

1. Introduzione. Lineamenti della “funzione pubblica” in Europa

di Edoardo Ongaro

1.1 Le principali caratteristiche dell'euro-burocrazia

L'Unione Europea (UE) è un ordinamento politico-istituzionale che presenta notevoli elementi di unicità. Tali caratteri di unicità sono evidenti sia se tale ordinamento politico-istituzionale è considerato in prospettiva storica - l'UE è l'unica forma di integrazione sovranazionale avanzata fra una molteplicità di paesi avvenuta liberamente e volontariamente e non tramite la forza - sia quando comparato con forme istituzionali simili nel mondo contemporaneo: tutte le altre forme di regionalismo, anche le più sviluppate quali il MERCOSUR, il Mercato Comune dell'America del Sud, o l'ASEAN, l'Associazione delle Nazioni del Sud Est Asiatico, appaiono poco più che deboli forme di cooperazione fra Stati se comparate con l'Unione Europea. Uno degli elementi peculiari è dato dalla presenza di una vera e propria amministrazione sovranazionale.

Obiettivo di questo lavoro è l'esame dei profili e delle caratteristiche di tale burocrazia, e particolarmente degli impatti che le importanti riforme manageriali intraprese durante gli anni '90 e '00 hanno avuto su tale amministrazione.

La prima questione è quali siano le funzioni assegnate all'amministrazione europea e, domanda preliminare ma non certo banale, “dove” si collochi tale sistema amministrativo e quali interfacce abbia con il sistema amministrativo dei paesi membri dell'UE.

Una delle caratteristiche che rendono unica l'UE è la presenza di un organo indipendente (dagli Stati membri) che svolge sia una funzione di tutela dei trattati e dell'interesse europeo, sia una funzione di proposta delle nuove "leggi" (regolamenti e direttive comunitarie) nelle materie economiche, sia una funzione di "amministrazione e attuazione" delle politiche pubbliche elaborate. Tutte e tre le funzioni, ma particolarmente l'ultima richiedono un'amministrazione pubblica vera e propria. È per questa ragione che la Commissione Europea è anche il cuore dell'"esecutivo" comunitario, e dunque dell'amministrazione pubblica dell'UE.

Due importanti aspetti completano il quadro. Il primo è che la Commissione Europea svolge prevalentemente un ruolo di supervisione dei processi di attuazione delle politiche pubbliche comunitarie, mentre l'esecuzione dell'attività vera e propria di implementazione delle politiche stesse spetta alle singole amministrazioni nazionali. Anche per questa ragione il sistema dell'UE è definito di *Multi-Level Governance*¹. Questo primo aspetto ha caratterizzato l'Unione (allora Comunità Economica²) Europea sin dalla sua fondazione; si è trattato in certo senso di un "paletto" posto dagli Stati membri fin dalla costituzione dell'Unione: l'amministrazione delle politiche rimane compito di pertinenza degli stati nazionali³.

Il secondo aspetto è invece l'effetto di importanti mutamenti occorsi negli anni '90 e '00. In primo luogo le altre istituzioni principali (Consiglio Europeo e Parlamento) hanno accresciuto (anch'esse) le proprie competenze e, di conseguenza, si sono dotate di nuovo personale.

In particolare il Consiglio ha acquisito competenze in materia di politica estera e di sicurezza comune che hanno comportato l'ingresso di svariate unità di personale con profili professionali diplomatici, militari, di *intelligence* e sicurezza, ed altri. Il Segretariato Generale del Consiglio ha

¹ Esiste anche un gruppo di studio permanente a livello europeo dedicato allo studio dell'amministrazione dell'UE e alla Multi-Level Governance: il "EGPA Permanent Study Group on EU Administration and Multi-Level Governance" (pagina web: http://www.iiias-iisa.org/egpa/e/study_groups/eu-admin/Pages/default.aspx).

² La Commissione è stata, in effetti, dalla sua costituzione al servizio di tre "comunità": oltre alla Comunità Economica Europea, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM).

³ Con delle significative eccezioni, quale ad esempio la politica di tutela della concorrenza o la politica commerciale internazionale, che sono non solo "competenza esclusiva" dell'Unione, ma anche in misura significativa amministrate direttamente dalla Commissione Europea.

dunque affiancato ai tradizionali compiti di supporto ai lavori del Consiglio dei Ministri (una delle due “camere legislative”, sempre più spesso assieme al Parlamento in virtù dell’amplissimo ricorso alla procedura legislativa cosiddetta della “co-decisione”) e del Consiglio Europeo – compiti di alta segreteria” ma anche di vero e proprio *advice*, cioè di “consiglio” al vertice politico – anche dei nuovi compiti di supporto alla definizione dei contenuti della politica estera e di sicurezza comune. La presenza di diplomatici e militari ha per molti versi cambiato la natura del Segretariato del Consiglio.

Ulteriori cambiamenti sono tuttavia in corso: con l’istituzione del Servizio Europeo di Azione Esterna (presieduto da Catherine Ashton, al momento in cui la presente pubblicazione va in stampa) queste figure professionali transiteranno fuori dal Segretariato del Consiglio, verso il nuovo Servizio, riportando dunque per molti versi il Segretariato alla sua precedente configurazione. Al contempo, ed è questo l’aspetto che in questa sede interessa maggiormente rilevare, il Servizio Europeo di Azione Esterna viene a configurare una nuova amministrazione, intimamente collegata sia al Consiglio che alla Commissione, ma anche da questi distinta, caratterizzata da una certa autonomia e forte di una dotazione organica molto significativa.

Parallelamente, si è assistito nel corso degli anni ‘90 e ‘00 alla creazione di molte “Agenzie Europee” (Barbieri e Ongaro, 2008): oltre trenta agenzie europee sono, infatti, state istituite a partire dal 1990. Si va da agenzie con poteri “quasi autorizzatori”, come EMEA (European Medicines Agency) che si occupa dell’ammissibilità di determinate categorie di farmaci, a agenzie che emettono opinioni scientifiche molto influenti sulle successive decisioni di politica pubblica, come EFSA (*European Food Safety Authority*, o Agenzia per la Sicurezza Alimentare, con sede a Parma), che si occupa delle tematiche connesse alla sicurezza alimentare, ad agenzie che raccolgono dati e producono informazioni che diventano “termini di riferimento” nella definizione degli obiettivi e contenuti specifici delle politiche pubbliche europee, come EEA (*European Environmental Agency*).

Il sistema amministrativo europeo è dunque ormai una realtà composita, costituita da una pluralità di istituzioni dotate, talvolta, di rilevanti apparati amministrativi. In tale quadro, la Commissione Europea, pur rimanendo ovviamente una istituzione fondamentale nel panorama europeo, è ormai affiancata da un vasto e multiforme sistema amministrativo, che rappresenta oggi il sistema amministrativo europeo, composto da una pluralità di amministrazioni, molto differenti per caratteristiche, *governance*, assetto organizzativo, modalità operative.

Data l’importanza della Commissione Europea, per la quale lavora comunque a tutt’oggi oltre la metà dei funzionari dell’UE, e che svolge

funzioni relevantissime in ampia parte delle materie di competenza comunitaria, il presente rapporto si focalizza su tale organismo. Il lettore dovrà però tenere presente che la Commissione Europea è parte fondamentale dell'amministrazione comunitaria, ma non rappresenta più la quasi totalità di tale amministrazione.

Prima di passare in rassegna le riforme manageriali degli anni '90 e '00 (una descrizione più articolata è riportata nel capitolo 2) appare utile illustrare le funzioni svolte dalla burocrazia comunitaria, e i profili professionali richiesti per svolgere tal funzioni.

1.2 Le funzioni tradizionalmente svolte dalla burocrazia delle istituzioni dell'UE

La funzione pubblica europea è da sempre stata chiamata a svolgere funzioni variegata e di particolare rilevanza, che riflettono le competenze e le prerogative della Commissione Europea. In primo luogo, la funzione di proposta legislativa ha comportato che ogni "progetto di legge" che la Commissione Europea invia (tramite adozione da parte del Collegio dei Commissari) agli organi legislativi (Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo) venga elaborata dagli uffici della Commissione. Solitamente la responsabilità della prima elaborazione viene affidata a una specifica Direzione Generale e, internamente a questa, a uno o più uffici e, spesso, il ruolo guida è svolto da una singola persona (il titolare del *dossier*). Accade sovente che tale persona sia anche molto giovane; in questo senso la Commissione Europea è un'organizzazione che responsabilizza molto il proprio personale fin dai primi anni e anche ai livelli di inquadramento più bassi. Il percorso prima di pervenire all'esame da parte del Collegio dei Commissari è molto articolato e prevede, tra l'altro, una valutazione di impatto della regolamentazione, predisposta dalla singola Direzione Generale, discussa internamente da tutte le altre Direzioni Generali coinvolte, esaminata e rivista dal Segretariato Generale. Ne consegue che il processo organizzativo di preparazione di una proposta di legge richiede l'attivazione di una molteplicità di competenze: dalla conduzione di ampi dibattiti preliminari con le parti economiche e sociali, oltre che con i soggetti istituzionali, alla elaborazione tecnica di proposte su materie spesso molto complesse, e da applicare in ben ventisette paesi con sistemi amministrativi molto differenti, alla preparazione di una valutazione *ex ante* (la cui validità dovrà essere sostenuta in diversi sedi, di fronte alle obiezioni delle altre DG, dei Commissari, e successivamente degli uffici tecnici del Consiglio dei

Ministri, oltre che delle amministrazioni nazionali dei ventisette, molto attente alla legislazione di provenienza comunitaria, e degli uffici delle Commissioni Parlamentari).

La Commissione Europea svolge altre funzioni oltre a quella di proposta legislativa. In secondo luogo, è responsabile di assicurare l'implementazione delle politiche europee. Questo comporta in alcuni casi un'attività diretta di amministrazione, e in tutti gli altri casi una attività di monitoraggio e supervisione sistematica dell'attuazione di politiche pubbliche materialmente amministrate da ventisette paesi e destinate a una popolazione di circa cinquecento milioni di abitanti. Si tratta di due compiti che richiedono l'esecuzione di attività proprie di una tradizionale burocrazia, ma esercitate in un sistema di complessità eccezionale, per differenziazione interna, numerosità di soggetti istituzionali e non coinvolti, varietà di ambiti oggetto di intervento.

In terzo luogo, la Commissione Europea è “garante dei trattati e dell'interesse europeo”. Essa svolge dunque anche una funzione eminentemente politica, che richiede alla sua amministrazione una grande capacità di monitoraggio, rilevazione e interpretazione tempestiva di quanto avviene nelle diverse arene politiche e nei diversi ambiti, al fine di mettere il vertice politico ed amministrativo nelle condizioni di svolgere questa alta funzione.

Da questa combinazione di funzioni discendono anche le professionalità richieste ai funzionari della Commissione Europea. Tradizionalmente le competenze principali erano di tipo tecnico: al funzionario era richiesta la conoscenza degli aspetti tecnici ed economici del settore di *policy* nel quale era chiamato ad operare. A queste si aggiungevano le competenze giuridiche, connesse all'interpretazione di un sistema giuridico che è evoluto dal 1986 con un nuovo trattato all'incirca ogni lustro, ma anche in precedenza in virtù della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, che tanto ha contribuito a plasmare il quadro giuridico-normativo comunitario. A fianco di queste prime due tipologie di competenze, importanti sono sempre state le competenze nella gestione di ampi sistemi di relazioni con interlocutori delle altre istituzioni europee, degli stati membri e dei livelli di governo regionali e locali, delle variegate rappresentanze di interessi economici e sociali: competenze cioè di tipo comportamentale e relazionale. Tale capacità di costruire e gestire *network* era per i funzionari europei una competenza distintiva ben prima che la *network governance* diventasse una tematica diffusa tra gli studiosi e gli operatori del settore pubblico a livello nazionale e locale. Tuttavia, nell'ultimo decennio, a seguito dell'allargamento dell'UE a dodici nuovi paesi e all'articolarsi – e

frantumarsi – dei portatori di interessi nella società “in rete”, anche la numerosità e complessità dei network europei si è, se possibile, ulteriormente accresciuta e con essa l’importanza della capacità di gestione dei network.

Sempre più importanti sono poi divenute le competenze in materia di gestione diretta (amministrazione finanziaria e *project management*) di programmi – un aspetto che non ha mancato di suscitare riflessioni, anche interamente alla stessa Commissione, in merito alla appropriatezza per la Commissione Europea di farsi carico, seppur solo in taluni ambiti circoscritti, anche di questi compiti.

Spostandosi dalla fase di implementazione nuovamente alla fase di formulazione delle politiche pubbliche, l’obbligatorietà della valutazione di impatto della normativa ha richiesto lo sviluppo di competenze anche interne in materia di valutazione delle politiche pubbliche, un ambito che in precedenza era confinato ad alcuni settori specifici, seppur estremamente importanti, quali le politiche di sviluppo e coesione (fondi strutturali).

Infine – “ultimo ma non da ultimo” – le riforme amministrative hanno espressamente mirato a diffondere competenze di “gestione efficiente ed efficace delle risorse in relazione al conseguimento degli obiettivi”: competenze manageriali, anche nel senso più stretto di competenze nell’impiego di specifici e sofisticati strumenti di management (piano annuale delle attività, valutazione del personale, ecc.). È quest’ultimo l’aspetto studiato nel presente lavoro, ma è importante tenere presente che le competenze manageriali *stricto sensu* rappresentano per molti versi per i dirigenti della Commissione Europea un *ulteriore* profilo di competenza richiesto, che affianca, ma certo non sostituisce, le competenze professionali tradizionalmente richieste.

Vale la pena di osservare che la qualificazione professionale del personale della Commissione e delle altre istituzioni europee è, ed è storicamente sempre stata, molto elevata. La professionalità dei funzionari europei è in generale molto elevata, vuoi per le condizioni oggettive nelle quali avviene la selezione (il numero di candidati è sempre molto superiore alle posizioni disponibili; le candidature provengono da tutta Europa; migliaia di persone motivate a lavorare nelle istituzioni europee sono state pronte a impiegare anni della propria vita a prepararsi al concorso), vuoi perché l’ambiente di lavoro è inevitabilmente selettivo e qualificante (per la complessità dei compiti da svolgere; per le pressioni alle quali si è sottoposti in un mestiere che si svolge sotto lo sguardo critico di operatori ed osservatori di tutta Europa; per la qualità dei colleghi). Questo è un elemento di ulteriore interesse per studiare le riforme manageriali e i loro effetti, anche

con l'obiettivo di "trarne proficue lezioni" per il miglioramento delle amministrazioni pubbliche italiane. Il caso della Commissione Europea è il caso di un'amministrazione che ha sistematicamente introdotto (un certo tipo di) logiche e strumenti manageriali in un'organizzazione caratterizzata da un altissimo livello delle professionalità: i problemi di funzionamento di tali logiche e strumenti manageriali non potranno dunque essere imputati alle scarse professionalità in campo (o alla limitata attenzione da parte degli osservatori esterni: la Commissione Europea è una delle organizzazioni più studiate al mondo, e più scrutinate dai mass media), così come i benefici, stanti i livelli già in precedenza elevati di professionalità nello svolgimento delle proprie funzioni, potranno essere valutati rispetto ad una situazione iniziale già complessivamente buona⁴.

Spostandosi dalle competenze professionali richieste alla base giuridico-legale di inquadramento del personale, si osserva che la regolamentazione del personale è unitaria per tutte le istituzioni dell'Unione Europea⁵. È dunque importante distinguere tra interventi di riforma che hanno modificato lo statuto del personale ed interventi di riforma attinenti a regole e routine interne alla singola organizzazione. Nel prosieguo del presente lavoro ci si concentra esclusivamente sulla Commissione Europea, esaminando il sistema degli interventi di riforma attuati in questa organizzazione e gli effetti *complessivi* risultanti da tali interventi. Le sole modifiche dello statuto della funzione pubblica europea sganciate dagli altri interventi possono produrre, ed hanno in effetti prodotto, impatti organizzativi molto diversi nelle altre istituzioni dell'Unione. Si consideri ad esempio la scelta, effettuata dalla Commissione Europea ma non dal Segretariato Generale del Consiglio, di prevedere la rotazione obbligatoria delle posizioni apicali al termine di un incarico: le politiche di valutazione e ricompensa del personale (basate anche sulle disposizioni del nuovo statuto) applicate in un contesto nel quale tutti i vertici gerarchici sono stati oggetto di spostamenti hanno avuto inevitabilmente dinamiche diverse rispetto all'applicazione occorsa in un quadro di maggiore continuità apicale.

⁴ Ci si può domandare, come è stato autorevolmente fatto (cfr. Bauer, 2008; Hussein, 2004; Peterson, 2008), quali siano state le ragioni che hanno spinto all'introduzione di riforme che hanno mirato a cambiare in profondità il funzionamento di questa organizzazione: il tema, affascinante, è però troppo ampio per essere trattato in questa sede, e si rinvia pertanto alla letteratura scientifica che ha affrontato questa tematica.

⁵ Si osservi peraltro che determinate categorie, come gli assistenti parlamentari, hanno regolamentazioni specifiche.

Più in generale, può essere utile osservare sin d'ora che uno degli interventi più significativi in materia di gestione del personale in Commissione Europea è stata la previsione della rotazione obbligatoria nelle posizioni dirigenziali, del meccanismo cioè per il quale la dirigenza di vertice viene fatta ruotare con una certa cadenza tra le diverse Direzioni Generali della Commissione. Anche a livello di Capi Unità (il grosso della dirigenza) la rotazione avviene sistematicamente, anche se in quest'ultimo caso sovente all'interno della medesima Direzione Generale. Obiettivo dichiarato di tale politica di mobilità interna è la creazione di una “*corporate identity*”, cioè di un senso di appartenenza alla Commissione in quanto tale e non alla singole Direzione Generali (che storicamente costituiscono dei riferimenti organizzativi forti, con le quali il personale tende ad identificarsi fortemente in termini di identità e di cultura organizzativa). Un altro obiettivo è quello di conferire priorità alle competenze di tipo manageriale (per definizione trasversali ai diversi ambiti di competenza tecnica e caratterizzate dal fatto di essere fungibili nello svolgimento di diverse funzioni) sulle competenze di tipo tecnico (conoscenza della *policy* in questione e delle problematiche specifiche a tale politica pubblica). Non secondario nella definizione di tale obiettivo è stato anche l'obiettivo intimamente connesso di “rompere i monopoli di conoscenza” che derivano da incarichi di lunghissima durata nella medesima posizione, creando dunque una condizione di oggettivo trasferimento di potere dai detentori di tali incarichi agli organi che hanno il potere di conferire gli incarichi di vertice, e che oggi sono chiamati a farlo con cadenza periodica in virtù del meccanismo di rotazione sistematica e non più, come accadeva di fatto in passato, sono in occasione della sostituzione di un direttore generale o di altra posizione apicale (tipicamente a causa di un pensionamento). Se dunque in passato la mobilità interna alla Commissione era, a tutti i livelli di carriera, molto limitata (mentre una certa mobilità inter-istituzionale è sempre stata presente, facilitata anche dall'unico comune statuto della funzione pubblica europea), oggi la rotazione è una regola organizzativa tra quelle a maggior impatto sul funzionamento organizzativo.

Prima di entrare ulteriormente nel merito delle riforme manageriali che hanno cambiato una amministrazione la cui configurazione organizzativa era rimasta sostanzialmente inalterata per circa quarant'anni, è utile precisare l'aspetto dimensionale dell'oggetto del presente studio. Una (non sempre disinteressata) comunicazione ci ha assuefatti alla percezione di una “megaburocrazia” europea, ma il personale dell'amministrazione comunitaria è circa un decimo di quello dell'amministrazione centrale dello Stato italiano (ed inferiore all'amministrazione centrale di quasi tutti gli stati europei,

anche di quei paesi di popolazione molto contenuta), e circa un centesimo del complessivo settore pubblico italiano - e l'Italia, ricordiamolo, è ormai solo uno di ventisette stati membri dell'Unione. È dunque utile chiarire preliminarmente questo aspetto, tutt'altro che irrilevante per la comprensione di aspetti importanti delle dinamiche delle riforme amministrative.

1.3 L'Unione Europea: una mega-burocrazia?

La risposta è immediata e univoca: no. La dotazione di personale è, infatti, intorno alle venticinquemila unità. Se solo consideriamo questi numeri e li rapportiamo (per quanto problematica sia tale operazione) alla numerosità e complessità delle funzioni svolte e all'ampiezza dei destinatari dell'azione amministrativa emerge che in realtà l'amministrazione europea, e specificamente l'amministrazione della Commissione, è molto piccola. Si pensi alle politiche pubbliche delle quali si occupa: dagli affari economici alla giustizia, libertà e sicurezza; dalla pesca all'agricoltura; dalla tutela della concorrenza al funzionamento del mercato unico; dalla società dell'informazione alla politica di sviluppo e coesione; ecc.; e si consideri inoltre la molteplicità dei destinatari di interventi comunitari, sparsi per tutta Europa, e in tutti i settori dell'attività economia e in molti casi anche sociale dei ventisette. La limitata dimensione dell'amministrazione europea appare evidente anche se effettuiamo un semplice paragone con la dotazione di personale di molte amministrazioni: il personale della Commissione è inferiore al personale (incluso anche le società di servizi pubblici collegate) di una città di grandi dimensioni come Milano o Roma (o come Amburgo, Birmingham, Brema, Edimburgo, Francoforte, Monaco di Baviera, Stoccolma, ecc., per citare solo una minima parte delle grandi città europee, a loro volta solo una porzione di un sistema – quello delle pubbliche amministrazioni dei paesi europei – che conta nel suo complesso decine di milioni di funzionari).

Dunque l'UE ha una minima dotazione di personale, forse troppo piccola per spendere una quota (anch'essa molto limitata ma comunque proporzionalmente più significativa) della spesa pubblica complessiva dell'Unione (che è intorno all'1,4% del PIL comunitario).

Deve però essere osservato che la “crescita zero” del costo di funzionamento della Commissione Europea è stato uno slogan nella dialettica politica ma è stata anche una politica effettivamente perseguita, piacevole forse per le orecchie di alcuni, ma a rischio di conseguenze nefaste nella misura in cui si trasferiscono ambiziosi obiettivi e compiti, e dunque

implicitamente anche elevate aspettative di conseguimento di certi risultati, ad un'organizzazione senza conferirle le risorse per perseguire tali obiettivi, con il rischio di generare delusioni rispetto alle aspettative che possono mettere nel lungo termine in crisi la costruzione europea (costruzione europea che, almeno questa è l'opinione degli autori del presente rapporto, è decisiva, per il benessere dei cittadini europei e per la costruzione di una migliore *governance* globale). Invero, uno degli obiettivi (naturalmente non l'unico, e probabilmente non il principale) delle riforme manageriali è stato anche quello del contenimento delle risorse impiegate dall'amministrazione comunitaria, attraverso misure che permettessero una maggiore efficienza manageriale. Il prossimo paragrafo espone una prima sintetica illustrazione del quadro complessivo di tali riforme (si rinvia al capitolo 2 per un'analisi più ampia).

1.4 Le recenti riforme manageriali e le implicazioni per la funzione amministrativa nell'UE. Le domande di ricerca

L'amministrazione europea è stata oggetto di profondi interventi di riforma, che sono stati per una parte importante implementati in modo integrale, e hanno cambiato in misura importante diversi aspetti del funzionamento dell'amministrazione pubblica europea. In particolare, il ciclo della programmazione e controllo è stato profondamente modificato, così come la gestione delle risorse umane è profondamente cambiata.

Il ciclo della programmazione e controllo si impernia su un'architettura "razionalistica" che si sviluppa a partire dagli *European Commission Strategic Objectives*, una sorta di "programma di mandato" che indica le priorità per il quinquennio nel quale la Commissione (Presidente e Collegio) sono in carica. Successivamente (ma si deve preliminarmente precisare che questa che segue è la parte del sistema di programmazione e controllo maggiormente soggetta a revisione: nel momento in cui questo rapporto va in stampa si riscontra un forte orientamento nella direzione di ridurre l'analiticità del momento programmatico annuale) viene definita da parte degli uffici della Commissione, sotto la direzione del Segretariato Generale, la *Annual Policy Strategy*, che specifica gli obiettivi da conseguire nell'anno successivo, attraverso una distinzione tra "iniziative strategiche", gli obiettivi di assoluta rilevanza strategica da conseguire tassativamente nei successivi dodici mesi, le "iniziative prioritarie", da perseguire nei successivi diciotto mesi, importanti ma non allo stesso livello di assoluta priorità come gli obiettivi inseriti nella precedente categoria, e le (cosiddette) "voci a

catalogo”, una categoria in qualche modo residuale, di obiettivi da perseguire ma non significativi dal punto di vista strategico. Per meglio comprendere l’influenza svolta dal Segretariato Generale in questo processo, almeno riguardo al passato ciclo di programmazione 2004-2009, si consideri che, soprattutto negli ultimi anni di tale ciclo, si è passati da una dinamica negoziale sugli obiettivi secondo la quale gli obiettivi proposti da una Direzione Generale ma non ritenuti di prioritaria importanza dal Segretariato Generale venivano “ripescati” nelle cosiddette voci a catalogo, ad una dinamica negoziale nella quale solo tali obiettivi dovevano essere interamente eliminati – una dinamica inusuale per la cultura organizzativa della Commissione, storicamente caratterizzata da una elevata autonomia propositiva e di “*policy entrepreneurship*” da parte delle singole Direzioni Generali.

Dopo essere stata approvata dal Collegio dei Commissari, la Annual Policy Strategy è inviata per commenti (un “parere”, si direbbe nel gergo amministrativo italiano) a Parlamento e Consiglio, che sono gli organi che approvano il bilancio dell’Unione (e, quindi, della Commissione Europea) nonché i destinatari della proposte di legge (direttive o regolamenti) che saranno elaborati dalla Commissione per essere poi esaminati e trasformati in testi di legge (sempre con il sistematico coinvolgimento della Commissione) oggetto di approvazione congiunta da parte di europarlamento e consiglio dei ministri (almeno quando la procedura legislativa è quella della co-decisione, la procedura utilizzata più frequentemente). Dalla Annual Policy Strategy viene derivato il *Commission Legislative⁶ and Work Plan*, il piano legislativo e di lavoro, che è il vero e proprio “*action plan*” della Commissione, approvato assieme al budget da Parlamento e Consiglio. Tale piano è, internamente alla Commissione, approvato dal Collegio dei Commissari, stante un lavoro preparatorio di cruciale importanza svolto dal Segretariato Generale e dai Capi di Gabinetto dei singoli Commissari. Altro organismo ad essere coinvolto nel lavoro di preparazione è il *Bureau of Economic and Policy Advisors*, un organo di alto consiglio al servizio del Presidente della Commissione. Internamente ad ogni Direzione Generale, ciascun direttore definisce il piano di gestione (*Management Plan*), che dettaglia le attività da svolgere da parte degli uffici della Direzione Generale in questione.

⁶ ‘Si rammenta che il compito principale della Commissione Europea è la preparazione di proposta legislative, l’elaborazione di politiche pubbliche che prendono forma attraverso la normativa comunitaria (regolamenti, direttive).

Per quanto riguarda l'attuazione delle attività poste in essere per il perseguimento degli obiettivi, è importante sottolineare il trasferimento (“decentramento interno”) della responsabilità autorizzatoria di spesa alle singole Direzioni Generali, coadiuvate da servizi di supporto (“*independent audit capabilities*”) per l'analisi del rischio nello svolgimento della funzione autorizzatoria (una competenza prima centralizzata presso la DG competente, che autorizzava anche le spese sulla falsariga del modello storicamente del sistema francese – ed importato in Italia – del controllo ed autorizzazione della Ragioneria Generale dello Stato).

Al termine dell'anno, ogni Direzione Generale prepara un “Report Annuale sulle Attività”, che illustra il grado di attuazione del Management Plan, sia in termini di *policy* (proposte di legge preparate, ecc.) sia in termini di risorse impiegate (sia risorse umane che finanziarie). I singoli rapporti sulle attività svolte vengono poi integrati in un documento denominato “*Synthesis of Commission Management Achievements Report*”, che sintetizza i risultati conseguiti dalla Commissione Europea nell'anno in oggetto.

Per quanto riguarda il cambiamento nella gestione delle risorse umane, si è trattato di una trasformazione radicale del modello di fondo: in una battuta, potremmo dire che un ampio ventaglio delle “prescrizioni” del *New Public Management* in materia di risorse umane hanno trovato concreta applicazione nella riforma della Commissione Europea (“*Mission impossible but mission accomplished*”, per parafrasare il giudizio sintetico espresso da uno dei più autorevoli studiosi ed osservatori della trasformazione dell'amministrazione della Commissione Europea; si veda Kassim, 2004 e 2008⁷). Essa è l'oggetto principale di studio del presente lavoro e viene discussa in dettaglio nei successivi capitoli.

Ad essere stata solo limitatamente toccata dalle riforme è invece il disegno organizzativo formale della Commissione, che è rimasto articolato sostanzialmente secondo il tradizionale modello amministrativo⁸. Anche sul

⁷ Sulle difficoltà di implementazione delle riforme del management pubblico, e sulle dinamiche occorrenti nel processo di attuazione, cfr. Ongaro e Valotti (2008).

⁸ È bene specificare che le competenze su determinate linee di attività (“compiti e funzioni”) sono state oggetto di importanti “rimescolamenti” e sono state trasferite dall'una all'altra Direzione Generale, ovvero, sovente, da una singola direzione generale verso il Segretariato Generale. Questi trasferimenti sono però avvenuti all'interno di un *modello organizzativo* (modalità di divisione del lavoro e di coordinamento delle attività svolte) che è rimasto inalterato, imperniato sulla articolazione gerarchica incentrata sulle “Unità” (*organizational Unit*) e sul “Capo

piano del disegno organizzativo formale si è tuttavia osservata una modificazione rilevante, che deriva però non da riforme amministrative bensì da una trasformazione di ordine politico-istituzionale: la “presidenzializzazione” della Commissione. Si tratta di un processo che discende dagli accresciuti poteri di cui gode il Presidente della Commissione (nomina e revoca dei Commissari, competenze specifiche nel quadro dei processi decisionali comunitari) nonché dalla “interpretazione” data a tale ruolo particolarmente dall’attuale (al momento in cui il presente libro viene dato alle stampe) Presidente Barroso. Da questo processo è derivato un accrescimento dei poteri e delle competenze del Segretariato Generale della Commissione (diverse funzioni sono state trasferite presso il Segretariato, e nuove funzioni di raccordo e snodo nei processi decisionali gli sono state attribuite) e, più ampiamente, una diversa interpretazione del ruolo del Segretariato Generale: *da* (primariamente) organo di supporto al funzionamento del Collegio dei Commissari *a* (primariamente) organo di supporto al Presidente nello svolgimento del proprio ruolo. È importante precisare che entrambe le funzioni sono sempre state e sono tuttora svolte dal Segretariato Generale, ma netto è stato lo spostamento delle priorità, il cambiamento nel *core task* e nell’orientamento di fondo: da organo al servizio del funzionamento collegiale della Commissione ad organo al servizio del Presidente della Commissione *e quindi* al funzionamento collegiale della Commissione.

Un ulteriore aspetto merita di essere tenuto in considerazione per una più completa comprensione delle trasformazioni occorse alla Commissione Europea: si tratta dell’impatto dell’allargamento dell’UE ai paesi del Centro-Est Europa. Il passaggio dall’Europa a quindici all’Europa a ventisette ha, infatti, comportato il reclutamento in Commissione Europa, a tutti i livelli gerarchici, di un contingente importante di personale di provenienza da questi paesi. Si tratta di una trasformazione con un impatto organizzativo estremamente rilevante e di lungo periodo, oggetto di approfondita indagine da parte della studiosa dell’Università di Pittsburgh professoressa Carolyn Ban. In primo luogo, perché si è trattato di un reclutamento occorso a tutti i livelli gerarchici: anche se la maggior parte dei nuovi entrati sono stati inseriti in posizioni medio-basse in termini di categoria di inquadramento, e

Unità” (*Head of Unit*) come snodo chiave del funzionamento della Commissione. L’articolazione gerarchica è poi completata dalle Direzioni Generali, articolate in Direzioni, che rimangono il fulcro della divisione del lavoro riguardo alle policy finali, integrate dai Servizi, che svolgono importanti funzioni di staff.

se fino al 2009 non vi era alcun direttore generale proveniente dai paesi del Centro-Est Europa, il criterio generale di reclutamento è stato quello di far entrare il personale a tutti i livelli. Dal punto di vista organizzativo-gestionale, come osservato dalla Ban, la sfida è consistita nel fatto che una organizzazione si è trovata a dover reclutare dall'esterno personale in posizione apicale, ma non con l'obiettivo di gestire un cambiamento, come di solito avviene quando si reclutano sul mercato profili di dirigenti apicali, bensì con l'obiettivo di gestire un processo di socializzazione dei nuovi entrati alle attuali *routine* organizzative. Di solito, infatti, le organizzazioni assumono personale ai livelli più bassi quando l'obiettivo è di acquisire forza lavoro socializzandola alle pratiche organizzative in vigore, mentre assumono dall'esterno persone in posizioni di alta dirigenza quando l'obiettivo è di introdurre cambiamenti strategico-organizzativi. In questo caso, invece, la Commissione Europea si è trovata a dover assumere personale, anche in posizione apicale, per ragioni connesse al nuovo ordinamento istituzionale del sistema politico-amministrativo al quale la Commissione appartiene e nel quale svolge una pluralità di funzioni di centrale importanza (cioè l'opportunità politica che almeno una parte del personale della Commissione provenisse dai nuovi paesi membri), ma senza avere l'obiettivo di effettuare tale reclutamento per gestire un cambiamento; anzi la nuova dirigenza era chiamata principalmente a socializzarsi alle procedure e pratiche in vigore (tra l'altro appena modificate dalle riforme manageriali e dunque bisognose di un consolidamento).

Inoltre, il background culturale del personale proveniente dai paesi del centro-est Europa era molto più eterogeneo di quanto comunemente (ed erroneamente) si tenda a pensare: infatti, i paesi entranti, per quanto caratterizzati per molti decenni da una comune condizione di asservimento ad un medesimo regime politico, erano e sono sul piano amministrativo molto più differenziati di quanto venisse e venga percepito in Occidente – i diversi paesi essendo caratterizzati da tradizioni amministrative e culture nazionali molto differenziate. Ne consegue che i neo-entranti non si presentavano come un gruppo omogeneo, sotto nessun punto di vista (incluso, ovviamente, quello linguistico). Questo per un verso ha facilitato la loro socializzazione alle routine pre-esistenti, ma per un altro verso ha di molto accresciuto la complessità della cultura organizzativa interna. A questo si aggiunga il fatto che buona parte del nuovo personale “giovane” (per intendersi, sotto i trenta-trentacinque anni) ha di solito un curriculum professionale caratterizzato da carriere internazionali, svoltesi in buona parte all'estero (sovente in altri paesi europei), e dunque presenta un profilo

professionale ed una identità sociale più “internazionale” più che propria del paese di provenienza; un elemento questo di notevole ricchezza⁹.

Alla luce di questo ampio ventaglio di cambiamenti, il presente lavoro si è posto l’obiettivo di investigare empiricamente i cambiamenti occorsi in Commissione, relativamente al complessivo profilo dei contenuti di lavoro, dei profili di carriera e della più ampia (auto-) percezione del proprio ruolo da parte della dirigenza della Commissione.

Prima di entrare nel merito dei cambiamenti occorsi, rimane da esaminare una questione di fondo per il presente lavoro di ricerca, che è rivolto preliminarmente (anche se certo non esclusivamente) ad una platea di lettori che appartengono ad uno solo dei ventisette stati membri, una buona parte dei quali non lavora nell’amministrazione comunitaria bensì lavora per le amministrazioni nazionali, regionali e locali: la questione riguarda l’utilità dello studio del funzionamento delle amministrazioni europee per il miglioramento delle amministrazioni pubbliche italiane.

Gli autori di questo volume ritengono che ci sia molto da imparare dallo studio delle amministrazioni comunitarie. Il paragrafo conclusivo di questo primo capitolo illustra le ragioni a sostegno di tale affermazione.

1.5 Apprendere dall’Europa: perché lo studio del funzionamento della burocrazia europea è utile allo sviluppo organizzativo delle amministrazioni pubbliche italiane

La Commissione Europea è un’organizzazione “burocratica” caratterizzata dalla estrema complessità dell’ambiente organizzativo nel quale si trova ad operare, dovendo agire all’interno di una molteplicità di ambiti ed arene politico-istituzionali, e dovendo interagire operativamente per assicurare l’implementazione di complessi programmi pubblici con le amministrazioni centrali e regionali-locali dei ventisette paesi membri (e di altri ancora con i quali interagisce anche se tali paesi non fanno parte dell’UE, come ad esempio Norvegia e Svizzera), e dovendo porre in essere una varietà di programmi, paragonabili per molti versi a quelli di uno

⁹ Per una recente analisi delle tradizioni amministrative, anche oltre i confini europei, ed una concettualizzazione della nozione stessa, cfr. Ongaro (2010).

Stato¹⁰; il tutto con una dotazione di organico in termini quantitativi pari a quella dell'amministrazione di una città di grandi dimensioni.

Ferme restando le critiche che ad essa sono rivolte, particolarmente in relazione alle dinamiche dei suoi processi decisionali (dinamiche talvolta di non facile comprensione per via della molteplicità di attori, anche interni, che entrano in gioco con diversi, talvolta mutevoli e contrastanti ruoli), è pressoché unanimemente riconosciuto l'alto livello di professionalità e gli standard di qualità che ne caratterizzano l'operato. Ad esempio, si considerino le valutazioni di impatto della regolamentazione che accompagnano tutte le proposte di legge inviate a Consiglio e Parlamento: si tratta di lavori di alta qualità, che possono stimolare e guidare il dibattito sui provvedimenti, sia nelle sedi legislative istituzionali sia più ampiamente nel pubblico in generale.

Pur essendo problematico, come noto, elaborare misure univoche di efficienza e di efficacia, e soprattutto comparare i livelli di efficienza di amministrazioni differenti per compiti e funzioni ed operanti in contesti politico-istituzionali diversi, non appare improprio affermare che la Commissione Europea sia una amministrazione pubblica caratterizzata da una performance di buon livello.

L'aspetto di particolare interesse è che su questo sistema amministrativo, complessivamente operante a significativi livelli di qualità ed efficacia, è stata attuata una sperimentazione radicale e profonda di introduzione di logiche e strumenti ispirati al New Public Management. La questione diventa dunque quali siano stati gli effetti di una riforma così radicale su una burocrazia che, nei grandi tratti e con le ovvie peculiarità dovute alla sua genesi come "motore dell'integrazione europea"¹¹ e alla sua natura di organismo sovranazionale¹², è ispirata al modello burocratico weberiano

¹⁰ Oltre alle funzioni quali la programmazione dei fondi strutturali o della Politica Agricola Comune, per le quali più intensi sono i rapporti con le amministrazioni dei paesi membri, la Commissione Europea si occupa di molti altri ambiti assai eterogenei, quali i negoziati per il commercio internazionale, ovvero la cooperazione allo sviluppo, la politica della ricerca e innovazione, anche con strutture di ricerca dedicate; ecc..

¹¹ Si consideri la concezione di Jean Monnet, che vedeva nella Commissione Europea il motore del processo di integrazione europea (per un quadro delle molteplici "nature" della Commissione Europea, cfr. Page, 1997).

¹² E dunque per alcuni versi non dissimile, nelle funzioni svolte, dai Segretariati degli Organismi Internazionali, tipo il Segretariato Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

attuato nelle amministrazioni pubbliche dei paesi dell'Europa continentale¹³. Lo studio della Commissione Europea rappresenta dunque un tassello imprescindibile dello studio delle trasformazioni delle amministrazioni pubbliche in Europa e può permetterci di meglio comprendere gli impatti delle riforme manageriali, anticipandone le conseguenze e consentendo di trarne utili lezioni per valorizzare gli aspetti positivi ed il potenziale di miglioramento apportato da tali riforme, e di anticipare e dunque poter ovviare agli aspetti negativi, o quantomeno poter gestire al meglio le conseguenze più problematiche della managerializzazione delle amministrazioni pubbliche.

¹³ Per un parallelo sulle riforme del pubblico impiego in Italia, cfr. Borgonovi e Ongaro (in corso di pubblicazione).