

2006

ANNO LVI

Rivista trimestrale di diritto pubblico



FASCICOLO N. 2

Articoli

GUSTAVO ZAGREBELSKY, <i>Corti costituzionali e diritti universali</i>	297
FRANCESCO GALGANO, <i>La globalizzazione e le fonti del diritto</i>	313
STEFANO BATTINI, <i>La globalizzazione del diritto pubblico</i>	325
JEAN-BERNARD AUBY, <i>I poteri ispettivi dell'Unione europea</i>	353
MARIO SAVINO, <i>I Gabinetti della Commissione europea</i>	367
MARIA STELLA RIGHETTINI, <i>Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della Corte dei conti</i>	407

Resoconti stranieri

MATTEO GNES, <i>La riattivazione della legge francese sullo stato d'urgenza</i>	447
---	-----

Osservatorio

<i>L'attività normativa del governo nel periodo luglio-dicembre 2005</i> (a cura di Lorenzo Casini e Martina Conticelli)	455
---	-----

Rivista bibliografica

Opere di <i>Luigi Cominelli</i> (Simone Cadeddu); <i>Lorenzo Federico Pace</i> (Elisabetta Freni); <i>Nino Longobardi</i> (Paolo Cirielli); <i>Francesca Goggiamani</i> (Mauro Renna); <i>Angelina-Maria Perrino</i> (Angelo Mari); <i>Harm Schepel</i> (Bernardo Giorgio Mattarella); <i>Adriana Apostoli</i> (Elisabetta Mideni)	535
Note bibliografiche a cura di Claudio Franchini, Matteo Gnes, Alberto Massera, Bernardo Giorgio Mattarella, Lorenzo Saltari, Giuseppe Severini	560

L'articolo ricostruisce le grandi linee del dibattito e dello scontro politico ed ideologico in seno all'Assemblea Costituente a proposito dell'introduzione di un organo garante della rigidità costituzionale. A partire dai lavori della commissione Forti e attraverso l'analisi delle opposizioni social-comunista e parlamentarista nei confronti della Corte costituzionale si seguono le tappe di un percorso che sfocerà nel gennaio 1948 nell'istituzione dell'originale modello italiano di giudizio sulle leggi, per il quale il paese deve molto a due grandi giuristi e «padri fondatori»: Piero Calamandrei e Costantino Mortati.

MARIA STELLA RIGHETTINI, <i>Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della Corte dei conti</i>	407
--	-----

L'articolo analizza gli effetti della regionalizzazione della Corte dei conti sull'attività giurisdizionale e sulla funzionalità della magistratura contabile nel sistema amministrativo.

La ricerca empirica mette a fuoco gli obiettivi della riforma approvata nel 1994 e valuta l'efficacia complessiva della riforma volta a rafforzare il ruolo della Corte dei conti quale garante e tutore della legalità contabile nell'attuale sistema delle autonomie regionali e locali. Gli indicatori utilizzati per valutare l'efficacia della regionalizzazione dei controlli giurisdizionali mettono in luce sia i miglioramenti perseguiti sia le difficoltà ed i vincoli emersi nel corso dell'ultimo decennio di esercizio della giurisdizione. L'analisi quantitativa è corredata, inoltre, dalla ricostruzione delle percezioni-rappresentazioni che gli stessi magistrati hanno maturato del loro ruolo e delle loro funzioni nel mutato quadro istituzionale e costituzionale delle autonomie locali.

MARIO SAVINO, <i>I Gabinetti della Commissione europea</i>	367
--	-----

I Gabinetti non sono figure organizzative peculiari della Commissione europea. Uffici di *staff* o di diretta collaborazione dei rappresentanti politici sono presenti negli apparati amministrativi di molti ordinamenti statali. Come quelli, anche i Gabinetti della Commissione si collocano al punto di intersezione tra politica e amministrazione: da una parte, forniscono assistenza ai responsabili politici che sono chiamati ad assistere (i commissari); dall'altra, trasmettono gli indirizzi alle direzioni generali e ne verificano l'attuazione. Conseguentemente, il loro ruolo è caratterizzato da un'accentuata tensione tra le attribuzioni di carattere politico, spettanti ai commissari, e le attribuzioni di carattere amministrativo, spettanti ai direttori generali e agli uffici da essi guidati. A questa si aggiunge una seconda tensione, che è invece tipica dei Gabinetti della Commissione: essi sono canali di rappresentanza degli interessi nazionali

e, al contempo, uffici chiamati a curare l'interesse dell'istituzione sovranazionale cui appartengono.

Muovendo da questa constatazione, l'indagine persegue un duplice obiettivo. Il primo è analizzare l'organizzazione ed il funzionamento dei Gabinetti della Commissione europea, per accertare se i Gabinetti comunitari vivano in funzione dei commissari (cioè della politica) o, piuttosto, degli apparati da essi guidati (cioè dell'amministrazione); inoltre, se essi operino in funzione della collegialità (sovrannazionale) o, invece, dei governi (nazionali).

Il secondo obiettivo è esaminare l'evoluzione del sistema dei Gabinetti in relazione al percorso istituzionale compiuto dalla Commissione. A tal fine, si analizza, per un verso, l'impatto dei Gabinetti sul funzionamento interno della Commissione (l'attenzione è rivolta, in particolare, ai Gabinetti presidenziali del ventennio 1985-2004); per altro verso, l'impatto che le trasformazioni della Commissione (da «amministrazione di missione» ad «amministrazione di gestione» e, quindi, ad *hub* di reti transgovernative) hanno prodotto sull'evoluzione del ruolo dei Gabinetti.

GAETANO SILVESTRI, *La nascita della Costituzione italiana ed i suoi valori fondamentali*..... 585

Le votazioni del 2 giugno 1946, per scegliere tra monarchia e repubblica e per eleggere i deputati dell'Assemblea costituente, intervennero dopo il tramonto definitivo del sistema statuario, avvenuto ben prima del 25 luglio 1943. Si era manifestata una forte esigenza di discontinuità, nella forma e nella sostanza, non solo rispetto al regime fascista, ma anche nei confronti della democrazia liberale classica contrassegnata dal parlamentarismo. Nonostante la variegata composizione politica dell'Assemblea costituente, la Costituzione infine approvata si presenta come il frutto di una fusione originale delle diverse culture ivi presenti e inizialmente in aspro contrasto. La tesi del 'compromesso' appare, dopo sessant'anni, grossolana e riduttiva, di fronte ad una capacità di tenuta nel lungo periodo della Carta del 1948. Questa ha inglobato, in una sintesi innovativa, le garanzie del liberalismo, il solidarismo cristiano e l'egualitarismo marxista. Oggi non ha più senso ricercare il 'marchio' dei singoli principi costituzionali e la stessa distinzione tra libertà negative e positive perde sempre più il suo originario significato. In una democrazia pluralistica la Costituzione deve assumere il ruolo di «religione civile», vero vincolo di unificazione tra gruppi sociali e politici, etnie, culture e territori a volte molto differenziati. La Costituzione ci affida un grande patrimonio di valori, in gran parte proiettati, ancora oggi, verso il futuro. Essa, per sua natura, è presbite perché guarda lontano e si distacca dalla contingenza, come dimostrò l'operosa continuità dei suoi lavori anche dopo la rottura politica tra sinistre e democrazia cristiana, che portò alla fine della loro collaborazione governativa. Compito di noi eredi è salvaguardarla dai miopi.

I GABINETTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA (*)

MARIO SAVINO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'origine: l'influenza del modello francese. — 3. L'organizzazione e il funzionamento. — 3.1. Composizione, dimensioni e divisione del lavoro. — 3.2. Funzioni e funzionamento. — *a)* Il supporto al commissario. — *b)* Il raccordo con i servizi amministrativi. — *c)* La preparazione delle decisioni collegiali. — *d)* Il collegamento con gli Stati membri. — 4. I Gabinetti della presidenza e la «questione amministrativa» negli anni 1985-2004. — 4.1. La presidenza Delors: il potenziamento del sistema dei Gabinetti come alternativa alla riforma interna. — 4.2. La presidenza Santer: il depotenziamento dei Gabinetti e il riaffioramento della questione amministrativa. — 4.3. La presidenza Prodi: i Gabinetti nella riforma della Commissione. — 5. La parabola istituzionale della Commissione e la parallela evoluzione del sistema dei Gabinetti. — *a)* La Commissione «amministrativa di missione». — *b)* La Commissione «amministrazione di gestione». — *c)* La Commissione *hub* di reti transgovernative. — *d)* Le prospettive. — 6. Conclusioni.

1. «A key role in the Commission system, but one that is somewhat underexplored in the academic literature, is exercised by Commissioners' cabinets»⁽¹⁾. Muovendo da tale premessa⁽²⁾, questo

Studio svolto nell'ambito della ricerca su *Gli uffici di staff dell'Unione europea*, coordinata dal prof. Giacinto della Cananea e svolta presso l'Università degli studi di Urbino "Carlo Bo". La ricerca fa parte di un più ampio progetto di ricerca riguardante *Gli uffici di diretta collaborazione tra politica e amministrazione*. Il progetto, diretto dal prof. Sabino Cassese, è stato condotto presso l'Università degli studi di Roma «La Sapienza», l'Università di Urbino "Carlo Bo", l'Università di Siena, l'Università della Tuscia di Viterbo e l'Università degli studi di Roma «Tor Vergata». La ricerca è stata cofinanziata, nel 2003, dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica; in seguito, è proseguita grazie al sostegno finanziario della Compagnia di San Paolo.

(1) N. NUGENT, *The European Commission*, Basingstoke, 2001, 119.

(2) La lacuna nella letteratura sul tema continua ad essere particolarmente vistosa. Gli unici lavori che se ne sono occupati in termini generali hanno ad oggetto la Commissione nel suo complesso. Si segnalano, tra questi, oltre alla già citata mono-

studio persegue due finalità: in primo luogo, analizzare l'organizzazione ed il funzionamento dei Gabinetti della Commissione europea; in secondo luogo, esaminare l'evoluzione del sistema dei Gabinetti in relazione al percorso istituzionale compiuto dalla Commissione.

I Gabinetti non sono figure organizzative peculiari della istituzione sovranazionale europea. Uffici di *staff* o di diretta collaborazione dei rappresentanti politici sono presenti negli apparati amministrativi di molti ordinamenti statali. Come quelli, anche i Gabinetti comunitari si collocano al punto di intersezione tra politica e amministrazione: da una parte, forniscono assistenza al commissario e preparano le deliberazioni del Collegio; dall'altra, trasmettono gli indirizzi alle direzioni generali e ne verificano l'attuazione. Conseguentemente, il loro ruolo è caratterizzato da una accentratà tensione tra le attribuzioni di carattere politico, spettanti al Collegio e ai singoli commissari, e le attribuzioni di carattere amministrativo, spettanti ai direttori generali e agli uffici da essi guidati. A questa si aggiunge una seconda tensione, che è invece tipica dei Gabinetti della Commissione: essi sono canali di rappresentanza degli interessi nazionali e, al contempo, uffici chiamati a curare l'interesse dell'istituzione sovranazionale cui appartengono⁽³⁾.

L'analisi dell'organizzazione e del funzionamento dei Gabinetti della Commissione — che è la prima finalità dell'indagine — sarà, pertanto, condotta tenendo presente questa duplice dicotomia politica-amministrazione e nazionale-sovrannazionale (par. 3). L'obiettivo è accertare se i Gabinetti comunitari vivano in funzione dei commissari (cioè della politica) o, piuttosto, degli apparati da essi guidati (cioè dell'amministrazione); inoltre, se essi operino in funzione della collegialità (sovrannazionale) o, invece, dei governi (nazionali).

Per quanto concerne la seconda finalità dell'indagine — stabilire se esista una correlazione tra la parabola istituzionale della Commis-

sione di Nugent (che dedica al Gabinetti il capitolo 5), anche M. DONNELLY-E. RITCHIE, *The College of Commissioners and their Cabinets*, in *The European Commission*, ed. by G. Edwards - D. Spence, Harlow, 1994, 31 ss. (cap. 2) e M. COT, *The European Commission: Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester, 1996 (che, pur non riservando ai Gabinetti un apposito capitolo, presta al tema particolare attenzione). Aspetti più specifici del sistema dei Gabinetti comunitari sono indagati negli scritti menzionati nelle pagine seguenti.

⁽³⁾ Per un quadro generale sulle tensioni interne all'apparato della Commissione, T. CHRISTIANSEN, *Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission*, in *JEEP*, 1997, n. 1, 73 ss.

sione e l'evoluzione dei Gabinetti — la questione è esaminata sotto due profili: da una parte, si analizza l'impatto dei Gabinetti sul funzionamento interno della Commissione (l'attenzione è rivolta, in particolare, ai Gabinetti presidenziali del ventennio, 1985-2004)⁽⁴⁾ (par. 4); dall'altra, e per converso, si esamina l'impatto che le trasformazioni della Commissione (da «amministrazione di missione» ad «amministrazione di gestione» e, quindi, ad *hub* di reti transgovernative) hanno prodotto sull'evoluzione del ruolo dei Gabinetti (par. 5). L'analisi è preceduta da cenni introduttivi sull'origine dei *commissaires' cabinets* (par. 2) ed è seguita da brevi considerazioni conclusive sulle prospettive future (par. 6).

2. Il governo politico della macchina amministrativa si realizza, nei principali ordinamenti occidentali, essenzialmente in tre modi. Il primo è la «politicizzazione» dell'alta burocrazia. Esemplificato, dal «sistema delle spoglie» di origine statunitense, esso fa leva sul potere di nomina e sul vincolo fiduciario che ne deriva: gli alti funzionari, essendo prescelti dal governo in carica, assicurano la fedele traduzione dell'impulso politico nell'azione amministrativa. Il secondo modello è ispirato al principio opposto della «neutralizzazione». Tradizionalmente seguito, dal *civil service* britannico, il criterio della neutralità politica della dirigenza non esclude, ma al contrario postula la *responsiveness* dell'amministrazione, ossia la leale esecuzione delle scelte operate dal *government of the day*. Un terzo modo è, infine, la creazione di organi amministrativi che agiscano come «occhi, orecchie, e bocca» del responsabile politico all'interno dell'apparato burocratico, cioè come uffici incaricati di trasmettere gli indirizzi politici all'apparato amministrativo e di vigilare sulla loro attuazione⁽⁵⁾. Tale modello, noto come sistema dei Gabinetti ed utilizzato in molti ordinamenti dell'Europa continentale (quali la Francia, l'Italia, il Belgio, la Spagna e il Portogallo), è stato adottato anche dall'Alta Autorità della Ceca e dalla Commissione europea.

Secondo la spiegazione prevalente, la scelta originaria in favore dei Gabinetti è legata non solo alla circostanza che, all'epoca della nascita dell'Alta Autorità, i governi di tre dei sei paesi fondatori — la

⁽⁴⁾ L'ambito temporale preso in considerazione si apre con le tre presidenze Delors (1985-1989, 1989-1993, 1993-1995), prosegue con la presidenza Santer (1995-1999) e si conclude con il quinquennio della presidenza Prodi (1999-2004).

⁽⁵⁾ Cfr. E.C. PAGE, *People Who Run Europe*, Oxford, 1997, 12 s.

Francia, l'Italia ed il Belgio — impiegavano tale sistema, ma anche, e forse soprattutto, all'influenza esercitata dal modello francese ⁽⁹⁾.

L'influenza francese si spiega per almeno tre motivi. In primo luogo, si tratta del modello meglio conosciuto dal primo presidente dell'Alta Autorità, il francese Jean Monnet, che ha avuto un ruolo determinante nelle scelte amministrative originarie compiute a livello comunitario ⁽⁷⁾. In secondo luogo, il sistema dei Gabinetti era, all'epoca, più sviluppato in Francia che in ogni altro ordinamento europeo (inclusi l'Italia e il Belgio): in Francia le sue origini risalgono agli inizi del diciannovesimo secolo ⁽⁸⁾. La terza ragione è il processo di 'francesizzazione' cui è sottoposta, nei primi decenni, la funzione pubblica comunitaria. Un consistente numero di allievi dell'*École nationale d'Administration* viene reclutato tra le file dei funzionari comunitari: dapprima nell'Alta Autorità, il cui presidente si occupa personalmente della selezione ⁽⁹⁾; quindi, nella Commissione Cee, dove assumono posizioni di rilievo molti 'enarchi', esperti dell'amministrazione parigina e propensi a riprodurre i meccanismi di funzionamento all'interno dell'apparato comunitario. È attraverso questa rete di funzionari che, per circa un trentennio, il segretario generale Emile Noël — anch'egli francese — modella la prassi amministrativa della Commissione, consolidandone le strutture, le procedure ed i metodi di lavoro.

Così, i Gabinetti vengono dapprima utilizzati dall'Alta Autorità come elementari organi di supporto dei commissari, poi — su sollecitazione dello stesso Noël — rafforzati ed inseriti nella struttura della Commissione Cee ⁽¹⁰⁾. Tali uffici acquisiscono rapidamente (ed in via di fatto) nuovi compiti, divenendo insostituibili strumenti di coordinamento tra i commissari, nonché tra questi, i servizi amministrativi e gli Stati membri. Intorno alla metà degli anni Sessanta del Ventesimo

⁽⁹⁾ Si veda, in proposito, E. RICHET, *The Model of the French Ministerial Cabinet in the Early European Commission*, in *Annuario per la storia amministrativa europea. Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea*, ed. by E.J. Heyen, Baden-Baden, 1992, 95 ss.

⁽⁷⁾ R. MOREAU, *Jean Monnet and the ECSC Administration: Challenges, Functions and the Inheritance of Ideas*, in *Annuario per la storia amministrativa europea*, cit., 1 ss.

⁽⁸⁾ J.-L. SEURIN, *Les cabinets ministériels*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, n. 6, 1956, 1210 ss.

⁽⁹⁾ J. MONNET, *Mémoires*, Paris, 1976, 450.

⁽¹⁰⁾ M. CINI, *The European Commission*, cit., 111 s.

secolo, i Gabinetti risultano essere il fulcro di un meticoloso meccanismo di preparazione delle decisioni della Commissione, in larga parte ispirato alla prassi di governo francese ⁽¹¹⁾. Rispetto all'archetipo, il principale tratto differenziale — al di là della diversa denominazione del capo di Gabinetto (in Francia *directeur*, a Bruxelles *chef*) ⁽¹²⁾ — risiede nelle dimensioni dell'ufficio, ben più contenute a livello comunitario che a livello nazionale.

3. L'esistenza dei Gabinetti non trova riconoscimento né nei trattati, né nel diritto comunitario derivato. L'unica norma che li riguarda è prevista dal regolamento interno della Commissione. Vi si stabilisce che «I membri della Commissione possono costituire Gabinetti incaricati di assisterli nell'espletamento delle loro funzioni e nella preparazione delle decisioni della Commissione. A tal fine il membro della Commissione competente impartisce istruzioni agli uffici interessati» ⁽¹³⁾. Maggiori indicazioni circa l'organizzazione e il funzionamento dei Gabinetti sono contenute nel codice di condotta dei commissari ⁽¹⁴⁾ e nel manuale delle procedure interne della Commis-

⁽¹¹⁾ D. PÉDRA, *Halsstein e l'amministrazione pubblica europea (1958-1967)*, in *Storia Amministrativa Costituzione - Annale Isap*, 8/2000, 93, ricorda che fu in particolare il belga Jean Rey — già membro della Commissione dal 1958 e poi suo presidente dal 1967 al 1970 — ad istituire la prassi delle riunioni settimanali dei capi di Gabinetto.

⁽¹²⁾ Spesso nei Gabinetti ministeriali francesi al *directeur de cabinet* si affianca uno *chef de cabinet*, che ha compiti di varia rilevanza (il distirgo della posta del ministro, l'organizzazione della sua attività parlamentare, dei suoi spostamenti, ecc.), diversi comunque da quelli di direzione e coordinamento propri del *directeur*. Durante la Terza repubblica, lo *chef de cabinet* era invece l'equivalente di quello che oggi è il *directeur*. In proposito, E.N. SULEMAN, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton, 1974, 192.

⁽¹³⁾ Art. 16, reg. interno Commissione (modificato il 29 novembre 2000). L'art. 14 del precedente regolamento interno, approvato il 17 febbraio 1993, si limitava a prevedere che «I Membri della Commissione possono costituire Gabinetti incaricati di assisterli nell'espletamento del loro ufficio e nella preparazione delle deliberazioni della Commissione».

⁽¹⁴⁾ Il *Code of conduct for commissioners*, Sec(2004)1487/2, approvato dalla appena insediata Commissione Barroso il 22 novembre 2004, accorpia il contenuto dei due codici introdotti dalla Commissione Prodi (*Code of conduct for Commissioners and Code of conduct for commissioners and departments*, Sec(1999)1481, 18 settembre 1999). Il codice di condotta del 2004 è consultabile sul sito della Commissione europea (europa.eu.int/comm/reform/information/commiss-en.pdf).

sione⁽¹⁵⁾. Le limitate indicazioni rinvenibili in tali documenti (peraltro privi di valore giuridico cogente), lasciano intendere come la fonte principale di disciplina sia la prassi⁽¹⁶⁾.

3.1. Il potere di nomina dei membri dei Gabinetti spetta al presidente della Commissione⁽¹⁷⁾. L'individuazione dei componenti è, però, di fatto rimessa alla libera scelta del commissario⁽¹⁸⁾. L'attribuzione dell'incarico presuppone, infatti, l'esistenza di un vincolo fiduciario tra il commissario ed il membro del Gabinetto.

Nell'esercizio dei loro compiti, i membri dei Gabinetti sono chiamati a curare esclusivamente l'interesse dell'istituzione presso la quale operano e sono assoggettati agli stessi principi di etica professionale degli altri funzionari della Commissione⁽¹⁹⁾. Tale previsione, diretta ad evitare che i Gabinetti si facciano portatori di interessi nazionali, è rafforzata dal principio della composizione multinazionale. In base ad esso, è richiesta la presenza nel Gabinetto di almeno tre diverse

⁽¹⁵⁾ Commission européenne, *Manuel des procédures opérationnelles*, 1995 (documento interno).

⁽¹⁶⁾ Come riconosce, da ultimo, S. Gori, *La Commissione europea. Processi decisionali e poteri esecutivi*, Bologna, 2005, 83.

⁽¹⁷⁾ Secondo quanto previsto dal codice di condotta dei commissari del 1999, le richieste di nomina devono essere inoltrate, con congruo anticipo ed in ogni caso prima dell'assunzione dell'incarico, alla Direzione generale per il personale e l'amministrazione, che ne esamina la conformità alle regole e predispone i documenti per la decisione del presidente.

⁽¹⁸⁾ I commissari possono nominare chiunque ritengano opportuno, si tratti di funzionari comunitari, nazionali o di esterni. Al più, i commissari subiscono condizionali politici o di mero fatto: sui meccanismi di selezione/segnalazione dei possibili membri di Gabinetto al commissario da parte delle amministrazioni del paese d'origine, M. DONNELLY-E. RITCHIE, *The College of Commissioners and their Cabinets*, cit., 43, e I. JOANA-A. SMITH, *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiciens?*, Paris, 2002, 68 ss.

⁽¹⁹⁾ Così nelle *Rules governing the formation of Member's offices*, allegate al codice di condotta dei commissari del 1999, che disciplinano nel dettaglio vari altri aspetti, quali i compiti dei Gabinetti, la proporzione di componenti in relazione alle diverse categorie di funzionari, alle nazionalità, ai generi e alla stabilità o temporaneità dell'incarico; la procedura di nomina dei membri dei Gabinetti ed il loro passaggio — tramite le procedure di reclutamento ordinario — ai servizi amministrativi della Commissione (*Code of conduct for Commissioners*, Sec.(1999)1481, 18 settembre 1999, Annex 3). Nel nuovo codice di condotta approvato dalla Commissione Barroso possono considerarsi norme consuetudinarie.

nazionalità e di un capo o vice-capo avente nazionalità diversa dal commissario⁽²⁰⁾.

Quanto alle dimensioni, i Gabinetti della Commissione sono considerevolmente più snelli degli omologhi nazionali (gli uffici di diretta collaborazione dei ministri italiani, ad esempio, sono mediamente composti da diverse centinaia di membri)⁽²¹⁾. Nella prima Commissione Cee, presieduta da Walter Hallstein, gli uffici privati dei commissari erano tutti composti da due membri (più un segretario e un dattilografo)⁽²²⁾, con l'eccezione del Gabinetto del presidente, che aveva quattro componenti⁽²³⁾. Nelle successive commissioni, si assiste ad un incremento generale delle dimensioni dei Gabinetti: in media, essi sono composti da quattro funzionari di grado A, nel 1968, e da sei

⁽²⁰⁾ Il principio è espressamente sancito nel codice di condotta dei commissari del 1999.

⁽²¹⁾ Nella non ricca letteratura italiana sul tema, si segnalano: G. VERRITO, *Gabinetti e uffici legislativi ministeriali tra storia e dato normativo*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, 117 ss.; M. DE BENEDETTO, *Funzioni di linea e funzioni di staff*, e G. MANTO, *Uffici alle dirette dipendenze dei ministri, entrambi in Glossario di parole chiave per la riforma dei ministeri*, a cura di G. D'Auria, in *Riv. C. cont.*, 1998, 5 ss.; S. AMOROSIO, *In tema di rapporti tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, 1 ss.; P. BELLUCCI, *Politica e alta amministrazione nei processi decisionali*, in *Politica e burocrazia al governo dell'amministrazione*, a cura di G. D'Auria-P. Matarrella, Bologna, 1995; B.G. MATARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei ministri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 4 ss.; A. AGOSTA-C. PECCARDI, *I Gabinetti ministeriali, in Le relazioni tra amministrazioni e partiti*, Archivio Isap, 5, Milano, 1988; V. GIOVANNELLI, *L'Ufficio di Gabinetto come strumento di coordinamento del ministero, in L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, a cura di G. Amato-G. Marongiu, Bologna, 1982. Si vedano, inoltre, gli atti della Tavola rotonda *Gli staff dei ministri tra indirizzo politico e gestione amministrativa*, in *Inter Legis*, agosto-novembre 2002, 57 ss. (ove, in particolare, gli interventi di S. CASSESE e G. D'Auria e C. D'ORIO).

⁽²²⁾ Accanto ai membri di Gabinetto formalmente qualificati come tali (funzionari di grado A), vi erano i funzionari di grado B e C, con funzioni di segreteria e supporto amministrativo. Nei primi decenni, era inoltre frequente — dato il ridotto numero di membri di Gabinetto ammessi — il ricorso ad uno o due funzionari nazionali, distaccati presso il Gabinetto del commissario (si veda E. RITCHIE, *The Model of the French Ministerial Cabinet*, cit., 99), o comunitari, formalmente incaricati presso la direzione generale di cui il commissario era responsabile (D. COOMBS, *Politics and Bureaucracy in the European Community - A Portrait of the Commission of the EEC*, London, 1970, 255).

⁽²³⁾ Da quel momento in avanti, l'ufficio di staff del presidente conserverà dimensioni maggiori rispetto ai Gabinetti degli altri commissari, essendo gravato da compiti di coordinamento aggiuntivi.

nel 1972⁽²⁴⁾. Nonostante l'invito, contenuto nel c.d. Rapporto Spierenburg⁽²⁵⁾, a ridurre le dimensioni del Gabinetti, anche negli anni seguenti — specie durante la presidenza Delors — il numero dei componenti continua ad aumentare. Per arginare questa tendenza, la Presidenza Prodi ha stabilito un numero massimo di funzionari di grado A, pari a nove per il Gabinetto presidenziale e a sei per gli altri Gabinetti.

Per quanto concerne la divisione del lavoro all'interno degli uffici privati dei commissari, le attribuzioni vengono distribuite sulla base di un criterio di specializzazione. A ciascun membro è affidato il compito di seguire e studiare i *dossiers* di specifici settori (interni o esterni al portafoglio), così da assicurare al commissario informazioni e consulenza adeguate in merito agli specifici aspetti di sua competenza e all'attività degli altri commissari. In concreto, la maggior parte delle risorse viene destinata ai settori rientranti nel portafoglio del commissario, mentre l'attenzione verso le *non-portfolio issues* varia secondo le scelte dei singoli commissari⁽²⁶⁾.

Infine, un ruolo differenziato hanno il capo di Gabinetto ed il suo vice. Essi, infatti, oltre ad occuparsi dei settori affidati alla loro competenza, hanno il compito di gestire le risorse umane e finanziarie dell'ufficio. Al capo di Gabinetto, inoltre, compete l'indirizzo, il coordinamento e la supervisione delle attività. In taluni casi, il capo di Gabinetto rappresenta il canale d'accesso pressoché esclusivo al com-

⁽²⁴⁾ C. Sasse, *The internal functioning of the Commission, Decision Making in the European Community* ed. by C. Sasse - E. Poulet - D. Coombes e G. Deprez, London, 1977, 163.

⁽²⁵⁾ Relazione redatta su richiesta della Commissione da un gruppo di personalità indipendenti sotto la presidenza di Dirk Spierenburg, *Proposte per una riforma della Commissione delle Comunità europee e dei suoi servizi*, Bruxelles, 24 settembre 1979, 20.

⁽²⁶⁾ Secondo una spiegazione diffusa, determinante sarebbe il «peso» del portafoglio assegnato al commissario: il Gabinetto tenderebbe ad occuparsi delle questioni esterne al portafoglio solo quando questo non comporti un carico di lavoro molto elevato. In realtà, determinanti sono le scelte del singolo commissario: in particolare, la sua volontà di partecipare attivamente alle discussioni del Collegio. Sul punto, J. JOUIN-A. SMITH, *The politics of collegiality: The non-portfolio dimension*, in *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence, Legitimacy* ed. by A. Smith, London, 2004, 32 ss., i quali illustrano casi di commissari che, pur avendo un portafoglio pesante, hanno ripartito i *dossiers* tra i membri di Gabinetto in modo tale da coprire gran parte delle *non-portfolio issues* (questo approccio è esemplificato dal monito rivolto al proprio Gabinetto dal commissario Leon Brittan nel 1995, all'inizio del suo secondo mandato: «we had to cover the whole waterfront»).

missario: quando ciò accade, i contatti del commissario con gli altri componenti dell'ufficio di *staff* sono ridotti al minimo. In altri casi, invece, i commissari optano per incontri collegiali frequenti (settimanali o anche quotidiani) con tutti i loro collaboratori⁽²⁷⁾.

3.2. Le attribuzioni dei Gabinetti possono essere suddivise in quattro categorie, secondo che i Gabinetti operino in funzione del commissario (attività di supporto), in funzione dell'amministrazione (attività di raccordo con i servizi amministrativi), in funzione del Collegio dei commissari (attività di preparazione delle decisioni), o in funzione dei governi nazionali (attività di collegamento con gli Stati membri)⁽²⁸⁾.

a) *Il supporto al commissario*. — I compiti di supporto dei Gabinetti della Commissione rispecchiano le attribuzioni tipiche degli uffici di *staff* di un organo politico. Rientrano in questo ambito, tra gli altri, il compito di assistere il commissario nell'esercizio quotidiano delle sue funzioni (che implica, ad esempio, la preparazione di discorsi ed articoli), l'aggiornamento costante sull'attività del Parlamento europeo, il supporto al commissario nell'elaborazione degli indirizzi di sua competenza, la sostituzione del commissario (ad opera del capo di Gabinetto) nelle riunioni del Collegio alle quali il primo sia impossibilitato a partecipare, la rappresentanza del commissario all'esterno⁽²⁹⁾.

Un ulteriore compito dei Gabinetti consiste nell'attività informativa o di *briefing*⁽³⁰⁾. I membri del Gabinetto riferiscono al commissario, ciascuno per la propria sfera di competenza, in merito allo stato di avanzamento dei *dossiers* rientranti nel portafoglio e alle iniziative

⁽²⁷⁾ Ulteriori responsabilità specifiche gravano, poi, sul capo del Gabinetto presidenziale: da un lato, questi svolge un ruolo importante nelle riunioni degli *chefs de cabinet*, presiedute dal Segretario generale, con il quale collabora al fine di massimizzare l'efficienza deliberativa e l'impatto delle direttive presidenziali; dall'altro, svolge una serie di compiti di rilevanza esterna, assumendo, ad esempio, la veste di *stierpa* nella preparazione dei *summits* del G8.

⁽²⁸⁾ Per una non sistematica elencazione dei compiti dei Gabinetti, si veda il *Code of conduct for commissioners* vigente, del 22 novembre 2004.

⁽²⁹⁾ Cf. *Code of conduct for commissioners* del 2004: «The members of the Cabinet shall represent the Commissioner at political level outside the institution in accordance with the Commissioner's instructions».

⁽³⁰⁾ Tale attività rientra tra i compiti di supporto, ma è, altresì, intimamente connessa all'attività di preparazione delle decisioni del Collegio (di cui si dirà *infra*, par. 3.2, *sub c*).

degli altri commissari ⁽³¹⁾. Questa attività informativa ha ad oggetto anche le questioni iscritte nell'ordine del giorno della successiva riunione del Collegio. Il fine è consentire al commissario di partecipare attivamente alla discussione dei singoli temi. Dall'accuratezza del lavoro informativo svolto dai Gabinetti dipende, perciò, l'effettività del principio collegiale ⁽³²⁾. I Gabinetti, tuttavia, tendono a restringere la loro attività informativa e di *political advice* alle due categorie di questioni alle quali il singolo commissario è solitamente più interessato: i *dossiers* rientranti nel suo portafoglio ed i *dossiers* rilevanti per gli interessi dello Stato membro di appartenenza. Un parziale corretto risiede nell'attività di coordinamento orizzontale svolta dal Gabinetto presidenziale, di cui si dirà più avanti (par. 4) ⁽³³⁾.

b) *Il rapporto con i servizi amministrativi*. — Nel 1979, il Rapporto Spierenburg rilevava come la presenza dei Gabinetti, accanto ad innegabili pregi (*in primis*, l'assistenza fornita al commissario nello svolgimento delle sue funzioni), desse luogo a rilevanti disfunzioni, specie nel rapporto con i servizi. Il Rapporto riferiva, infatti, di «Gabinetti che, 'fanno scudo' ai membri di fronte ai servizi, capi di Gabinetto che usurpano le responsabilità di direttori generali, riunioni di capi di Gabinetto (e perfino di personale dei Gabinetti di grado meno elevato) che mettono in causa delle proposte senza consultare i funzionari che ne sono responsabili» ⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Cfr. *Code of conduct for commissioners* del 2004, ove si attribuisce premialmente rilievo all'informativa sulle priorità del portafoglio e sulle questioni finanziarie: «the Cabinet shall assist the Commissioner with the content and the policy priorities of his or her portfolio, and, in particular, ensure that the Commissioner is kept abreast of the information transmitted by departments in relation to matters of budgetary and financial management».

⁽³²⁾ La rilevanza di tale attività sotto il profilo della collegialità è esplicitata dal *Code of conduct for commissioners* del 2004, ove si legge: «The Cabinet shall first and foremost help to ensure that the principle of collective responsibility operates correctly by keeping the Commissioner informed about matters outside his or her own area of competence».

⁽³³⁾ Si può anticipare che, per poter esercitare le proprie prerogative, il presidente della Commissione necessita di informazioni dettagliate su tutti i *dossiers* in discussione. La conoscenza approfondita dei dettagli tecnici e delle posizioni degli altri commissari in relazione ai vari punti all'ordine del giorno è indispensabile al presidente per orientare la discussione e, se necessario, per mediare tra posizioni contrapposte. Un Gabinetto presidenziale efficiente risulta decisivo, perciò, non solo per una presidenza autorevole, ma anche per alimentare un adeguato flusso di informazioni tra Gabinetti e commissari.

⁽³⁴⁾ Rapporto Spierenburg, cit., 18.

In realtà, alcuni di questi difetti appaiono congeniti nello stesso sistema dei Gabinetti. Ben nota all'esperienza francese è, ad esempio, la *bataille des articulations*, cioè il conflitto che deriva dalla sovrapposizione di competenze tra i direttori dei Gabinetti e i direttori degli uffici ministeriali e, più in generale, tra Gabinetti e servizi amministrativi ⁽³⁵⁾. Altri difetti, tuttavia, assumono a livello comunitario una loro specificità.

Nell'ambito della Commissione, i Gabinetti agiscono da tramite tra commissario e direzione generale: si preoccupano cioè di trasmettere alla seconda gli indirizzi e le decisioni formulati dal primo e di monitorarne l'attuazione ⁽³⁶⁾. Lo svolgimento di questo compito dà luogo a tre ordini di problemi.

In primo luogo, ingenera una situazione anomala sotto il profilo dei rapporti di gerarchia. I direttori generali, che sono funzionari del grado più elevato ⁽³⁷⁾, finiscono per ricevere indirizzi ed istruzioni — per conto del commissario — da funzionari di grado inferiore ⁽³⁸⁾.

Il secondo problema deriva dalla difficile distinzione tra l'attività di indirizzo, che spetta al commissario, e l'attività di gestione, che compete al direttore generale. In concreto, alla trasmissione dell'impulso politico da parte dei Gabinetti non di rado si associa (specie in riferimento a *dossiers* che il commissario ritenga importanti) l'indicazione più o meno esplicita di specifiche modalità operative o gestionali. Così, quella che in apparenza sembrerebbe una mera attività di indirizzo conduce, in realtà, ad una ingerenza dei Gabinetti nell'attività di

cap. IX, spec. 209-214.

⁽³⁵⁾ Così nel *Code of conduct for commissioners* del 2004: «The Cabinet shall ensure that priorities and programming are complied with. This monitoring function shall be performed on an across-the-board basis by the member(s) concerned, without any direct reflection of the structure and organisation chart of the Directorate-General in question. The Cabinet shall inform departments about decisions taken by the Commissioner [...] It shall also inform departments about the Commission's proceedings especially when they have a direct impact on the departments' own activities».

⁽³⁷⁾ In base al nuovo statuto dei funzionari, entrato in vigore il 1° maggio 2004, il livello più elevato è ora Ad 16, corrispondente al «vecchio» livello A1. La nuova struttura delle carriere prevede sedici livelli e due gruppi di funzioni: assistenti (As1) e amministratori (Ao1). Gli assistenti possono occupare i livelli da 1 a 11, gli amministratori quelli da 5 a 16.

⁽³⁸⁾ Il capo di Gabinetto ha grado A15, gli altri membri grado inferiore.

gestione, e quindi ad una erosione della sfera di competenza dei direttori generali ⁽³⁹⁾.

Un terzo problema si manifesta, infine, quando le ingerenze dei Gabinetti avvengono aggirando del tutto l'ordinaria linea di comando: invece che al direttore generale, i membri di Gabinetto talora si rivolgono direttamente ai capi-unità o ai funzionari che curano i singoli *dossiers*. Comprensibilmente, tali intrusioni sono mal tollerate dai direttori generali, che finiscono per rispondere di atti e decisioni sottratti al loro controllo ⁽⁴⁰⁾.

In risposta a tali problemi, nel Rapporto Spierenburg del 1979 si suggeriva di limitare le dimensioni dei Gabinetti e di circoscrivere i loro compiti ai tre seguenti: assistere il commissario nella gestione del suo portafoglio; coadiuvare nell'attività politica, all'occorrenza sostituendolo; informare delle questioni riguardanti gli altri portafogli, in modo da assicurare l'effettività del principio collegiale ⁽⁴¹⁾. Anche il primo presidente della Commissione Cee, Walter Hallstein, aveva formulato, vent'anni prima, indicazioni analoghe, suggerendo di contenere il numero di membri dei Gabinetti per favorire un rapporto diretto tra commissari e direttori generali ⁽⁴²⁾.

Tali indicazioni, però, sono rimaste inattuate: i Gabinetti hanno continuato a svolgere il delicato compito di raccordo tra commissari e servizi. Una delle ragioni del consolidamento di tale compito risiede nell'ampiezza delle competenze della Commissione e dei singoli portafogli. I *dossiers* curati da ciascuna direzione generale sono troppo numerosi per permettere al commissario di indirizzare e controllare direttamente — senza l'interposizione del Gabinetto — l'operato delle unità amministrative rientranti nel suo portafoglio. Il collegamento tra

⁽³⁹⁾ Rapporti di cooperazione tra capi-Gabinetto e direttori generali sono, comunque, altrettanto diffusi: taluni Gabinetti — come, ad esempio, quello di Leon Brittan, commissario dal 1989 al 1999 — optano per un ampio coinvolgimento dei direttori generali nella loro attività di *policy advice*. Per una più ampia discussione del problema, si veda E. Page, *People Who Run Europe*, cit., 133.

⁽⁴⁰⁾ In simili casi, il problema discende dal travalicamento delle competenze dei Gabinetti, fenomeno che è patologico in punto di principio, ma talora non in punto di fatto: molti commissari e presidenti sono riusciti, attraverso la prassi degli *interfering cabinets*, ad ottenere dai servizi amministrativi una puntuale attuazione dei propri indirizzi.

⁽⁴¹⁾ Rapporto Spierenburg, cit., 18.

⁽⁴²⁾ Cfr. E. RUTHE, *The Model of the French Ministerial Cabinet*, cit., 99 ss.

commissari e servizi è, dunque, un'attribuzione stabile (e probabilmente ineliminabile) dei Gabinetti della Commissione.

c) *La preparazione delle decisioni collegiali*. — Agli uffici privati dei commissari sono assegnate importanti funzioni di coordinamento orizzontale delle attività della Commissione. Nel codice di condotta dei commissari, queste funzioni sono così individuate: in primo luogo, ciascun Gabinetto «shall play an active role in the preparation of Commission meetings and ask questions and express points of view on behalf of the Commissioner on the items tabled for a decision»; in secondo luogo, «it shall take part in the major stages of policy formulation by consulting the departments on the priorities set»; in terzo luogo, «it shall prepare the ground for political agreement by the College at the final decision-making stage» ⁽⁴³⁾.

L'apporto dei Gabinetti varia secondo la procedura decisionale adottata, cioè secondo che la Commissione deliberi in base alla procedura scritta o alla procedura orale ⁽⁴⁴⁾. L'attività dei Gabinetti, nella prima ipotesi, ha carattere di deliberazione tacita; nella seconda, consiste nella preparazione dell'ordine del giorno delle riunioni della Commissione.

Nell'ipotesi di procedura scritta ⁽⁴⁵⁾, impiegata molto più frequentemente della procedura orale ⁽⁴⁶⁾, la proposta in esame viene inviata

⁽⁴³⁾ *Code of conduct for commissioners* del 2004.

⁽⁴⁴⁾ Oltre alla procedura scritta e a quella orale, il regolamento interno della Commissione disciplina altre due procedure — di delegazione orizzontale e di delegazione verticale — utilizzate in alternativa alle precedenti (artt. 13 e 14 del regolamento interno). La procedura di delegazione orizzontale (anche detta di abilitazione) prevede che il Collegio affidi ad un singolo commissario il potere di adottare il provvedimento in nome della Commissione. Ad essa si ricorre per l'approvazione delle misure di carattere meramente tecnico, prive di contenuto discrezionale. La seconda procedura consiste, invece, nella delega del potere decisionale ai direttori generali e ai capi servizio ed è utilizzata per l'adozione di misure di gestione interna. L'interesse di tali varianti procedurali è, ai fini della presente indagine, minore, in quanto non vi sono coinvolti i Gabinetti.

⁽⁴⁵⁾ Ai sensi dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione, tale procedura è attivata dal Segretariato generale, su richiesta del commissario competente, ogni qual volta la proposta elaborata dalla direzione generale *chef de file* abbia ottenuto il consenso delle altre direzioni generali competenti e il parere favorevole del Servizio giuridico. È quasi superfluo osservare che la probabilità di siffatto consenso è proporzionale all'intensità della cooperazione instaurata, durante l'elaborazione della misura, tra la direzione generale *chef de file* e le altre direzioni interessate.

⁽⁴⁶⁾ I dati sull'impiego delle diverse procedure decisionali della Commissione rivelano che con il procedimento scritto viene approvato un numero di decisioni dieci

ai Gabinetti di tutti commissari, i quali hanno un termine — di regola, cinque giorni (meno nel caso di procedura scritta accelerata) — per comunicare eventuali riserve. Qualora un commissario sollevi obiezioni, spetta al Gabinetto del commissario responsabile del *dossier*, eventualmente con il sostegno del Gabinetto presidenziale, tentare di appianare la divergenza. Quando però, i contatti tra i Gabinetti si rivelino infruttuosi, la procedura scritta viene abbandonata e l'*iter* prosegue secondo la procedura orale. Qualora, invece, non vi siano obiezioni o queste vengano superate, la decisione si intende approvata senza il passaggio in Commissione. In caso di esito positivo della procedura scritta, dunque, la decisione è frutto di un «*inter-bureaucratic decision-making*», nel quale il «via libera» finale compete ai Gabinetti.

Differente è il ruolo dei Gabinetti nell'ipotesi di procedura orale, ossia quando il *dossier* debba essere approvato dai commissari in seduta collegiale. Prima che la questione sia sottoposta al Collegio (che si riunisce ogni mercoledì), essa viene esaminata dai Gabinetti in due momenti distinti (il primo dei quali merita eventualmente). Tali momenti corrispondono alle riunioni speciali e alle riunioni settimanali dei Gabinetti ⁽⁴⁷⁾.

Le riunioni speciali — c.d. *special chefs' meetings* — sono indette solo quando sia necessario esaminare in modo approfondito un *dossier* controverso. A questi incontri prendono parte i membri dei Gabinetti competenti nella materia trattata, accompagnati il più delle volte dai funzionari della direzione generale che hanno curato il fascicolo (i c.d. *rapporteurs*) ⁽⁴⁸⁾. La presidenza spetta al rappresentante del Gabinetto presidenziale, che è in grado di esercitare una considerevole in-

fluenza ⁽⁴⁹⁾. La finalità di tali incontri è duplice: valutare la proposta formulata da una direzione generale (c.d. *chef de file*) alla luce degli interessi curati dalle altre direzioni generali; adeguare il testo alle modifiche richieste dai commissari o dalla contingenza politica, se necessario negoziando una soluzione di compromesso. Lo svolgimento di questa attività preparatoria può generare conflitti con i servizi amministrativi, nella misura in cui comporti alterazioni significative delle proposte da essi elaborate ⁽⁵⁰⁾.

Oltre alle riunioni speciali (meramente eventuali), ogni lunedì si tengono le riunioni settimanali dei capi di Gabinetto (c.d. *hebdó*, dal francese *réunion hebdomadaire*). Tali incontri servono a preparare l'ordine del giorno del Collegio, che si riunisce due giorni dopo ⁽⁵¹⁾. Il compito dei capi-Gabinetto è particolarmente delicato: consiste nel distinguere, anche sulla base delle conclusioni degli *special chefs'*

⁽⁴⁷⁾ Il ruolo del Gabinetto presidenziale è particolarmente rilevante, nelle riunioni speciali. Innanzi tutto, ad esso spetta convocare le riunioni e, come è stato osservato, «anche la scelta del momento e della data della riunione può diventare un utile strumento negoziale» (S. Gozi, *La Commissione europea*, cit., 86). Inoltre, il membro del Gabinetto presidenziale dirige i lavori e redige le conclusioni. Si tratta di poteri determinanti, tanto più se si considera che le conclusioni redatte dal Gabinetto presidenziale costituiscono la base dell'accordo sul quale il Collegio delibera e che gli altri Gabinetti possono apporvi riserve ma non ottenerne la modifica. Si comprende, allora, perché «the Special Chiefs' meeting [...] provides considerable scope for President's Cabinet to construct a consensus around its desired outcome» (M. DONNELLY-E. RICHIE, *The College of Commissioners and their Cabinets*, cit., 44. Per una accurata descrizione degli *special chefs' meetings*, si veda anche M. DONNELLY, *The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process*, in *Lobbying in European Community* ed. by S. Mazey - J. Richardson, Oxford, 1993, 77 ss.

⁽⁴⁸⁾ Spesso accade che i Gabinetti modifichino le proposte elaborate dai servizi senza consultarli preventivamente. Ciò, oltre ad incidere sulla coerenza delle scelte di cui i direttori generali sono responsabili, produce frustrazione e risentimento, nelle unità amministrative che hanno curato il fascicolo. Non sorprende, perciò, che i Gabinetti siano talora descritti dai funzionari delle direzioni generali come «inexpert people who switch in at the last moment and disturb a careful redraft» (V. WILKS, *Britons in Brussels: Officials in the European Commission and Council Secretariat*, London, 1982, 66). Ed è per questo che, secondo il Rapporto Spierenburg, cit., 20, i Gabinetti «non dovrebbero apportare modifiche a un documento senza consultare il direttore generale competente e non dovrebbero discostarsi in modo radicale dalle linee principali della sua politica».

⁽⁴⁹⁾ La presidenza delle riunioni spetta al segretario generale della Commissione e, solo in caso di suo impedimento, al capo-Gabinetto del presidente: il ruolo del Gabinetto presidenziale è perciò, almeno sulla carta, meno rilevante di quanto non accada nelle riunioni speciali.

⁽⁵⁰⁾ Commissione europea, *Manual des procédures opérationnelles*, cit., par. A.5.

⁽⁵¹⁾ Le riunioni speciali generalmente si tengono il giovedì o il venerdì ed hanno una durata variabile, che può giungere a coprire l'intera giornata.

meetings, tra i *dossiers* sui quali i commissari non hanno riserve, e che quindi possono essere approvati dal Collegio senza dibattito⁽⁵²⁾, ed i *dossiers* sui quali non esiste invece un consenso unanime. Nella seconda ipotesi, i capi-Gabinetto devono ulteriormente valutare se occorra un esame supplementare da parte dei servizi amministrativi o se, invece, trattandosi di questioni eminentemente politiche, sia opportuna la discussione del punto da parte dei commissari⁽⁵³⁾.

L'illustrata attività dei Gabinetti ha, dunque, secondo le diverse ipotesi e procedure, quattro finalità: *d*) approvare le decisioni non controverse (tramite la procedura scritta), in modo da alleggerire il carico decisionale del Collegio dei commissari; *b*) individuare, nelle riunioni inter-Gabinetto, i punti dell'ordine del giorno del Collegio che possano essere approvati dai commissari senza ulteriore discussione (c.d. punti A); *c*) esaminare i *dossiers* controversi, se necessario, apportando modifiche che favoriscano il raggiungimento del consenso prima che la questione giunga davanti alla Commissione (con conseguente trasformazione di un ipotetico punto B in punto A); *d*) agevolare la discussione e negoziazione delle questioni ancora aperte (c.d. punti B), fornendo ai commissari un quadro completo dei punti di vista esistenti e delle soluzioni di compromesso praticabili. Il carattere sostanzialmente decisionale di queste attribuzioni spiega perché i Gabinetti siano oggetto delle pressioni degli esecutivi statali e degli interessi organizzati⁽⁵⁴⁾.

d) *Il collegamento con gli Stati membri.* — Che i Gabinetti siano uffici asserviti agli interessi dei governi nazionali è uno dei luoghi comuni più ricorrenti nella letteratura sulla Commissione europea⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Tali *dossiers* sono iscritti come punti A nell'ordine del giorno del Collegio, che si limita a ratificare la decisione. Ciascun commissario può chiedere la riapertura del punto, ma è molto raro che ciò accada.

⁽⁵³⁾ In tal caso, si procede all'iscrizione della questione come punto B. Le posizioni esistenti sono registrate in un apposito rapporto, a partire dal quale i commissari discutono il punto controverso.

⁽⁵⁴⁾ Sulla attività di *lobbying* nei confronti dei Gabinetti, tra gli altri, R. HUR, *Lobbying Brussels: A View from Within*, in *Lobbying in European Community*, cit. 83 s., e J. GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, 2003, spec. 48 s.

⁽⁵⁵⁾ Questa opinione è manifestata, con dovizia di argomenti, già da H.J. MICHELMANN, *Multinational Staffing and Organizational Functioning in the Commission of the European Communities*, in *Intern. Org.*, 1978, n. 2, 477 ss., spec. 482-5, il quale, a riguardo, conclude: «In short, collectively there is an admission of the cabinet's role in representing member state interests, but everyone involved is aware that this

Diversi elementi hanno contribuito (e tuttora contribuiscono, sia pure in misura minore) ad avvalorare questa opinione.

Fino al 1999, tutti i membri di Gabinetto, eccetto uno, potevano avere la stessa nazionalità del commissario. Vi era, perciò, il «Gabinetto italiano», che assisteva il commissario di nazionalità italiana ed era integralmente formato da connazionali, il «Gabinetto francese», di supporto al commissario francese e composto da soli francesi, e così via. La riforma operata dalla presidenza Prodi ha parzialmente modificato questa situazione, imponendo una maggiore multinazionalità⁽⁵⁶⁾.

Tuttavia, ancora oggi, prima che un *dossier* venga discusso nelle riunioni inter-Gabinetto, accade che i Gabinetti consultino le «rispettive» rappresentanze permanenti e i rispettivi governi per acquisire informazioni circa la loro posizione. Un discorso analogo vale per gli interessi organizzati: alcuni commissari respingono fermamente le pressioni delle *lobbies* di settore, mentre altri intrattengono con esse, per il tramite dei Gabinetti, contatti regolari⁽⁵⁷⁾. Questa prassi alimenta, in particolare presso i servizi amministrativi, il sospetto che gli interventi dei Gabinetti siano finalizzati alla protezione di interessi nazionali.

L'esistenza di un collegamento più o meno stretto tra i Gabinetti e gli Stati membri si presta, però, anche ad una lettura diversa. Innanzi tutto, occorre considerare che, inizialmente, in assenza delle rappresentanze nazionali permanenti (istituite a Bruxelles solo intorno alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso), gli uffici di *staff* dei commissari erano l'unico strumento di contatto tra questi e le rispettive *constituencies nazionali*⁽⁵⁸⁾.

Inoltre, anche oggi che tale ruolo è stato istituzionalmente assorbito dalle rappresentanze permanenti, i Gabinetti sono chiamati a gestire le relazioni con i governi, al fine di fornire ai commissari indicazioni, sugli orientamenti nazionali. La Commissione, benché concepita come istituzione indipendente, necessita di tali indicazioni, da un lato, per poter anticipare la reazione delle autorità legislative (il cui rapporto con la Commissione è disciplinato dall'articolo 173 del Trattato), e dall'altro, per poter rappresentare gli interessi in modo da non incorrere in pressioni di tutti i players⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Si veda *infra*, par. 4.3.

⁽⁵⁷⁾ Cf. J. JOHAN-A. SMITH, *The politics of collegiality*, cit. 40 s.

⁽⁵⁸⁾ Sottolineano questo dato M. DONNELLY-E. RITCHIE, *The College of Commissioners and their Cabinets*, cit. 42.

Consiglio *in primis*) rispetto alle sue proposte; dall'altro, per rafforzare la legittimazione delle proprie decisioni di fronte agli Stati. In altri termini, è vero che le consultazioni con le capitali possono indurre i Gabinetti ad adoperarsi per sostenere gli interessi nazionali ⁽⁵⁹⁾; tuttavia, come è stato osservato, «it would be misleading to see this process as instructions being given to the Commission by a government. More often it is a process of negotiation between Cabinets and their Commissioner's national government on the parameters of their respective position» ⁽⁶⁰⁾.

Pertanto, se correttamente inteso, il compito di collegamento con gli Stati membri assolto da Gabinetti non attenua l'indipendenza dei commissari, ma, piuttosto, serve a fornire al Collegio elementi di valutazione decisivi circa le reazioni nazionali ad una eventuale proposta della Commissione ⁽⁶¹⁾.

Diversa valutazione merita, invece, la consolidata prassi secondo cui i Gabinetti si attivano per sostenere i candidati nazionali nell'assegnazione delle *senior positions* nei servizi. La nomina dei direttori generali e dei direttori (corrispondenti alle posizioni di vertice Ad 16 — Ad 14), di competenza dei commissari, è stata a lungo condizionata dall'esistenza di «quote nazionali», ritenute necessarie per preservare l'«equilibrio geografico» all'interno dei servizi amministrativi ⁽⁶²⁾. Per tanto, secondo una prassi consolidata, i Gabinetti esercitano pressioni e costruiscono tra loro alleanze dirette ad orientare l'assegnazione

⁽⁵⁹⁾ «In the country I know best» è la clausola di stile utilizzata da un commissario o un suo membro di Gabinetto che voglia manifestare ai colleghi la volontà di sostenere un interesse nazionale.

⁽⁶⁰⁾ In tal senso, M. DONNELLY-E. RITCHIE, *The College of Commissioners and their Cabinets*, cit. 45.

⁽⁶¹⁾ Tenere nel debito conto gli interessi nazionali serve, poi, anche ad attenuare il rischio di *non-compliance* da parte degli Stati membri: un governo potrebbe essere retto ad accettare una decisione della Commissione, quando questa non abbia tenuto in alcun conto gli interessi di quello Stato. In senso analogo alla opinione manifestata nel testo, D. BARON, *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, in *The European Administration* ed. by S. Cassese, Bruxelles, 1987, 47: «si l'on prend le terme 'national' dans le sens de 'politique' ou 'diplomatique', ce qui peut se justifier au sein d'une institution d'organisation internationale, les cabinets représentent bien, tant dans leur composition que dans leur méthodes, la réintroduction du national dans le communautaire».

⁽⁶²⁾ Questa consuetudine è stata avallata anche dalla Corte di giustizia, nella causa 282/81, *Rugusa*, 26 aprile 1983, in *Racc.*, 1983, 1245. Le interferenze dei Gabinetti nelle procedure di promozione e di nomina sono ampiamente documentate in V. WILLIS, *Britons in Brussels*, cit., 70 ss.

delle posizioni chiave all'interno delle direzioni generali. Ne è derivata, in molti casi, la prevalenza di considerazioni di ordine politico rispetto al criterio meritocratico.

Questa prassi è ora contrastata dalle norme sul reclutamento approvate nel 2004. Da una parte, lo statuto dei funzionari vigente esclude espressamente il criterio di selezione fondato sulla nazionalità ⁽⁶³⁾. Dall'altro, le linee guida per il reclutamento degli alti funzionari stabiliscono l'eliminazione del sistema delle «quote nazionali» ⁽⁶⁴⁾. Tali novità, associate ai recenti cambiamenti in materia di composizione dei Gabinetti, sembrano, dunque, orientate a modificare l'immagine di *enclaves* nazionali comunemente associata agli uffici di *staff* dei commissari.

4. Il ruolo del Gabinetto del presidente si distingue da quello degli altri *commissions' cabinets* per la rilevanza dei compiti di coordinamento al primo assegnati. Innanzi tutto, è tramite il suo ufficio privato che il presidente realizza quello scambio di informazioni tra commissari che garantisce la collegialità dell'azione della Commissione. Inoltre, l'ufficio di *staff* del presidente esercita una decisiva influenza sulle riunioni preparatorie dei Gabinetti, da cui dipende in massima parte il coordinamento orizzontale tra i portafogli. In terzo luogo, l'ufficio del presidente ha il compito di monitorare l'azione complessiva dell'apparato amministrativo. L'importanza di tali attribuzioni giustifica le maggiori dimensioni del Gabinetto presidenziale.

Queste specificità rendono lo studio dei Gabinetti presidenziali — imitato, qui, agli anni 1985-2004 — particolarmente rilevante ai fini della presente indagine: l'analisi del ruolo da essi svolto durante le diverse presidenze fornisce una interessante chiave di lettura per comprendere il funzionamento interno della Commissione e le ragioni che hanno condotto al rinvio della riorganizzazione interna dell'istituzione, fino alla riforma Prodi del 2000. Come si vedrà, tre sono i dati che emergono con particolare evidenza: a) la capacità del Gabinetto

⁽⁶³⁾ Art. 27, regolamento n. 723/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità europee e il regime applicabile agli altri agenti di dette Comunità (c.d. nuovo Statuto dei funzionari).

⁽⁶⁴⁾ *Document synoptique sur la politique concernant les fonctionnaires d'encadrement supérieur*, Sec(2004) 1352/2, 25 ottobre 2004, par. 3.3: «The Commission does not apply quotas at any level of posts for its officials. Furthermore, the nationality of an outgoing post-holder may not be a factor in the appointment of a new occupant of a post».

Delors di aggirare le difficoltà di coordinamento interno e far avanzare rapidamente i *dossiers* più importanti nasconde e, in parte, accentua le inefficienze dell'apparato; b) il Gabinetto Santer opta per un più rigoroso rispetto delle procedure interne e dell'autonomia delle direzioni generali, ma non riesce — attraverso i *Groups de commissaires* e le *resaux* di direttori generali — a garantire un soddisfacente coordinamento interno; c) la presidenza Prodi avvia una riorganizzazione complessiva della Commissione, nel tentativo di ovviare ai problemi di funzionamento emersi al termine della presidenza Delors; in questa riorganizzazione si inscrive la riforma dei Gabinetti, che aspira ad una più netta distinzione tra politica e amministrazione, ma finisce per indebolire i compiti di coordinamento dei Gabinetti.

4.1. Alla fine degli anni Settanta, il Rapporto Spierenburg, nell'analizzare l'organizzazione e il funzionamento della Commissione, descrive questa istituzione come un apparato largamente inadeguato, caratterizzato da una accentuata frammentazione organizzativa e da un coordinamento interno insufficiente⁽⁶⁵⁾. Le raccomandazioni contenute in quel rapporto restano, però, in larga parte inattuate⁽⁶⁶⁾. Pertanto, quando Pascal Lamy, capo di Gabinetto *in pectore*, viene inviato da Delors, alcuni mesi prima del suo insediamento, a Bruxelles per verificare il funzionamento della Commissione, la necessità di una riforma appare evidente.

L'attesa riorganizzazione dell'istituzione sovranazionale, però, non viene avviata, né figurerà mai nell'agenda politica della presidenza Delors. L'approccio seguito da Delors e Lamy è pragmatico. Il principale problema organizzativo è rappresentato dall'inadeguatezza del coordinamento interno: la coerenza complessiva dell'azione politico-amministrativa è bassa ed il grado di *cloisonnement* tra i servizi amministrativi molto elevato⁽⁶⁷⁾. Il rimedio viene allora individuato

⁽⁶⁵⁾ Come rileva il Rapporto Spierenburg, cit. 9.

⁽⁶⁶⁾ Il principale risultato della riorganizzazione è stata la soppressione di 48 delle 339 unità amministrative di base. S. NUTTALL-E. NOTT, *The Functioning of the Commission of the European Communities in Memorandum J.D.B. Mitchell* ed. by S.J. Bates *et al.*, London, 1983, 113.

⁽⁶⁷⁾ Il problema era già stato esattamente rilevato, alcuni anni, prima da D. COOMES, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, cit. 251: «the Secretariat can have only limited effectiveness in 'chasing up' individual commissioners and their departments when these have failed to measure up to the objectives set up by the Commission as a whole. It is certainly part of the Secretariat's task to maintain a

nella valorizzazione dell'altro strumento di coordinamento disponibile: i poteri del presidente e del suo Gabinetto.

Questa scelta determina profondi cambiamenti nel funzionamento della Commissione, innescando una triplice tendenza: di accentramento dei poteri di indirizzo e controllo nell'ufficio del presidente; di interferenza del Gabinetto presidenziale nell'attività amministrativa; di potenziamento dei compiti di preparazione delle decisioni collegiali da parte dei Gabinetti.

Sotto il primo profilo, al Gabinetto presidenziale viene affidato il compito di monitorare accuratamente l'azione di tutti i servizi amministrativi, per verificarne la conformità agli indirizzi presidenziali. L'importanza del ruolo assegnato al Gabinetto è sottolineata dall'incremento nel numero di componenti: dai sette membri dell'ufficio privato del presidente Jenkins, il numero aumenta addirittura a dodici nel Gabinetto Delors⁽⁶⁸⁾. La selezione dei componenti viene compiuta direttamente da Lamy, garante dell'eccellenza e dell'autorevolezza del Gabinetto⁽⁶⁹⁾. Vige, inoltre, un rigido criterio gerarchico: tutte le attività dell'ufficio sono sottoposte alle direttive e alla supervisione del capo di Gabinetto.

I poteri di indirizzo, vengono da Delors accentrati e delegati a Pascal Lamy, suo capo di Gabinetto. Questi funge da unico portavoce di Delors all'interno dell'apparato ed opera come esclusivo canale di accesso al presidente⁽⁷⁰⁾. Grazie alla sua abilità, Lamy giunge ad orientare l'attività di consulenza strategica e politica fornita a De-

timetable for the performance of settled programmes and to see to it that the Commission carries out a regular review of all its various activities. Here too, however, its role is strictly bureaucratic — it cannot compensate for the absence of interest or of action on the part of the Commission itself».

⁽⁶⁸⁾ La composizione del Gabinetto dei commissari, invece, aumenta di una sola unità, da sei a sette.

⁽⁶⁹⁾ Lo stesso Lamy, nei sei mesi che precedono l'insediamento di Delors, avvenuto il 1° gennaio 1985, si incarica di selezionare i membri del Gabinetto. Nel 1987-1988, con il lancio del «pacchetto» finanziario, buona parte dei componenti cambia. I nuovi membri vengono ancora una volta selezionati da Lamy, che resta al suo posto insieme all'altro membro-chiave del Gabinetto, Lamouretoux.

⁽⁷⁰⁾ A seguito del ritiro di Emile Noël nel 1987, il nuovo segretario generale David Williamson accettò di riferire al presidente tramite il suo *chef de cabinet*.

lors⁽⁷¹⁾ e, soprattutto, a controllare l'ordine del giorno delle riunioni della Commissione⁽⁷²⁾.

Veniamo alla seconda tendenza: l'ingerenza del Gabinetto nell'attività dei servizi amministrativi. Nei primi anni, Delors e Lamy si dedicano alla paziente costruzione di una vasta rete di funzionari (per lo più francesi ed in parte 'paracadutati' dallo stesso Gabinetto presidenziale⁽⁷³⁾), che vengono collocati nei posti chiave dell'apparato⁽⁷⁴⁾. Il Gabinetto Delors diviene lo snodo centrale di questa «amministrazione parallela». Per suo tramite, Lamy e il suo *team* riescono ad interferire nell'attività dei servizi amministrativi e ad agire, ove necessario, l'ordinaria linea di comando, per indirizzare direttamente l'operato dei singoli funzionari. Nessuno dei *dossiers* principali sfugge all'attenzione del Gabinetto Delors, che riesce così ad orientare il processo decisionale già nella fase iniziale di elaborazione, svolta presso le direzioni generali⁽⁷⁵⁾.

(71) Tale compito viene solo in minima parte svolto dal Gabinetto presidenziale, gravato principalmente da compiti informativi e di coordinamento interno. Nel 1989 Delors istituisce la *Cellule de Prospective* (Sec(89)1018 final, 13 luglio 1989), che prende il posto del *Central Advisory Group* creato dal suo predecessore Jenkins. La *Cellule*, disegnata sul modello del *Commissariat Général du Plan* ed affidata alla direzione del francese Jérôme Vignon, viene incaricata di fornire consulenza politica alla Commissione, cioè di fatto al presidente. Le idee avanzate dalla *Cellule* vengono, però, prima discusse con Lamy e, solo dopo il suo vaglio, sottoposte a Delors (cf. K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors: the Politics of Shared Leadership*, Basingstoke, 1999, 52, e, con specifico riferimento alla preparazione del Libro bianco del 1993 su crescita, competitività e impiego, H. Drax, *Jacques Delors: Perspectives on a European Leader*, London, 2000, 131 s.).

(72) Di regola, i commissari devono comunicare al presidente ogni argomento di cui chiedono l'iscrizione all'ordine del giorno con un congruo preavviso (che è di nove giorni, secondo la formulazione dell'attuale art. 6, co. 3, teg. interno). Lamy si serve di questa previsione per concordare in via preventiva le modalità di presentazione ed i contenuti del tema da discutere, oltre che per evitare l'inserimento nell'ordine del giorno dei *dossiers* che non risultino graditi al presidente.

(73) Alcuni membri del Gabinetto presidenziale vengono 'paracadutati' in posizioni chiave delle direzioni generali a seguito del 'rimpasto' avvenuto nel 1987-1988. Lo stesso accade, in misura ancor più cospicua, al termine del primo mandato della Commissione Delors. A riguardo, K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, cit., 116 s. In generale, sul fenomeno del *parachutage*, A. STEVENS con H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats? The Administration of European Union*, Basingstoke, 2001, 84 ss.

(74) A proposito del *network* costituito da Delors e Lamy, C. GRANT, *Delors: Inside the House that Jacques Built*, London, 1994, 101 ss.

(75) G. Ross, *Sliding into Industrial Policy: Inside the European Commission*, in

La terza tendenza, infine, riguarda il potenziamento dell'attività di preparazione delle decisioni della Commissione. Le riunioni settimanali dei capi-Gabinetto divengono, sotto la guida del Gabinetto Delors, sedi decisionali molto efficienti, capaci di ridurre al minimo i punti rimessi alla discussione del Collegio. Nonostante la presidenza spetti al segretario generale, Lamy riesce ad esercitare, specie dopo il ritiro di Emile Noël, una notevole influenza sull'andamento dei lavori delle riunioni dei capi di Gabinetto⁽⁷⁶⁾. Inoltre, la volontà di dirimere le questioni ancora aperte prima del loro approdo al tavolo del Collegio induce il Gabinetto Delors a ricorrere con frequenza sempre maggiore agli *special chefs' meetings*⁽⁷⁷⁾. Proprio a partire dal 1985, tali riunioni vengono presiedute da un membro del Gabinetto presidenziale⁽⁷⁸⁾, che ha dunque uno strumento in più per modificare i testi elaborati dalle direzioni generali e accelerare il raggiungimento del consenso. Nell'era Delors, dunque, l'efficienza deliberativa delle riunioni inter-Gabinetto rende eccezionalmente produttiva la Commissione, consentendo di attuare l'intenso programma legislativo necessario per il completamento del mercato unico.

Dalle tre tendenze illustrate traspare il pragmatismo della strategia prescelta da Delors e Lamy in relazione al funzionamento della Commissione: creare una linea di comando diretta tra il presidente e le unità amministrative ed accrescere il coordinamento e l'efficienza decisionale ricorrendo a meccanismi informali, piuttosto che ad una complessiva revisione dell'assetto organizzativo⁽⁷⁹⁾.

Questa strategia, tuttavia, evidenzia presto i suoi limiti. Da una parte, ingenera una confusione di ruoli e competenze: l'interventismo del Gabinetto presidenziale (e di altri Gabinetti dell'epoca) offusca la

French Politics and Society, 1993, n. 1, 20 ss., offre una istruttiva illustrazione delle vicende che hanno portato all'approvazione di un documento strategico in materia di politica industriale. L'approvazione di tale documento, fortemente voluto da Delors, è stata pesantemente condizionata dal costante intervento del suo Gabinetto nelle varie fasi del processo decisionale.

(76) Sul rapporto, all'inizio conflittuale, poi cooperativo, tra Emile Noël e Pascal Lamy, e sulla successiva cooperazione tra Lamy e David Williamson nell'ambito dei riunioni dei capi-Gabinetto, K. Endo, *The Presidency of the European Commission under Jacques Delors*, cit., 43 s. e 117 s.

(77) Se ne contano, in quegli anni, tra le sei e le dieci a settimana.

(78) Cf. M. CMT, *The European Commission*, cit., 155.

(79) Una conferma indiretta si ricava dalla circostanza che gli incontri tra Delors e i direttori generali avvenivano piuttosto di rado, con cadenza semestrale (come riferisce G. Ross, *Sliding into Industrial Policy*, cit., 31).

distinzione tra politica e amministrazione, comprimendo e talora svuotando l'autonomia gestionale dei direttori generali. Dall'altro, l'esigenza di «manutenzione» della macchina amministrativa viene trascurata, e ciò accentua la sclerosi delle procedure. La questione della riforma interna, sollevata dal Rapporto Spierenburg sul finire degli anni Settanta, finisce così per riproporsi con urgenza ancora maggiore al termine del decennio di presidenza di Jacques Delors⁽⁸⁹⁾.

4.2. Al principio del suo mandato, la Commissione Santer si trova ad affrontare una duplice priorità: ridimensionare il ruolo dei Gabinetti, per eliminare le distorsioni prodotte dal «metodo Delors», e, al contempo, affrontare la questione della riorganizzazione interna, aggravata dal disinteresse del suo predecessore.

La sistemica interferenza del Gabinetto Delors (e di altri che ne avevano seguito l'esempio) nell'attività delle direzioni generali aveva prodotto un profondo logoramento nei rapporti tra gli uffici di *staff* del Collegio e i servizi amministrativi. Analogamente, l'accentramento del potere di indirizzo nel Gabinetto presidenziale ed il suo esercizio tramite un circuito amministrativo informale aveva determinato la sostanziale disapplicazione di talune regole procedurali⁽⁹⁰⁾. Pertanto, il presidente Santer ed il suo capo di Gabinetto Jim Cloos optano,

(89) Si veda, a riguardo, la parziale autocritica di Lamy, riportata in C. GRANT, *Delors: Inside the House that Jacques Built*, cit. 114: «Probably we should have changed the structure of the institution, but we thought it wasn't a priority. The problem is that the structure spend too much time managing tasks and not enough time on the tasks themselves. The circuits are too complicated, there's too much paper. The bureaucratic noise of the house is too loud compared with what it produces».

(90) «By relying excessively on informal channels, the formal channels have become atrophied and the moral of senior officials have suffered»: questa l'opinione di un funzionario della Commissione, riportata in C. GRANT, *op. cit.*, 112. Dello stesso tenore il punto di vista di un funzionario del Segretariato generale, intervistato nel marzo 1994: «cabinets are more powerful now, and that is certainly a consequence of Delors. His own cabinet is very active, and other cabinets are responding. There's a large amount of power in the hands of a group of people whose expertise and experience are quite variable. The problem will have to be dealt with by the next President» (in J. PETERSON, *The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective*, in *JEEP*, 1999, n. 1, 56). Sulle conseguenze del disinteresse di Delors per la questione amministrativa, si veda anche M. CNU, *The European Commission*, cit., 180 s. e 192 ss.

anche sulla scorta di indagini interne⁽⁹¹⁾, per una sensibile limitazione del potere dei Gabinetti, in *primis* di quello presidenziale.

La visione accentratrice di Delors viene, perciò, accantonata. I commissari ed i rispettivi Gabinetti curano, in piena autonomia, i rapporti con i rispettivi servizi, senza subire pressioni da parte dell'ufficio privato di Santer. Inoltre, il Gabinetto del presidente non tenta di dar vita ad alcuna «amministrazione parallela» di cui avvalersi per condizionare le decisioni delle unità amministrative⁽⁹²⁾. Al contrario, nella Commissione Santer, i rapporti tra Gabinetti e direzioni generali sono ispirati ad un maggior rispetto dei ruoli: «notably fewer charges of terrorism, or sabotage of the work of the service by headstrong members of cabinets, were heard during the Santer era»⁽⁹³⁾.

Anche il compito di preparazione delle decisioni collegiali gravante sui Gabinetti si alleggerisce, per il convergere di tre ragioni.

In primo luogo, l'efficienzismo decisionale che caratterizzava la Commissione Delors si attenua. La Commissione, guidata negli anni della presidenza Santer dal motto *Less action, but better action*, ha appena esaurito il grande sforzo legato alla realizzazione del mercato unico e, pur avendo davanti a sé altri obiettivi importanti (la Conferenza intergovernativa del 1996, l'unione monetaria, l'ulteriore allargamento), non deve far fronte ad un programma normativo particolarmente intenso.

Una seconda ragione risiede nel diverso modo di intendere il principio collegiale. Nelle riunioni preparatorie dei Gabinetti, i membri del team guidato da Lamy utilizzavano tutte le risorse a loro disposizione per raggiungere un accordo sui *dossiers* controversi, prima del loro approdo al tavolo dei commissari. La ricerca del consenso da parte del Gabinetto Santer è, invece, meno pressante. Un

(91) Su incarico della terza Commissione Delors, un gruppo coordinato dal commissario Karel Van Miert (allora responsabile della politica del personale e amministrazione, oltre che della concorrenza) conclude nel 1995 i propri lavori riconoscendo la necessità di una più stretta cooperazione tra i commissari e le direzioni generali, e suggerendo di ridurre le dimensioni dei Gabinetti, per limitarne la continua interposizione; cfr. K. VAN MIERT, *Le Marché et le Pouvoir*, Bruxelles, 2000, 74 s.

(92) A differenza di Delors, che poteva contare su una consistente presenza di francesi nei servizi amministrativi della Commissione, Santer, essendo di nazionalità lussemburghese, non avrebbe avuto a disposizione una rete nazionale di funzionari comparabile: al termine degli anni Novanta, meno dell'uno per cento dei funzionari di grado A della Commissione proveniva dal Lussemburgo (J. IOANA-A. SACTI, *The politics of collegiality*, cit., 44).

(93) J. PETERSON, *The Santer era*, cit., 56.

maggior numero di decisioni controverse giunge in Collegio per la discussione nel merito. Ciò accade non solo perché il minor carico decisionale lascia spazio alla discussione, ma anche perché la collegialità viene intesa come protratta ricerca del consenso⁽⁸⁵⁾.

In terzo luogo, la Commissione Santer affida la funzione di coordinamento orizzontale non solo alle riunioni dei Gabinetti, ma anche ad altri meccanismi. Vengono istituiti sei *Groupes de Commissaires*, per favorire la definizione di orientamenti convergenti in settori politici contigui⁽⁸⁶⁾, e sei *réseaux* di direttori generali, per superare l'eccessivo frazionamento tra direzioni generali. Questi organi informali di coordinamento, però, divengono mere sedi di scambio di informazioni, con la conseguenza che «by no means was the coordination problem solved under Santer, and it remained one of the Commission's most glaring weaknesses»⁽⁸⁷⁾.

Oltre al tentativo di limitare il potere dei Gabinetti, la presidenza di Jacques Santer presta attenzione ad altri aspetti del funzionamento interno. Un'altra differenza rispetto alla presidenza Delors è, infatti, rappresentata dall'elevata priorità che la nuova presidenza assegna alla riorganizzazione della Commissione.

Ben tre sono le iniziative riformistiche di quegli anni. La prima — *Sound and Efficient Management* (Sem 2000) — risale al 1995 e mira ad introdurre misure per migliorare la gestione interna delle risorse finanziarie. La seconda — *Modernisation of Administration and Per-*

(85) Ne deriva una interessante ed apparentemente contraddittoria — conseguenza empirica: durante la presidenza Santer, il numero di votazioni da parte del Collegio si riduce sensibilmente rispetto al periodo precedente. Una spiegazione viene avanzata da J. JOANA-A. SMITH, *op. cit.*, 38, dove si riporta l'affermazione di un diretto osservatore, secondo cui «under Santer, the college became a cosy club where it became commonplace to say 'we don't want to push things to a vote. It's not collegial to vote'».

(86) I Gruppi di commissari, istituzionalizzati da Santer, erano già presenti, in forma embrionale, nell'Alta Autorità e nella prima Commissione, nella quale erano composti ciascuno da tre membri, essi, però, non avevano una grande importanza. S. CASSESE-G. DELLA CANAVERA, *The Commission of the European Economic Community: the Administrative Ramifications of its Political Development* (1957-1967), in *Annuario per la storia amministrativa europea - Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea*, cit., 81. Tali gruppi furono poi utilizzati con maggiore continuità a partire dalla Commissione Ortoli (1973-1977), per preparare le decisioni più importanti, «on ad hoc basis» (S. NUTTAL-E. NOEL, *The Functioning of the Commission of the European Communities*, cit., 109).

(87) J. PETERSON, *The Santer era*, cit., 57.

sonnel Policy (Map 2000) — lanciata nel 1997 ed affidata all'attuazione volontaria delle singole direzioni generali, ha ad oggetto la semplificazione ed il decentramento delle procedure amministrative e di gestione del personale. L'ultima in ordine temporale — *Designing the Commission of Tomorrow* (Decode) — è l'iniziativa più importante. Nel 1998 si procede, sotto l'impulso del nuovo segretario generale Carlo Trojan, ad una analitica ricostruzione delle funzioni, dell'organizzazione e delle risorse della Commissione, in preparazione di una complessiva riorganizzazione che avrebbe dovuto condurre all'assegnazione di compiti rilevanti ad agenzie specializzate. Tuttavia, la forte opposizione del personale (che il 30 aprile 1998 paralizza il funzionamento delle istituzioni comunitarie con un imponente sciopero) e la crisi politica della Commissione Santer (risoltasi con le dimissioni del marzo 1999) impediscono di portare a termine l'ambizioso progetto⁽⁸⁸⁾. Il problema della riforma interna resta, perciò, ancora una volta irrisolto.

In definitiva, la presidenza Santer segna un «ritorno alla normalità» sotto un duplice profilo. Per un verso, il sistema di governo dell'apparato imperniato sul Gabinetto Delors viene rimesso e gradualmente soppiantato dai preesistenti equilibri tra politica e amministrazione all'interno dell'istituzione sovranazionale. Per altro verso, i tentativi compiuti da Jenkins per riorganizzare la Commissione, accantonati per un decennio, vengono riavvii da Santer, ma anche in questo caso con scarsi risultati. Quella restaurata da Santer è, di conseguenza, una «normalità» insoddisfacente. Al tradizionale *cloisonnement* settoriale tra portafogli e direzioni generali, si aggiunge, proprio a causa del depotenziamento dei Gabinetti, uno «scollamento» trasversale tra il Collegio e i servizi amministrativi⁽⁸⁹⁾. Il ridotto

(88) Sulle riforme amministrative avviate dalla Commissione Santer, si vedano, tra gli altri, A. STEVENS con H. STEVENS, *Brussels Bureaucrats?*, cit., 186 ss.; L. CRAW, *The Commission*, in *Developments in the European Union* ed. by L. CRAW-D. DINAN e N. NUGENT, Basingstoke, 1999, 44 ss.; e D. SPENCKE, *Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Commission*, in *JEPF*, 2000, n. 1, 1 ss.

(89) Lo «scollamento» tra la dimensione politica e la dimensione amministrativa, prodottosi in quegli anni, è sghemmatizzato dalla relazione del Comitato degli esperti indipendenti che porta alle dimissioni della Commissione Santer. Vi si legge, infatti, che «la separazione tra responsabilità politica dei Commissari (per le decisioni politiche) e responsabilità amministrativa dei direttori generali e dei singoli servizi (per l'attuazione delle politiche) non dovrebbe essere portata agli estremi. Come affermato in precedenza, il comitato ritiene che i Commissari debbano sforzarsi costantemente di

apporto dei Gabinetti all'efficienza e coesione interna aggravava la persistente inadeguatezza dei meccanismi di governo dell'apparato amministrativo.

4.3. Le dimissioni della Commissione Santer, il 15 marzo 1999 portano la riforma della Commissione al primo posto nell'agenda della nuova Commissione. Il presidente Romano Prodi dà avvio ad una vasta riorganizzazione interna, che interessa molteplici aspetti, quali il metodo di lavoro, la gestione del personale, il sistema dei controlli interni ⁽⁹⁰⁾. Nell'ambito di questo processo di cambiamento si colloca anche la revisione del sistema dei Gabinetti. La riorganizzazione di questi uffici, considerati ancora troppo potenti, persegue quattro obiettivi: limitarne le dimensioni, accentuarne la connotazione sovranazionale, definire in modo più chiaro la distinzione di ruoli rispetto ai servizi e, infine, ridurre il coinvolgimento nell'attività di rifiutura dei testi legislativi ⁽⁹¹⁾.

Il primo intento si concretizza nella decisione — sancita nelle *Rules governing the formation of Member's offices*, allegate al codice di condotta dei commissari — di ridurre il numero di funzionari di grado A a nove per il Gabinetto presidenziale (a fronte degli undici del Gabinetto Santer) ed a sei per gli altri Gabinetti (numero che in precedenza era aumentato fino a sette). Si stabilisce, inoltre, che il personale di supporto amministrativo e di segreteria non possa superare le dieci unità (con un massimo di due funzionari di grado B) per i Gabinetti dei commissari e le quindici unità (con un massimo di tre

essere informati in merito all'operato e alle omissioni delle Direzioni generali che ad essi fanno capo, così come i direttori generali debbono mantenere informati i Commissari in merito alle principali decisioni che essi adottano o di cui vengono a conoscenza. L'esigenza della reciproca informazione implica che i Commissari siano informati e siano responsabili di quanto accade all'interno dei loro servizi, quanto meno a livello del direttore generale» (Comitato di esperti indipendenti, *Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea*, 15 marzo 1999, punto 9.3.4.). Sulle ragioni che hanno condotto alla crisi della Commissione Santer, E. Carr, *Crisi della Commissione ed evoluzione del sistema istituzionale europeo*, in G.d.a., 1999, 593 ss., e P. Ckrag, *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*, in ELS, 2000, n. 2, 98 ss.

⁽⁹⁰⁾ Libro bianco, *La Riforma della Commissione*, Com (2000) 200 def., 18 marzo 2000.

⁽⁹¹⁾ Alcuni di questi obiettivi sono espressamente enunciati nei disordinati da Romano Prodi all'inizio del suo mandato (ad esempio, nel suo intervento al Consiglio europeo di Colonia del 3 giugno 1999).

funzionari di grado B) per il Gabinetto presidenziale. Si nega, infine, la possibilità di utilizzare personale ausiliario, esperti nazionali o altra forma di personale esterno o distaccato ⁽⁹²⁾. Le dimensioni degli uffici di *staff* vengono, dunque, rigorosamente delimitate.

Il secondo obiettivo — accentuare la connotazione sovranazionale dei Gabinetti — si traduce in tre misure. Innanzi tutto, si stabilisce che nel Gabinetto debbano essere rappresentate almeno tre nazionalità (in precedenza, la regola non formalizzata era quella di almeno un membro straniero) e che il capo o vice-capo di ciascun Gabinetto debba avere nazionalità diversa dal commissario ⁽⁹³⁾. In secondo luogo, viene introdotto il principio del reclutamento *in-house*: almeno cinque dei nove membri del Gabinetto del presidente e tre dei sei membri degli altri Gabinetti devono essere individuati tra i funzionari della Commissione, mentre gli *outsiders* non possono essere più di quattro nel Gabinetto presidenziale e tre negli uffici privati degli altri commissari ⁽⁹⁴⁾. In terzo luogo, Prodi tenta di limitare l'ingerenza dei Gabinetti nelle procedure di assegnazione degli incarichi amministrativi più elevati: le nuove norme sul reclutamento, approvate nel periodo conclusivo della presidenza Prodi, escludono espressamente il criterio di selezione fondato sulla nazionalità ed eliminano, come anticipato, il sistema delle quote nazionali ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹²⁾ Si ammette, invece, sia pure entro margini molto ristretti, il ricorso a consulenti speciali (*special advisers*), che, però, formalmente non sono parte dell'ufficio di Gabinetto.

⁽⁹³⁾ Prodi stesso affida la guida del proprio Gabinetto ad un non italiano: prima all'irlandese David O'Sullivan, e più tardi, quando questi nel maggio 2000, viene nominato segretario generale, al francese Michel Pétre. In merito alla composizione complessiva dei Gabinetti presidenziali esaminati, può poi osservarsi quanto segue. Ad un Gabinetto Delors molto compatto e di stampo chiaramente francese (nel 1991, solo tre dei dodici componenti avevano diversa nazionalità e compiuti di fatto secondari), succede un Gabinetto presidenziale, al servizio di Jacques Santer, nel quale, nel 1999, risultano esser rappresentate ben nove nazionalità (su undici componenti). La composizione multinazionale del Gabinetto Prodi è meno accentratrice rispetto al Gabinetto Santer: i membri non italiani sono cinque su nove.

⁽⁹⁴⁾ Inoltre, con l'eccezione di un assistente/segretario personale del commissario, tutto il personale di segreteria e supporto amministrativo (funzionari di grado B e C) deve essere reclutato all'interno della Commissione.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. art. 27 dello statuto dei funzionari e Segretario generale, *Document synoptique sur la politique concernant les fonctionnaires d'encadrement supérieur*, Sec(2004) 1352/2, 25 ottobre 2004, par. 3.3. Per arginare, poi, la prassi del *paracadutaggio*, fonte di malumori dei servizi nei confronti dei Gabinetti, nel codice di condotta dei commissari si ribadisce il principio che l'inserimento dei membri dei Gabinetti negli

In relazione al terzo obiettivo — la distinzione dei ruoli tra Gabinetti e servizi, al fine di evitare l'ingerenza dei primi nell'attività dei secondi — vengono introdotte diverse novità. Innanzi tutto, gli uffici di *staff* dei commissari, fino ad allora riuniti nell'edificio della presidenza, vengono trasferiti presso le direzioni generali (nell'edificio Breydel resta il solo Gabinetto del presidente); secondo un'opzione che ricalca il modello ministeriale⁽⁹⁷⁾. Si tenta, in tal modo, di migliorare il coordinamento verticale, per rimediare al difetto di controllo dei commissari sui servizi, emerso in occasione della crisi della Commissione Santer.

Un altro elemento di novità è rappresentato dalla distinzione di ruoli e competenze tracciata nel codice di condotta dei commissari e dei dipartimenti⁽⁹⁷⁾. Vi si detta una articolata disciplina dei rapporti tra politica e amministrazione, che informa tali rapporti ai principi di lealtà, fiducia reciproca e cooperazione (con conseguente obbligo di reciproca informazione e consultazione tra Gabinetti e dipartimenti)⁽⁹⁸⁾. Per sottrarre ai Gabinetti la responsabilità esclusiva del coordinamento verticale, si sollecita l'organizzazione di incontri mensili tra il direttore generale ed il commissario e di incontri congiunti tra i direttori generali e i capi dei Gabinetti su questioni di particolare

organici delle direzioni generali deve avvenire secondo le ordinarie regole di reclutamento definite dallo statuto dei funzionari (cfr. *Code of conduct for commissioners*, 18 settembre 1999, 14).

⁽⁹⁷⁾ Di «ministerialism» parla J. PETERSSON, *The Prodi Commission. Fresh start or free fall?*, in *The Changing European Commission* ed. by Dimitrakopoulos, Manchester, 2004, 25.

⁽⁹⁸⁾ Si tratta del prevalente *Code of conduct for commissioners and departments*, Sec(1999)1481, 18 settembre 1999, modificato nel febbraio 2004, a seguito della crisi Eurostat (si veda, in proposito, la Comunicazione della Commissione, *Completing the reform mandate: progress report and measures to be implemented in 2004*, COM(2004) 93 def., 10 febbraio 2004, par. 4.2), ed ora trasluso nel *Code of conduct for commissioners* approvato dalla Commissione Barroso nel novembre 2004.

⁽⁹⁹⁾ In particolare, in base al codice di condotta dei commissari e dei dipartimenti, i Gabinetti devono: a) informare i servizi delle iniziative amministrative; b) consultare i servizi che possano avere un impatto diretto sulle attività amministrative; c) monitorare la loro attuazione, senza interferire nell'attività dei dipartimenti. I dipartimenti, dal canto loro, devono: a) attuare le priorità e gli indirizzi definiti a livello politico; b) informare costantemente il commissario e consultarlo quando un atto di gestione comporti l'assunzione di una scelta politica; c) contribuire alla definizione degli indirizzi politici, proponendo opzioni strategiche, fornendo al commissario consulenza in ordine a specifiche decisioni politiche e garantendo tutte le informazioni di base necessarie.

importanza⁽⁹⁹⁾. Si stabiliscono, infine, alcuni vincoli diretti a garantire il rispetto dei canali gerarchici di comunicazione⁽¹⁰⁰⁾.

Il quarto obiettivo — ridurre il coinvolgimento dei Gabinetti nell'attività di rifinitura dei testi legislativi — è strettamente connesso ai due precedenti. Serve, infatti, da un lato, a «disintermediare» i Gabinetti, cioè a ridurre il peso decisionale per sottrarli alle pressioni degli interessi nazionali; dall'altro, ad evitare contrasti e sovrapposizioni di competenze con le direzioni generali, cui compete l'elaborazione delle proposte.

In tale prospettiva, stabilito che i Gabinetti debbano astenersi dal trattare le questioni tecniche dei *dossiers*, affidate in via esclusiva alle direzioni generali, la Commissione Prodi procede ad una rivisitazione complessiva del sistema di coordinamento interno. Nel nuovo disegno⁽¹⁰¹⁾, la responsabilità del coordinamento inter-servizi spetta, in prima istanza, al dipartimento competente, cioè alla direzione generale che assume l'iniziativa e cura il fascicolo⁽¹⁰²⁾, e, in seconda istanza, al Segretariato generale. Questi deve, da un lato, contribuire alla preparazione delle decisioni della Commissione, svolgendo attività di mediazione e consulenza prima che i documenti siano sottoposti al Collegio: «this will help [...] to prevent a subsequent proliferation of special Chefs de cabinet meetings»⁽¹⁰³⁾; dall'altro, organizzare, ove necessario, incontri congiunti tra le direzioni generali e i Gabinetti, per giungere ad un «partial replacement of the special meetings of the Chefs de cabinet»⁽¹⁰⁴⁾.

⁽⁹⁹⁾ Il codice di condotta dei commissari e dei dipartimenti, inoltre, prevede la definizione di accordi tra Gabinetti e dipartimenti per stabilire il riparto di compiti in relazione a questioni di rilevanza secondaria, quali la gestione della corrispondenza del commissario, la produzione di note informative, la redazione dei discorsi del commissario, la rappresentanza del commissario e l'organizzazione delle sue missioni.

⁽¹⁰⁰⁾ Il codice di condotta dei commissari e dei dipartimenti stabilisce che la richiesta di un Gabinetto rivolta a servizi esterni al portafoglio del commissario debba, in linea di principio, essere inoltrata tramite il Gabinetto del commissario responsabile; i dipartimenti non possono intrattenere contatti diretti con i Gabinetti di altri commissari e, qualora ciò accada, devono informarne i rispettivi Gabinetti.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. Commissione europea, *Closer internal coordination*, 18 settembre 1999.

⁽¹⁰²⁾ Sul dipartimento competente ricade, in particolare, la responsabilità della consultazione degli altri servizi interessati nelle fasi iniziali della elaborazione del *dossier*.

⁽¹⁰³⁾ Commissione europea, *Closer internal coordination*, cit., par. 2.2.

⁽¹⁰⁴⁾ Commissione europea, *Closer internal coordination*, cit., par. 6.

I compiti assegnati al Segretariato generale, dunque, in larga parte si sovrappongono a quelli tradizionalmente assunti dai Gabinetti.

Il ridimensionamento degli uffici di *staff* come uffici di coordinamento è confermato, altresì, dalla 'dequotazione' delle riunioni speciali dei Gabinetti: efficacemente utilizzate dai precedenti Gabinetti presidenziali — specialmente dal Gabinetto Delors — per prevenire l'insorgere di conflitti e giungere alla definizione di compromessi sui *dossiers* più controversi, tali riunioni, durante la presidenza Prodi, vengono convocate solo occasionalmente ⁽¹⁰⁵⁾.

Nel complesso, i cambiamenti introdotti dalla Commissione Prodi producono un sensibile indebolimento del sistema dei Gabinetti. Rispetto all'epoca della presidenza Delors, il loro contributo all'efficiente funzionamento dell'apparato si riduce sia sul piano del coordinamento verticale, sia sul piano del coordinamento orizzontale. Sotto il primo profilo, la prassi degli *interfiring cabinets* viene erosa dai più frequenti contatti tra commissari e direttori generali e, soprattutto, dalla più rigorosa distinzione di competenze rispetto ai servizi. Sotto il secondo profilo, il trasferimento degli uffici dei commissari presso le direzioni generali (che rende più rari e difficili i contatti tra i Gabinetti) ⁽¹⁰⁶⁾, il rafforzamento del Segretariato generale (a scapito dei *commissions cabinets*), la dequotazione degli *special chiefs meetings* (che accresce il carico decisionale del Collegio) ed il limitato contributo del Gabinetto presidenziale (che sollecita riunioni informali tra i membri dei diversi Gabinetti) ⁽¹⁰⁷⁾, ma non assicura un adeguato coordinamento inter-settoriale ⁽¹⁰⁸⁾ finiscono per compromettere la collegialità dell'azione istituzionale.

La riforma compiuta da Prodi si iscrive, dunque, in una linea di continuità con l'orientamento seguito dalla Commissione Santer, anche esso teso a ridimensionare il ruolo dei Gabinetti. La differenza riguarda il metodo ed è duplice: in primo luogo, i cambiamenti voluti da Prodi vengono formalizzati mediante appositi documenti, interni ⁽¹⁰⁹⁾, in secondo luogo, la riorganizzazione degli uffici dei com-

⁽¹⁰⁵⁾ Lo rileva, tra gli altri, N. NUGENT, *The European Commission*, cit., 331.

⁽¹⁰⁶⁾ La Commissione Barroso ha perciò provveduto a ripristinare la soluzione originaria, riportando i commissari ed i rispettivi uffici in un unico edificio.

⁽¹⁰⁷⁾ Si instaura, tra l'altro, la prassi dei pranzi del lunedì tra i vice-capi dei Gabinetti.

⁽¹⁰⁸⁾ H. KASSAM-A. MENON, *EU Member States and the Prodi Commission*, in *The Changing European Commission*, cit., 100 e 104, nt. 12.

⁽¹⁰⁹⁾ Ci si riferisce al *Code of conduct for commissioners*, al *Code of conduct for*

missari e inserita in un più ampio disegno di riforma dell'istituzione, analiticamente definito nel Libro bianco del 2000.

Rispetto all'approccio seguito da Delors, invece, la differenza è radicale. Nella Commissione Delors il sistema dei Gabinetti viene utilizzato per rafforzare il coordinamento interno ed eludere la questione della riforma. Con la presidenza Prodi accade il contrario: la riforma complessiva dell'apparato determina una limitazione della capacità di coordinamento dei Gabinetti, a vantaggio di altri meccanismi ritenuti più appropriati.

5. Esaminato l'impatto che il diverso ruolo dei Gabinetti ha avuto sul funzionamento della Commissione, occorre soffermarsi, sull'altro versante della questione, che attiene al modo in cui l'evoluzione del ruolo della Commissione ha inciso sul sistema dei Gabinetti.

d) *La Commissione «amministrazione di missione»*. — La Commissione europea (e, più ancora, l'Alta Autorità della Ceca, sua antesignana) nasce come «amministrazione di missione», cioè come apparato snello, composto da poche centinaia di funzionari selezionati dagli stessi commissari, strutturato in modo non gerarchico, dedito alla formulazione di *policies* e di proposte normative.

In questo quadro, il sistema dei Gabinetti viene creato «to emphasize the political role that the Commission was to play in the creation of European political union» ⁽¹¹⁰⁾. In origine, i Gabinetti operano essenzialmente in funzione dei commissari, svolgendo compiti di *policy advice*. Tali attribuzioni sono ampiamente condivise con i servizi, anch'essi impegnati nell'ideazione di politiche e spesso cooptati dagli uffici di *staff* nelle loro riunioni. Nella fase iniziale, dunque, prevale una commissione o condivisione di funzioni tra servizi e Gabinetti.

La stretta sinergia tra i due livelli è, poi, accentuata dalla formazione di reati nazionali di funzionari che i Gabinetti alimentano (interessandosi del reclutamento) e, in qualche misura, guidano (essendo, fino alla istituzione delle rappresentanze permanenti, i principali canali di comunicazione con le capitali) ⁽¹¹¹⁾.

La stretta sinergia tra i due livelli è, poi, accentuata dalla formazione di reati nazionali di funzionari che i Gabinetti alimentano (interessandosi del reclutamento) e, in qualche misura, guidano (essendo, fino alla istituzione delle rappresentanze permanenti, i principali canali di comunicazione con le capitali) ⁽¹¹¹⁾.

⁽¹¹⁰⁾ M. CINI, *The European Commission*, cit., 115.

⁽¹¹¹⁾ Su questo iniziale periodo di «creative chaos», S. MAZEX, *Conception and*

b) *La Commissione «amministrazione di gestione»*. — Sin dai primi anni di vita, però, la Commissione comincia a subire un progressivo processo di 'burocratizzazione', legato principalmente a tre cambiamenti. In primo luogo, aumentano considerevolmente le competenze comunitarie e, in particolare, le funzioni amministrative (basti pensare alla rapida espansione dei compiti di gestione nel settore della politica agricola). In secondo luogo, si rafforza la tendenza del Consiglio a conferire compiti di esecuzione alla Commissione. Da ciò deriva un notevole sovraccarico, che l'istituzione sovranazionale riesce a fronteggiare solo grazie all'assistenza dei comitati trasgovernativi, composti da funzionari nazionali. In terzo luogo, la struttura amministrativa subisce una repentina trasformazione: dopo aver assunto, sotto la presidenza Hallstein, la struttura gerarchica tipica dei ministeri tedeschi, la Commissione si espande considerevolmente sia nel personale (dal 1500 funzionari del 1961 si passa agli 8300 del 1978), sia nel numero di uffici (nel 1978 erano operative ben 29 unità amministrative distinte, a fronte delle 9 direzioni generali iniziali), diventando una tipica «amministrazione di gestione»⁽¹¹²⁾.

In conseguenza di questi sviluppi, si modificano i meccanismi di funzionamento interno. L'aumento del numero di servizi produce un *cloisonnement* tra settori che ostacola il coordinamento delle iniziative e minaccia l'unità dell'indirizzo politico. Al contempo, l'espansione

Evolution of the High Authority's Administrative Services (1952-1960): from Supranational Principles to Multinational Practices, in *Annuaire pour la storia amministrativa europea - Gli inizi dell'amministrazione comunitaria europea*, cit., 31 ss., spec. 38 s. Si veda anche D. COOMER, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, cit., 247 ss., spec. 255, che rileva come, inizialmente, «the importance of the cabinets has grown with the increasingly representative nature of the Commission itself».

(112) Questi dati sono ricavati, in parte, dal Rapporto Spierenburg, cit., 3 e 14, e, in parte, da S. CASSESE-G. DELLA CANANEA, *The Commission of the European Economic Community*, cit., spec. 83 e 91, a cui si rinvia per una più ampia illustrazione di questo processo di burocratizzazione. La trasformazione del ruolo della Commissione comunitaria ad essere avvertita già all'inizio degli anni Settanta: D. COOMER, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, cit., 259; K. NEUBERGER, *Transformation of a Political Role: Reconsidering the Case of the Commission of the European Communities*, in *F.C.M.S.*, 1972, 234 ss. Sulla trasformazione della Commissione europea da «amministrazione di missione» ad «amministrazione di gestione» D. BERLIN, *Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes*, cit., 35 ss., e, più di recente, G. DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2003, 1810-1813.

delle singole direzioni generali indebolisce la capacità di controllo dei commissari sull'attività amministrativa.

Di riflesso, il ruolo dei Gabinetti gradualmente muta. Da un lato, si consolida in capo ad essi il compito di assicurare il coordinamento orizzontale tra le direzioni generali, al fine di garantire effettività al principio collegiale: di qui l'istituzionalizzazione delle riunioni tra i Gabinetti (formalizzata nel 1967, in concomitanza con la fusione degli esecutivi delle Comunità, e sempre più importante negli anni successivi). Dall'altro, i Gabinetti fungono da *liaison* tra servizi e commissari, essendo sempre più impegnati a trasmettere l'impulso politico alle direzioni generali e a verificarne l'attuazione. Al contempo, cresce l'ingerenza degli uffici dei commissari nell'attività dei servizi ed i rapporti, originariamente cooperativi, divengono conflittuali.⁽¹¹³⁾

Questa fase di crescente interferenza e conflitto tra servizi e uffici di *staff* raggiunge il suo apice durante la prima presidenza Delors. In quegli anni, come si è visto, la prassi degli *interfering cabinets* si accentua, attraverso la costituzione di una «amministrazione parallela» guidata da Lamy e dal suo *team*. Parallelamente, le riunioni tra i Gabinetti divengono efficienti sedi di preparazione delle decisioni del Collegio. In questa seconda fase — che caratterizza gli anni Settanta ed Ottanta del ventesimo secolo — i compiti di coordinamento orizzontale e verticale tendono, dunque, a prevalere sugli originari compiti di *political advice*.

c) *La Commissione hub di reti trasgovernative*. — L'inizio della fase attuale può collocarsi intorno alla prima metà degli anni Novanta. Gli ultimi anni della presidenza Delors sono segnati, infatti, da una prima inversione di tendenza. Portato a termine il programma legislativo legato alla realizzazione del mercato unico, la pressione dei Gabinetti sui servizi si attenua, anche per il logoramento dei rapporti con i direttori generali prodotto dall'*elite squad of commandos* del presidente Delors.⁽¹¹⁴⁾

Quella che poteva apparire una scelta dettata da ragioni contingenti diviene, con la presidenza Santer e ancora più con la presidenza Prodi, uno sviluppo consolidato: i poteri di co-gestione amministrativa e di co-decisione legislativa esercitati dai Gabinetti attraverso la loro azione di coordinamento vengono, come si è visto, fortemente ridimensionati.

(113) E. RITCHIE, *The Model of the French Ministerial Cabinet*, cit., 101-103.

(114) Cf. C. GRANT, *Delors: Inside the House that Jacques Built*, cit., 86.

nati⁽¹¹⁵⁾. Questo sviluppo non è legato solo al venir meno dell'«effetto Delors» (che pure ha avuto la sua rilevanza), ma anche al concorso di altri fattori, tra i quali due appaiono particolarmente rilevanti.

Il primo è la «esplosione» della questione amministrativa, che produce la caduta della Commissione Santer nel 1999 e continua, negli anni successivi, ad essere alimentata dall'emissione di ripetuti casi di *mismanagement* (basti ricordare il recente caso Eurostat). Questi episodi riportano alla luce, in tutta la loro gravità ed urgenza, i problemi di funzionamento interno che l'efficietismo del Gabinetto Delors aveva contribuito a nascondere. La presidenza Prodi, perciò, introduce una netta distinzione dei compiti tra Gabinetti e servizi, per arginare le interferenze dei primi e ripristinare una più chiara definizione degli ambiti di responsabilità⁽¹¹⁶⁾.

Il secondo fattore concorrente è legato alla evoluzione istituzionale subita dalla Commissione nel corso degli anni Novanta. Il raggiungimento del mercato unico ed i trattati di Maastricht ed Amsterdam producono una ulteriore crescita delle competenze dell'Unione. La Commissione, aggravata da nuove responsabilità ma bloccata nella sua espansione organizzativa dai rigorosi vincoli finanziari imposti dal Consiglio, deconcentra la maggior parte dei propri compiti esecutivi e di gestione, circondandosi di una miriade di comitati ed agenzie. La proliferazione di tali organismi modifica, in profondità, il ruolo della Commissione, che conserva la responsabilità delle funzioni ad essa attribuite, ma ne affida il concreto esercizio ad organi ausiliari composti da funzionari nazionali. Si delinea, così, una nuova figura di istituzione sovranazionale: non più «amministrazione di gestione» di tipo tradizionale, bensì *hub of transgovernmental networks*, ganglio fondamentale di una amministrazione europea *en réseau*⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁵⁾ *Supra*, par. 4.2 e 4.3.

⁽¹¹⁶⁾ Come invocato dal Comitato di esperti indipendenti, *Prima relazione sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea*, cit., par. 9.4.25. «Attraverso gli studi condotti dal comitato, è stato troppo spesso constatato che il senso della responsabilità è diluito nella catena gerarchica. Diventa difficile trovare qualcuno che abbia la minima sensazione di essere responsabile. Tale sentimento di responsabilità è essenziale. È opportuno trovarlo, in primo luogo, nei Commissari e nel loro Collegio. La tentazione di svuotare la nozione di responsabilità di ogni contenuto reale è pericolosa. Tale nozione costituisce la manifestazione ultima della democrazia».

⁽¹¹⁷⁾ Tra i primi a cogliere questa evoluzione, L. MERCALE, *The European Commission as a Network Organization*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, n.

In questo quadro, le direzioni generali divengono esse stesse *network managers*. Sono, infatti, chiamate a presiedere e coordinare i lavori di molteplici organismi transgovernativi, dai quali acquisiscono una notevole quantità di informazioni tecniche ed operative, oltre che politiche. In seno ai comitati, inoltre, i funzionari europei costruiscono attorno alle proposte della Commissione il necessario consenso preventivo degli esecutivi nazionali.

La consistenza tecnica e politica delle iniziative, così elaborate, riduce considerevolmente il margine di intervento dei Gabinetti. Per un verso, questi vedono affievolire, nei confronti dei servizi amministrativi, quella capacità di ingerenza e persuasione prima fondata su una superiore conoscenza dei fatti e comprensione delle dinamiche politiche. Per altro verso, anche l'attività di rifinitura delle decisioni da sottoporre al Collegio diviene più complessa, in quanto qualsiasi modifica rischia di alterare il delicato equilibrio tra ragioni tecniche e politiche pazientemente costruito dalle direzioni generali in seno ai comitati.

Lo sviluppo della Commissione come *hub* di reti transgovernative accentua, perciò, la parcellizzazione dell'attività della Commissione e rende sempre più difficile per i Gabinetti svolgere le loro funzioni di coordinamento verticale ed orizzontale. Ciò contribuisce a spiegare il ridimensionamento del ruolo dei Gabinetti come strumenti di coordinamento, cui si assiste durante la Commissione Santer e la Commissione Prodi.

d) *Le prospettive*. — Il futuro sviluppo del sistema dei Gabinetti comunitari sembra condizionato dal modo in cui saranno risolte tre questioni, che appaiono tuttora aperte. La prima attiene alla residua rilevanza della distinzione tra politica e amministrazione. Ribadita in astratto dalla riforma Prodi, tale distinzione è resa sempre più precaria, in concreto, dalla inestricabile commistione di valutazioni tecniche e politiche insita nell'attività di elaborazione e negoziazione condotta dalle direzioni generali in seno agli organi transgovernativi da essa consultati⁽¹¹⁸⁾.

La seconda questione riguarda il rapporto tra i Gabinetti e la

4, 43 ss.; e H. OBERDORF, *Une Communauté administrative pour l'Europe ou l'administration en réseau*, in *Revue politiques et management public*, 1997, n. 3, 1 ss.

⁽¹¹⁸⁾ Il problema, ovviamente, ha carattere più generale. E.N. SUDMAN, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, cit., 222, in riferimento al sistema dei Gabinetti francese, osserva: «It is precisely the close relationship, indeed the inseparability of

collegialità. Il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento a livello amministrativo, su cui le riforme recenti si sono concentrate, non risolve i problemi di coordinamento a livello politico. Tali problemi continuano a ricadere in larga parte sugli uffici dei commissari, che, però, non dispongono di risorse e strumenti adeguati. Il ritorno alle origini — cioè a Gabinetti dedicati esclusivamente all'attività di *policy advice* e di supporto del commissario — non sembra possibile, ma si smentita a trarre da questa constatazione tutte le implicazioni necessarie.

La terza questione, infine, è quella della «europeizzazione» degli uffici di *staff*. I Gabinetti conservano tuttora una prevalente connotazione nazionale ⁽¹¹⁹⁾, che serve a garantire quella funzione di collegamento con i governi di cui si sono già illustrati i vantaggi ⁽¹²⁰⁾. Tuttavia, nella prospettiva di una riduzione del numero di commissari ⁽¹²¹⁾, lasciare ai Gabinetti una funzione di rappresentanza nazionale significherebbe accentuare la disparità che già si produrrà tra Stati membri *con* e Stati membri *senza* commissario. Se così è, si dovrà probabilmente riconsiderare, accentuandolo, il grado di multinazionalità im-
posto agli uffici privati dei commissari, per sfornare definitivamente da essi il sospetto — e la tentazione — di agire come *enclaves* nazionali.

6. A conclusione dell'indagine, occorre rispondere ai due interrogativi di fondo evocati in premessa. Primo: i Gabinetti della Commissione sono uffici-*relais*, cioè meri strumenti di trasmissione dell'impulso politico ai servizi amministrativi, oppure sono autonomi centri di potere, cabine di regia di una «amministrazione parallela» in grado di interferire con l'attività delle direzioni generali ed eventualmente di sostituirsi ad esse? Secondo: i Gabinetti rafforzano o indeboliscono la collegialità della Commissione? Operano, cioè, come «giardini della

politics and administration, that is at the heart of the conflict between the cabinet and the Directors»

⁽¹¹⁹⁾ Connotazione che la riforma Prodi non esclude, dal momento che, come si è detto, essa impone la presenza di membri di almeno tre nazionalità diverse, ma senza specificare la proporzione.

⁽¹²⁰⁾ *Supra*, par. 3.2, *sub d*.

⁽¹²¹⁾ L'art. 213 del Trattato Ce stabilisce che, quando l'Unione annovererà ventisette Stati membri, il numero dei commissari dovrà essere ridotto (ma non si specifica in quale misura) con deliberazione unanime del Consiglio. Maggiori certezze, sia pure in tempi più dilatati, garantirebbe — qualora entrasse in vigore — l'art. 1-26 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa (c.d. Trattato costituzionale): vi si prevede, a partire dal 2014, la riduzione di un terzo del numero dei commissari e la selezione degli stessi in base ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri.

collegialità», promuovendo il coordinamento tra i commissari, o, al contrario, come «*enclaves* nazionali», avamposti statali collocati nel cuore dell'istituzione sovranazionale europea?

L'indagine sin qui condotta consente di approdare ad una duplice conclusione. La prima è che, il ruolo dei Gabinetti varia da una presidenza all'altra: con Delors, si rafforzano i poteri di coordinamento, che per converso si attenuano progressivamente durante le presidenze Santer e Prodi. La seconda è che, quel ruolo è, altresì, fortemente condizionato dall'evoluzione complessiva dell'istituzione in cui sono inseriti: i compiti di coordinamento dei Gabinetti, originariamente non previsti ma successivamente divenuti rilevanti per il funzionamento interno, tendono nell'ultimo decennio ad indebolirsi nuovamente. La chiara scelta amministrativa compiuta in tal senso da Santer e Prodi non è, però, l'unica spiegazione: vi è una ragione strutturale, legata all'evoluzione della Commissione verso il modello dell'*hub*, che ne parcellizza l'attività e rende più complessa la distinzione tra politica e amministrazione.

Si realizza così, un paradosso: la Commissione diviene sempre più il centro di governo delle reti trasgovernative che attraversano e sorreggono l'amministrazione europea; al contempo, però, l'indebolirsi dei meccanismi di coordinamento interno — in particolare, dei *commissions' cabinets* — ne riduce la capacità di autogoverno.