Come osservata Panebianco²⁶⁶, fino all'Atto Unico europeo del 1986 la Commissione si è confrontata esclusivamente con associazioni europee che riunivano gruppi nazionali; tali associazioni rappresentavano quasi esclusivamente interessi economici, in particolare relativi al settore dell'agricoltura: tali eurogruppi, quali l'Unice (unione degli industriali della Comunità europea) o il Copa (comitato delle organizzazioni professionali agricole), rappresentanti quindi interessi settoriali, hanno rappresentato fino alla metà degli ottanta gli unici attori sullo scenario delle consultazioni con la Commissione. Con l'Atto Unico e l'ampliamento dei settori di competenza delle politiche della Comunità, accanto ai gruppi rappresentanti interessi economici si sono costituite associazioni ambientaliste, di difesa dei diritti delle donne e delle minoranze, ed altri, quali la Lobby europea delle donne, le rappresentanze di

²⁶⁵ V. pp. 106 e ss.

²⁶⁶ Cfr. STEFANIA PANEBIANCO, *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, in "Amministrare", a. XXXI, n. 2, agosto 2001.

Amnesty International a Bruxelles, le associazioni per lo sviluppo sostenibile, le organizzazioni per la difesa dei diritti delle famiglie.

Con l'evoluzione dei settori di competenza delle politiche europee, si sono via via incrementate le relazioni con i gruppi rappresentanti gli interessi di comunità sub-nazionali e i contatti con singole multinazionali o categorie di imprese operanti in un determinato settore: in sostanza, alla specializzazione settoriale delle politiche ha fatto ecco un incremento delle consultazioni, formali e informali, con gruppi più ristretti rappresentanti interessi specifici.

Esiste quindi una molteplicità di tipologie di lobbies la cui attività ha per oggetto principalmente la Commissione europea, il cui *modus operandi* sarà qui analizzato, insieme con la ricostruzione degli sforzi posti in essere dalla Commissione al fine di rendere maggiormente trasparenti le procedure di consultazione, spesso individuate come una delle cause del deficit democratico del processo decisionale.

3.2.2- Classificazione delle tipologie di lobbies.

Nella sua classificazione dei gruppi di interessi operanti nell'Unione Europea, Nugent²⁶⁷ conferisce particolare rilevanza agli eurogruppi, che vengono analizzati e a loro volta classificati in base alle loro caratteristiche strutturali. In particolare, i gruppi a base regionale-locale rappresentano gli interessi dei livelli di governo sub-nazionali, che hanno col tempo costituito propri uffici di rappresentanza a Bruxelles; singole aziende, in generale multinazionali, interagiscono abitualmente con la Commissione, in particolare nel settore della concorrenza, giacchè esse

²⁶⁷ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit. pp. 211 e ss.

sono spesso destinatarie dirette di determinate decisioni, come ne caso delle aziende automobilistiche; i gruppi di interesse nazionali sono soliti avere dei propri uffici a Bruxelles, giacché le politiche europee sono suscettibili di produrre effetti sui singoli contesti nazionali²⁶⁸.

Gli eurogruppi sono gruppi transazionali che esercitano la loro attività di difesa e promozione di interessi settoriali nell'arena delle Istituzioni europee, rivolgendosi in particolare alla Commissione. Gli interessi rappresentati tramite gli eurogruppi sono molteplici, ma il settore agricolo continua a rappresentare un comparto fondamentale. Per quanto concerne la loro composizione, essi si distinguono in associazioni più o meno ampie: i gruppi ombrello costituiscono la categorie più estese, giacché riuniscono tutti i gruppi operanti in un settore e talvolta in più settori; alla categoria dei gruppi ombrello appartengono Business Europe (associazione degli imprenditori), la Confederazione europea dei sindacati (CES), l'Ufficio europeo per l'ambiente (EEB), il COPA/COGECA che rappresenta gli interessi del comparto agricolo. Oltre ai gruppi ombrello, esistono però eurogruppi meno ampi e più settoriali, giacché spesso può risultare complesso raggiungere un compromesso tra anime diverse (si pensi ai sindacati o ai vari interessi talvolta contrapposti nel settore agricolo), e la stessa Commissione può trovar più conveniente- sia in termini di tempistica che in termini di risultato e qualità della politica-relazionarsi con gruppi più ristretti rappresentanti interessi più specifici.

Spesso, per alcuni soggetti quali grandi multinazionali o associazioni di categoria, l'adesione ad un eurogruppo rappresenta un elemento accessorio, giacché essi

²⁶⁸ Operando a livello delle politiche europee, le lobbies nazionali adottano la strategia di orientare politiche europee che producono effetti sui contesti nazionali. Sul punto, v. GERDA FALKNER, *Rappresentanza degli interessi e politiche pubbliche nell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", a. XXX, n.1, Aprile 2000.

preferiscono svolgere autonomamente la loro attività di lobbying: ciò avviene di frequente nel settore automobilistico o per quanto concerne le associazioni industriali. Inoltre, vi sono alcuni eurogruppi i cui membri provengono da tutti gli Stati membri, ed eurogruppi a cui prendono parte le rappresentanze solo di alcuni Paesi; inoltre, non sono rari eurogruppi cui prendono parte anche rappresentanze di Paesi terzi, come la Svizzera.

Infine, per quanto concerne il loro finanziamento, i gruppi maggiormente agevolati sono quelli rappresentanti interessi di grandi aziende, come Business Europe, accanto ai quali vi sono gruppi che investono notevoli somme nell'attività di lobbying in relazione all'importanza che viene a questa conferita in termini di risultato conseguito, e cioè di politiche aderenti ai propri interessi: è questo il caso tipico del COPA. E' pur vero che non necessariamente un gruppo ha sempre una struttura e una organizzazione stabile, giacchè l'attività di lobbying può anche essere affidata ad esperti e consulenti del settore, lobbisti professionisti che possono essere agevolmente reclutati a Bruxelles²⁶⁹.

In sintesi, le tipologie di organizzazioni lobbistiche sono molteplici, e numerosi sono i professionisti del settore. Se una organizzazione ha come obiettivo l'interazione con le Istituzioni al fine di orientare a proprio favore i processi decisionali, la dimensione europea non è sicuramente trascurabile, in ragione della progressiva attribuzione di nuovi settori di competenze all'Unione Europea.

²⁶⁹ L'attività professionale del lobbista, quale consulente per le imprese e per le associazioni, è ormai affermata a Bruxelles. Sul punto, v. DANIEL GUÈGUEN, *Lobbying Européen*, Bruxelles, Europolitique, 2007, un vero manuale per coloro che svolgono attività di lobbying su commissione ed interessante testimonianza sulle strategie e i metodi di lavoro impiegati dai lobbisti professionisti.

3.2.3- Il lobbying sulla burocrazia della Commissione: strategie di azione ed accesso ai canali istituzionali.

La progressiva attribuzione di politiche regolative, e col tempo anche di politiche di tipo distributivo e redistributivo – quali ad esempio le politiche nei settori della ricerca, della formazione, le politiche di coesione- ha spinto numerosi gruppi di interessi verso le Istituzioni europee: d'altronde, gli interessi, tipicamente, si muovono nella direzione del potere. E' altrettanto logico che l'attenzione di tali gruppi sia rivolta principalmente verso la Commissione, in considerazione dei suoi poteri sia nella fase di iniziativa che di implementazione delle politiche.

A loro volta, le Istituzioni europee, e la Commissione in particolare, hanno fin dal principio individuato nei gruppi di interesse i principali canali di consultazione degli interessi della società civile, e ciò principalmente a causa della debolezza dei partiti europei: la funzione di aggregazione degli interessi, che negli Stati nazionali è tipicamente svolta dai partiti, è qui invece posta in essere dalle lobbies, conducendo alla realizzazione di un rapporto di tipo clientelare con le burocrazie europee e ponendo in essere questioni relative alla tutela dell'interesse generale al deficit democratico dell'Unione. Il termine clientelare è qui impiegato per indicare un rapporto di scambio, che viene a realizzarsi tra la burocrazia -nel nostro caso della Commissione- e i gruppi, in un contesto di *governance post-parlamentare*, «in cui la democrazia delle organizzazioni tende a sostituire la democrazia dei cittadini e della rappresentanza territoriale»²⁷⁰.

Da tale rapporto di scambio di tipo clientelare, è facile comprendere che il beneficio tratto delle lobbies sia l'orientamento dei processi decisionali dei propri fini e l'ottenimento di politiche congeniali ai propri interessi. La burocrazia della

²⁷⁰ STEFANIA PANEBIANCO, *Burocrazia europea* Op. cit., p. 286.

Commissione abbisogna invece di tale rapporto per acquisire le competenze tecniche necessarie per la progettazione e la implementazione delle politiche settoriali: si pensi all'alto livello di tecnicismo caratterizzante determinati settori quali l'agricoltura, la pesca, la tutela dell'ambiente. Inoltre, tramite la consultazione con i gruppi la burocrazia può comprendere l'impatto e il gradimento di determinate politiche, valutando così le possibilità di successo di una determinata proposta.

L'attività di lobbying interessa tutte le fasi del processo di formulazione di una proposta, dalla fase di agenda setting fino al passaggio della proposta al gabinetto del Commissario. L'intervento nella fase di agenda setting è particolarmente rilevante, giacché un gruppo, agendo sul livello intermedio della DG, solitamente i capi unità, possono riuscire ad inserire nel programma di lavoro un tema di loro interesse: in questo caso, il rapporto è decisamente di tipo informale, e risulta determinante per il gruppo instaurare un rapporto di fiducia con determinati funzionari, al fine di essere informati circa le possibilità di accedere ai processi decisionali. Molti di questi contatti avvengono tramite canali informali quali telefonate, pranzi di lavoro, e mail, ma essi sono suscettibili di orientare fin dal principio il processo decisionale.

Una volta che una proposta è stata inserita nell'agenda, i lobbisti devono interagire con il funzionario relatore, disponendo in questa fase anche di canali ufficiali ed istituzionalizzati: è spesso la stessa DG ad invitare i gruppi a presentare relazioni o *position papers* su di una determinata proposta. Tuttavia, anche in questa fase, accanto agli incontri formali e alle tavole rotonde, gran parte degli scambi di informazioni e delle interazioni avvengono al di fuori dei canali

istituzionali. E' in questa fase che i funzionari acquisiscono le informazioni tecniche necessarie alla formulazione di una proposta dettagliata e completa, e che i gruppi riescono ad inserire formule e punti suscettibili di orientare a proprio favore la proposta. Non è possibile per un gruppo lavorare su tutte le proposte che rientrano nel proprio settore, giacché essi devono valutare la rilevanza della politica e la convenienza in termini di risultati attesi e risorse impiegate²⁷¹. Inoltre, giacché spesso una proposta rientra nell'ambito di competenze di più DG, l'attività di lobbying deve rivolgersi a più settori amministrativi, e non limitarsi alla DG dalla quale proviene l'iniziativa; ciò comporta un notevole sforzo, giacché ciascuna DG ha un proprio comportamento amministrativo alla quale il lobbista deve necessariamente adeguarsi²⁷².

L'attività di lobbying accompagna la proposta anche allorché questa giunge al livello politico, e cioè al gabinetto del commissario: qui è possibile per il gruppo agire sugli orientamenti politici generali della proposta, assicurandosi che quanto definitivo nella fase tecnico-amministrativa venga garantito anche nella fase di definizione degli obiettivi generali. Come nota Panebianco, l'esercizio di lobbying sui Commissari è una ipotesi remota, se non per decisioni di importanza determinante per un settore o per un particolare interesse del Commissario sul tema; come riportato dagli addetti ai lavori, «vouloir intervenir au niveau du Collège des Commissaires lui même constitue une mission quasi impossible. En effet, de deux choses l'une, soit un accord s'est dégagé entre le Chefs de Cabinet et il n'y a plus rien à faire[...] et à moins d'être BUSINESS EUROPE (le patronat européen) ou le CEFIC (l'industrie chimique), votre voix n'a aucune chance

²⁷¹ DANIEL GUÉGUEN, *Lobbying Européen* Op. cit., 139.

²⁷² Cfr. SONIA MAZEY and JEREMY RICHARDSON, *The Commission and the Lobby* Op. cit.

d'être entedue»²⁷³: la proposta viene cioè decisa al livello burocratico, ridefinita dai gabinetti ed approvata dalla Commissione. Inoltre, se si considera che l'80% delle proposte della Commissione vengono approvate dal Consiglio e dal Parlamento, si comprende perché la fase più rilevante del lobbying interessi proprio la Commissione.

Secondo Panebianco, tale interazione tra la burocrazia e le lobbies non realizza tuttavia un sistema tipicamente neo-corporativo, giacché i gruppi consultati sono molteplici, mentre nei sistemi corporativi soli determinati interessi privilegiati hanno accesso ai canali istituzionali²⁷⁴. Tuttavia, in alcuni settori quali l'agricoltura, dove è palese il ruolo predominante affidato al Copa, si realizzano delle forme di neo-corporativismo che danno voce solo a determinati gruppi e ai relativi interessi: l'esistenza di isole di neocorporativismo, o come altrimenti definite comunità epistemiche²⁷⁵, impone delle riflessioni circa la capacità di determinati settori della Commissione di interpretare l'interesse generale. Come osserva Nugent, è la stessa Commissione ad individuare i gruppi da consultare, scegliendo quelli che sono in grado di fornire il miglior contributo in termini di conoscenze e informazioni da impiegare nella stesura della proposta, ovvero coloro che sono in grado di assicurare il buon successo della politica nella sua fase di esecuzione: in questo senso, è ragionevole pensare che ad avere maggiore opportunità saranno i gruppi economicamente più forti, quali il CEFIC o l'EFPIA rappresentante l'industria farmaceutica, insieme alle lobbies legate ai partiti politici nazionali collegati a loro volta ai governi nazionali. Sono proprio i gruppi più forti a poter porre in essere le risposte più decise nel caso in cui la burocrazia

²⁷³ DANIEL GUÈGUEN, *Lobbying Européen* Op. cit., p. 106.

²⁷⁴ GERDA FALKNER, *Rappresentanza degli interessi* Op. cit., p. 5

²⁷⁵ V. p. 146.

della Commissione non si dimostri responsiva alle loro istanze: tale resistenza può estrinsecarsi in pressioni sul Consiglio e su Parlamento affinché la proposta non abbia un seguito, o può tradursi in una mancanza di collaborazione nella fase di esecuzione della politica.

La disparità di peso e di rilevanza tra i vari gruppi rappresenta un fattore suscettibile di creare forme di neocorporativismo che mal si accompagnano a logiche di partecipazione democratica: essa solleva interrogativi circa «la possibilità di certi gruppi di interesse di piegare, con interventi indebiti e persino antidemocratici, la politica e le procedure decisionali dell'UE in una determinata direzione: verso, ad esempio, un quadro legislativo che tenda a favorire i produttori più che le loro naturali controparti, vale a dire i consumatori e gli ambientalisti»²⁷⁶.

3.2.4- Tentativi di regolamentazione del lobbying e resistenze del sistema.

Come emerge dalle analisi fin qui condotte, il ruolo svolto dai canali istituzionalizzati di consultazione, e rappresentati dai comitati consultivi e di esperti, è sicuramente minimo, in termini di apporto al policy making, rispetto a quello posto in essere dai gruppi di interesse mediante prassi informali e non strettamente regolamentate. Tali procedure informali sono suscettibili di minare la trasparenza e la democraticità del policy making, e di orientare le politiche al soddisfacimento di interessi particolari. Come osservano Mazey e Richardson²⁷⁷, la Commissione ha da sempre ritenuto più rilevante il successo del procedimento

²⁷⁶ NEILL NUGENT, *Organizzazione politica europea* Op. cit., p. 223.

²⁷⁷ SONIA MAZEY and JEREMY RICHARDSON, *The Commission and the Lobby* Op. cit., p. 287

di policy making e la produzione di testi normativi dettagliati e curati tecnicamente, rispetto alle garanzie di trasparenza e responsabilità del processo decisionale. Tutti gli interventi posti in essere dagli anni novanta ad oggi e aventi per oggetto le procedure di consultazione, si sono rivelati essere mere dichiarazioni di principio, o sicuramente poco adatte a regolare e codificare tali procedure.

Nel 1992 la Commissione presentò una comunicazione, "Un dialogo aperto e strutturato tra la Commissione e i gruppi d'interesse", in cui venne descritta sommariamente la situazione relativa ai rapporti tra burocrazie europee e lobbies, evidenziando la diffusione di contatti informali e clientelari, e il verificarsi di episodi ai limiti della legalità: «there have been cases where more aggressive styles of lobbying have been encountered. Misdemeanours have occurred, such as lobbyists selling draft and official documents; lobbyists misrepresenting themselves to the public by the use of Commission symbols; lobbyists who are in possession of a press card and therefore have direct access to press conferences and press release»²⁷⁸. Al fine di eliminare tali storture dei processi decisionali e incrementare la trasparenza, la comunicazione auspicava l'introduzione di un registro dei gruppi di interesse e di un codice di condotta. Tale comunicazione venne elaborata durante gli anni della Commissione Delors, quando cioè vennero profusi sforzi al fine di ripristinare il controllo politico sull'amministrazione: non potevano quindi sfuggire all'attenzione dei riformatori i temi del lobbismo e scarsa trasparenza del processo decisionale.

²⁷⁸ AN OPEN AND STRUCTURED DIALOGUE BETWEEN COMMISSION AND SPECIAL INTEREST GROUPS, (93/C63/02).

Il tema della regolamentazione delle consultazioni informali venne però riaffrontato nuovamente solo agli inizi del 2000, sulla scia del Libro Bianco sulla Governance del 2001. In particolare, nella “Comunicazione alla Commissione che propone il varo di un’iniziativa europea per la trasparenza” del 2005, venne riaffermata l’esigenza di introdurre un registro delle lobbies europee e di elaborare un codice di condotta: in particolare, si suggeriva di trasformare il database CONECCS, “Consultations, the European Commission and Civil society”, da un mero registro delle informazioni relative ai comitati e ad alcuni gruppi ed associazioni, in un elenco di iscrizione obbligatoria di tutte le lobbies aventi contatti con la Commissione.

Tali proposte vennero ribadite nel Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza" del 2006, in cui però gli strumenti individuati per incrementare la trasparenza erano essenzialmente l’incentivazione del sistema delle iscrizioni volontarie delle lobbies nel database e l’introduzione del codice di condotta. Ai temi proposti dal Libro Verde fece eco la Comunicazione della Commissione del 2007, con la quale l’Istituzione rispose agli stimoli di riflessione proposti dal Libro Verde: la Comunicazione si apriva con una dichiarazione di principio sostanzialmente in difesa delle lobbies: «In linea generale, l’opportunità di discutere il tema della rappresentanza degli interessi a livello europeo è stata accolta favorevolmente, sebbene diversi partecipanti al processo di consultazione abbiano espresso un parere critico riguardo all’utilizzo del termine "lobbismo" da parte della Commissione per descrivere tale fenomeno. È pertanto opportuno ricordare che la definizione del termine "lobbismo" data dalla Commissione non implicava alcun giudizio negativo. Il lobbismo veniva descritto come il complesso

delle "attività svolte al fine di influenzare l'elaborazione delle politiche e il processo decisionale delle istituzioni europee". La Commissione ha esplicitamente sottolineato l'utilità e la legittimità delle attività di lobbismo nei sistemi democratici. Il nuovo registro della Commissione (vedi in appresso) sarà tuttavia denominato "Registro dei rappresentanti di interessi"²⁷⁹. Anche qui le soluzioni proposte riguardavano il registro delle lobbies e il codice di condotta: nel primo caso si suggeriva di incentivare la registrazione dei gruppi permettendo soltanto a quelli registrati di accedere alle consultazioni via internet; nel secondo caso si sollevavano dubbi circa la possibilità dell'introduzione di un codice di condotta unico e vincolante per tutte le lobbies operanti presso la Commissione. La Comunicazione suggeriva però di rendere omogenee le pratiche di consultazione poste in essere dalle varie DG auspicando un modello standard di consultazione. L'intervento più recente è stato quindi posto in essere nel 2008, con la Comunicazione della Commissione "Iniziativa europea per la trasparenza: Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)": in essa si invitano tutti i gruppi di interesse la registrazione volontaria, e viene istituito un Codice di Condotta, composto in realtà da sette dichiarazioni di principio; tale Codice si impone a tutti i gruppi iscritti nel registro. La vincolatività del Codice è però estremamente sfumata, secondo quanto emerge dall'analisi delle sanzioni previste in caso di violazione delle norme in esso contenute: «Chiunque sospetti una violazione del codice può presentare reclamo alla Commissione. In tal caso, la Commissione, prima di avviare un procedimento formale, chiederà all'organismo interessato di fornire chiarimenti e lo inviterà a

279 COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE "SEGUITO DEL LIBRO VERDE "INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA", Bruxelles, 21.3.2007 COM(2007) 127 definitivo.

rispettare le norme o a correggere le informazioni false o fuorvianti figuranti nel registro. Occorre prevedere e prevenire la possibilità di reclami in malafede. Come garanzia, il codice specifica che i reclami devono fondarsi su fatti concreti per essere presi in considerazione dalla Commissione. Se fondato, il reclamo aprirà un procedimento amministrativo che rispetterà il principio di proporzionalità e il diritto di difesa. La Commissione applicherà le seguenti misure correttive: – sospensione temporanea dal registro per un periodo determinato o fino alla rettifica della situazione da parte dell'organismo registrato. Durante il periodo di sospensione tutti i benefici connessi alla registrazione saranno sospesi; – esclusione dal registro per inosservanza grave e sistematica del codice»²⁸⁰. Inoltre, la Commissione ritiene che la correttezza dei procedimenti sia garantita, oltre che dal Codice, dallo Statuto dei funzionari e dal Codice di buona condotta amministrativa.

Il Codice, come anticipato, si esaurisce in sette norme, che obbligano i gruppi registrati a :

- (1) indicare il proprio nome e l'organismo per il quale lavorano o che rappresentano;
- (2) presentarsi fornendo informazioni corrette al momento della registrazione al fine di non indurre in errore i terzi o il personale dell'UE;
- (3) dichiarare gli interessi e, se del caso, i clienti o i membri che essi rappresentano;
- (4) garantire che, per quanto a loro conoscenza, le informazioni fornite sono obiettive, complete, aggiornate e non fuorvianti;

²⁸⁰ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE “INIZIATIVA EUROPEA PER LA TRASPARENZA QUADRO DI RIFERIMENTO PER LE RELAZIONI CON I RAPPRESENTANTI DI INTERESSI (REGISTRO E CODICE DI CONDOTTA)”, Bruxelles, 27.5.2008 COM(2008) 323 definitivo.

(5) non ottenere e non cercare di ottenere informazioni o decisioni in maniera disonesta;

(6) non indurre funzionari dell'UE a contravvenire alle disposizioni e alle norme di comportamento ad essi applicabili;

(7) qualora lavorino per loro degli ex funzionari dell'UE, rispettare l'obbligo di questi ultimi di attenersi alle norme e agli obblighi in materia di riservatezza ad essi applicabili.

E' alquanto evidente che tutti gli interventi della Commissione in materia di trasparenza del rapporto burocrazia-lobbies si siano sostanzialmente esauriti in dichiarazioni di principio, finalizzate a trasmettere all'opinione pubblica l'idea che l'Istituzione si stia prodigando in sforzi finalizzati ad incrementare la democraticità dei processi decisionali. I rapporti, le comunicazioni e gli scambi informali tra burocrati e lobbisti rappresentano una componente importante del policy making della Commissione, costituendo un insieme composito di prassi declinate in stili diversi tra le varie Direzioni generali. I meccanismi di consultazione istituzionalizzati nelle forme dei comitati soccombono davanti a pratiche più informali ma al contempo più efficaci, in termini di risultato, sia per la burocrazia che per i gruppi, pratiche che la Commissione ha tutto l'interesse di conservare, piuttosto che di regolamentare.

§3.3- Il deficit democratico dei processi decisionali della Commissione europea.

3.3.1- Il policy making della Commissione tra neocorporativismo e politiche burocratiche.

Secondo Stevens e Stevens, i funzionari della Commissione «carry out a complex set of functions, without clear political guidance, and within institutions which

lack a strong underpinning of democratic legitimacy»²⁸¹. Sintetizzando quanto ricostruito nei paragrafi precedenti, possiamo ritenere che il policy making della Commissione europea si svolga in un contesto costituito da politiche burocratiche legate da un rapporto di scambio con comunità epistemiche, composte a loro volta da gruppi di pressione che in alcuni settori pongono in essere pratiche di tipo neocorporativo. Per quanto concerne le politiche burocratiche, è stato qui affermato l'interesse della burocrazia della Commissione a conservare i propri poteri e ad estendere, tramite l'attività di policy making, l'ambito delle proprie competenze: occorre inoltre ricordare che per i funzionari, l'elaborazione delle proposte legislative rappresenta uno strumento necessario per l'avanzamento di grado. Stevens e Stevens ritengono d'altronde che questo approccio sia tipico della teoria della scelta razionale²⁸², e che la burocrazia, in quanto gruppo, abbia come principale obiettivo la tutela dei propri interessi, coincidenti appunto con l'estensione della burocrazia stessa e con gli incrementi di budget.

Se è vero che in alcuni settori funzionali, come sostenuto da Panebianco, si realizzino sacche di neocorporativismo, è necessario comprendere quale possano essere le conseguenze in termini di rendimento democratico del policy making e delle proposte della Commissione.

In taluni settori- quali ad esempio l'agricoltura, ove è indiscussa la centralità se non l'esclusività della rappresentanza degli interessi da parte del COPA- soltanto alcuni o singoli gruppi sono consultati dalla Commissione, ponendo in essere contatti stabili e prendendo parte attiva nella realizzazione delle politiche, piuttosto che concentrandosi sull'attività di mobilitazione dell'opinione pubblica e

²⁸¹ ANNE STEVENS E HANDLEY STEVENS, *Brussels Bureaucrats?* Op.cit.,p. 240.

²⁸² Sul tema della teoria della scelta razionale e burocrazia v. PATRICK DUNLEAVY, *Democracy, bureaucracy and public choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.

sull'attività di protesta caratterizzanti invece i sistemi pluralisti. In sintesi, in alcuni settori funzionali della Commissione i gruppi agiscono attuando una rappresentanza monopolistica degli interessi realizzando forme di negoziazione con la burocrazia, godendo di riconoscimento esplicito da parte della Commissione e di incorporazione strutturata, a cui sono poi affiancate pratiche di consultazione, come abbiamo visto, informali e che si svolgono tramite canali non ufficiali²⁸³.

La presenza di un sistema del tutto o in parte neocorporativo impone delle riflessioni sulla rappresentatività delle scelte della Commissione, giacché un sistema di questo tipo tende ad includere nei processi soltanto i gruppi più forti garantendo la rappresentanza di interessi particolari in luogo dell'interesse generale della cittadinanza europea.

3.3.2- Governance della Commissione e deficit democratico del policy making.

Il tema del deficit democratico dell'Unione rappresenta un problema importante, molto spesso interpretato dall'opinione pubblica come una conseguenza dell'operato degli eurocrati della Commissione. E' infatti proprio la Commissione a rappresentare il bersaglio principale di molte accuse, giacché essa viene individuata dai più quale governo dell'Unione: è proprio questa mancanza di chiarezza nell'imputazione dei poteri ai vari attori istituzionali che, secondo Kreppel, ha generato una diffusa ostilità nei confronti delle proposte e delle

²⁸³ Rappresentanza monopolistica, negoziazione e incorporazione strutturata sono tre delle caratteristiche del corporativismo secondo Schmitter, cfr. PHILIPPE C. SCHMITTER *Corporativismo/Corporatism*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, Treccani 1992.

decisione provenienti dalla Commissione: secondo l'autrice infatti «La continua confusione riguardo al ruolo della Commissione è uno degli ostacoli principali ad una più ampia comprensione del sistema politico europeo nel suo complesso»²⁸⁴.

Il significato della locuzione deficit democratico è ben sintetizzato da Majone, secondo cui « Il «deficit democratico» della UE implica la mancanza, al livello europeo, di strumenti efficaci per ridurre i costi delle transazioni politiche. Nella UE non esiste, come è noto, un'opposizione parlamentare e nemmeno un vero governo; ed anche le tradizionali distinzioni ideologiche sono prive, o quasi, di significato. Il parlamento Europeo non può formare un nuovo governo, così come non gode del potere di iniziativa legislativa, che spetta esclusivamente alla Commissione. Inoltre, non esiste una responsabilità parlamentare del Consiglio dei Ministri, mentre una mozione di censura nei riguardi della Commissione per disaccordi di natura politica è praticamente impossibile: essa richiederebbe l'accordo di tutti i maggiori partiti. Non sorprende, pertanto, che le elezioni europee non siano combattute su temi europei, ma siano «elezioni di secondo ordine»; utili forse per stabilire la popolarità dei governi nazionali in carica, ma certamente non per scegliere tra politiche europee alternative, e tanto meno per misurare il livello di sostegno popolare per tali politiche. Insomma, i canali di informazione e di dibattito pubblico, nonché gli strumenti di punizione di cui dispongono gli elettori a livello nazionale, sono largamente inesistenti a livello europeo»²⁸⁵. Nella definizione fornita da Majone di deficit democratico, ciò che

²⁸⁴ AMIE KREPPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di scienza politica", Anno XXXIX, n. 3, dicembre 2009, p. 392.

²⁸⁵ GIANDOMENICO MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", a. LI, n. 4, ottobre-dicembre 2010, pp. 612-613. Secondo Majone, l'anomalo assetto istituzionale europeo, rispetto ai modelli nazionali, discenderebbe dai

rileva in particolare ai fini di questa trattazione è sia la centralità del ruolo della Commissione quale iniziatore di policy making, sia il tema della partecipazione dei cittadini alle vicende europee.

Il deficit democratico, secondo Pasquino, può infatti avere per oggetto almeno tre elementi: la selezione delle élites rappresentative, le procedure con le quali vengono adottate le decisioni e la capacità del sistema politico di rispondere in maniera efficace alle aspettative dei cittadini. Sul primo punto Pasquino ritiene che la selezione dei Commissari sia un chiaro esempio di deficit di *democrazia in entrata*, giacchè essi vengono selezionati secondo procedure di tipo tecnocratico; il secondo e il terzo punto sono invece strettamente connessi al tema dell'accountability delle decisioni delle Istituzioni, e quindi in primo luogo della Commissione. Secondo Pasquino, «se il deficit è democratico, ovvero è situato nelle istituzioni e nei meccanismi della democrazia, la risposta dovrà essere strutturale, vale a dire, nella riforma delle istituzioni e dei meccanismi. Qualora, invece, il deficit sia funzionale, ovvero nelle modalità operative piuttosto che nelle strutture del regime democratico, la risposta dovrebbe essere cercata in trasformazioni che migliorino le attività e i comportamenti delle autorità»²⁸⁶.

Non essendo questa la sede per la ricerca di soluzioni rintracciabili mediante riforme istituzionali e del sistema di governance, ci si è limitati ad indagare quello che Pasquino definisce deficit di *democrazia in uscita*, e cioè la scarsa rappresentatività delle decisioni e delle politiche, deficit che, come si è avuto modo di mostrare, ha la propria origine nella fase di agenda setting e proposta

meccanismi di integrazione adottati agli albori della storia della Comunità e dagli approcci tecnocratici imposti da Monnet alla governance comunitaria.

²⁸⁶ GIANFRANCO PASQUINO, *Deficit democratico*, in "Rivista italiana di scienza politica", in Anno XLII, n. 3, dicembre 2012, pp. 418 e ss.

della decisione. Tale mancanza di rappresentatività, fondata su una commistione di pratiche neocorporativiste, tecnocrazia e politiche burocratiche, escludendo a monte la partecipazione dei cittadini, e sostituendo alla realizzazione dell'interesse generale il perseguimento di interessi particolari, di gruppi o di alcuni Stati nazionali, realizza appunto uno scollamento tra le aspirazioni dei cittadini europei e le politiche concretamente poste in essere.

Nel trattare del rapporto tra governance e democrazia, Peters sostiene che i sistemi di governance contemporanei si baserebbero su alcuni network- da cui *network governance*- costituiti da tutti gli stakeholders aventi un interesse particolare in un determinato settore di policy; tali network, costituiti da gruppi di interesse e quindi attori privati, si sostituiscono ai normali canali di rappresentanza e aggregazione degli interessi- quali i partiti-laddove quest'ultimi dimostrino una scarsa capacità di svolgere le proprie funzioni. Peters osserva però che «la *governance* contemporanea si fonda sulla mobilitazione e sul coinvolgimento di numerosi attori così che attribuire responsabilità per i risultati conseguiti è, nei casi migliori, un compito arduo[...]In questi complessi sistemi di governo, attribuire le responsabilità ed esercitare il controllo democratico è diventato virtualmente impossibile»²⁸⁷.

L'attività di lobbying posta in essere dai gruppi di interesse nei confronti delle procedure decisionali della Commissione rappresenta solo una parte del tema ampissimo relativo al deficit democratico dell'Unione: in tale sede è stato possibile però mostrare quanto tale deficit abbia il proprio cominciamento nella fase di originaria delle politiche europee. L'attività di policy making della

²⁸⁷ B. GUY PETERS, "Governance" e democrazia: un dibattito, in "Rivista italiana di scienza politica", Anno XXXVIII, n. 3, dicembre 2008, p. 450.

Commissione è posta in essere da burocrati che impiegano l'*expertise* dei gruppi al fine di progettare decisioni valide sotto il profilo tecnico e suscettibili di ottenere l'appoggio dei gruppi stessi e di essere approvate senza sostanziali modifiche da Consiglio e Parlamento. Il collegio dei Commissari, come è stato illustrato, risulta relegato ad una mera funzione di policy taker, ultimo step di un processo di policy making in cui l'interesse generale risulta essere filtrato da strutture che perseguono interessi settoriali e di parte. I tentativi posti in essere dalla Commissione, nella consapevolezza della necessità di incrementare la trasparenza dei processi decisionali, appaiono sostanzialmente inefficaci, limitandosi ad introdurre registri e codici di condotta non vincolanti per le lobbies, restando le consultazioni informali le pratiche maggiormente impiegate dai burocrati impieganti nella stesura delle proposte legislative.

Una proposta finalizzata ad incrementare l'accountability delle procedure decisionali della Commissione potrebbe suggerire in primo luogo di attribuire le funzioni di policy making a funzionari selezionati sulla base di specifiche competenze e nominati al contempo dal Commissario, al fine di garantire, seppur in maniera limitata, una maggiore responsabilità politica del funzionario stesso in quanto policy-maker; ciò richiederebbe quindi di estendere il controllo del Commissario alle nomine, oltre che dei direttori generali e dei direttori, anche dei capi unità, giacchè sono proprio costoro nella maggior parte dei casi i relatori delle proposte. Ciò permetterebbe di incrementare il controllo politico su una burocrazia che svolge funzioni molto più estese rispetto a quelle proprie delle burocrazie nazionali. A questo potrebbe essere infine affiancata una revisione

delle previsioni in merito al registro dei gruppi, rendendo vincolante la registrazione di questi ultimi ed ampliando le previsioni del codice di condotta.

Qualsiasi riforma delle singole Istituzioni e delle relative procedure potrà condurre soltanto a soluzioni parziali: laddove vi sia la reale intenzione di incrementare l'accountability delle politiche europee ed eliminare il deficit democratico, sarà necessaria una riforma della governance europea che prenda le mosse dalla consapevolezza della necessità di dar voce alle aspirazioni e ai bisogni dei cittadini europei.

Conclusioni

Limiti ed effetti del policy-making dell'eurocrazia della Commissione.

Lo scopo di questa ricerca, come definito nelle introduzioni, era l'analisi del ruolo della burocrazia della Commissione nei suoi processi di policy-making, al fine di comprendere se le accuse mosse nei confronti di tali funzionari e relative alla loro presunta ingerenza nei processi decisionali senza un fondamento di legittimità democratica, avessero riscontro nelle effettive procedure adottate dalla Commissione nell'esercizio dell'iniziativa legislativa e delle altre competenze ad essa attribuite.

Per rispondere a questo quesito è stato necessario comprendere, in primo luogo, chi sono i funzionari della Commissione europea, quali sono le forme di reclutamento e come esse si siano evolute negli anni, quali sono i loro doveri e i loro diritti. A tal proposito, è emerso che, nonostante le riforme abbiano tentato di garantire il rispetto dei principi di meritocrazia e trasparenza sia nella fase di reclutamento che di avanzamento di carriera, il canale principale di selezione dei funzionari apicali continui ad essere rappresentato dal possesso di un legame con i gabinetti dei Commissari ovvero dalla vicinanza del candidato ad un partito politico nazionale; in particolare, è prassi diffusa quella di inserire nell'organigramma della Commissione il personale dei gabinetti allo scadere di questi e del mandato del Commissario. Sarebbe quindi auspicabile formalizzare queste prassi, e in particolare garantire al Commissario la possibilità di nominare, nell'ambito della o delle DG rientranti nel proprio portafoglio, tutti i funzionari impegnati nell'esercizio di attività di policy making, fino quindi ai capi unità, pur

nel rispetto di benchmark che permettano di misurare il merito del candidato, sia in termini di formazione che di esperienza. Ciò permetterebbe di realizzare una prima forma di controllo politico sull'attività dell'amministrazione.

Nel secondo capitolo l'analisi delle caratteristiche dei burocrati della Commissione e della loro organizzazione amministrativa ha permesso di cogliere la molteplicità delle culture amministrative coesistenti in questa Istituzione, e di come le riforme amministrative siano riuscite solo in parte ad assicurare la coesione tra le Direzioni Generali. Le vicende relative alle dimissioni della Commissione Santer hanno dimostrato che l'assenza di una guida politica forte renda ancor più complicato il controllo sull'amministrazione. In questo senso, la scelta di presidenti e di commissari dotati di carisma e abilità politiche potrebbe assicurare una minor dispersione delle informazioni e delle procedure all'interno dell'Istituzione ed evitare una netta contrapposizione tra l'amministrazione e il vertice politico, rappresentato sia dai gabinetti e dal collegio dei Commissari.

Il terzo capitolo ha permesso di comprendere il ruolo della burocrazia nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Commissione. La funzione di agenda setting, e cioè di definizione degli obiettivi e delle priorità, è posta in essere in prima istanza dai funzionari della Commissione, i quali già in questa fase pongono in essere confronti e scambi con i maggiori gruppi di interesse. La successiva fase di elaborazione della proposta di legge è caratterizzata da una dialettica burocrazia-lobbies, che, come visto, si estrinseca spesso nella realizzazione di politiche burocratiche e pratiche neocorporative: intorno alle politiche vengono cioè a costituirsi comunità epistemiche composte da funzionari impegnati nel processo di policy-making e lobbisti che forniscono a questi ultimi

le conoscenze necessarie per stendere le proposte, riuscendo in cambio ad orientare il processo di iniziativa tutelando gli interessi di cui si fanno portatori.

Se nella fase di iniziativa ad essere preponderanti sono gli interessi settoriali filtrati dai gruppi, nella fase di implementazione -posta in essere tramite lo strumento dei comitati- gli Stati riescono a reinserirsi nel processo decisionale, concorrendo al fine di tutelare i propri interessi impiegando gli spazi lasciati aperti e non definiti nella fase di iniziativa. In sintesi, le politiche proposte ed implementate dalla Commissione vengono realizzate con il concorso di interessi di gruppi o di singoli Stati nazionali, mancando la capacità di perseguire l'interesse generale dei cittadini, e ciò anche a causa dell'assenza di canali tradizionali di aggregazione degli interessi, tipicamente rappresentati dai partiti nazionali. Alla democrazia dei partiti si sostituisce appunto la democrazia dei gruppi, se è possibile definire democrazia un sistema fondato su una commistione di politiche burocratiche, sacche di neocorporativismo e di tecnocrazia, quest'ultima caratterizzante il collegio dei commissari, che si limita ad esercitare un funzione di policy-taking, e cioè a recepire decisioni sviluppate dai funzionari e ridefinite nelle linee generali dai gabinetti.

Il centrale ruolo di policy.makers attribuito ai burocrati della Commissione pone necessariamente quesiti circa il deficit democratico di tali procedure, cui si è cercato di dare parzialmente risposta nel terzo capitolo di questo lavoro. La risposta è necessariamente parziale per vari ordini di ragioni, e in primo luogo per la complessità della questione, che imporrebbe una disamina delle procedure interistituzionali e un'analisi del funzionamento del Consiglio dei Ministri e del Parlamento; ci si è quindi limitati a suggerire l'introduzione di una maggiore

trasparenza e formalizzazione dei processi di consultazione, e un incremento dell'accountability, e cioè della responsabilità politica dei policy-makers, da realizzare tramite una investitura di tipo politico di coloro che sono chiamati a svolgere tali funzioni.

Come è stato ribadito più volte nel corso di questo lavoro, l'80% delle proposte della Commissione viene poi approvato dal Consiglio e dal Parlamento, senza che sia possibile modificare la sostanza della proposta: un vizio di rappresentatività e di responsabilità costituitosi nella fase di iniziativa è destinato a segnare l'intera evoluzione della proposta fino alla sua approvazione finale.

La frustrazione dell'opinione pubblica scaturisce dalla assenza, per i cittadini, di canali impiegabili per l'aggregazione e la rappresentanza degli interessi, diversi dai gruppi rappresentanti comparti produttivi o categorie professionali. Jean Monnet, ormai più di mezzo secolo fa, consapevole dei rischi scaturenti da una elefantiasi burocratica e dalle ingerenze dei gruppi di pressione nei processi decisionali, suggerì un equilibrio istituzionale fondato su di un organo tecnocratico forte -il Collegio dei Commissari- dotato dell'expertise necessaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi comuni, cui si affiancava una struttura amministrativa esile: una prospettiva dirigista, ma che mirava ad impedire le derive burocratiche dei processi decisionali. Tale soluzione si dimostrò valida nel breve periodo, in quanto l'estensione delle funzioni della Comunità sono state accompagnate necessariamente ad una estensione dell'apparato amministrativo. Alle funzioni di tipo regolativo si sono affiancate via via funzioni di tipo distributivo e redistributivo, a cui però non è corrisposto un adeguamento delle procedure e degli assetti istituzionali, continuando ad essere

l'Unione uno spazio politico caratterizzato da una indefinita separazione ed imputazione dei poteri. Un assetto quale quello attuale può rappresentare una cornice adeguata per l'esercizio di funzioni regolatrici del mercato e, ma solo in parte, dell'economia.

In un suo *pamphlet* tradotto recentemente in italiano, Hans Magnus Enzensberger ha mosso una dura critica verso l'apparato burocratico della Commissione, sottolineando la notevole portata dei poteri decisionali da esso esercitati, in particolare nell'esercizio del monopolio dell'iniziativa legislativa; secondo il filosofo, l'assenza della separazione dei poteri e l'attribuzione in via quasi esclusiva del potere di iniziativa legislativa alla Commissione, determinerebbero il tanto discusso deficit democratico dell'Unione. I cittadini europei rappresenterebbero quindi sudditi di un sistema che fissa regole rigide suscettibili di influire su qualsiasi aspetto della vita quotidiana, tramite processi decisionali orientanti non da un principio di responsabilità democratica, bensì dalla necessità di perseguire gli interessi più forti aggregati e veicolati da gruppi di pressione e dall'obiettivo primario di estendere l'estensione e le competenze della propria burocrazia.²⁸⁸

La volontà di procedere sul cammino dell'integrazione richiederebbe la attribuzione progressiva di nuove funzioni all'Unione, ma al contempo, anche adeguati aggiustamenti istituzionali, nella consapevolezza che i costi in termini di abbandono di tale percorso di integrazione sarebbero insostenibili anche per le più forti e stabili democrazie europee.

²⁸⁸ HANS MAGNUS ENZENSBERGER, *Il mostro buono di Bruxelles ,ovvero l'Europa sotto tutela*, Torino, Einaudi, 2013.

Bibliografia

Volumi

ABERBACH J. D., PUTNAM R., ROCKAM B., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

ALBROW M., *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 1973.

ALMOND V. G. A., POWELL G. B. JR., *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1988.

ATTINÀ F., NATALICCHI G., *L'Unione europea, Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino 2007.

AA.VV., *La Commissione europea 1958-1972, Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2007.

BAUER M., (edited by), *Reforming the European Commission, UK and USA*, Routledge 2009.

BEETHAM D., LORD C., *Legitimacy and the European Union*, London, Longman, 1998.

CASSESE S., *The European Administration*, Bruxelles, International Institute of Administrative Science, 1987.

CASTANGIA I., *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova Cedam 2004.

CINI M., *Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester e New York, Manchester University Press 1996.

CONRAD Y., *Jean Monnet et les debuts de la fonction publique europeenne, la Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*, Ciaco, Louvain-la-Neuve, 1989.

CRAVERI P., VARSORI A. (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, Franco Angeli Editore, 2009.

DELLA CANANEA G., FRANCHINI C., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Bari, Laterza, 2003.

DELLA CANANEA G., *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2008.

- *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2010.

DELLA PORTA D., CAIANI M., *Quale Europa ? Europeizzazione, identità, conflitti*, Bologna, Il Mulino, 2006.

DIMITRAKOPOULOS D. G., *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004

ENZESBERGER H. M., *Il mostro buono di Bruxelles, ovvero l'Europa sotto tutela*, Torino, Einaudi, 2013.

DUNLEAVY P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.

GOZI S., *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, Il Mulino, 1995.

-*Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino 2011.

GUÈGUEN D., *Lobbying Européen*, Bruxelles, Europolitique, 2007.

FERRERA M., GIULIANI M. (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008.

FISICHELLA D., *Lineamenti di scienza politica. Concetti, problemi, teorie*, Roma, Carocci, 2010.

HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, Roma, Laterza, 2012.

HAM C., HILL M., *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino 1995.

HIX S., HOYLAND B., *The political system of the European Union*, London and New York, Palgrave Macmillan, 2011.

HOOGHE L., *The European Commission and the integration of Europe, Images of Governance*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2001.

ISONI A., *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio*, Lecce, Argo, 2006.

JOANA J. E SMITH A., *Les Commissaires européens, Technocrates, diplomates ou politiques?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

MAMMARELLA G., CACACE P., *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2005)*, Roma-Bari Laterza, 2006.

MASON H. L., *The European Coal and Steel Community. Experiment in supranationalism*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1955.

MONNET J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976.

NUGENT N., *The European Commission*, London and New York, Palgrave MacMillan, 2001.

-*Organizzazione politica europea, Istituzioni e attori*, a cura di Sandro Gozi, Bologna, Il Mulino 2011.

OLIVI B., *L'Europa difficile*, Bologna, Il Mulino 2001.

PAGE E., *Burocrazia, amministrazione, politica. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1990

-*People who run Europe*, Oxford University Press 1997.

PANEBIANCO S., *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000.

PETERS B. G., *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino 1991.

REGONINI G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.

RICHARDSON J., (edited by), European Union, *Power and policy making*, London and New York, Routledge 2006.

SASSI S., *Il lavoro nelle amministrazioni pubbliche tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè 2007.

SCHMITTER P. C., *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000.

SMITH A., *Politics and the European Commission. Actors, interdipendenza, legitimacy*, UK and USA, Routledge 2004.

SPENCE D. and EDWARDS G., (edited by), *The European Commission*, Great Britain, John Harper Publishing, 2006.

STEVENS A. E STEVENS H., *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, London and New York, Palgrave Macmillan, , 2001.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione Europea*, Padova, Cedam 2010.

WALLACE H. S., WILLIAM W., *Policy-making in the European Union*, Oxford and New York, Oxford University Press, 2010.

Articoli

BARBIERI D., *Agenzie Europee: un esempio di evoluzione (istituzionale) amministrativa?*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche” n. 3, 2007.

BARONCELLI S., *Quale ruolo per la Banca centrale europea?*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 Giugno 2004.

BELLAMY R., CASTIGLIONE D., *Il ruolo della democrazia nell'Unione europea*, in “Ragion Pratica”, n.30/ Giugno 2008.

PHILIP BRENTFORD, *Constitutional Aspects of the Indipendence of the European Central Bank*, in «The International and Comparative Law Quarterly», Vol. 47 n. 1 Jen. 1998.

CADEDDU S., *The Proceedings of the European Ombudsman*, in “Law and Contemporary Problems”, Vol. 68, No. 1, The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004).

CASSESE S., DELLA CANANEA G., *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramification of its Political Development*, in “Gli

inizi dell'amministrazione comunitaria europea. JEV-Annuario per la storia amministrativa europea" Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1992.

CASSESE S., *European Administrative Proceedings*, in " Law and Contemporary Problems", Vol. 68, No. 1, The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004).

CAPORASO J. A., *Si può parlare di democrazia per l'Unione europea?*, in " Rivista italiana di Scienza Politica", Anno XXXIV, n. 1, aprile 2004.

CINI M., *Organizational Culture and Reform: The Case of European Commission under Jacques Santer*, Eui working Paper, Firenze, European University Institute 2000.

CONRAD Y., *L'organizzazione amministrativa della Commissione europea «mercato comune» (1958-1961)*, in "Storia, Amministrazione, Costituzione", Annale Isap, n.8/2000.

CUOCOLO L., *I processi decisionali nell'amministrazione comunitaria*, in "Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", n1/2006.

DELLA CANANEA G., *The European Union's Mixed Administrative Proceedings*, in " Law and Contemporary Problems", Vol. 68, No. 1, The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004).

FABBRINI S., *L'Unione Europea come democrazia composita?*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", Anno XXXIV, n. 1, aprile 2004.

FALKNER G., *Rappresentanza degli interessi e politiche pubbliche nell'Unione Europea*, in "Rivista italiana di Scienza Politica", a. XXX, n.1, Aprile 2000.

FEATHERSTONE K., *Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union*, in « Journal of Common Market Studies », Vol.32, n.2, Giugno 1994.

FRANCHINO F., *Delega e attuazione delle «policies» nell'Unione Europea*, in “Rivista italiana di Scienza Politica”, Anno XXXVI, n. 1, aprile 2006.

GRUENING G., *Origin and theoretical basis of New Public Management*, in “International Public Management Journal” Vol. 4, 2001.

HAAS P. M., *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, in «International Organisation», n. 1/1992.

KREPPPEL A., *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell'Unione Europea*, in “Rivista italiana di scienza politica”, Anno XXXIX, n. 3, dicembre 2009.

MAJONE G., *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, a. LI, n. 4, ottobre-dicembre 2010.

MERRY H. J., *The European Coal and Steel Community. Operations of the High Authority*, in “The Western Political Quarterly”, Vol. 8, No. 2 (Jun., 1955), p.167.

MICHELMANN H. T., *Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities*, in “International Organization”, Vol. 32, No. 2 (Spring, 1978).

MORGAN R., *Jean Monnet and the ECSC Administration: Challenges, Functions and the Inheritance of Ideas*, in JEV, Gli Inizi dell'amministrazione comunitaria europea, n. 4, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1992

OLIVI B., *Alle origini di una nuova amministrazione*, in “Storia, Amministrazione, Costituzione”, Annale Isap, n.8/2000.

PANEBIANCO S., *Burocrazia europea e interessi organizzati: il lobbying sulla Commissione*, in “Amministrare”, a. XXXI, n. 2, agosto 2001

PASQUINO G., *Deficit democratico*, in “Rivista italiana di scienza politica”, in Anno XLII, n. 3, dicembre 2012.

B. GUY PETERS, *The Problem of Bureaucratic Government*, “The Journal of Politics”, Vol. 43, No. 1 (Feb., 1981).

-“Governance” e democrazia: un dibattito, in “Rivista italiana di scienza politica”, Anno XXXVIII, n. 3, dicembre 2008.

PREDA D., *Hallstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)*, in “Storia, Amministrazione, Costituzione”, Annale Isap, n.8/2000.

RADAELLI C. M., *Idee e conoscenze nelle politiche pubbliche europee: tecnocrazia o politicizzazione?*, in “Rivista italiana di Scienza Politica”, a. XXIX, n. 3, dicembre 1999.

RITCHIE E., *The Model of French Ministerial Cabinets in the Early European Commission*, in “Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea. JEV-Annuario per la storia amministrativa europea” Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1992.

SASSI S., *Gli statuti del personale delle istituzioni comunitarie*, in “Storia, Amministrazione, Costituzione”, n. 8, anno 2000.

-*La progressione della carriera pubblica europea è governata dai criteri gerarchici o meritocratici?*, in “Diritto Pubblico Comparato ed Europeo”, 2005.

- *La dottrina europea in tema di amministrazione comunitaria*, in “Diritto Pubblico Comparato ed Europeo”, 2006.

TIBERI G., *Il Libro Bianco sulla Governance Europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche dell’Unione?*, in “Quaderni costituzionali” / a. XXII, n. 1, marzo 2002.

TIHONEN S., *Continuità e cambiamento nell’amministrazione della Commissione europea*, in “Amministrare”, a. XXXI, n. 2, agosto 2001.

Fondi degli Archivi storici dell’Unione europea, Istituto Universitario Europeo di Firenze

CEAB 2, n. 3551

CEAB 3, n.101

CEAB 3, n.543

CEAB 8, n.1313

CEAB 12. n. 77

CEAB 12, n.234

CEAB 17

BAC 118, n.19

Atti ufficiali

Libro bianco *La Riforma della Commissione*, Parte I e II, Bruxelles, 5/4/2000, COM(2000) 200 def.

AN OPEN AND STRUCTURED DIALOGUE BETWEEN COMMISSION AND SPECIAL INTEREST GROUPS, (93/C63/02).

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE “*Seguito del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza"*”, Bruxelles, 21.3.2007 COM(2007) 127 definitivo.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE “*Iniziativa europea per la trasparenza Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (registro e codice di condotta)*”, Bruxelles, 27.5.2008 COM(2008) 323 definitivo.

European Personnel Selection Office, *EPSO development programme. Roadmap for Implementation*, Status: November 2010.

COMMUNICATION OF THE COMMISSION *on the strategy on equal opportunities for women and men within the European Commission* (2010 – 2014) {SEC(2010) 1555}

REPORT FROM THE COMMISSION, *Annual report 2011 on relations between the European Commission and National parliaments*, Brussels, 10.7.2012 COM(2012) 375 final.

UN'INTRODUZIONE ALL'INIZIATIVA LEGIFERARE MEGLIO, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006.