

L'evoluzione dell'amministrazione europea: dalla cultura della *governance* al Trattato di Lisbona^{*}

di Pier Virgilio Dastoli e Daniele Dotto

1. Premessa

L'integrazione comunitaria ha mosso i suoi primi passi con la creazione di un'amministrazione europea intorno all'Alta Autorità della Ceca secondo il modello funzionalista immaginato da Jean Monnet¹ e, a partire da quel modello, si è sviluppata – insieme alle Comunità europee – anche la funzione pubblica europea adattandosi via via nel suo modo di lavorare e nelle sue regole all'evoluzione della costruzione europea. Come un grande cantiere, il progetto europeo si è progressivamente arricchito e completato nel corso degli anni e la funzione pubblica comunitaria ha contribuito ai lavori nel cantiere e si è auto-riformata parallelamente alle riforme più generali elaborate, approvate ed entrate in vigore in particolare negli ultimi venticinque anni.

2. Le linee generali dell'auto-riforma nell'amministrazione europea

All'interno del cantiere istituzionale, ha lavorato un cantiere meno conosciuto dalle opinioni pubbliche nazionali ed a torto sottovalutato dai portatori di interesse che è stato quello della riforma dell'amministrazione europea ispirata alla nascita della Ceca dall'amministrazione francese e fortemente influenzata con i trattati di Roma dal primo presidente della Commissione europea, il tedesco Walter Hallstein (1958-1967), e dalla struttura gerarchica dello *Auswaertiges Amt*, un cantiere molto attivo – come vedremo più avanti – durante gli anni della Commissione Prodi (1999-2004) ma già operativo negli anni e sotto le Commissioni precedenti².

Questo cantiere³ ha permesso modifiche profonde nell'amministrazione europea e più particolarmente in quella della Commissione: riforma dello Statuto dei funzionari, riforma delle risorse umane, riforma delle procedure di bilancio e della pianificazione delle attività con un'attenzione accademica e di ricerca che si è spostata progressivamente dal mondo di cultura latina a quello di cultura anglosassone tendenzialmente portato a privilegiare le questioni relative al *management* pubblico e quelle della scienza politica internazionale.

^{*} Di prossima pubblicazione in ASTRID, *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

¹ Jean Monnet soleva dire che alla fine l'amministrazione europea avrebbe prevalso sui governi nazionali.

² Già nel 1972, il segretario generale della Commissione europea Emile Noël aveva affidato ad un comitato di esperti presieduto dal professore belga Pouillet la direzione di uno studio sull'organizzazione della Commissione europea e nello studio si trovano espressioni come *management* e *task forces* che saranno poi al centro delle riforme interne trent'anni dopo. Al Comitato Pouillet ha fatto seguito un rapporto di uno *screening group* nel 1975 e, soprattutto, il rapporto del gruppo di lavoro presieduto da Spierenburg della fine degli anni '70. Alla fine del decennio di Jacques Delors (1985-1995) erano emerse critiche all'organizzazione della Commissione, principalmente per quanto riguarda la gestione finanziaria, che preludevano da parte del Pe ad una crescente attenzione al controllo di bilancio e, da ultimo, alla crisi che porterà alle dimissioni della Commissione Santer nel 1999 (v. più avanti).

³ Il cantiere cui si riferisce si è chiuso con l'arrivo della Commissione Barroso al punto che la documentazione di archivio è difficilmente reperibile sul sito Europa non essendo ancora chiaro – come diremo più avanti – se l'Esecutivo intende esercitare il suo diritto di iniziativa legislativa per dare attuazione agli articoli 197 e 298 del Trattato di Lisbona precedendo eventuali proposte politiche del Parlamento europeo.

Dopo più di un decennio dalle proposte avanzate dalla Commissione Prodi è possibile fare ora una valutazione del risultato raggiunto con il mutamento del paradigma nell'amministrazione europea⁴ e del suo impatto nelle riforme adottate dalle amministrazioni nazionali.

Parallelamente allo sviluppo politico ed istituzionale avvenuto nel quadro del processo di integrazione comunitaria ed in qualche modo influenzate da questo sviluppo, l'amministrazione pubblica europea e le amministrazioni nazionali hanno intrapreso processi di riforma fin dalla seconda metà degli anni '80 insieme agli altri paesi dell'area Ocse con un movimento che si è poi accelerato negli anni '90 giungendo ai mutamenti profondi di paradigmi avvenuti nei primi anni di questo secolo.

Come l'Unione europea, anche le organizzazioni internazionali hanno messo in atto negli stessi anni riforme notevoli: le Nazioni Unite hanno iniziato la loro riforma sotto la gestione del Segretario Generale Boutros Ghali sin dal 1992, poi ulteriormente sviluppata da Kofi Annan; la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale hanno anch'essi riformato le loro amministrazioni seppure in misura minore.

Queste iniziative di innovazione intraprese dagli Stati membri dell'Ocse e da organizzazioni internazionali con culture amministrative diverse tra loro possono essere considerate come la premessa di adattamenti profondi del contesto nel quale si trovavano ad operare. A tutti questi soggetti era «chiesto» di ripensare i propri modelli in termini principalmente di etica, di trasparenza e di valori e principi, legati all'efficienza, all'efficacia ed all'economia sostituendo alle pratiche burocratiche il modello del *new public management*.

Lo sviluppo degli strumenti di comunicazione ha avuto certo un ruolo determinante nel cambiamento delle relazioni fra amministrazioni ed amministrati. Gli amministrati possono ora adire le amministrazioni in modo sempre più facile e trasparente con le proprie richieste. Dalle più alte cariche fino ai livelli più tecnici nelle amministrazioni, ogni funzionario della funzione pubblica è sottoposto a codici di condotta che lo vincolano al contatto diretto con il cittadino e spesso ad un elevato grado di visibilità. Gli amministrati hanno aspettative crescenti in termini di implicazione e di delega di potere decentralizzati e quindi a loro sempre più vicini. Seppure senza mettere in questione il ruolo esecutivo della funzione pubblica, gli amministrati esigono il dialogo e la consultazione con i propri amministratori ai quali riconoscono sempre più un ruolo di «partner privilegiato» e sempre meno quello di esecutore assoluto.

Questa tendenza è destinata del resto ad accentuarsi di fronte al ricambio generazionale e al modo innovativo con cui queste generazioni si posizionano rispetto alle pubbliche autorità: esse traggono la loro legittimità (*accountability*) dalla loro capacità di coinvolgere, spiegare e convincere.

In Europa, in particolare, questa tendenza si è rafforzata dalla fine della Guerra Fredda in poi poiché gli Stati occidentali hanno dovuto ristrutturarsi di fronte alla disintegrazione del «nemico» e gli Stati orientali hanno dovuto riconvertirsi di fronte alla fine dell'imperialismo comunista.

Questo movimento è stato ulteriormente ampliato dal fenomeno della globalizzazione che ha trovato gli Stati impreparati «in casa» dato che le frontiere tradizionali sono diventate sempre più evanescenti in questo nuovo contesto di libera circolazione delle persone, dei servizi, delle notizie e delle idee.

A proposito della funzione pubblica europea di fronte alle sfide dell'allargamento e della globalizzazione, Jacques Delors invitava i suoi funzionari⁵ a farsi carico di sei funzioni nel quadro della dualità funzionale che la dottrina attribuisce normalmente alla Commissione⁶:

⁴ Qualcuno ha scritto «Mission impossible, but mission accomplished». V. H. Kassim, «*Mission impossible*», but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission, in «Journal of European Public Policy», 2008, vol. 15, n. 5 p. 648-668.

⁵ I funzionari, gli agenti temporanei e gli agenti contrattuali che compongono il personale delle istituzioni europee appartengono tutti (con le sole eccezioni della Bce e della Bei) alla funzione pubblica europea e sono assunti ed inquadrati con le stesse regole. Esse fissano i diritti e gli obblighi dell'insieme del personale, la struttura delle carriere, i livelli di trattamento finanziario ed i regimi di sicurezza sociale e delle pensioni. Queste regole sono state elaborate per la prima volta nel 1962 a partire dall'esperienza della Ceca. Le regole in vigore rispondono alla necessità per l'Unione di

- innovare, di fronte alle nuove necessità dell'Unione europea;
- legiferare, elaborando dei testi giuridici necessari per le decisioni comunitarie;
- gestire, il numero crescente delle politiche comuni;
- controllare la buona applicazione delle decisioni comunitarie a tutti i livelli;
- negoziare costantemente con i vari protagonisti del processo comunitario;
- agire con flessibilità per compiere con successo le altre cinque funzioni.

Dall'analisi dei processi di riforma intrapresi dalle amministrazioni nazionali dei paesi nell'area dell'Ocse ed in particolare dai paesi membri dell'Unione europea, risulta chiaramente che non è esistito un approccio unico, condiviso e messo in atto in modo coeso ed omogeneo. Quel che tuttavia sembra accomunare le analisi intraprese è la constatazione che la modernizzazione della gestione delle amministrazioni pubbliche è un processo ed un progetto politico prima di essere un'azione burocratica o semplicemente l'introduzione di nuove tecniche di gestione.

Metcalf e Richards⁷ propongono la definizione del *management* come la «assunzione di responsabilità per la prestazione di un sistema» e specificano i quattro ruoli del *manager* pubblico: amministratore, produttore, integratore e innovatore che in parte coincidono con quelli indicati da Delors per il funzionario dell'amministrazione europea.

Nel contesto della profonda evoluzione istituzionale introdotta con il «cantiere europeo» della riforma, si è sviluppata anche un'evoluzione della struttura amministrativa della Commissione europea, poi sfociata in un radicale mutamento di paradigma.

Infatti, sin dalla seconda metà degli anni '90 e dunque dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Presidente lussemburghese della Commissione europea, Jacques Santer, aveva avviato un processo di modernizzazione dell'amministrazione europea, ancora legata al modello di organizzazione originale risalente alla fine degli anni '50 ed ispirato a pratiche e strutture tipiche delle amministrazioni francese e tedesca. Esse erano caratterizzate da un elevato livello di centralizzazione (nel secondo caso temperato dal sistema costituzionale federale), da una gerarchia chiaramente definita e rigida, con un forte accento sulle procedure anche a scapito del *management* come viene inteso oggi. In questo modello, l'amministrazione è molto forte, dispone di un elevato potere discrezionale con una scarsa propensione alla trasparenza ed al dialogo con il cittadino.

L'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca nel 1972 aveva indebolito il peso della tradizione franco-tedesca mentre scarso o nessun peso avevano avuto le successive adesioni della Grecia (1981), della Spagna e del Portogallo (1986). Una modifica sostanziale nella cultura dell'amministrazione europea si è invece avuta con l'arrivo di Svezia e Finlandia che hanno aderito all'Unione insieme all'Austria nel 1994 e che hanno portato in eredità concetti quali *governance*, trasparenza, utente, ecc.

Con l'arrivo della Commissione Santer e del commissario scandinavo Liikanen⁸, sono stati introdotti nell'amministrazione europea elementi portanti della riforma: i progetti *Sound Efficient*

disporre di un proprio corpo permanente di funzionari (di una amministrazione europea) al suo servizio indipendenti dai loro paesi di origine con una scelta che ha scartato fin dall'inizio l'ipotesi – pure paventata – di personale temporaneo distaccato per brevi periodi dalle amministrazioni nazionali. Una situazione ibrida si è ora creata con il Servizio di azione esterna dell'Unione europea istituito dal Trattato di Lisbona insieme all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e per la sicurezza. Tale servizio comprende infatti sia funzionari della Commissione europea in larga parte provenienti dalle direzioni generali competenti per le relazioni esterne (Dg Relex, Dg allargamento, Dg Sviluppo, Dg Echo, Dg commercio) che funzionari del Consiglio e diplomatici provenienti dai ministeri degli affari esteri nazionali.

⁶ Amministrazione di missione ed amministrazione di gestione laddove per un lungo periodo di tempo la Commissione europea è stata soprattutto una «amministrazione di missione» cedendo il passo negli ultimi anni e con la sua crescente burocratizzazione ad una «amministrazione di gestione».

⁷ L. Metcalf e S. Richards, *Improving public management*, London, Sage Publication, 1993.

⁸ Significativamente, il portafoglio del bilancio è stato tradizionalmente attribuito a commissari nordici (Gradin, svedese, e poi Schreyer tedesca e quindi Gribauskeite lituana) così come quello della pubblica amministrazione (Liikanen, Kinnock, Kallas ed ora Sefkovic).

Management e MAP2000 per un'organizzazione interna più moderna e più efficiente insieme al rapporto Caston che introduceva per la prima volta l'ipotesi del licenziamento dei funzionari ed il progetto SEM2000 per una gestione finanziaria decentralizzata. Alcune di queste ipotesi di riforma – e principalmente quelle contenute nel rapporto Caston – sono state osteggiate dalle organizzazioni sociali e professionali dei funzionari obbligando la Commissione europea ad aprire un tavolo di dialogo e di consultazione con i sindacati e dando luogo al rapporto Williamson del 1998.

Nello stesso periodo di tempo, la Commissione Santer aveva dato inizio ad un ampio progetto di ri-allocazione delle risorse in funzione delle priorità politiche (progetto «dessiner la Commission de demain», in sigla Decode).

Per diverse ragioni di ordine concettuale e congiunturale, queste riforme non hanno avuto l'effetto sperato. La ragione più importante è da ricercare tuttavia nella fine anticipata della Commissione Santer – nominato nel 1995 dopo il veto inglese alla candidatura del belga Dehaene e la mancata candidatura italiana di Giuliano Amato – a causa dell'*affaire Cresson* dal nome della commissaria francese criticata dal Pe per aver assunto nel suo «Gabinetto» un suo amico dentista spacciandolo per esperto di politica della ricerca.

Alla Commissione Santer è succeduta la Commissione presieduta da Romano Prodi, che ebbe dal Consiglio europeo un triplice e difficile mandato: l'introduzione dell'Euro, che avvenne effettivamente nella notte fra il 31 dicembre 2001 ed il primo gennaio 2002, l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale ed orientale avvenuta il 1° maggio 2004 e la riforma dell'organizzazione interna della Commissione, delle regole di condotta della sua funzione pubblica e della gestione finanziaria nel quadro più ampio di una nuova *governance* europea⁹.

Per quanto riguarda la riforma, la Commissione Prodi ha agito fin dall'inizio su due fronti: a livello interno, Romano Prodi ha identificato nell'ex *leader* laburista Neil Kinnock il *champion of reform*, una figura indispensabile per il successo delle azioni proposte dal Collegio, ha nominato una serie di persone responsabili della concettualizzazione e della realizzazione della riforma ed ha creato le strutture necessarie a questo scopo. A livello esterno, Romano Prodi si è rapidamente assicurato il sostegno sia del Parlamento europeo¹⁰ e del Consiglio¹¹. A pochi mesi dal suo insediamento, la Commissione Prodi ha adottato il suo Libro bianco sulla riforma¹², accolto molto positivamente dal Parlamento europeo¹³.

Il processo di riforma si è protratto per quattro anni e dunque fino alla fine del mandato della Commissione Prodi con l'adozione e la messa in atto di 98 misure in quattro settori e l'entrata in vigore del nuovo Statuto dei funzionari europei. A fronte del mandato conferitole dai trattati e

⁹ Con queste proposte, frutto di un lavoro interno al quale Prodi ha dedicato particolare attenzione politica guidando l'elaborazione tecnica coordinata da uno stretto collaboratore di Delors (J. Vignon), la Commissione ha aperto due strade parallele: la prima è quella che ha preso poi la direzione di una *multilevel governance* con il coinvolgimento delle istituzioni a livello nazionale ed europeo e la seconda è quella di un rapporto strutturato con la società civile che ha preso poi la direzione della democrazia partecipativa rivendicata dal Forum permanente della società civile e dal gruppo di contatto costituito nell'ambito del Cese. Vale la pena qui di fare solo un cenno ad una questione che è stata più ampiamente affrontata dall'Astrid nel gruppo di lavoro coordinato dal prof. Vandelli e che riguarda il ruolo degli enti intermedi ed in particolare delle regioni. Il Trattato di Lisbona non ha recepito le proposte emerse nella Convenzione Giscard di fare del Comitato delle Regioni una sorta di terza Camera legislativa pur avendone ampliato i poteri di ricorso davanti alla Corte (art. 263 comma 2 TFUE). Resta tuttavia aperta la possibilità, avanzata da Prodi nel Libro bianco sulla *governance* di un nuovo metodo comunitario che implichi la partecipazione delle autorità regionali al processo politico dell'Unione ed espressa nell'affermazione «la Commissione proponga ed attui le politiche, il Consiglio ed il Pe prendano le decisioni e le autorità regionali e nazionali partecipino al processo politico dell'Unione». A questo riguardo si può fare riferimento agli art. 4 par. 2, 5 par. 3 e 11 par. 3 TUE oltre che agli art. 2, 5 e 8 del Protocollo 2 sul principio di sussidiarietà. A livello italiano il pensiero corre alla riforma della Legge La Pergola/Buttiglione n. 11/2005 ed all'articolo 117 comma 5 della Costituzione.

¹⁰ European Parliament's resolution of 19 January 2000 on the Committee of Independent Experts' Second Report.

¹¹ Conclusions of the European Council in Helsinki 14/2/2000 e ECOFIN Council of 13/3/2000.

¹² COM (2000) 200 1/3/2000.

¹³ Report on the White Paper – Committee on Legal Affairs and the Internal Market, Rapporteur Malcom Harbour A5-0326/2000 8 November 2000.

prendendo atto dei cambiamenti esogeni, la Commissione Prodi ha considerato che essa avrebbe potuto contribuire al buon funzionamento dell'Unione europea ed assicurare contemporaneamente il suo ruolo solamente rimanendo forte, indipendente ed efficace.

Al fine quindi di migliorare la propria efficienza, la Commissione ha identificato le quasi cento azioni da intraprendere in quattro settori:

- introduzione del concetto di «cultura di servizio»¹⁴;
- revisione del modo in cui le priorità politiche sono definite e le risorse allocate¹⁵.

Sono stati definiti nuovi meccanismi di presa di decisione basati su decisioni politiche che devono consentire di intraprendere le attività così definite con le risorse umane, amministrative, informatiche e finanziarie necessarie. E' stato inoltre deciso di introdurre nel processo di *management* regolari valutazioni di attività (ex-ante e/o ex-post);

– importanti cambiamenti sono stati introdotti anche nel campo della politica delle risorse umane¹⁶ mettendo in avanti la prestazione, la formazione continua e la qualità del *management*; sono stati rafforzati il reclutamento e lo sviluppo della carriera. E' stato inoltre messo l'accento sull'ambiente di lavoro e le pari opportunità e sulla valutazione del *management* e del personale, senza dimenticare di gestire adeguatamente i casi disciplinari e di prestazioni inadeguate;

– ristrutturazione della gestione finanziaria¹⁷ decidendo che ogni direttore generale sarebbe stato pienamente responsabile della gestione finanziaria della propria Direzione generale. Inoltre, il Direttore generale sarebbe diventato responsabile della definizione e della messa in atto di un sistema efficace di controlli interni basati su una gestione e su controlli intrapresi da parte del Servizio di Audit Interno circa la qualità e l'affidabilità di ogni sistema di controlli interni.

Dal punto di vista dell'organizzazione interna, l'applicazione del Libro bianco proposto da Neil Kinnock ha comportato la riforma dello Statuto dei funzionari sostituendo le categorie A, B, C, D con due corpi della funzione pubblica europea, quello degli amministratori (Ad) e quello degli assistenti (Ast) ed «esteriorizzando» il costo della riforma sui nuovi amministratori che ora entrano con il grado Ad5 e con un'esperienza professionale minima.

Alla riforma dello Statuto si è accompagnata quella del bilancio con l'elaborazione e la gestione delle risorse finanziarie per attività (Gpa e Eba), un nuovo ciclo di programmazione ed una gestione decentralizzata in seno alle direzioni generali ed ai servizi¹⁸.

Alla più recente suddivisione della Commissione¹⁹ in direzioni generali e servizi non corrisponde esattamente la suddivisione del Parlamento europeo in commissioni tematiche²⁰ e, tanto

¹⁴ Azioni da 1 a 11.

¹⁵ Azioni da 12 a 20.

¹⁶ Azioni da 21 a 62.

¹⁷ Azioni da 63 a 98.

¹⁸ L'amministrazione della Commissione europea è suddivisa in quarantatré direzioni generali e servizi: otto a carattere generale (segretariato generale, comunicazione, Ufficio anti-frode, Ufficio per la selezione del personale; Scuola europea di amministrazione, Eurostat, Centro comune di ricerche, Ufficio delle pubblicazioni), diciannove per la gestione delle politiche comuni (agricoltura e sviluppo rurale, azione clima, concorrenza, affari economici e finanziari, educazione e cultura, occupazione, affari sociali e inclusione, mobilità e trasporti, energia, imprese e industria, ambiente, affari marittimi e pesca, salute e consumatori, società dell'informazione e media, mercato interno e servizi, affari interni, giustizia, politica regionale, ricerca e innovazione, fiscalità ed unione doganale), sei dedicate alle relazioni esterne (sviluppo e cooperazione, servizio di azione esterna europea amministrativamente collocato al di fuori della Commissione, allargamento, aiuto umanitario e protezione civile, servizio per gli strumenti della politica estera, commercio internazionale) e dieci «interne» (bilanci, ufficio dei consiglieri politici del Presidente, audit interno, servizi informatici, interpretazione, servizio giuridico, ufficio per l'amministrazione, uffici per le infrastrutture logistiche a Bruxelles ed a Lussemburgo, risorse umane già direzione generale dell'amministrazione, traduzione).

¹⁹ L'espressione Commissione si riferisce sia al Collegio degli attuali 27 commissari (che diventeranno 28 con l'adesione della Croazia gennaio nel maggio 2013) dai quali dipendono in alcuni casi più di una direzione generale o servizio, sia l'insieme dell'amministrazione europea che fa capo all'Esecutivo europeo.

²⁰ Che sono attualmente venti: affari esteri, sviluppo, commercio internazionale, bilanci, controllo di bilancio, affari economici e monetari, occupazione e affari sociali, ambiente-sanità-sicurezza alimentare, ricerca-industria-energia, trasporti e turismo, politica regionale, agricoltura e sviluppo rurale, pesca, cultura-gioventù-istruzione, giuridica, libertà civili-justizia-affari interni, donne ed uguaglianza, affari costituzionali e petizioni.

meno, quella del Consiglio in riunioni settoriali dei ministri che sono state ridotte per regolamento negli ultimi anni ad una decina²¹.

La riforma ha avuto una forte incidenza sulla gestione delle risorse umane includendo le procedure di reclutamento, la formazione e la valutazione delle carriere.

Infine, la riforma ha consentito di introdurre un insieme di regole più o meno formali concernenti la trasparenza, la responsabilità, l'etica nel quadro più generale dell'applicazione da parte della Commissione Barroso della nuova *governance* europea²².

Gli aspetti differenti della complessa riforma introdotta dalla Commissione Prodi hanno seguito nel tempo ritmi ineguali di applicazione laddove la pianificazione strategica è entrata quasi subito in funzione con particolare riferimento alla gestione del bilancio mentre la politica delle risorse umane è ancora in evoluzione specialmente dopo l'ingresso di dodici nuovi paesi fra il 1° maggio 2004 ed il 1° gennaio 2007, come appare evidente dalla trasformazione della Dg Admin in Dg risorse umane.

All'interno della politica delle risorse umane, un posto importante fu assegnato all'assunzione di nuovo personale (funzionari e agenti contrattuali) con la creazione dell'Ufficio europeo di selezione del personale (Epsa) e con l'organizzazione di concorsi annuali generalmente interistituzionali²³ in cui il criterio della competenza ha preso il posto di quello della conoscenza con prove di esame radicalmente rinnovate, dove i test di ragionamento astratto simili al q.i. hanno sostituito quelli sulle politiche dell'Unione europea²⁴ e gli *assessment center* (studio di casi, esercizi di gruppo, presentazioni, interviste strutturate) consentono di verificare le competenze pratiche e professionali.

Se a queste riforme si aggiunge il fatto che la cultura manageriale è diventata egemone all'interno della Commissione (ma appare per ora esserlo di meno nel Consiglio, nel Parlamento e nella Corte di giustizia), si può comprendere l'idea che si è diffusa al di fuori del mondo comunitario di una perdita di motivazione dei funzionari europei e di una crescente burocratizzazione del funzionamento delle istituzioni europee²⁵ anche se ciò non è provato dai periodici sondaggi effettuati nell'amministrazione europea che ha mantenuto un elevato livello di elaborazione tecnica e di dialogo con la società civile organizzata a livello europeo.

Gli effetti percepiti come negativi della riforma, solo parzialmente compensati dalla politica dell'etica che ha portato all'aggiornamento del codice di condotta dei commissari e dei funzionari²⁶, si accompagnano del resto alla crescente rinazionalizzazione dell'Unione europea ed alla perdita di peso (dal punto di vista della qualità più che della quantità) della Commissione europea non solo a vantaggio del Pe – il che rappresenta un passo in avanti verso la democrazia rappresentativa – ma anche del Consiglio ed ora del Consiglio Europeo dopo la nomina del suo Presidente stabile e a pieno tempo.

²¹ Affari esteri, affari generali, agricoltura e pesca, affari economici e finanziari, giustizia-affari interni, educazione-gioventù-cultura-sport, trasporti-telecomunicazioni-energia, occupazione-affari sociali, competitività, ambiente. In alcuni casi alcuni di questi consigli si riuniscono in formazioni speciali: bilancio, difesa, sviluppo, commercio internazionale. Le presidenze semestrali possono promuovere riunioni informali di ministri settoriali come quelli per la coesione territoriale o la salute o la ricerca.

²² V. *Déclaration de gouvernance de la Commission européenne*, 30 maggio 2007.

²³ Cioè per determinare liste di idonei da reclutare all'interno della Commissione, del Consiglio e del Parlamento.

²⁴ Nel processo di selezione sono stati mantenuti i test di ragionamento verbale e numerico.

²⁵ V. O. Costa e P. Magnette, *Une Europe des élites?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

²⁶ Il codice di condotta attualmente in vigore è stato elaborato dal Mediatore europeo e approvato dal Parlamento europeo il 6 settembre 2001. Esso concerne le relazioni con il pubblico e non le relazioni fra le istituzioni ed i loro funzionari. Queste relazioni sono rette dallo Statuto dei funzionari, nella versione aggiornata al 1° maggio 2004, che è a tutti gli effetti un regolamento a portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri. Esso si applica ai funzionari e agenti contrattuali e temporanei delle istituzioni ma anche del Cese, del Comitato delle Regioni, del Mediatore e del Controllore europeo per la protezione dei dati personali oltre che delle agenzie dell'Unione europea.

Se questa è la situazione politica ed istituzionale, l'analisi potrebbe portare a conclusioni opposte nel caso del processo di integrazione amministrativa con la costruzione di uno spazio amministrativo europeo all'interno del quale la Commissione (come pubblica amministrazione e non come esecutivo) occupa una posizione centrale in seno alla rete delle agenzie ovvero quella che ha coniato il brutto neologismo francese di *agencification* e che riguarda non solo le quaranta agenzie europee ma anche le ben più numerose agenzie nazionali create dagli Stati membri per contribuire all'esecuzione ed alla gestione dei programmi europei.

Nella costruzione dello spazio amministrativo europeo si colloca inoltre l'inevitabile europeizzazione delle amministrazioni nazionali con un effetto talvolta di ritorno di pratiche e regole nazionali verso l'amministrazione europea nel quadro di un rapporto dialettico – e spesso conflittuale – fra gli Stati membri che cercano di imporre i loro modelli amministrativi e fra gli Stati membri e la Commissione per indebolire o marginalizzare il ruolo ed il peso sovranazionale dell'amministrazione europea.

3. *L'amministrazione europea alla luce del Trattato di Lisbona*

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed in modo particolare con l'adozione degli articoli del Trattato sull'Unione europea (TUE) 6, punto g²⁷, 15²⁸, e degli articoli del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) 197²⁹ e 298³⁰ e degli articoli 41³¹ e 42³² della Carta dei diritti fondamentali sono state assegnate nuove competenze all'Unione europea nel campo della pubblica amministrazione e delle relazioni fra amministratori e amministrati.

Conviene inoltre ricordare l'articolo 4 par. 3 TUE sulla cooperazione leale fra l'Unione europea e gli Stati membri ed in particolare il dovere di assistenza reciproca sia dell'Unione che degli Stati membri ed il dovere di questi ultimi di facilitare l'Unione nella realizzazione dei suoi compiti. Tale articolo deriva dall'articolo 10 TCE e fu introdotto nei trattati di Roma su richiesta della delegazione tedesca che si era ispirata ad un principio fondamentale dei sistemi federali in particolare quello della Germania federale (*Grundgesetz*).

Ricordiamo che l'articolo 6 TUE fa proprio il principio secondo cui l'Unione può intervenire con misure di sostegno, di coordinamento o complementari che non prevedano tuttavia atti giuridici con effetti di armonizzazione legislativa. Fra questi settori di intervento, il Trattato di Lisbona ne inserisce quattro nuovi (turismo, sport, protezione civile ed appunto cooperazione amministrativa) che venivano precedentemente esercitati dall'Unione attraverso la cosiddetta «clausola di flessibilità» prevista nell'articolo 352 TFUE (ex articolo 308) il che permette di sottrarre questi quattro settori al vincolo dell'unanimità del Consiglio e di sottoporli alla procedura legislativa ordinaria.

La proposta di inserire un articolo che si occupasse della cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra l'Unione e gli Stati membri fu lanciata nella Convenzione sull'avvenire dell'Europa da Henning Christophersen, membro del Presidium e già vicepresidente della Commissione europea.

L'idea di questa proposta è che esiste un forte legame tra l'esecuzione adeguata della legislazione europea e la capacità amministrativa degli Stati membri e quindi la capacità di uno Stato membro rappresenta un punto di interesse per tutti gli Stati membri. In questo senso, la necessità di assicurare l'esecuzione adeguata del diritto comunitario potrebbe essere considerata

²⁷ Sulla cooperazione amministrativa come competenza di sostegno.

²⁸ Sui principi di apertura e trasparenza e di accesso ai documenti.

²⁹ Sulle modalità di esercizio della cooperazione amministrativa.

³⁰ Sul carattere aperto, efficace ed indipendente della amministrazione europea.

³¹ Sul diritto ad una buona amministrazione.

³² Sul diritto di accesso ai documenti.

come la base per sviluppare la competenza dell'Unione europea nel campo della capacità amministrativa degli Stati membri.

Inoltre, l'obiettivo ambizioso e dichiarato della proposta presentata alla Convenzione europea era di andare oltre l'esecuzione delle politiche e di fare riferimento alle competenze operative delle amministrazioni, che dovrebbero essere analizzate alla luce di quei principi comuni che rappresentano un requisito preliminare della buona *governance*.

L'articolo 197 TFUE fa dell'applicazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri una «questione di interesse comune» (par. 1) il che ci riporta all'articolo 4 TUE che recita «Gli Stati membri prendono ogni misura generale o particolare propria ad assicurare l'esecuzione degli obblighi che derivano dai trattati o che risultano da atti delle istituzioni dell'Unione». Per questo scopo è stata creata una nuova base giuridica permettendo all'Unione di proseguire lo sforzo di rafforzamento delle capacità amministrative dei nuovi Stati membri durante e dopo i negoziati di adesione.

Attraverso le azioni di sostegno dell'Unione europea, si potrà contribuire ad un miglior controllo della sicurezza alimentare, alla sorveglianza delle frontiere esterne ed all'indipendenza della giustizia.

Ciononostante, tenuto conto del modo in cui l'articolo 197 TFUE è stato redatto sia nella Costituzione europea che nel Trattato di Lisbona, è necessario essere prudenti nell'analisi delle misure che l'Unione europea potrebbe adottare nell'applicare la competenza attribuitale dall'articolo 6 TFUE.

Infatti e come abbiamo ricordato più sopra qualunque forma di armonizzazione delle leggi e dei regolamenti nazionali è vietata e nessuno Stato membro è obbligato ad utilizzare il sostegno dell'Unione europea essendo la sua azione soltanto un'opzione. Nel concreto, tali azioni possono prendere la forma di scambi di informazioni e di funzionari e nel sostegno di programmi di formazione che già esistono da tempo con alcuni settori delle amministrazioni nazionali – come le dogane – e che potrebbero essere intensificati in futuro.

A titolo di esempio è utile ricordare alcune azioni della Commissione europea avviate sulla base dei trattati precedenti e che riguardano in particolare la creazione di reti europee come quelle nell'area dei servizi³³, per la circolazione delle merci³⁴, per la tutela dei consumatori, per la cooperazione nell'ambito della fiscalità e delle dogane³⁵, nel settore sociale con particolare riferimento alla libera circolazione dei lavoratori, il *posting* dei lavoratori e la possibilità di trasferire da un paese membro ad un altro pensione e previdenza sociale³⁶ e nel campo della concorrenza

Dal punto di vista procedurale, abbiamo già ricordato che l'attribuzione di questa nuova competenza sottraendola alla clausola di flessibilità consente l'uso della procedura legislativa ordinaria con la conferma del ruolo di iniziativa esclusiva della Commissione e la decisione del Consiglio a maggioranza e del Parlamento europeo.

L'articolo 298 TFUE è stato aggiunto al Trattato in particolare a richiesta dei rappresentanti dei funzionari europei all'interno della Convenzione europea ed ha lo scopo di garantire, attraverso l'adozione di un regolamento europeo, il carattere «aperto, efficace ed indipendente» della amministrazione europea. L'esigenza della apertura si accompagna a quella della trasparenza, l'efficacia corrisponde ad una gestione rigorosa e ad un uso appropriato dei soldi dei contribuenti mentre l'indipendenza si esercita sia nei confronti delle amministrazioni nazionali che dei gruppi di interesse.

³³ Imi, sistema di informazione del mercato interno.

³⁴ Rapex, sistema di allarme veloce per i generi di consumo non alimentare e Rasff, un sistema di allarme rapido per alimenti.

³⁵ Ncts, nuovo sistema di trasporto automatizzato, Vies, sistema di scambio di informazioni in materia di Iva, Taric, Tariffa integrata comunitaria.

³⁶ Eessi, scambio elettronico di informazioni di previdenza sociale, Missoc, sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale.

Conviene collegare questa nuova disposizione all'articolo 41³⁷ della Carta dei diritti senza dimenticare gli articoli dedicati dal Trattato e dalla Carta all'accesso ai documenti ed alla trasparenza. Da questo punto di vista, l'evoluzione del diritto europeo è in linea sia con gli orientamenti del Consiglio d'Europa e con l'Ocse³⁸ sia con il gran numero di misure legislative e di riforme adottate dagli Stati membri dell'Unione europea nel settore della trasparenza amministrativa come diritto fondamentale del cittadino e come componente essenziale della democrazia. Attraverso tale diritto, i cittadini possono partecipare attivamente al processo decisionale, controllare il governo – o meglio le istituzioni che fanno parte della *multilevel governance* – prevenire la corruzione e le forme della cattiva amministrazione. Il fatto che tale principio sia stato scritto nel Trattato e nella Carta dei diritti fondamentali o che i parlamenti nazionali abbiano adottato forme legislative di *Freedom of Information Acts* non garantisce l'esercizio di questo diritto, sottoposto ai vincoli delle eccezioni, della preservazione di interessi pubblici e privati alla *privacy* ed alla confidenzialità, delle resistenze di fronte alla pubblicazione regolare di informazioni e degli ostacoli e della complessità dei sistemi per reagire ai rifiuti di accesso ai documenti.

In una visione più generale e nel quadro dell'evoluzione della cittadinanza europea a partire dal Trattato di Maastricht vale la pena di ricordare qui anche il diritto di ricorso al Mediatore europeo³⁹ ed il diritto di petizione al Parlamento europeo⁴⁰ riconosciuti anche nel Trattato di Lisbona nel quadro di quella che la sfortunata Costituzione europea aveva chiamato “la vita democratica nell'Unione europea” ora iscritta negli articoli 10 ed 11 TUE laddove appaiono per la prima volta non solo i diritti individuali dei cittadini europei ma anche i diritti collettivi alla democrazia partecipativa⁴¹. In questo senso, i principi democratici affermati in questi articoli dovranno essere rispettati al momento dell'adozione della o delle legislazioni di applicazione dell'articolo 298 TFUE.

Varie questioni si pongono in ordine all'applicazione di quest'articolo tenendo in considerazione tre aspetti: il primo concerne il fatto che non esiste tuttora una legge amministrativa europea uniforme e che le leggi esistenti appaiono molto frammentate o sviluppate dalla Corte di giustizia sulla base di principi legali non scritti; il secondo concerne l'interpretazione della legge europea nel senso ristretto dell'esecuzione diretta od indiretta della legislazione europea; il terzo concerne un'interpretazione più ampia legata all'armonizzazione degli standard giuridici per l'azione amministrativa fra la legislazione europea e le legislazioni nazionali.

In questo quadro, il punto più importante del dibattito nato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del suo articolo 298 TFUE è se esso può essere considerato come una base legale per la creazione di una legislazione amministrativa dell'Unione europea e, in questo caso, se essa riguarda l'interpretazione più restrittiva o quella più ampia.

Per quanto riguarda lo specifico riferimento alla «gestione europea», esso è stato interpretato in due sensi: uno più restrittivo con riferimento alle istituzioni europee ed alle risorse umane ed uno più estensivo includendo sia la dimensione istituzionale europea che i livelli nazionali ricollegandosi così al concetto di «spazio amministrativo europeo».

³⁷ Inserito nella Carta soprattutto per l'influenza del Mediatore europeo ed a seguito di molte sentenze della Corte di giustizia.

³⁸ V. a questo proposito il programma comune Ocse-Ue Sigma: *Support for improvement in governance and management*.

³⁹ Cfr. www.ombudsman.europa.eu.

⁴⁰ Diritto che si affianca ora a quello di iniziativa dei cittadini europei sulla base dell'articolo 11.4 TUE.

⁴¹ Non è questa la sede per sviluppare ulteriormente la questione della democrazia partecipativa ma vale la pena di ricordare le varie forme di consultazione attuate dalla Commissione europea sia direttamente con gli *stakeholders* che attraverso la pubblicazione di Libri bianchi e Libri verdi, il dialogo civile che si è affiancato dal 1997 (Comunicazione *Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe* adottata come *follow up* della Dichiarazione 23 del Trattato di Maastricht e come risposta alle pressioni del Forum permanente della società civile europea nato nel 1995) al dialogo sociale con i rappresentanti degli imprenditori e dei lavoratori, e le forme più recenti di consultazione attraverso internet ed ora anche i *social media*.

Secondo la prima interpretazione, le istituzioni europee dovrebbero innovare le regole e procedure interne ed il codice di buona condotta dei membri delle istituzioni e dei loro funzionari per realizzare l'obiettivo di una amministrazione «aperta, efficace e indipendente».

Secondo la seconda interpretazione, l'applicazione estensiva dell'articolo 298 potrebbe portare a rafforzare con un regolamento europeo il ruolo della Commissione europea nello sviluppo della cooperazione amministrativa fra l'Unione e gli Stati membri.

Anche in questo caso come in quello dell'art. 197 TFUE, i trattati precedenti hanno consentito di creare strumenti ed avviare progetti di cooperazione amministrativa nel quadro delle relazioni con gli Stati membri. A titolo di esempio si possono citare delle reti come quella relativa allo scambio di informazioni tra amministrazioni centrali⁴² o il sistema che consente il distacco di funzionari europei presso amministrazioni nazionali o di funzionari nazionali presso l'amministrazione europea⁴³ o gli scambi di diplomatici, o la formazione presso la Commissione di esperti nazionali o di funzionari⁴⁴.

Su base bilaterale o multilaterale esistono infine progetti di cooperazione amministrativa fra gli Stati membri che riguardano programmi di formazione, scambio di esperti, programmi congiunti nei campi della *governance* e della gestione⁴⁵ ed i cosiddetti schemi *fast track* destinati a promuovere i giovani funzionari verso posizioni di *management* dopo aver seguito un programma di formazione all'estero. In questo quadro si collocano da una parte le attività della scuola amministrativa europea (Eas) o settori specifici già ricordati più sopra ed anche la rete per la soluzione di problemi transfrontalieri nel mercato interno (Solvit), la rete pilota per rispondere ai ricorsi dei cittadini sulla mancata applicazione della legislazione europea.

In modo più generale si pone la questione del ruolo e dell'influenza della rete informale dei direttori generali responsabili della pubblica amministrazione negli Stati membri (Eupan) tenendo conto che essa, in base al Trattato, non può avviare nessuna azione formale essendo questa una competenza che può essere svolta solo all'interno delle singole istituzioni europee (Consiglio, Parlamento, ecc.). Ciononostante e sulla base del nuovo articolo 197 TFUE e della sua funzione complementare rispetto ad articoli esistenti in altri settori, Eupan può essere un forum privilegiato degli Stati membri e della Commissione identificando le azioni utili e necessarie per rafforzare la cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra di essi e l'Unione europea attraverso lo scambio di esperienze e di buone pratiche.

La situazione in seno alla Commissione in merito alla ripartizione delle competenze interne per la «gestione» degli articoli 197 e 298 TFUE è ancora in via di definizione così come lo è la loro interpretazione autentica come appare dall'importante riflessione avviata fin dall'inizio della nuova legislatura europea dal gruppo di lavoro costituito in seno alla commissione giuridica del Parlamento europeo e presieduto da Luigi Berlinguer.

I risultati di questo lavoro, destinati a tradursi in un rapporto di iniziativa del Parlamento europeo e di cui l'introduzione di Mario Chiti sottolinea a giusto titolo l'importanza, sono anticipati nella postfazione a questo volume dallo stesso Berlinguer. E' sufficiente citare qui l'ampiezza della ricerca che si è auto-assegnato il Parlamento europeo che copre i principi amministrativi, l'organizzazione amministrativa, la funzione pubblica europea, le procedure amministrative nel diritto europeo, i rapporti dei cittadini con l'amministrazione europea e la cultura amministrativa europea.

Per quanto riguarda la Commissione europea, con riferimento all'articolo 197 TFUE ed in attesa delle conclusioni alle quali perverrà il Parlamento europeo, le diverse strutture esistenti più

⁴² Eupan, rete europea delle pubbliche amministrazioni.

⁴³ End, esperti nazionali distaccati.

⁴⁴ Erasmus per funzionari.

⁴⁵ Lussemburgo-Francia-Germania.

sopra ricordate sembrano coprire già la maggior parte dei bisogni attuali in materia di networking tra le amministrazioni nazionali e tra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione europea.

Per quanto riguarda il coordinamento amministrativo interno alla Commissione e con riferimento in modo più preciso all'articolo 298 TFUE le strutture esistono, appaiono ben rodute con ruoli interni e responsabilità definite e condivise: il Segretariato generale svolge il ruolo di garante della coerenza generale delle pratiche amministrative e promuove lo sviluppo di una amministrazione europea «trasparente, responsabile ed orientata al servizio che opera secondo standard di etica ed integrità». Nello svolgere questo mandato il Segretariato generale si associa strutturalmente alle Direzioni generali delle risorse umane (Hr), del bilancio, dell'informatica ed al servizio dell'audit interno ossia ai servizi «orizzontali» individualmente e collegialmente responsabili del funzionamento dell'amministrazione europea.

In modo più specifico il Segretariato generale è considerato *chef de file* per l'articolo 197 TFUE mentre l'ex Dg Admin ora Dg Hr potrebbe mantenere le competenze per l'applicazione dell'articolo 298 TFUE.

4. Conclusioni

In una situazione in cui la crisi finanziaria ha provocato e sta provocando riflessi negativi nell'opinione pubblica europea verso l'Unione europea e le sue istituzioni appare sempre più urgente ed importante che l'articolazione interna dell'amministrazione europea «trasparente ed orientata al servizio» si traduca in una adeguata politica di informazione e di comunicazione con una responsabilità accresciuta delle rappresentanze della Commissione nei paesi membri, degli Uffici di Informazione del Parlamento europeo ma anche delle amministrazioni nazionali e delle agenzie nazionali destinate a dare attuazione alle politiche comuni.

Non sarà estraneo a questo sviluppo l'esito incerto delle preannunciate revisioni del Trattato di Lisbona che potranno avere conseguenze rilevanti sul ruolo della Commissione europea e quindi dell'amministrazione europea. In questo quadro appare essenziale la funzione di sollecitazione politica e di iniziativa legislativa che verrà dal Parlamento europeo per dare attuazione alle innovazioni «costituzionali» in termini di cooperazione amministrativa e più in generale di rapporti fra il cittadino e l'Unione europea.