

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

PAPERS

V. DU MARTEAU

**EUROCRAZIA
E PRESENZA
ITALIANA**

PREMESSA
CARATTERISTICHE E RUOLO DEL-
L'EUROCRAZIA
IL GRUPPO DIRIGENTE ITALIANO
LA FORMAZIONE DI UNA DECISIO-
NE COMUNITARIA: LA VITICOLTURA
CONSIDERAZIONI FINALI

V. DU MARTEAU

**EUROCRAZIA
E PRESENZA
ITALIANA**

INDICE

PREMESSA	p.	3
CARATTERISTICHE E RUOLO DELL'EUROCRAZIA	p.	4
IL GRUPPO DIRIGENTE ITALIANO	p.	16
LA FORMAZIONE DI UNA DECISIONE COMUNITARIA: LA VITICOLTURA	p.	33
CONSIDERAZIONI FINALI	p.	37

PREMESSA

Il termine « integrazione » sottintende il concetto del fine ultimo da raggiungere e del processo per arrivarci, della realizzazione della unità totale e delle misure prese per attuarla; non è soltanto un ideale statico, ma anche un fatto dinamico, come tale è soprattutto la somma di tutti gli sforzi per creare l'unità europea (1).

Sino ad oggi, tuttavia, lo studio della realtà europea si è rivolta più al momento statico che a quello dinamico, tanto che proprio da quest'ultimo ha preso forma l'idea base del nostro saggio, dalla constatazione, cioè, che il contributo dei gruppi e degli individui al processo di integrazione europea fosse stato trascurato, cosicché, se da un lato proliferavano opere di ogni genere sugli aspetti economici o giuridici delle Comunità europee, ben poco si era scritto sull'ambiente umano che ne costituisce il corpo.

I nostri tentativi si sono orientati, pertanto, verso la ricerca e la misura del grado di intensità raggiunto dalle forze motrici che agiscono in seno ad una società alla ricerca di una sua unità, quale è quella europea, convinti che la sua organizzazione razionale dipenda sostanzialmente, perlomeno nella fase odierna di sviluppo comunitario, dalla tecnicizzazione delle procedure decisionali a cui devono contribuire, con uguale preparazione e uguale distribuzione di forze, elementi di ciascun paese membro, al fine di evitare scelte che, in nome di un particolarismo nazionale, siano suscettibili di creare discriminazioni tra l'uno o l'altro stato e tali da pregiudicare seriamente l'unità cui si tende.

Da qui l'interesse di ritrovare nell'evoluzione di una classe amministrativa sovranazionale, e nella sua azione, un fattore del dinamismo europeo, da qui lo sforzo che ci siamo prefissi: conoscere, più specialmente, attraverso quali fasi e con quali caratteristiche si attui il passaggio della burocrazia italiana da una dimensione nazionale ad una multinazionale.

Sono note le difficoltà che gravano sugli individui destinati a formare un apparato amministrativo di tipo nuovo come quello preso in esame. Ciò nel duplice senso e delle caratteristiche personali residue, strettamente legate ai luoghi di provenienza, e

della difficoltà di elaborare soluzioni comuni che tengano però conto delle diversità economiche, sociali e politiche dei sei paesi.

Sotto questo aspetto, ci è parso soprattutto utile e interessante accertare l'effettiva presenza italiana all'interno delle istituzioni comunitarie, nonché esaminare l'adeguamento della nostra componente amministrativa alle situazioni europee. Ciò, sia allo scopo di tracciare un profilo meramente indicativo dei quadri dirigenti europei e dell'interazione fra questi ed i centri di decisione comunitari attraverso lo studio di un gruppo nazionale, sia per meglio verificare la seconda ipotesi del nostro lavoro che riguarda la « capacità europea » dell'Italia.

Con questa espressione, si intende l'aspetto attivo della promozione dell'unità, la disposizione a concepire e realizzare interventi efficaci, la facoltà di compiere passi di portata europea, la cui condizione prima consiste nello stabilire « un tessuto di contatti o una rete di relazioni che aderisca il più possibile allo schema di distribuzione dell'influenza » (2) sullo stesso piano e con la stessa forza di pressione degli altri partners.

Gli aspetti più salienti delle tensioni che possono caratterizzare la burocrazia europea sono stati perciò ricavati da un'indagine ristretta ai burocrati italiani, perché è chiaro che se essi risultano poco preparati ad accettare le innovazioni imposte dall'ambiente e poco disposti a recepire una corresponsabilizzazione nelle decisioni, a sviluppare, cioè, forme razionali di cooperazione nel processo decisionale, si è portati a concludere che la stessa più vasta amministrazione plurinazionale non ha ancora raggiunto nè quell'omogeneità, nè quella vocazione ideologica comune, necessarie ad equilibrare la dinamica dell'integrazione in senso unitario.

Infatti, l'esistenza di una situazione di sperequazione quantitativa e qualitativa di uno o più gruppi nazionali rispetto agli altri influisce particolarmente, nel contesto preso in esame, sulle caratteristiche e sulle modalità di una corretta interazione delle rap-

(1) E' questa l'interpretazione che ne dà un rapporto del Consiglio d'Europa sullo *Stato attuale dell'integrazione economica dell'Europa occidentale*, Strasburgo 1957, e che pur risalendo a molti anni fa, sembra ancora la più esatta e sintetica.

(2) Cfr. J. MEYNAUD, D. SIDJANSKI, *Verso l'Europa unita. Strutture e compiti dei gruppi di promozione*, Ed. Ferro, Miano 1968, pag. 207.

presentative amministrative dei « Sei » e ne impedisce un'azione efficace sul fronte della promozione europea.

D'altronde un'indagine estesa a tutta la burocrazia comunitaria, seppure auspicabile e utile alla migliore comprensione dei numerosissimi problemi ad essa connessi, non era alla portata dei nostri mezzi. Si è preferito, pertanto, portare un primo contributo ad uno studio in tal senso, analizzando i caratteri sociologici e professionali della presenza italiana negli organismi comunitari, spinti a ciò da un duplice ordine di motivi.

Da un lato, l'interesse a verificare quanto c'era di vero nelle numerose critiche (3) che si sono levate, e si levano tuttora, sia nei confronti dei nostri dirigenti, quanto alla loro qualificazione e alla loro distribuzione quantitativa negli organismi delle Comunità, sia nei confronti della scarsa incidenza delle proposte italiane negli ambienti decisionali europei; dall'altra, la presunzione che determinate situazioni e determinati comportamenti ci sarebbero stati più comprensibili proprio perché legati in parte alla realtà italiana che, sebbene complessa, è perlomeno immediatamente intuibile.

Solo una ricerca empirica poteva, però, andare al di là delle facili generalizzazioni che l'osservazione indiretta contribuisce a creare quanto al ruolo dell'amministrazione europea, e permettere di cogliere, attraverso una serie di contratti e di interviste focalizzate, l'immagine che i burocrati hanno del proprio gruppo sociale e delle proprie funzioni per riuscire a capire effettivamente fino a che punto essi sono in grado di sviluppare una dinamica autonoma dell'integrazione.

Per cui, allo scopo di valutare correttamente la natura dei condizionamenti cui è sottoposta l'attitudine razionale della classe funzionariale italiana, si è ricorsi ad una serie di rilevazioni quantitative e qualitative e di osservazioni che hanno permesso di ricostruire quelle che sembrano essere le sue tendenze generali nelle situazioni concrete e l'ampiezza dello scostamento da quel modello ideale cui dovrebbe attenersi.

Peraltro, prima di affrontare l'indagine relativa alla presenza italiana nelle Comunità europee, si è ritenuto opportuno introdurre, in questa prima parte della trattazione, una descrizione dei principali fattori di differenziazione del fenomeno burocratico internazionale, perché l'identificazione dei presupposti originali su cui esso si fonda giova ad una maggiore comprensione degli

argomenti che saranno discussi più avanti e chiarisce nello stesso tempo quelli che sono i problemi più importanti di un'amministrazione plurinazionale.

E' evidente, infatti, che la burocrazia comunitaria, oltre ad esser sottoposta ai condizionamenti tipici di qualsiasi organizzazione amministrativa deve impegnarsi a far fronte anche a quelli che discendono dai peculiari compiti a cui è chiamata e dalle particolari strutture in cui opera. In questo senso ci è parso che la caratterizzazione dei momenti più appariscenti della sua vita avrebbe meglio illuminato la problematica della ricerca empirica sulla presenza italiana e inquadrato esattamente la portata dell'analisi successiva.

CARATTERISTICHE E RUOLO DELL'EUROCRAZIA

Politica e amministrazione

Nell'odierna società europea, dove è in atto una vasta revisione dei tradizionali processi formati della decisione, non è più concepibile operare una netta separazione tra politica e amministrazione, nè, di conseguenza, limitare l'attività di quest'ultima a compiti puramente esecutivi.

Il fenomeno di organismi e gruppi particolari, interagenti in misura sempre maggiore sul potere propriamente politico che, svuotato di molti dei suoi contenuti essenziali, tende a perdere la primitiva capacità di iniziativa, configura in maniera nuova anche il ruolo spettante all'apparato burocratico. Le funzioni dei suoi membri, infatti, non possono essere più consacrate, come nel passato, alla gestione di un ordine stabilito, ma devono assumere un aspetto più consono alla realtà che impone loro di pre-

(3) In questo senso soprattutto la stampa italiana. Cfr.: « L'Europa », 27-10-67 e 20-4-68; « Il Sole 24 Ore », 10-1-68; « La Voce repubblicana » con numerosi articoli dei quali citiamo i più significativi, 28-10-67, 23-7-68; « L'Espresso », 19-11-67, 14-5-67; « L'Europeo », 16-3-67; « Epoca », 3-4-66; « Il Tempo », 1-4-68.

cedere, prevedendoli e orientandoli, i mutamenti che man mano subentrano nella vita economica e sociale di ciascun paese.

In questo senso, oggi, la forza della burocrazia non consiste più e soltanto nella stabilità degli individui che la compongono o, secondo la concezione weberiana, nella superiorità tecnica di questa organizzazione rispetto alle altre, ma anche e soprattutto nella possibilità che essa ha di qualificare concretamente la propria azione intervenendo nel settore della decisione politica.

Lo conferma, d'altra parte, la recente evoluzione degli studi (1) in questo campo, specialmente interessati ad evidenziare la natura del concorso burocratico all'esercizio del potere politico e a determinare il momento storico in cui la società politica ha iniziato a perdere alcuni dei suoi attributi fondamentali.

E' certo, dunque, che la tradizionale separazione tra politica e amministrazione non trova più corrispondenza né nella realtà fattuale, né in quella dottrina; occorre tuttavia, far notare che i rapporti fra sistema politico e strutture burocratiche assumono caratteristiche diverse a seconda degli ambienti in cui si considerano e che solo là dove esistono condizioni reali di crisi e di vuoto del potere politico è possibile individuare e isolare l'azione delle « élites » amministrative. Ne è un esempio evidente la Francia, paese caratterizzato per molti anni da una persistente instabilità ministeriale a cui si è contrapposta la forte stabilità della funzione pubblica, e dove l'influenza esercitata sugli ingranaggi governativi da organismi particolari, quali il Consiglio di Stato e l'Ispettorato delle finanze, ha contribuito a creare un alone di prestigio intorno alla figura del funzionario statale, maggiormente accresciuto dalla dura preparazione a cui lo si sa sottoposto prima dell'accesso alla carriera direttiva (2).

In Italia, al contrario, si è verificato un fenomeno diverso: il declino del parlamentarismo, anziché rafforzare la burocrazia, ha avuto come conseguenza l'ascesa delle segreterie dei partiti le quali si sono assunte man mano responsabilità sempre più ampie, al punto da compromettere, secondo alcuni (3), l'equilibrata collaborazione fra politica ed amministrazione.

Se in molte società nazionali esistono i presupposti di un orientamento del settore burocratico nel campo della decisione politica, questi stessi presupposti dovrebbero ritrovarsi al livello più ampio della società internazionale che si distingue dalle prime

proprio per l'assenza di un'autorità unica che disponga di un potere di comando nei confronti degli elementi che la compongono.

Ci sembra, pertanto, interessante mettere l'accento su quei processi logici interni al fenomeno burocratico che si ripresentano in condizioni analoghe nella struttura amministrativa delle Comunità europee, convinti che la corretta evoluzione delle « élites » che in seno ad esso operano possa costituire un fattore importante, proprio perché dinamico, dell'integrazione in atto.

Ossia, in altri termini, non esistono ancora uomini politici propriamente europei, ed essendovi invece un folto personale amministrativo; mancando una superstruttura politica, ma essendosi iniziato a costruire l'Europa sulla base di un particolare operato burocratico, il ruolo della classe funzionariale a Bruxelles non va sottovalutato, poiché, là più che altrove, finché non si costituiscono veri organi permanenti sovranazionali, essa potrebbe essere in grado di svolgere un'influenza efficace sulle decisioni comunitarie.

Infatti, più e meglio di una burocrazia nazionale, tale amministrazione è destinata a sviluppare un'azione di immaginazione, di concertazione e di sintesi, in quanto gli elementi da prendere in considerazione e armonizzare sono più numerosi; di incitamento e di influenza, in quanto deve mirare ad allargare gli appoggi al sistema che si vuole creare.

Come dice Altiero Spinelli « la missione delle amministrazioni comunitarie, quale risulta dalla definizione che ne danno i trattati e dalla loro operosità ormai pluriennale, consiste nel suscitare una coagulazione crescente e permanente di interdipendenze economiche, in parte mediante l'assunzione di alcune funzioni amministrative precedentemente espletate dalle singole burocrazie nazionali, in parte mediante la promozione di regole comuni per alcune altre funzioni che tuttavia continuano ad essere gestite dalle burocrazie » (4) dei Sei.

(1) Cfr. S. N. EISENSTADT, *Bureaucracy and Bureaucratization*, in « Current Sociology », 7-2, pagg. 99-163; tavola rotonda su *Burocrazia, potere politico, programmazione* in « Tempi moderni », 14, 1963; G. FREDDI, *Concezioni dell'attività burocratica e rapporto fra politica e amministrazione* in « Rassegna italiana di sociologia », 4, 1966.

(2) Cfr. J. MEYNAUD, *Technocratie, mythe ou réalité?*, Pajot, Paris, 1964, pag. 30.

(3) Cfr. F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia: analisi sociologica*, Isap, Giuffrè, Milano 1965, pag. 38.

(4) A. SPINELLI, *Rapporto sull'Europa*, Ed. di Comunità, Milano, 1965, pag. 131.

Se poi, finora le élites burocratiche comunitarie non sono state in grado di agire come una forza propulsiva, nè come un gruppo di pressione sul fronte della promozione europea, ciò in gran parte va imputato alla debolezza e all'insufficienza delle strutture decisionali nell'ambito delle quali si sono trovate ad operare.

Fino ad oggi ciascuno stato ha recepito l'Europa come la proiezione delle proprie difficoltà nazionali presso gli altri, e, inversamente, come l'accettazione da parte degli altri delle soluzioni che gli sono parse ragionevoli. Una siffatta concezione in cui ciascuno proietta il proprio problema socio-geografico sugli altri, sperando di arrivare a persuaderli, non poteva non riflettersi anche sul comportamento e sull'orientamento dei membri delle amministrazioni comunitarie, limitandolo inevitabilmente. Pure ciò che esiste nel campo dell'integrazione è stato creato, in larga parte, grazie al loro diuturno lavoro, nè sarebbe stato possibile realizzare determinati progressi se alla Commissione esecutiva non fosse stata riconosciuta una funzione politica e se i suoi servizi non avessero saputo proporre, elaborare e mediare a livello tecnico-amministrativo le questioni da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio dei ministri.

Se il problema attuale della costruzione europea è di creare una capacità decisionale più ampia, commisurata all'importanza dei compiti devoluti alla Comunità, è molto probabile che essa si concretizzerà in forme nuove e che il suo progresso ulteriore porterà a conclusioni distanti da quelle di tutte le componenti tradizionali della primitiva idea europea. Ciò non esclude, tuttavia, anzi ripropone, la necessità di una comune struttura burocratica, moderna ed efficiente al contempo, capace di incidere positivamente sul nuovo sistema.

Ne è un esempio la tesi recentemente sostenuta dal presidente Pompidou (5) che, auspicando un governo europeo che scaturisca dai governi nazionali e definendo un'«illusione la concezione che lo si possa costituire a partire da organismi tecnici e commissioni», configura un Consiglio dei ministri europei il quale, pur disponendo tramite i singoli governi dell'ausilio delle amministrazioni nazionali, avrà, nondimeno, bisogno «per preparare le sue deliberazioni e per seguire l'applicazione delle sue decisioni di organismi specializzati», e finisce con l'ammettere, in definitiva, il concetto di un'organizzazione amministrativa indipendente.

Certo è ancora difficile ipotizzare, l'assetto futuro della Comunità Europea — e nulla vieta di pensare che il piano tracciato dal presidente francese possa essere attuabile, — ma ci sembra ovvio che, quale che sarà la sua evoluzione, essa avrà sempre bisogno di una struttura sovranazionale e di adeguati quadri di riferimento burocratico.

Sotto questo profilo, l'organizzazione amministrativa comunitaria va considerata come un elemento che non deve essere sottovalutato o trascurato e suscettibile di divenire nella ricerca di un consolidamento delle sue posizioni sociali e politiche un fattore attivo dell'integrazione europea.

Se infatti, nel momento attuale spetta agli stati membri decidere del volto dell'Europa di domani e, di conseguenza, del tipo di amministrazione da porre al suo servizio, è, tuttavia, logico, e inerente alla stessa natura del fenomeno burocratico che il riconoscimento della necessità di creare un sistema sociale in grado di esercitare determinate funzioni, comporti la tendenza del sistema stesso a porsi successivamente in una situazione di potere rispetto all'autorità dai cui trae origine.

In altre parole, configurare un'amministrazione sovranazionale che in quanto sistema sociale (6) debba adempiere:

1 - ad una «funzione di mantenimento» che si concretizza, nel procurarsi le risorse necessarie a realizzare gli obiettivi per i quali il potere politico degli stati lo ha previsto;

2 - ad una «funzione di integrazione» che consiste nel far sì che tutti gli sforzi degli individui che la compongono convergano sugli scopi comuni, predisponendo una adeguata differenziazione e specializzazione dei ruoli burocratici;

3 - ad una «funzione di adattamento» che si esercita nell'arginare, nella maniera più adatta, le pressioni esterne e quelle che possono provenire dallo stesso ambiente interno;

4 - ad una «funzione di sviluppo», infine, che, una volta realizzate tutte le funzioni precedenti, si risolve nell'apertura dell'organizzazione alle innovazioni e nella sua evoluzione ulteriore; significa prevederne la tendenza ad avviare quel processo di distacco dal potere che l'ha costituita, processo

(5) Cfr. la sua conferenza-stampa del 21 gennaio 1971.

(6) Cfr. S. N. EISENSTADT, *Bureaucracy and Bureaucratization*, op. cit., pagg. 99-103; T. PARSON, *The Social System*, trad. it., Milano, 1965.

che viene ad identificarsi con il fine comune per il quale è stata creata: costruire l'Europa.

Significa ugualmente considerare la reazione degli stati che, defraudati della loro sovranità per l'interferenza sempre più frequente e a livelli sempre più ampi che esercita nella sfera delle loro competenze la nuova élite, cercheranno di ridimensionarne i ruoli e le strutture.

Da questa tensione nasce il dinamismo dell'integrazione che agisce correttamente finché esiste una equilibrata situazione di interdipendenza fra i nuovi e originali poteri della burocrazia e quelli tradizionali degli stati, ma che rischia di arrestarsi quando questi ultimi prevalgono sui primi, mentre è difficile che avvenga il contrario e che, cioè, un'amministrazione sovranazionale persegua scopi propri, allontanandosi nella sua funzione di sviluppo da quelli per i quali è stata istituita. Essa, infatti, opera in un contesto isolato e non a stretto contatto con gli individui e i gruppi sociali su cui deve agire per cui, in ultima analisi, è sempre strettamente condizionata alla volontà dei governi nazionali.

L'evoluzione storica del processo di integrazione europea sembra voler confermare quanto è stato esposto.

La crisi istituzionale del 1965, avvenuta in seguito alle proposte della amministrazione Hallstein, ne è un esempio. La burocrazia comunitaria tentò, infatti, di aprirsi alla « funzione di sviluppo », ritenendo di aver adempiuto a quei compiti che ne formano i presupposti indispensabili, ma in realtà il momento non era ancora maturo e il fallimento del suo tentativo di consolidamento e innovazione dimostrano, soprattutto, che non era ancora in grado di rispondere adeguatamente alle pressioni dell'ambiente esterno.

Di conseguenza gli stati hanno rinvigorito i loro poteri attraverso un controllo e una ingerenza nei meccanismi autonomi di integrazione, interferenze che possono essere superate solo attraverso un livello di razionalizzazione sempre più elevato del comportamento amministrativo delle élites comunitarie, le cui variabili (7) della razionalizzazione si possono identificare nella capacità di successo, nella specializzazione e nell'universalismo (8).

Infatti quanto più concrete si fanno le possibilità di una preparazione, di una selezione e di un addestramento adeguati del personale amministrativo ai compiti che deve svolgere, tanto più è probabile la sua capacità di successo; mentre la specializzazio-

ne dipende sostanzialmente dalla differenziazione funzionale dei ruoli burocratici, dalla tecnicizzazione delle mansioni e dalla responsabilizzazione dei dirigenti. L'unificazione e la semplificazione delle procedure concorrono, infine, a creare quei quadri di riferimento universali, quella simbologia comune, cioè, che facilitano il coordinamento e sveltiscono l'attività della burocrazia.

In altri termini, le « élites » europee possono assolvere positivamente alle funzioni che sono chiamate a svolgere all'interno delle istituzioni comuni e tentare, attraverso il loro espletamento, di influenzare le scelte politiche dei gruppi e delle autorità nazionali, solo se esse sono coscienti della loro « indispensabilità funzionale », del loro costituire un gruppo professionalmente autonomo, dotato di forte spirito di corpo, con criteri deontologici propri e alta coesione interna (9).

Le Comunità europee hanno codificato in uno statuto tutti gli aspetti del rapporto intercorrente fra ciascuna di esse e i loro agenti, ma per una amministrazione nascente alla ricerca di una tipologia la costruzione e l'applicazione di un sistema statuario non poteva non creare particolari problemi.

La burocrazia europea è stata infatti contraddistinta fin dai primi anni di vita da una disfunzionalità che ha giudicato una corretta selezione ed assunzione del personale, nonché un normale sviluppo della carriera.

Mancando, cioè una razionale promozione e gestione del personale, ci pare che sia venuta meno fin dall'inizio quella possibilità di omogeneità amministrativa che è la condizione prima per avere una certa incidenza sul sistema.

Le norme dello Statuto che, di fatto, dovevano assicurare l'indipendenza, la permanenza e la lealtà verso l'organizzazione del funzionario europeo, alla luce di una analisi posteriore non hanno sempre raggiunto tali scopi ed anzi rappresentano, in alcuni casi, la via più diretta per una ingerenza politica nel reclutamento del personale da parte degli stati membri, venendo così a configurarsi come gli strumenti virtuali di quella disfun-

(7) Cfr. T. PARSONS, *The social system*, op. cit., pagg. 190-209.

(8) Cfr. R. BENDIX, *Higher Civil Servants in American Society*, Boulder, University of Colorado, 1949, pagg. 120-121.

(9) G. FREDDI, *Concezioni dell'attività burocratica e rapporto fra politica e amministrazione*, in « Rassegna italiana di sociologia », op. cit., pag. 161; *L'analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, Giuffrè, 1968.

zionalità amministrativa che proprio ad esse toccava impedire.

Ossia, l'organizzazione statutaria del rapporto di impiego comunitario, rivelandosi non aderente alle situazioni concrete alle quali la struttura istituzionale della Comunità ha dovuto piegarsi, invece di creare nella burocrazia europea un carattere di omogeneità ha fatto sì che le rappresentative amministrative di ciascun paese membro trovasse in un contesto privilegiato la possibilità di perseguire una politica autonoma di gruppo nazionale.

Ripartizione nazionale e struttura comunitaria

Il servizio pubblico europeo, obbedisce alle regole dell'assunzione mediante un atto di nomina unilaterale dell'autorità che ne detiene il potere, alle quali si ricorre solo per il primo impiego che normalmente rappresenta il grado più basso della scala gerarchica, mentre agli impieghi successivi, in teoria, il dipendente dovrebbe accedere per avanzamento man mano che la sua carriera si sviluppa.

Al fine di tener conto delle diverse qualifiche rispondenti ai vari gradi della scala, si è introdotto un temperamento al sistema, dividendo gerarchicamente gli impieghi in quattro categorie, a ciascuna delle quali corrisponde un determinato livello di conoscenze e di esperienza professionale (10).

Fa eccezione, per disposizione statutaria, l'assunzione dall'esterno di funzionari atti a ricoprire gli impieghi più elevati della gerarchia amministrativa: i gradi, cioè, A/1 e A/2. In realtà lo Statuto non ne fa una regola, ma poiché prevede che una aliquota elevata di detti impieghi (la metà, se si tratta di posti divenuti disponibili; i due terzi, se si tratta di posti di nuova creazione) possa essere dall'autorità competente riservata a candidati esterni, giustifica in parte la pratica seguita e, impedisce così in misura notevole lo svolgimento di una normale carriera in seno alle istituzioni comunitarie, e facilita invece le pressioni dei governi intese a designare persone di loro fiducia ai posti di comando.

La stessa assunzione nei gradi subalterni non sempre avviene o è avvenuta, in maniera tale da permettere ai funzionari il normale avanzamento per scatti di anzianità o promozioni, poiché le deroghe previste sono quantitativamente tali che un funzionario entrato nel grado più basso della carriera

direttiva difficilmente riesce ad avanzare secondo il ritmo auspicato.

Il secondo comma dell'art. 31 dello Statuto, stabilisce, infatti, che i funzionari assunti in seguito ad un concorso possono essere nominati anche in gradi diversi da quello iniziale, e cioè, in qualsiasi grado della scala gerarchica, in ragione di una determinata percentuale di posti vacanti.

Per ciò che concerne le condizioni richieste dalle autorità di nomina agli individui disposti ad abbracciare una carriera europea, queste si rifanno in massima parte alle medesime norme in vigore negli stati nazionali, come ad esempio, quella di essere cittadino di uno stato membro, di essere in regola con le leggi applicabili in materia di obblighi militari, di offrire delle garanzie di moralità e così via.

Di più difficile applicazione risulta, invece, la regola invalsa nelle amministrazioni internazionali di garantire una ripartizione geografica « la più ampia possibile » (11) fra i cittadini degli stati membri, che nella pratica corrisponde alla proporzione di un quarto per ciascuno dei tre principali stati e di un quarto per i paesi del Benelux presi nel loro insieme.

E' questo uno dei principi più criticati e criticabili (12) poiché si pone come una contraddizione fra il desiderio politico e finanziario dei paesi membri di essere rappresentati da cittadini nazionali quanto più eminenti e numerosi possibili e il postulato di base della funzione pubblica europea che riposa sull'indipendenza del funzionario rispetto allo stato da cui proviene, conformemente all'articolo 11 dello Statuto. Esso prevede, infatti, l'esercizio delle funzioni amministrative europee al servizio esclusivo delle

(10) Ad esempio lo Statuto Cee (Gu Ce n. 45 14 ottobre 1962) prevede nella categoria A otto gradi, raggruppati in qualifiche articolate generalmente su due gradi e corrispondenti a funzioni di direzione e di studio. La B ne comprende cinque con qualifiche raggruppate nello stesso modo e corrispondenti a funzioni di esecuzione e di inquadramento. Infine le categorie C e D sono articolate su cinque gradi la prima e quattro la seconda, i cui ruoli, ugualmente distribuiti su due gradi, corrispondono rispettivamente a funzioni esecutive di livello medio inferiore e a mansioni manuali o servizi che richiedono cognizioni elementari.

(11) Cfr. art. 27, Statuto Cee e Ceea, *cit.*

(12) Cfr. In questo senso alcuni autori: D. COOM-BES, *Towards an European Civil Service*, Pep, London, 1968; M. BEDJAOUI, *Fonction publique internationale ed influences nationales*, Pedone, Paris, 1958; Colloquio di Bruxelles del 27-29 maggio 1960 sulla *Funzione pubblica europea. Rapporto e conclusioni*, Institut international des sciences administratives, Bruxelles; R. BLOCK, J. LEFÈVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, 1963.

Comunità, senza richiedere, né accettare istruzioni da alcun governo.

Il reclutamento diviene così motivo di un conflitto fra la scelta del personale in virtù delle capacità e delle attitudini individuali e una scelta numerica per quote che fa rinascere la teoria già superata del funzionario internazionale concepito esclusivamente come rappresentanza degli interessi nazionali (13).

D'altra parte, la soppressione pura e semplice del principio della ripartizione comporterebbe il rischio di condurre al predominio di una nazionalità, o di un gruppo linguistico, dovuto a fattori contingenti, quale, per esempio, il luogo in cui è insediata l'organizzazione, cosicché gli inconvenienti che ne deriverebbero sarebbero ancora maggiori.

E ancora, l'applicazione rigida del principio della ripartizione geografica potrebbe condurre alla ripartizione ufficiale tra gli stati membri dei vari impieghi secondo un sistema di contingentamento, rendendo così inevitabili le influenze dei governi e politicizzando all'estremo la funzione pubblica europea.

Il meccanismo della ripartizione geografica non opera, poi, solamente sul piano delle assunzioni, ma anche su quello della carriera dei funzionari ed, in particolare, sulle promozioni. E' pratica corrente, ad esempio, l'identificazione nazionale di certi gradi, specie fra i più alti della scala gerarchica, cosicché si verifica ad esempio, che un direttore di una data nazionalità non possa essere sostituito che da una persona di medesima provenienza. Codesta pratica non trova giustificazione alcuna né nello Statuto, né nelle esigenze funzionali dell'amministrazione, e si sostanzia di fatto nella creazione di « feudi riservati ».

Uguale problema si propone allorché l'avanzamento di un funzionario particolarmente qualificato è reso aleatorio dal fatto che già troppi impieghi analoghi sono occupati da individui della medesima nazionalità.

Una distorsione nella politica di reclutamento, intesa questa prevalentemente sotto l'aspetto della difficoltà di conciliare l'esigenza della ripartizione geografica con quella dell'indipendenza della funzione pubblica internazionale, mostra chiaramente come questo momento iniziale influisca sulla vita dell'organizzazione amministrativa comunitaria e come occorra realmente trovare una soluzione al problema della struttura plurinazionale della sua burocrazia, valutandone cor-

rettamente il duplice aspetto: quello operativo e quello etnicopolitico.

Il primo passibile di determinare una disfunzionalità dei servizi soprattutto nei settori di attività occupati dalla categoria A, al livello, cioè, dei compiti di direzione e di concezione dei provvedimenti comunitari, dove il lavoro di sintesi richiede la comunanza delle conoscenze nazionali specifiche (e in questo senso è un aspetto meno sentito nelle categorie inferiori, presso le quali, corrisponde semmai, alle esigenze di adattare le risorse linguistiche alle necessità comuni). Il secondo suscettibile di arrecare, sul piano quantitativo come su quello qualitativo, una pericolosa discriminazione, sia globale fra paesi, sia individuale fra funzionari di diversa nazionalità, veramente dannosa e in grado di incidere in maniera determinante sul profitto globale delle Istituzioni.

Carriera chiusa o aperta?

L'atto preliminare della procedura d'assunzione consiste nella notifica al personale, da parte dell'autorità di nomina, della disponibilità di un impiego, mediante quello che si suole chiamare « avviso di posto vacante », allo scopo di favorire la vocazione preferenziale dei funzionari europei all'occupazione del posto divenuto vacante o di nuova istituzione ai sensi dell'articolo 31 dello Statuto. Nel caso in cui esso non venga riempito tramite promozione o trasferimento, viene messo a concorso.

La preferenza interna, così come è riconosciuta dallo Statuto, trova la sua giustificazione nel permettere a coloro che hanno iniziato una carriera al servizio delle Comunità di usufruire delle possibilità di avanzamento gerarchico offerte dalla struttura in cui operano.

I concorsi possono essere sia esterni, ossia generali e aperti a candidati che non siano già funzionari delle Comunità, sia interni, ristretti, cioè, al personale delle varie istituzioni.

Le Comunità sono organizzazioni relativamente giovani dove nei primi anni di vita, il reclutamento dei funzionari è avvenuto in modo empirico, cosicché nella assenza di uno Statuto larga parte dell'organico è stata inserita con una procedura detta di integrazione, ossia senza concorso.

Anche dopo l'entrata in vigore dello Sta-

(13) Cfr. G. Langrod, *op. cit.*, pag. 133; *Les institutions européennes et leur aspect administratif*, in « Stato sociale », n. 7, luglio 1959, pagg. 657-681.

tuto si è continuato sulla via dell'assunzione svincolata da regole formali.

Una pratica, per esempio, il cui frequente impiego da parte di alcune istituzioni comunitarie, ha costituito un grave danno, specie negli anni passati, è quella che consiste nell'assumere senza formalità particolari del personale ausiliario o temporaneo, per il quale lo Statuto prevede un regime speciale e che definisce come « altri agenti » (14), allo scopo di nominarlo poi in ruolo mediante

un concorso interno nel quale naturalmente esso è agevolato poiché la Commissione giudicatrice tiene conto dell'esperienza professionale acquisita da un candidato nell'adempimento di compiti identici o simili a quelli previsti dal posto vacante.

Riportiamo qui sotto una tabella (15) molto significativa sulla natura delle nomine avvenute nell'ambito della Commissione della Cee negli anni intercorsi fra il 1962 e il 1967 prima della fusione.

ORIGINE DELLE NOMINE (DAL 1.1.1962 AL 24.4.1967)

	Promozione o trasferimento	Concorso interno	Trasferimento da un'altra istituzione comunitaria	Concorso esterno	Procedura	TOTALE
A	260	275	5	18	44	602
B	199	286	2	11	6	504
C	522	737	30	67	1	1357
D	33	57	—	—	—	90
Ling.	116	147	10	29	—	302
TOTALE	1130	1502	47	125	51	2855

E' di evidenza immediata lo scarto numerico fra i funzionari reclutati mediante un concorso generale e quelli che hanno usufruito di un concorso interno rispetto a coloro che sono stati nominati per promozione o trasferimento.

Il sistema gerarchico e chiuso delle carriere nell'ambito di questo tipo di funzione pubblica circoscrive, in teoria, il reclutamento ai livelli iniziali, salvo poche eccezioni ai vertici, impedendo, così, un'osmosi più ampia con l'esterno. In pratica, però, si realizza ugualmente un apporto di elementi nuovi mediante la procedura suindicata e gli altri metodi a cui abbiamo fatto riferimento, che se seguissero delle forme corrette, non sarebbero del tutto condannabili poiché permetterebbero di aprire il funzionariato internazionale a strati sociali più vasti.

Il reclutamento così come è avvenuto finora, e come incide di conseguenza sullo svolgimento della carriera internazionale, ri-

schia di divenire, invece, un espediente per immettere nell'amministrazione comunitaria un certo tipo d'uomo, appoggiato o legato o egli stesso esponente dell'ambiente politico di appartenenza, contribuendo a diffondere una immagine falsata dell'amministrazione europea, come riservata, cioè, a pochi privilegiati e in possesso di determinati requisiti, un po' sull'esempio dello stereotipo della carriera diplomatica, così come era concepito prima che la riforma delle carriere ne permettesse la ristrutturazione su criteri di una più larga partecipazione.

Il ruolo svolto dal funzionario europeo a norma di Statuto è quello di un individuo che ha tagliato ogni legame formale con il proprio governo, cossicché il sistema della

(14) Cfr. Reg. n. 31 (Cee), n. 11 (Ceea) relativo allo Statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Cee e della Ceea in Gu Ce, n. 45 cit.

(15) Cfr. D. COOMBES, *Towards an European Civil Service*, op. cit., pag. 32.

carriera chiusa dovrebbe contribuire a preservare la stabilità della funzione europea, assicurando al funzionario la possibilità di avanzamento e al contempo la piena indipendenza nello svolgimento del suo lavoro.

In realtà la disciplina di tale aspetto del funzionariato non ha trovato, e non trova ancora oggi, una facile soluzione.

Fu anzi sostenuta ad un dato momento la tesi secondo la quale i ranghi amministrativi europei dovevano essere riempiti da funzionari pubblici nazionali, distaccati presso le Comunità per un certo periodo di tempo e poi richiamati in patria ai primitivi impieghi (16).

E' evidente quale risultato sarebbe scaturito dall'applicazione pratica di una tale concezione. Essa, infatti, pur attuando un'interpenetrazione burocratica perfetta tra amministrazioni nazionali e amministrazione comunitaria non era in grado di garantire la piena funzionalità dei servizi, a causa dei turbamenti che avrebbe apportato un cambiamento troppo rapido dei quadri, né l'indipendenza dei funzionari.

Il problema del *distacco* si è riproposto attualmente con la revisione dello Statuto dei funzionari delle Comunità, resasi necessaria dopo la fusione dei tre esecutivi.

Di fatto, il fenomeno del turn-over nelle Comunità europee, pur senza presentare quella frequenza che invece si può riscontrare nelle altre organizzazioni internazionali, sussiste ugualmente in una certa misura.

Essa trova origine in due ordini di motivi: il primo corrisponde al desiderio delle amministrazioni degli stati membri di avvalersi della collaborazione di persone altamente competenti per gli affari europei; il secondo alla possibilità di esercitare una influenza determinante in sede comunitaria mediante elementi nazionali in essa distaccati.

Se la lettera dello Statuto prevede che i funzionari europei siano nominati a titolo permanente, nella pratica il comportamento dei governi nazionali non sembra aver dato eccessivo peso a questa disposizione persistendo invece ad applicare un vero e proprio sistema di rotazione quasi istituzionalizzato.

E' evidente, infatti che il sistema chiuso delle carriere rischia, di provocare una certa stagnazione delle idee all'interno degli uffici comunitari, considerando soprattutto che l'età media dei funzionari non è molto elevata e che la rotazione naturale è quindi molto lenta.

Nello stesso tempo occorre tenere conto

della difficoltà di conciliare l'indipendenza della carriera con la necessità di una certa apertura della funzione internazionale, rimanendo in un giusto equilibrio.

Osservando, poi, il problema sotto un aspetto diverso, esiste un'altra ragione che può giustificare il turn-over dei funzionari, cioè, il desiderio degli stessi, che non sono cittadini dello stato in cui hanno sede le istituzioni, di rientrare, dopo un certo numero di anni di servizio nei rispettivi paesi di origine. Tale desiderio, che è più sentito da coloro che provengono dalle zone periferiche dell'area dei Sei e da coloro che non sono più in giovane età, ha delle valide motivazioni di ordine familiare o professionale. La necessità avvertita dagli individui di una certa età di non perdere, ad esempio, i contatti nazionali, oppure l'onere del mantenimento dei figli all'università nel paese di origine, sono elementi che giocano a favore di un ritorno in patria del funzionario; tanto più che egli godrebbe di un accresciuto prestigio professionale per avere svolto all'estero una missione così importante per un tempo molto lungo.

Un certo correttivo al fenomeno di una carriera poco aperta alle sollecitazioni esterne potrebbe essere, a parer nostro, l'abolizione di ogni pratica di turn-over, che non trova per Statuto alcuna giustificazione formale, e l'introduzione al contrario di un sistema che permetta ai funzionari delle Comunità un riavvicinamento alle rispettive realtà nazionali mediante degli « stages » periodici nei differenti uffici del paese di appartenenza e, analogamente, ai funzionari degli stati membri una conoscenza più approfondita della problematica europea attraverso una esperienza diretta di lavoro comunitario.

La ricerca dell'efficienza: implicazioni

Una razionale gestione del personale comunitario non basta a creare i presupposti di una sua incidenza sulla struttura nella quale agisce, poiché occorre considerare che un'organizzazione, specie se ha le dimensioni dell'ente pubblico internazionale, co-

(16) La tesi del « turn-over » fu espressa dalla delegazione francese durante i lavori per la creazione di uno Statuto definitivo del personale, ad essa si oppose la tesi, della delegazione olandese che auspicava un corpo di funzionari senza alcun legame con le amministrazioni di provenienza.

stituisce una realtà varia e complessa e in quanto tale in grado di influenzare i valori dei suoi membri, gli orientamenti operativi dei quali possono venire modificati dall'efficienza dell'apparato amministrativo in cui evolvono.

E' dunque, ugualmente necessario che le burocrazia europea operi in un ambiente dalle strutture razionali ed elastiche, quali risultano dal giuoco combinato dei livelli gerarchici e dalla divisione dei compiti per settore d'attività.

Ora, più il numero dei livelli e dei settori istituzionalizzati, che determinano la rete di quelli che potremmo chiamare « compartimenti », è numeroso, più i rapporti burocratici sono complessi e il coordinamento diventa difficile, più intensa risulta, di conseguenza, la rigidità del sistema.

Pertanto, è altrettanto importante che non vengano moltiplicati inutilmente i « compartimenti » e che sia riesaminata la giustificazione funzionale di certi sviluppi delle strutture. Questo discorso, che vale soprattutto per la Commissione malata di gigantismo, non mette peraltro fuori discussione le altre istituzioni, poiché, se fino ad ora l'organizzazione interna è stata superiore, ciò è dovuto unicamente al limitato organico di cui sono dotate, e al ruolo secondario al quale sono state relegate.

Ci sembra lecito, invece, domandarci quale sarà la situazione al momento dell'effettivo allargamento delle Comunità europee.

E' chiaro che si impone fin da oggi il problema di una ristrutturazione del sistema per consentire la massima valorizzazione delle funzioni a cui sono chiamati i dirigenti europei.

Infatti, l'attuale ripartizione di queste su tre livelli gerarchici (direttore generale, direttore e capo divisione) verticalizza troppo le strutture comunitarie a scapito dei rapporti orizzontali la cui praticità è indubbia.

Ciò nuoce soprattutto al dinamismo degli organismi, ripercuotendosi sulla funzionale distribuzione delle competenze, sull'informazione dei funzionari e sulla distinzione dei compiti che ne costituiscono gli elementi fondamentali.

La rigidità del sistema impedisce, per il primo di essi, una delega dei poteri che non segua strettamente la via gerarchica di ciascuna unità amministrativa, generando in tal modo frequenti conflitti di competenze tra direzioni diverse e creando di conseguenza attraverso il fenomeno dei « doppi impieghi » una dispersione del lavoro. Per

il secondo, l'informazione, è raro che essa sia rivolta a delle équipes operative poiché è un privilegio dei vertici di ciascun livello.

Quanto al terzo elemento una distinzione che per ora non esiste, tra compiti di « staff » e di « line » permetterebbe di risolvere, e affrontare al contempo, qualsiasi situazione contingente suscettibile di determinare un aumento della mole di lavoro, poiché si disporrebbe, accanto ai servizi di normale gestione, di « équipes » dalle funzioni più duttili le quali potrebbero essere composte da funzionari di gradi diversi in modo da evitare la rigida identificazione di determinati compiti con le rispettive qualifiche rivestite.

Vorremmo aggiungere a queste note critiche un'ultima osservazione che riguarda la struttura della Commissione, (istituzione nella quale più che ogni altra è necessario che si formi una burocrazia veramente integrata) dove si avverte una grave disfunzione dovuta alla mancanza di un servizio di sintesi e di programmazione dell'attività comunitaria, di un organo che studi, cioè, la strategia d'insieme europea.

Questa assenza di concertazione, favorendo uno sviluppo talvolta disordinato delle attività delle singole direzioni generali, facilita l'inserimento delle pressioni nazionali, poiché toglie forza all'operatività dell'élite burocratica che si trova nella situazione di dover agire da sola. Quello che però rende ancora più grave l'assenza di un programma generale è che essa favorisce una tendenza naturale dei servizi a risolvere spesso in maniera soggettiva determinati problemi e a sostituire i loro propri obiettivi a quelli dell'istituzione, sviluppando così una dottrina autonoma della integrazione.

L'esercizio dell'influenza burocratica

Qual'è dunque in generale la posizione della burocrazia europea per quanto concerne le sue possibilità concrete d'intervento in senso comunitario?

Abbiamo visto che è necessario il substrato di una gestione e di un'organizzazione efficace, affinché essa sappia assolvere pienamente alla funzione di formulazione del contenuto della decisione, poiché quest'ultima implica la capacità di risolvere unitariamente tutta la serie di problemi che l'armonizzazione di settori diversi richiede, attraverso un atto intellettuale ad hoc.

Ma una volta che tale substrato esista, può tale burocrazia adempiere anche a quella

funzione di influenza che mira ad allargare gli appoggi al sistema comune o a far fallire le resistenze che suscitano proprio la formulazione e l'esercizio di certe decisioni?

Chi è in grado di esercitare un'influenza è anche nella posizione di doverla subire, perché i centri da cui irradia non agiscono a senso unico; ecco che dall'individuazione di questi e dalla verifica se l'amministrazione comunitaria sia un soggetto attivo o passivo di influenza è, in parte, possibile valutare correttamente la sua posizione nei confronti del potere politico.

Se, infatti, accettiamo il postulato che la funzione del potere politico (inteso nella sua accezione più larga) ingloba due distinte sottofunzioni: da una parte quella di formulazione del contenuto della decisione mediante il sussidio di dati tecnici e politici, dall'altra quella dell'esercizio dell'influenza a tutti gli stadi del processo d'elaborazione e d'esecuzione della decisione, ci è possibile affermare che se la burocrazia europea adempie pienamente ad entrambe, è in grado di contrapporre, a livello comunitario, un proprio originale potere al potere nazionale.

Per ciò che concerne la prima componente della funzione politica, si è constatato come essa sia strettamente legata ad una corretta e razionale promozione del personale ad un'organizzazione efficace; quanto alla seconda, per valutare le concrete possibilità di esercizio dell'influenza bisogna fare riferimento al contesto generale in cui la burocrazia europea agisce per sottolinearne alcuni importanti aspetti.

Da un lato, infatti, è necessario considerare la debolezza del sistema istituzionale comunitario, nell'ambito del quale, anche se formalmente la decisione resta, il risultato del confronto e del negoziato tra Commissione e Consiglio, in pratica negli ultimi anni entrambi questi organi hanno subito una perdita di potere notevolissima, con la conseguenza di concentrare su di essi, e soprattutto sulla Commissione, l'intervento di forze istituzionalmente estranee alla loro struttura e di lasciare la burocrazia scoperta di fronte alle sollecitazioni dei gruppi di pressione nazionali.

Dall'altra, proprio di fronte al ruolo secondario in cui l'evoluzione comunitaria ha relegato gli altri organi chiamati per Trattato allo svolgimento di compiti ben precisi, la Commissione, non essendo in grado di assumere da sola una posizione dominante, ha spesso fatto valere certe sue istanze entrando nel giuoco dei gruppi di pressione

(sempre con tecniche particolari) e subendone però anche le conseguenze.

Se quindi l'irrazionale organizzazione delle strutture e delle ripartizioni delle competenze non favorisce quelle funzioni nuove di iniziativa e orientamento che dovrebbero competere ai funzionari dell'Esecutivo la stessa inadeguatezza dei meccanismi fondamentali di integrazione non permette che un esercizio limitato dell'influenza spettante alle élites delle altre istituzioni europee. Infatti, per quest'ultime essa si riduce più che altro ai rapporti personali che possono intercorrere fra burocrati e parlamentari, o ministri, o esponenti delle forze socioprofessionali e richiede una grande preparazione e competenza, affinché tali rapporti siano il più possibile fruttuosi. Per cui se esiste una possibilità di orientare politicamente la materia comunitaria, questa rimane fino ad oggi circoscritta agli ambienti della Commissione, poiché è evidente che la sua « élite » è la sola che possa, data la doppia natura delle sue funzioni: politiche e tecniche, esercitare un'influenza concreta sul processo di unione europea.

Questa dualità delle funzioni corrisponde, d'altronde, in maniera esatta alla fisionomia complessa dell'apparato comunitario, la cui caratteristica prima continua ad essere quella di raggiungere degli scopi politici attraverso l'armonizzazione dei diversi settori economici e nell'ambito del quale spetta per trattato ai dirigenti dell'Esecutivo assicurare il perseguimento del fine comune mediante un'azione svolta contemporaneamente su due piani.

Il lavoro effettuato dalla Commissione, proprio per la sua originalità che lo distingue da quello delle altre istituzioni comunitarie, non è stato peraltro esente da critiche sollevate soprattutto da coloro che per conto dei paesi membri si interessano di questioni comunitarie.

I burocrati europei sono stati infatti accusati sia di politicizzare eccessivamente le loro funzioni, con il risultato di mettere in crisi (17) tutto il sistema, sia di tecnocratizzarlo al massimo, quando agivano come semplici esecutori o esperti incaricati esclusivamente degli aspetti tecnici ed economici dell'integrazione.

La scelta degli orientamenti politici della Commissione compete ai suoi Commissari i quali, incaricati di coordinare e dirigere

(17) Ci riferiamo alle proposte della Commissione Hallstein che contribuirono a creare la crisi istituzionale del 1965.

le unità amministrative di cui sono a capo, si trovano a dover essere al corrente di tutti i problemi estremamente complessi che l'armonizzazione pone.

A questo scopo ciascuno di essi è assistito da un gabinetto organizzato come i gabinetti ministeriali e composto da un capo di gabinetto e da un vicecapo di gabinetto, assistiti a loro volta da un ufficio di segreteria.

Normalmente il gabinetto è formato da persone della stessa nazionalità del Commissario e quasi sempre dello stesso colore politico ma che, a differenza di questo, vengono considerate, a tutti gli effetti, funzionari europei. Ad esso spettano i compiti di informazione e di studio per le questioni che il Commissario è incaricato di discutere e di risolvere nell'ambito delle riunioni collegiali con gli altri membri.

Per tradizione, perché così volle il presidente Hallstein i gabinetti hanno un organico piuttosto ristretto, in quanto in previsione dell'ampliamento della mole di lavoro, si voleva evitare che i Commissari venissero a trovarsi in una situazione di dipendenza rispetto ai loro collaboratori, il cui numero eccessivo avrebbe rischiato di creare un « nazionalismo interno » (18), tutto a danno della collegialità delle decisioni e dello spirito comunitario che le doveva ispirare.

Naturalmente, pur cercando di attenersi al criterio suindicato, non si è potuto evitare che i gabinetti divenissero dei forti centri di potere, considerato il ruolo nazionale e al contempo sovranazionale che i membri della Commissione sono chiamati a svolgere.

Ruolo nazionale, quando fungono da intermediari tra la Comunità e gli stati membri, sovranazionale, quando hanno il compito di prospettare ed eventualmente difendere il punto di vista comune rispetto agli stati stessi.

I Commissari vengono ad essere dunque necessariamente informati degli affari interni del proprio governo, dei timori ed interessi di questo; nello stesso tempo, poiché ciascuno di essi rappresenta un determinato settore comunitario, è logico che essendone il portavoce intrattenga stretti rapporti con gli esponenti dei datori di lavoro e dei lavoratori, con le società pubbliche e private, con i gruppi di interesse specifici, con le banche, con la stampa specializzata e con svariate personalità, esperte nella materia, che lo tengono al corrente dei loro problemi e dei loro interessi.

Tutte queste relazioni sono mantenute mediante i gabinetti che ne escono pertanto

estremamente politicizzati e sui funzionari dei quali è facile che si eserciti la pressione delle istanze nazionali.

Ora, poiché la proposta della Commissione, come Hallstein sottolineava (19), non è soltanto il risultato delle doti eminenti di una amministrazione tecnocratica, ma è soprattutto un atto squisitamente politico, poiché politica significa saper scegliere tra più soluzioni possibili, tenendo specialmente conto di quelle che fanno intravedere la possibilità di raggiungere in sede di Consiglio la maggioranza richiesta, e poiché, infine, politica è anche la scelta del momento più opportuno per presentare la proposta, dal momento che non è detto che quello che era impossibile ieri, non sarà forse possibile oggi, è di fondamentale importanza che i Commissari siano degli uomini altamente permeati di spirito comunitario e dotati di una forte personalità che li sappia mantenere in una posizione di giusta indipendenza rispetto agli stati membri, intrattenendo, peraltro, con essi dei contatti fruttuosi senza compromettere l'obiettività del proprio giudizio e in grado anche di controllare, senza farsi strumentalizzare, i propri collaboratori diretti.

Oltre ai gabinetti esiste un altro posto chiave all'interno della struttura della Commissione che è in grado di orientare politicamente la decisione comunitaria, ci riferiamo al Segretariato generale. Esso deve la sua importanza attuale all'evoluzione che ha subito l'amministrazione comunitaria, per cui, adibito dapprima ad una funzione di approccio prammatico dei problemi della Commissione, è stato successivamente impegnato in questioni di rilevanza sempre maggiore.

E' un servizio che, nel mantenere tutti i collegamenti dell'Esecutivo con le altre istituzioni, ha la possibilità di sostenere il punto di vista comunitario, sia in altre sedi che all'interno della struttura cui appartiene; di influenzare il lavoro delle altre unità amministrative e di concentrare l'attenzione dei commissari sui problemi e sui fatti che possiedono un certo interesse.

Il segretario generale partecipa, infatti, alle riunioni degli assistenti dei direttori generali che hanno luogo immediatamente do-

(18) Cfr. R. LEMAIGNEN, *L'Europe au berceau - Souvenirs d'un technocrate*, Plon. Paris, 1963, pag. 50.

(19) Cfr. l'allocuzione pronunciata da W. Hallstein a Londra il 25 marzo 1965: *La Commissione, elemento nuovo nella vita internazionale*, Com. 3574/X/65-1.

po le riunioni collegiali della Commissione, al duplice scopo di informarli delle decisioni adottate, e di essere da loro informato sullo stato dei lavori di ogni direzione generale, in modo da stabilire degli stretti legami funzionali che in pratica permettano un controllo sull'attività di ogni servizio.

Il segretario presiede, inoltre, le riunioni dei capigabinetto, dove si preparano i dibattiti della Commissione per i settori di competenza di ciascun membro di essa. In effetti, il contenuto di un progetto di una importanza può in questa sede essere influenzato dal parere determinante del segretario che spesso arriva a differirne la presentazione non giudicandolo ancora idoneo ad ottenere l'approvazione in Commissione.

Ovviamente, una volta definito l'orientamento politico da dare alla proposta, larga parte dell'influenza burocratica della Commissione risiede anche nella particolare tecnica del suo lavoro che spesso permette di imporre determinate politiche comunitarie agli stati membri proprio grazie all'alto grado di perfezionamento raggiunto dai suoi servizi. Ciò richiede una preparazione e una competenza, ugualmente ripartite fra le varie nazionalità, dei suoi funzionari in modo da favorire una prima soluzione dei problemi ad un livello tecnico e amministrativo oltre che politico.

Sotto questo aspetto assume una rilevanza particolare il ruolo che svolge nell'ambito dell'Esecutivo il servizio giuridico, ai cui pareri la Commissione è molto sensibile; spetta ad esso assicurare l'unità di interpretazione dei trattati istitutivi delle Comunità.

Per ciò che concerne le altre unità amministrative dobbiamo distinguere fra quelle che occupano una posizione di preminenza, in virtù di una avanzata integrazione economica nel settore in cui operano, e quelle che sono suscettibili di un ulteriore sviluppo in un futuro più o meno immediato.

Fra le prime va sottolineato il ruolo eminente che svolge la direzione generale dell'agricoltura, enorme centro di potere che regola su scala europea l'agricoltura ed il suo finanziamento.

E' evidente che i gruppi di pressione nazionali tendono a concentrarsi e ad agire là dove avvertono maggiormente l'esistenza di un potere più propriamente comunitario, e quindi nei centri suindicati, o, al contrario, in quei servizi dove questo appare più debole per la minore integrazione raggiunta dai settori. Si verifica così quell'interpenetrazione burocratica che è un fenomeno stretta-

mente analogo a quello che può verificarsi a livello nazionale fra pubblica amministrazione e gruppi di pressione, e che l'Esecutivo stesso favorisce per meglio sostenere le sue tesi, come, in precedenza, accennavamo.

Secondo varie stime (20) esistono infatti, al livello della Comunità 350 raggruppamenti, buona parte dei quali si è costituita formalmente come organi permanenti che rappresentano a Bruxelles gli interessi delle categorie socioprofessionali nazionali.

Naturalmente sotto il profilo che a noi interessa non vanno considerate alla stessa stregua di tali gruppi o confusi con essi le rappresentanze della vita economica dei sei paesi espressamente previste dal Trattato e che si riuniscono in seno al Comitato economico e sociale, né quelle che periodicamente intervengono per fornire il loro parere in sede di Consiglio, perché là il loro ruolo è istituzionalizzato e nello stesso tempo la loro presenza necessaria, data la natura particolare degli organi in cui operano.

Ben diverso, invece, il tipo di rapporti che scaturiscono e gli orientamenti che provocano i gruppi di cui sopra nell'ambiente burocratico della Commissione.

Una variabile in grado di influenzare la pratica dell'interpretazione è l'orientamento personale dei funzionari comunitari sia in senso ideologico che prammatico. Un orientamento in senso ideologico può portare ad una stretta identificazione tra l'attività del soggetto e il successo di una politica rigidamente comunitaria a cui sono rivolte tutta la sua personale devozione e tutte le sue attente energie. Tale comportamento porta a sottovalutare l'utilità dell'interpenetrazione, in quanto si vede in essa un attentato al libero svolgimento di una politica comunitaria.

Mentre diverso appare il comportamento del prammatico che vede nella interpenetrazione il mezzo concreto per poter far progredire e gestire allo stesso tempo una politica di integrazione in ogni settore.

In ogni caso possiamo affermare che la realizzazione dell'interpenetrazione burocratica in un settore è una eccellente indicazione che l'orientamento e il grado di sensibilizzazione politica dell'Esecutivo sono rivolti a tale settore piuttosto che ad un altro, e che vi esiste già delineata un certo tipo di impostazione problematica generale.

(20) Cfr. in « Tempi moderni » n. 27-28-1967 la comunicazione fatta da J. MEYNAUD e D. SIDJANSKI nel corso della tavola rotonda sui *Gruppi dirigenti in Europa*.

IL GRUPPO DIRIGENTE ITALIANO

Nel settore dell'agricoltura, per esempio, la tendenza della Commissione è stata quella di minimizzare l'importanza dell'interpretazione amministrativa nella fase di elaborazione della politica agricola comune, per rivalutarla nel momento dell'esecuzione, così come avviene nei cosiddetti « Comitati di gestione » che forse rappresentano la forma tecnocratica più avanzata di « decision making » (21) che la Comunità abbia sviluppato.

Quanto all'utilità pratica dell'interpene- trazione crediamo che la Commissione, oltre ad assicurarsi mediante i gruppi una fonte diretta di informazione sulle realtà nazionali e il parere preventivo delle amministrazioni dei Sei su determinate proposte prima della loro discussione in Consiglio, per quanto concerne l'esercizio della funzione di influenza, debba soprattutto, poter sapere orientare gli stessi gruppi in senso comunitario.

Esiste, perciò, la possibilità che l'accordo di massima degli amministratori nazionali verso le soluzioni della Comunità riduca la resistenza alle proposte della Commissione a livello del Consiglio e soprattutto nelle discussioni del Comitato dei rappresentanti permanenti.

Infatti gli esperti che negoziano a nome del proprio governo in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti sono molto spesso gli stessi che hanno partecipato ai gruppi di lavoro presieduti dalla Commissione e che hanno discusso ed elaborato assieme ad essa le proposte in discussione.

Infine non è da trascurare l'utilità del tipo di rapporti che vengono ad instaurarsi fra gli amministratori nazionali e quelli comunitari. Rapporti che si sviluppano sia mediante i frequenti contatti offerti dalle riunioni di cui si è parlato, sia per il fatto che molti funzionari della Comunità provengono dalle amministrazioni nazionali con le quali mantengono sovente stretti legami.

Concludendo, è chiaro che l'interpenetrazione burocratica è un fattore notevolmente importante nel processo integrativo ed è altrettanto chiaro che molte volte è l'elemento decisivo che interviene nella scelta degli orientamenti della Commissione, nell'ambito della quale, se correttamente impiegata, può divenire uno strumento di influenza sempre più efficace.

Struttura quantitativa

Se si volesse compiere un esame retrospettivo del processo di integrazione europea si verrebbe a costatare che, troppo spesso, il nostro governo è stato incapace di concepire e realizzare in materia comunitaria interventi efficaci.

Se ci domandiamo, poi, a che cosa o a chi imputarne le cause e la responsabilità, si osserva che la mancanza di programmazione in questo settore a tutti i livelli (politico, tecnico, e amministrativo), l'assenza di dottrine specifiche e di una valida tradizione nelle questioni di più grande impegno e, in particolare modo, l'inesistenza di un tessuto di contatti e di una rete di relazioni che aderissero allo schema di distribuzione dell'influenza, hanno pregiudicato un corretto inserimento del nostro apparato statale nelle comuni strutture di potere. Esso è risultato, infatti, poco incisivo ed ha rivelato la debolezza delle nostre posizioni dinanzi a quelle molto più nette dei nostri partners.

In questo senso, la mancanza di organicità della nostra presenza a Bruxelles, riflette, innanzi tutto, la mancanza di una forte tradizione burocratica nazionale, problema più che mai attuale e che si spera di risolvere con la riforma amministrativa. Infatti, pur sussistendo anche in Italia quelle condizioni reali di crisi e di vuoto del potere politico che possono permettere, come si accennava prima, l'aumento dell'influenza degli amministratori sui politici, tale fenomeno si è verificato da noi in misura minore e con modalità diverse, tanto che il declino del parlamentarismo, comportando quale conseguenza prima l'ascesa delle segreterie dei partiti, ha impedito sia la formazione di una salda classe burocratica, sia l'equilibrata collaborazione tra questa e l'autorità politica.

Ciò spiega, in primo luogo, il motivo per cui l'Italia non abbia saputo far valere un proprio modello amministrativo nel momento in cui sono state create le basi dell'attuale struttura comunitaria e al contempo, giu-

(21) Cfr. L. SCHEINMANN, *Some preliminary notes on bureaucratic relationship on the Eec* « International Organisation » Boston, n. 4, 1966.

stifica il disadattamento iniziale dei nostri funzionari, costretti ad adeguarsi a un sistema che veniva ad ereditare da quello tedesco la rigida forma gerarchica e da quello francese la metodologia di lavoro, chiarisce, in secondo luogo, la nostra difficoltà a selezionare quantitativamente e qualitativamente elementi culturalmente idonei alle esigenze del momento storico, così come hanno fatto gli altri paesi membri.

L'Italia, infatti, non ha saputo approfittare nei primi anni di vita delle istituzioni europee dell'assenza di norme specifiche che permettevano una libertà quasi totale di reclutamento e non ha saputo, all'epoca, inserire negli ambienti comuni una dirigenza italiana cosciente del proprio ruolo, capace, cioè di orientare a tutti gli effetti la nostra politica successiva.

Noi stessi ci siamo creati le pregiudiziali dell'esistenza di una sperequazione del nostro gruppo dirigente rispetto agli altri, sperequazione che influisce particolarmente sulle caratteristiche e sui modi di un'efficace interazione delle rappresentative dei sei paesi. Essa, inficia il significato stesso che, in un'organizzazione più vasta, assume il termi-

ne « equilibrio » delle forze, nell'accezione, cioè, di competizione costruttiva e di ulteriore progresso sulla via dell'integrazione a cui devono partecipare in ugual misura tutti i suoi membri. E' l'equilibrio che, in linea di principio, si voleva conseguire attraverso la assunzione di funzionari che con la loro specifica competenza potessero essere in grado di rappresentare per ciascuno stato le difficoltà da superare per l'armonizzazione delle diverse e spesso contrastanti situazioni ambientali. Equilibrio che il governo italiano non si è mai preoccupato eccessivamente di garantire all'interno delle strutture comunitarie, in particolare modo della Commissione.

Un esame esclusivamente quantitativo della nostra presenza ne è la prova.

L'inferiorità italiana si situa quale costante fissa, attraverso gli anni, della composizione degli organici delle diverse istituzioni europee, soprattutto nei gradi più elevati della gerarchia e specie negli organi più importanti sotto il profilo operativo: le Commissioni dei tre esecutivi, prima, la Commissione unica, poi, dopo la fusione.

Direttivo dell'Alta Autorità della Ceca nel 1960

Cat./gr.	Nazionalità						TOTALE
	ted.	franc.	ital.	bel.	oland.	luss.	
A1	6	2	1	2	2	1	14
A2	4	7	5	3	1	2	22
A3-A8	40	37	16	19	15	7	134
TOTALE	50	46	22	24	18	10	170

Direttivo (1) dell'Alta Autorità della Ceca nel 1960

Cat./gr.	Nazionalità						TOTALE
	ted.	franc.	ital.	bel.	oland.	luss.	
A1	4	2	2	1	1	0	10
A2	5	4	3	3	2	0	17
A3-A8	129	114	119	77	47	13	499
TOTALE	138	120	124	81	50	13	526

(1) Negli effettivi sono compresi sia i funzionari assunti con il bilancio di funzionamento, quindi i veri e propri amministratori, sia quelli con il bilancio di ricerca.

Direttivo della Commissione Cee nel 1960

Cat./gr.	Nazionalità						TOTALE
	ted.	franc.	ital.	bel.	oland.	luss.	
A1	2	3	3	1	2	0	11
A2	12	9	6	8	6	2	43
A3-A8	103	103	100	51	45	17	419
TOTALE	117	115	109	60	53	19	473

Ne sono un esempio le tabelle che seguono che mostrano quell'era nel 1960 la ripartizione dei quadri direttivi comunitari per quote nazionali nell'ambito dell'Alta autorità della Ceca e delle Commissioni dell'Euratom e della Cee.

La distribuzione del personale Ceca rivela una netta prevalenza tedesca e francese a scapito della quota italiana che nei quadri direttivi risulta addirittura inferiore a quella belga. Se un fenomeno siffatto poteva all'epoca trovare una sua giustificazione negli importanti interessi carbosiderurgici dei suddetti paesi, non aveva, tuttavia ragione d'essere una sperequazione degli impieghi così evidente, poiché già nel 1956 questa Comunità aveva inquadrato statutariamente i propri funzionari e provveduto ad integrarli nei ruoli.

Più plausibile appare invece la situazione quantitativa nelle altre due Comunità, di recentissima formazione nel 1960 e ancora prive di un loro Statuto, nelle quali il numero degli effettivi riflette un reclutamento svincolato da procedure formali e condizionato dalla necessità di coprire celermente i posti previsti dai loro organigramma. Vi si riflette, inoltre, quanto a dimensioni globali, la volontà dei trattati di Roma di estendere i campi di attività delle due nuove istituzioni (soprattutto della Cee) che furono dotate, quindi, fin dagli inizi, di una struttura amministrativa più articolata e di organici superiori a quelli della Ceca.

Nonostante ciò, dalla tabella relativa alla Commissione Cee emerge uno squilibrio comunque eccessivo nella ripartizione degli impieghi che riesce difficile motivare con le considerazioni sopra esposte e che si riverbererà poi sulla futura distribuzione del direttivo di tale organismo fino alla fusione del 1967. Questo squilibrio è particolarmente evidente in uno dei gradi più elevati della

carriera, l'A2 che corrisponde alla qualifica di direttore.

Nel 1967, dopo 7 anni di attività, la proporzione fra i tre esecutivi quasi immutata. La Ceca passa infatti da 170 a 293 funzionari di categoria direttiva, la Cee da 526 a 1029, raddoppiando così il suo organico, la Cee, infine, da 473 a 878.

Al momento della fusione, dunque, la situazione quantitativa dei quadri dirigenti delle tre commissioni si presentava così come mostra la tavola che segue, continuando a persistere l'inferiorità numerica dell'Italia rispetto alla presenza degli altri paesi membri.

La composizione nazionale degli organici delle amministrazioni preposte al funzionamento delle altre istituzioni comunitarie (Parlamento europeo, Consiglio dei ministri, Comitato economico e sociale e Corte di Giustizia), è sempre stata, al contrario, più equilibrata, tanto che in essa non si sono mai rilevate nel corso degli anni notevoli sperequazioni a danno delle rappresentative dell'uno o dell'altro stato membro.

Ancora più grave appare, quindi, l'impari distribuzione quantitativa del personale direttivo della Commissione, quale si è osservata nelle tabelle precedenti e come si è perpetuata nel 1968, dopo la fusione.

La fusione ha avuto tuttavia il pregio di attirare l'attenzione delle nostre autorità nazionali sul problema della ripartizione geografica della burocrazia comunitaria, cosicché in quell'occasione si è tentato di colmare il divario esistente; non ha, invece, eliminato i gravi inconvenienti che ha subito in precedenza la salvaguardia dei nostri interessi economici e sociali spesso danneggiati dalla forzosa ricerca del compromesso e dalla necessità di proseguire sulla via della integrazione. Spiega, ad esempio, fra le altre cose, come a volte sia raro trovare nei pro-

Effettivi di categoria direttiva nelle tre Commissioni al 1967 (compresi i servizi comuni, esclusi i linguisti)

Cat./gr.	stituzioni	Nazionalità								Tot. GEN.
		tedesca	francese	italiana	belga	olandese	lussemb.	altre	TOTALE	
A1	Cee	4	4	3	2	2	—	—	15	41
	Ceca	3	4	1	2	2	1	—	13	
	Ceea(1)	2 (1)	2 (1)	2 (—)	2 (—)	2 (1)	— (—)	—	10 (3)	
A2	Cee	13	11	10	5	5	3	—	47	115
	Ceca	8	12	6	7	4	3	— (1)	40	
	Ceea	2 (3)	4 (4)	2 (4)	3 (2)	2 (—)	— (—)	—	14	
A3	Cee	37	43	34	15	19	5	2	155	336
	Ceca	26	24	7	15	10	3	—	85	
	Ceea	10 (15)	11 (11)	3 (10)	6 (12)	10 (5)	1 (—)	— (2)	41 (55)	
A4	Cee	57	52	32	31	24	5	2	203	406
	Ceca	20	17	6	8	4	5	—	60	
	Ceea	8 (25)	8 (21)	13 (20)	6 (17)	4 (12)	— (2)	1 (6)	40(103)	
A5	Cee	55	52	47	31	20	13	1	219	693
	Ceca	14	7	10	10	7	6	1	55	
	Ceea	12(115)	10 (60)	8(108)	8 (54)	9 (17)	1 (6)	1 (10)	49(370)	
A6	Cee	23	27	38	15	8	3	—	114	403
	Ceca	4	2	3	6	—	3	—	18	
	Ceea	8 (69)	5 (35)	5 (78)	7 (24)	3 (22)	2 (5)	— (8)	30(241)	
A7	Cee	25	30	37	19	10	4	—	125	267
	Ceca	6	2	9	3	2	—	—	22	
	Ceea	1 (17)	4 (15)	4 (54)	1 (10)	— (8)	— (3)	— (3)	10(110)	
A8	Cee	—	—	—	—	—	—	—	—	2
	Ceca	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Ceea	(1)	(1)	—	—	—	—	—	(2)	
TOTALE	Cee	214	219	201	118	88	33	5	878	2263
	Ceca	81	68	42	51	29	21	1	293	
	Ceea	43(246)	44(148)	37(274)	33(119)	31(65)	4 (16)	2 (30)	194(898)	
TOT. GEN.		584	479	554	321	213	74	38	2263	

(1) Per ciò che concerne la Comunità europea per l'energia atomica riportiamo fra parentesi, a titolo indicativo, il numero dei funzionari assunti sulla base del bilancio di ricerca per distinguerlo da quello di funzionamento .

Effettivi di categoria direttiva della Commissione al 1968

Cat. A Gradi	Nazionalità							TOTALE
	tedesca	francese	italiana	belga	olandese	lussemb.	altre	
A1	7	6	7	4	5	1	—	30
A2	22	27	21	15	12	5	—	102
A3	68	69	36	32	31	8	4	248
A4	69	67	32	40	23	12	2	245
A5	74	65	64	52	35	17	6	313
A6	40	31	40	31	12	9	—	163
A7	35	40	51	23	10	3	—	162
A8	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALE	315	305	251	197	128	55	12	1263

getti elaborati dalla Commissione soluzioni italiane e come poi sia difficile per le delegazioni nazionali modificare, in sede di Consiglio, provvedimenti che già in partenza ignorano le condizioni obiettive in cui si sviluppa e vive il nostro paese.

Ultimamente il quadro generale è molto cambiato (1), la nostra presenza quantitativa appare migliorata rispetto al passato, specie ai vertici, continua, tuttavia, a sussistere un certo squilibrio ai livelli intermedi che non corrisponde alla obiettiva importanza del nostro paese nella Comunità ed è particolarmente controproducente ai fini di una razionale preparazione della decisione comune, poiché è nei gradi intermedi della carriera direttiva che spetta agli amministratori il compito di istruire le pratiche e di studiare e armonizzare i problemi nazionali.

Profilo qualitativo

Se una scarsa presenza italiana nei posti-chiave impone al nostro governo una continua e attenta verifica delle forze di cui disponiamo al fine di non disperdere il nostro operato — ed è questo un controllo che non va trascurato specie in vista di una Comunità allargata — è altrettanto importante che lo stesso sia in grado di immettere nei ruoli burocratici personale culturalmente e professionalmente qualificato, pienamente responsabile e, soprattutto, consapevole dell'utilità del proprio ruolo.

Requisito quest'ultimo che va particolar-

mente sottolineato, poiché, proprio su questo punto, è emerso dall'indagine il massimo disorientamento della nostra dirigenza. Si è delineata, cioè, la mancanza di una coscienza di gruppo nazionale.

Se, essa può apparire in un contesto sopranazionale un pregio, non lo è nel caso specifico, in quanto testimonia una mancanza di coesione e di solidarietà dei nostri funzionari che rende disorganica e frammentaria l'efficacia della loro azione.

Ci spieghiamo meglio. E' vero che l'assenza del dato nazionale può meglio garantire la neutralità del funzionario, ma può anche ingenerare un europeismo di maniera o, meglio, di routine. Infatti lo « status » professionale di dirigente comunitario si giustifica in molti modi e la sua scelta può dipendere da vari fattori, ma a renderlo accettabile o, a farlo subire passivamente, concorrono specialmente le motivazioni professionali, l'ambiente di lavoro, le situazioni esterne ed infine, ultima, ma non per questo da trascurare, la convinta sensazione della propria utilità, sanzionata da un sostegno a livello nazionale. E' certo, infatti, che l'identificazione del funzionario nello stato da cui proviene e contemporaneamente nei valori comunitari risulterà meno difficile allorché egli abbia una larga possibilità di influenzare la politica del proprio governo, orientandola in prevalenza verso gli obiettivi comuni e svolgendo così un ruolo preciso.

(1) La tabella a pagina 22-23 mostra già al 1969 un incremento sensibile della nostra presenza.

E', dunque, evidente che se i nostri dirigenti sono in grado di percepire le esigenze della società italiana in trasformazione, la natura dei ritardi o dei progressi che la stessa imprime al processo di integrazione europea, la necessità di adattare il primitivo ideale comunitario alle contingenze politiche ed economiche che via via si impongono, questi stessi dirigenti saranno sempre più consapevoli del proprio ruolo dinamico e degli strumenti da utilizzare, affinché gli scopi per i quali le istituzioni europee sono state create vengano perseguiti razionalmente nel rispetto dei legittimi interessi di ciascun paese membro.

Sotto questo aspetto, alla luce delle situazioni esaminata in precedenza, la tradizionale configurazione spettante a norma di Statuto al funzionario europeo: di un individuo, cioè, che ha tagliato ogni legame formale con la propria nazione d'origine, appare superato. Nel contesto storico attuale l'indipendenza, la permanenza e la lealtà verso l'organizzazione degli appartenenti ad una burocrazia internazionale risultano mere astrazioni e la loro non osservanza, nel dare luogo ad una certa disfunzionalità amministrativa, crea un clima di incertezza nell'animo dei funzionari.

Se gli altri paesi membri (ad esempio la Francia) hanno saputo imporre nella pratica abitudini che a volte si scostano di molto da quelle statutarie (vedi il fenomeno del « distacco »), non si capisce perché debba toccare proprio alla nostra rappresentanza proteggere concetti che oggi si rivelano sorpassati, tendenti in un certo senso a creare un sentimento di accettazione passiva del proprio ruolo, nel senso in cui legittimano la lontananza dal proprio paese e, quindi, approfondiscono l'ignoranza della realtà nazionale.

L'osservazione diretta dell'ambiente ci ha confermato quanto si è esposto finora.

L'immagine-tipo dell'eurocrate italiano, quale si ricava dal sondaggio di opinione effettuato nell'ambito della ricerca, è quella di un individuo relativamente giovane (35-40 anni) proveniente in prevalenza dalle regioni centromeridionali e di estrazione sociale mediosuperiore.

Per ciò che concerne il fattore *età*, la prima impressione che si trae dall'analisi dei dati socioculturali relativi al gruppo italiano è che la volontà di dedicarsi al servizio della comunità internazionale si è affermata, e si afferma ancora oggi, particolarmente tra i giovani (2), quasi ad indicare che una scelta occupazionale non tradizionale richie-

de delle doti particolari di entusiasmo e di energia, unite ad una certa capacità di adattamento, non sempre estrinsecabili nei rapporti di pubblico impiego nazionali. E' d'altronde pure evidente che un individuo maturo che ha raggiunto sia la sicurezza economica, sia una posizione di prestigio nel proprio ambiente di lavoro, difficilmente si deciderà a sottoporsi a quegli sforzi che qualunque nuova esperienza, e in special modo questa, domandano.

Un paragone decisivo lo fornisce un'inchiesta (3) condotta in Italia dalla quale risulta che l'età media dei funzionari dello stato si aggira sui 46 anni, di gran lunga superiore quindi a quella individuata dalla nostra ricerca.

Tuttavia, uno scarto d'età così notevole tra la burocrazia italiana operante a livello nazionale e quella che invece agisce a livello comunitario, dà adito ad una prima considerazione negativa. Può essere cioè, un sintomo rivelatore della difficoltà del nostro governo ad inserire nei quadri europei dirigenti altamente qualificati, sottraendoli agli ambienti di lavoro nazionali, e fornisce al contempo la prova di una tendenza a formare direttamente in un circuito sovranazionale la classe dirigente europea di domani.

Se il fattore età ha un suo peso nella scelta dell'impiego, ancor più rilevante appare l'identificazione della *provenienza regionale* dei funzionari, poiché è noto che a ciascuna area regionale si ricollegano una determinata cultura e un determinato sistema di valori formali e informali, nonché di comportamenti, che influenzano profondamente l'attività amministrativa degli in-

(2) Composizione percentuale del Collettivo intervistato per classi di età

Classi di età	italiani	stranieri	TOTALE
	%	%	%
0-29	5,0	2,8	3,9
30-39	67,5	63,9	65,8
40-49	22,5	30,5	26,4
50-59	5,0	2,8	3,9
60 e +	—	—	—
TOTALE	100,0	100,0	100,0

(3 Cfr. P. AMMASSARI, *L'estrazione sociale dei funzionari dello stato e degli enti locali*, Archivio Isap, 1968, pag. 11.

Organico dei funzionari effettivi

Nazionalità	Commissione						Consiglio						Parlame		
	A ₁	A ₂	A ₃	A _{4/5}	A _{6/7}	Tot.	A ₁	A ₂	A ₃	A _{4/5}	A _{6/7}	Tot.	A ₁	A ₂	A ₃
tedesca	7	21	71	148	71	318	1	2	4	8	8	23	1	1	5
francese	6	27	71	138	71	313	1	2	5	8	5	21	1	2	6
italiana	6	20	46	97	96	265	1	3	4	7	9	24	1	2	5
olandese	5	13	31	80	21	130	1	—	1	5	3	10	—	—	2
belga	4	16	34	98	54	206	1	1	2	5	2	11	1	1	2
lussemb.	2	4	9	29	11	55	—	—	—	1	1	2	—	1	1
TOTALE	30	101	262	570	324	1287	5	8	16	34	28	91	4	7	21

vi di categoria A, maggio 1969

nto europeo			Comitato econ. e soc.						Corte di giustizia							
3	A _{4/5}	A _{6/7}	Tot.	A ₁	A ₂	A ₃	A _{4/5}	A _{6/7}	Tot.	A ₁	A ₂	A ₃	A _{4/5}	A _{6/7}	Tot.	
5	10	2	19	—	—	1	1	3	5	—	2	1	1	—	4	369
5	6	3	18	1	—	—	2	2	5	—	1	—	—	1	2	359
5	10	2	20	—	1	—	1	2	4	—	3	—	—	—	3	316
2	5	2	9	—	—	—	1	1	2	—	1	1	—	2	4	155
2	3	—	7	—	—	—	2	—	2	—	1	—	1	—	2	228
1	2	—	4	—	—	1	—	—	1	—	1	1	2	—	4	66
1	36	9	77	1	1	2	7	8	19	—	9	3	4	3	19	1493

dividui che in essa hanno vissuto e si sono formati.

In questo senso la regione di nascita si identifica, ovviamente, con la regione di socializzazione e la prevalenza in un'amministrazione di elementi originari di una particolare zona geografica indica anche la predominanza di quella cultura e di quei valori che di questa rappresentano l'espressione più genuina. Una scarsa differenziazione regionale tende infatti ad infirmare la razionalità che dovrebbe caratterizzare ciascuna amministrazione pubblica poiché contribuisce ad invalidare quel rapporto di rappresentatività territoriale su cui si basa in parte l'efficienza burocratica.

Si è voluto perciò conoscere la provenienza (4) dei funzionari italiani intervistati, intendendo appunto con questo termine più la regione di socializzazione che quella di nascita, benché all'atto pratico non si siano riscontrate grandi differenze fra le due, coincidendo quasi sempre.

Sotto questo profilo, il maggior contributo dell'Italia centrale alla formazione dei quadri direttivi comunitari rispecchia un aspetto del fenomeno reclutativo concernente la pratica, ampiamente utilizzata nei primi anni di vita delle istituzioni comuni, di assumere elementi provenienti direttamente dal mondo burocratico e politico nazionale.

La rappresentanza a favore del Mezzogiorno e delle Isole, se da un lato può ricollegarsi all'analogo processo di meridionalizzazione che si riscontra nell'apparato amministrativo dello stato italiano, dall'altra, riferendosi ai funzionari più giovani, mette in evidenza un fenomeno preoccupante della nostra società. L'adesione alla carriera europea viene a configurarsi, infatti, come la soluzione ottimale ad una situazione senza valide alternative economiche offerta nel campo dell'occupazione da molte regioni italiane e, ad un tempo, come la risposta ad una carenza tipica delle stesse regioni a fornire impieghi che diano la possibilità di compensi intrinseci, quali, ad esempio, la libertà nella carriera e nel lavoro.

Assenza di incentivi, dunque, non solo materiali, ma anche morali.

A riprova di ciò, più della metà degli intervistati ha considerato definitivo il proprio lavoro e ha giustificato la propria decisione con l'asserire che il rientro avrebbe rappresentato la accettazione di quelle stesse forme di vita che si erano volute abbandonare all'epoca della scelta di un'occupazione.

Tale dato non contraddice al desiderio, ugualmente manifestato, di un rientro in

patria, poiché la sua attuazione pratica è stata sottoposta all'esigenza di ritrovare anche nell'ambito nazionale le condizioni favorevoli delle quali essi godono in quanto dirigenti europei. Condizioni che, perciò, non si identificano esclusivamente nei vantaggi retributivi offerti dagli enti europei poiché il livello medio dei salari nel nostro paese si è notevolmente elevato negli ultimi anni.

Oggi, infatti, le aziende private, le grandi industrie, i gruppi finanziari, le società a partecipazione statale offrono agli elementi qualificati un compenso quasi analogo alla remunerazione comunitaria, con il vantaggio supplementare di non doversi allontanare dal proprio centro di origine.

Se ne deduce, quindi, che la ragione che spinge a restare deve basarsi più che altro su quegli incentivi di carattere morale e di prestigio personale che non sono facilmente riscontrabili in Italia.

Accanto a ciò, però, bisogna anche far osservare, a onor del vero, che la mancanza di un orientamento preciso e consapevole degli individui durante gli anni di studio concorre a motivare una certa qual difficoltà ad inserirsi nei quadri direttivi nazionali, da ciò la ricerca di altri sbocchi.

Ne è un esempio la formazione giuridico politica di larga parte dei nostri funzionari comunitari, mentre scarseggia quella tecnica, perché i tecnici, è risaputo, sono presto assorbiti a livello nazionale.

Fenomeno perlomeno singolare in una comunità internazionale che impone, proprio per gli scopi perseguiti, un'alta differenziazione culturale dei suoi membri.

Se la nostra presenza a livello comunitario appare culturalmente meno qualificata

(4) Aree geografiche di provenienza dei funzionari italiani, intervistati per classi di età

Classi di età	Zona geografica di provenienza			TOTALE
	nord	centro	sud	
0-29	—	1	1	2
30-39	7	8	12	27
40-49	5	4	—	9
50-59	—	2	—	2
60 e +	—	—	—	—
TOTALE	12	15	13	40

rispetto a quella degli altri paesi, in compenso, è più imbevuta di contenuti ideologici tipicamente europei. Lo testimonia l'approfondimento non strettamente nazionale delle nostre conoscenze postuniversitarie che conferma una più larga motivazione alla carriera europea, quasi una vocazione.

Infatti, la rilevazione qualitativa dei titoli di studio postuniversitari del gruppo italiano mostra realmente una prevalenza dell'interesse europeo (48,9%) e internazionale in genere (26,6%), rispetto a quello nazionale (24,5%). Tali valori, benché non siano del tutto rappresentativi data la difficoltà di determinarne l'efficacia formativa e l'incidenza effettiva sulle motivazioni del lavoro, testimoniano, comunque, una tendenza generale, soprattutto da parte della generazione più giovane, ad allargare i propri orizzonti culturali e invalida in gran parte l'ipotesi secondo la quale si era presupposta una certa casualità nelle scelte della carriera europea.

Non siamo però del tutto convinti della sua utilità. Gli altri stati membri hanno introdotto nei quadri comunitari elementi concretamente preparati ad assumere la veste di funzionari, nel tentativo di attuare quella perfetta interpretazione burocratica accennata più sopra.

E' necessario, pertanto, che anche il nostro governo sappia operare un reclutamento selettivo dei propri dirigenti conciliandone il doppio aspetto di esponenti di uno stato con quello di tecnici autentici.

Ciò è tanto più vero se ci si riferisce alle precedenti esperienze professionali dei funzionari italiani.

Dai dati rilevati, tali esperienze di lavoro non risultano di lunga durata e pertanto si suppone che non siano state del tutto soddisfacenti e non abbiano inciso in maniera decisiva sui loro atteggiamenti successivi.

Tale constatazione assieme alla bassa frequenza di una formazione professionale internazionale e la stessa età media degli intervistati portano a ridimensionare la motivazione vocazionale già menzionata, e addotta dai più che va, quindi, temperata con quella altrettanto importante che consiste nell'attrattiva esercitata dai vantaggi economici connessi con la carriera europea.

Infine, riguardo all'estrazione sociale, consideriamo che i valori occupazionali orientati verso la mancanza di alternative, la sicurezza nell'impiego o il compenso economico sono generalmente più diffusi tra persone di estrazione sociale medioinferiore, l'inver-

so accade per le motivazioni positive del prestigio, della carriera e della libertà di lavoro che corrispondono agli individui di estrazione superiore. Il servizio di comunità risulta, invece, come il movente addotto con più frequenza dai funzionari che si definiscono di estrazione sociale media. Probabilmente, in questo ultimo caso, si esprime un livello di consapevolezza democratica e di ricchezza d'aspirazioni che la classe inferiore non ha e che nella classe superiore non è vissuto per il prevalere di concenzioni piuttosto individualiste (5).

L'esame delle rilevazioni finora compiute sulle scelte occupazionali dei funzionari italiani presenti nelle istituzioni delle Comunità europee, può suggerire pertanto qualche osservazione anche riguardo la loro estrazione sociale. Il desiderio di contribuire al processo di integrazione europea (33,4%) si può facilmente identificare con quel servizio della comunità che ora si è detto e che risulta essere l'aspirazione più frequente della classe media.

L'interesse ad una sistemazione definitiva all'estero (20,5%), riconducibile ad una mancanza d'alternative più morali che materiali, ossia ad una carenza tipica delle regioni con strutture arretrate di un'occupazione in grado di offrire dei compensi intrinseci quali la libertà della carriera e del lavoro, testimonia, invece, la motivazione di una classe mediosuperiore nell'ambito della quale è possibile far rientrare anche i funzionari la cui scelta è stata condizionata da altri moventi. Coloro che, infatti, non respingono in maniera definitiva l'eventualità di un rientro in patria, affermando di aver voluto usufruire di una breve esperienza all'estero (15,4%), rivelano in definitiva l'ambizione di aumentare il loro prestigio, grazie ad un « training » professionale negli enti europei. Accanto ad essi si situano anche quegli intervistati (10,2%) che, giustificando la loro carriera comunitaria con il desiderio di svolgere un'attività ad ampio livello e svincolata dalle costrizioni regionali e nazionali, contribuiscono ad aumentare la percentuale delle motivazioni intrinseche rispetto a quella estrinseca, individuabile questa ultima nell'incentivo dell'alta retribuzione offerta nel-

(5) Cfr. in questo senso F. GARZONIO DELL'ORTO, *I funzionari e la carriera*, op. cit., pag. 64 e ss. L'autrice, in particolare, osserva nella sua analisi che i valori di tipo estrinseco, risultano i più alti, seguiti da quelli di tipo intrinseco ed, in ultimo, dal valore riferibile alla motivazione servizio della comunità, che è, dunque, il meno sentito.

Composizione percentuale delle motivazioni occupazionali

	ital. %	stran. %	TOTALE %
a - Desiderio di contribuire all'integrazione europea	33,4	41,7	37,3
b - Motivi economici	20,5	19,4	20,0
c - Desiderio di una sistemazione definitiva all'estero	20,5	2,9	12,0
d - Desiderio di un'esperienza professionale temporanea	15,4	16,6	16,0
e - Altri motivi (i più importanti: libertà nel lavoro, lavoro a livello più ampio, sfiducia nelle strutture sociali, economiche e politiche italiane, ecc.)	10,2	19,4	14,7

le Comunità, caratterizzando di conseguenza anche la composizione sociale del gruppo dirigente italiano che risulta formato in prevalenza da individui provenienti dalla classe mediosuperiore.

A confermare quest'ultima asserzione concorre il gran numero di diplomatici italiani fuori ruolo a capo di certe unità amministrative comunitarie, la cui estrazione sociale è facilmente identificabile.

Infatti, anche se in questi ultimi anni la carriera diplomatica, un tempo riservata al ceto nobiliare, è andata sempre più razionalizzandosi, la persistente difficoltà del concorso di accesso ne limita la rappresentatività sociale, continuandosi così a perpetuare una determinata selezione ideologica (6).

In base alla configurazione di tale carriera è possibile affermare quindi l'origine sociale superiore di molti direttori generali delle Comunità.

Volendo brevemente riassumere quanto si è detto finora si rileva che, sotto il profilo delle motivazioni occupazionali, il gruppo italiano sembra orientato a quella vocazione comunitaria che favorisce l'inserimento nella comunità di lavoro e stimola l'impegno professionale. Va pertanto ridimensionato lo stereotipo del funzionario italiano passivamente motivato alla carriera europea e considerato quasi un « emigrante di categoria superiore » in quanto la ricer-

ca ne sottolinea il diverso aspetto. Infatti, l'alta percentuale delle motivazioni intrinseche mostrano un corpo burocratico che, seppure squilibrato nel reclutamento regionale e nella specializzazione funzionale, era al momento dell'entrata in servizio abbastanza consapevole del suo ruolo ed impegnato in buona misura di quel contenuto ideale che gli poteva permettere di porsi nell'organizzazione delle Comunità allo stesso livello delle altre rappresentative nazionali.

Il grado d'integrazione interna

Un'ulteriore riflessione sulla costruzione europea non ci può certo far asserire che risultati conseguiti in questi anni coincidano con le finalità iniziali, né che gli strumenti istituzionali funzionino validamente. Non c'è da meravigliarsi, pertanto, se nel momento attuale, la burocrazia comunitaria, proprio in virtù dei compiti che è chiamata ad assolvere, venga a trovarsi in una costante situazione di contraddizione psico-

(6) Cfr. sul servizio diplomatico F. DEMARCHI, *Contributo a una sociologia della Comunità internazionale*, in « Rivista di sociologia », n. 9, Roma, 1966, pag. 175 e ss.

logica, né che tale situazione incida soprattutto sulla mentalità di coloro la cui scelta occupazionale era stata determinata da una motivazione ideologica.

All'insicurezza sulla vita futura dell'organizzazione si aggiungono le frustrazioni provocate dall'espatrio, cioè dal distacco, sovente definitivo, dalla comunità di provenienza, fattore che contribuisce a trasformare l'ambiente professionale in un mondo chiuso nel quale è più facile che si sviluppino le tensioni e si creino conflitti particolarmente vivaci.

Affinché una comunità burocratica risulti integrata, e a maggior ragione una comunità a carattere plurinazionale, è necessario come si è già detto, che i suoi membri siano: consapevoli dell'utilità del loro operato (perché solo con la loro cooperazione l'organizzazione può raggiungere i fini che si è prefissa); coscienti della indispensabilità di una comunanza di scopi ed, infine, capaci di comunicare gli uni con gli altri, in quanto, soprattutto così, l'ambiente di lavoro si responsabilizza e si solidarizza, si forma, cioè, uno spirito di corpo ed una coscienza comune. Coscienza comune che nel contesto da noi investigato si tramuta in volontà comune di contribuire all'evoluzione del processo d'unione europea.

Naturalmente i presupposti della condizione integrativa sono strettamente connessi, oltre che alla matrice socio-culturale, anche a quella socioprofessionale della classe amministrativa, perché è ovvio che una burocrazia ben qualificata, e disposta alla collaborazione sulla base di un'ideologia precedente all'entrata in servizio, deve essere anche opportunamente incentivata dall'ente nell'ambito del quale presta la propria attività, altrimenti è difficile che si verifichi la sua piena integrazione alla struttura professionale.

Pertanto, l'attrattiva di uno stato economico elevato offerto ai giovani in cerca di occupazione, la capacità delle istituzioni di selezionare elementi culturalmente idonei, un'organizzazione interna in grado di galvanizzare gli individui mediante la valorizzazione delle loro capacità e delle specifiche funzioni cui vengono destinati, sono altrettanti fattori suscettibili di influenzare gli atteggiamenti dei funzionari. Infatti, a seconda della loro attuazione pratica e della corrispondenza alle aspettative degli individui, il corpo burocratico può comportarsi sia accettando passivamente il suo « status », sia dimostrando un gradimento misurato e

ragionato del proprio ruolo, sia, al contrario, aderendo vivacemente alla struttura e avvertendo particolarmente l'esigenza di vigilare sui suoi meccanismi di conservazione e sviluppo. Cosicché gli atteggiamenti dei membri di un'organizzazione possono essere sinteticamente riassunti in alienazione, calcolo o partecipazione (7).

Nell'organizzazione burocratica delle Comunità europee non manca un buon sistema di incentivi materiali (retribuzione), ma difettano quelli che potremmo definire di carattere morale, come il progresso della carriera, l'alta soddisfazione nel campo del lavoro e la fiducia nella sua utilità, carenza che certo non incrementa l'integrazione e non contribuisce a mantenere alto il profitto globale dell'ente. A ciò si aggiunge un sistema di comunicazioni interne poco funzionale causato dalla gerarchizzazione delle strutture amministrative, dalla loro « compartimentazione » e da altri fattori di cui abbiamo già accennato nella prima parte dell'indagine e che ovviamente non favoriscono il clima di lavoro, ma sono, semmai, motivo di tensione e di malessere fra il personale.

La ricerca sul gruppo italiano ha tentato pertanto di cogliere il duplice aspetto della problematica relativa all'integrazione in una comunità di lavoro: quella derivante da una scarsa incentivazione dei valori morali dai quali dipende la soddisfazione professionale e quella più specificatamente connessa al carattere plurinazionale della burocrazia europea, l'armonizzazione cioè delle diverse mentalità e la possibilità che il gruppo italiano adotti, assieme a tutti gli altri, uno stile di lavoro prettamente comunitario.

L'incentivo tipico e tradizionale della burocrazia è *la carriera*, ma essa giova all'organizzazione soltanto se i criteri in base ai quali si effettua il reclutamento e si sviluppa l'avanzamento dei funzionari verso i gradi più alti coincidono con quelli di efficienza organizzativa.

Perché ciò si realizzi, la funzione europea non deve essere politicizzata, nel senso, cioè, di essere strumentalizzata dalle autorità dei paesi membri, ma può, tuttavia, essere politica in quanto solo chi è consapevole della sua potenzialità operativa può, in ultima analisi, modificare la propria responsabilità burocratica in seno alle Comunità, volgen-

(7) Cfr. A. ETZIONI, *Sociologia dell'organizzazione*, « Il Mulino », Bologna, 1967.

dola dall'orientamento tradizionale a quello pienamente razionale.

Non è facile, però, essere pienamente responsabile quando i criteri sui quali si impernia la carriera contravvengono a quelli auspicati.

All'interno delle istituzioni europee l'avanzamento dei funzionari è fin troppo influenzato dai governi nazionali e non favorisce certo la loro attitudine responsabile.

Ad esempio non risponde a canoni razionali il reclutamento, anche se bisogna tener presente che una buona parte degli impieghi più elevati può essere di nomina politica e che molti eurocrati, reclutati nei primi anni di vita dell'ente, sono stati integrati nei ruoli solo in un secondo tempo.

Lo dimostra l'alta percentuale di funzionari italiani nominati senza concorso o con concorso interno rispetto a coloro che sono stati assunti invece con regolare concorso esterno.

Esiste dunque una distorsione reclutativa che se da un lato non garantisce la qualificazione degli elementi assunti, dall'altra si riflette sullo stesso corretto avanzamento dei funzionari.

La carriera viene infatti, ad essere ostacolata sia dall'immissione esterna di personale ai gradi direttivi intermedi, sia dall'identificazione nazionale di determinate cariche, sia dalla più generale politicizzazione della funzione pubblica europea summenzionata.

Ciò fa nascere evidentemente un clima di sfiducia generale che si ripercuote su tutto il nostro personale direttivo.

Se poi aggiungiamo anche la trasformazione delle regole statutarie in semplici formalità amministrative (ci si riferisce qui alle procedure di concorso), con la conseguenza di privarle del loro intrinseco significato quando servono soprattutto a permettere una selezione razionale, si contribuisce ad invalidare un fattore importantissimo della coesione burocratica. Infatti solo il rispetto delle leggi e dei valori che reggono tale comunità umana dà a ciascuno dei suoi membri la possibilità di crearsi dei quadri di riferimento universali, mancando i quali si ingenera l'incertezza sui criteri reali di valutazione della professione e si influisce, pertanto, sulla produttività complessiva del gruppo.

Sotto questo profilo, l'assenza di sanzioni riguardo al comportamento e al merito dei funzionari crea un clima di incertezza e di tensione ed evidenzia un comune sentimen-

to di irresponsabilità che incide in maniera del tutto negativa sul rendimento. Infatti, l'assenza di una politica di promozione professionale induce la nostra rappresentativa a ricercare singolarmente nell'ambito nazionale le garanzie di una carriera proficua, creando, così, in seno ad essa, le premesse di virtuali conflitti.

In conclusione, emerge, in merito al problema posto dalla carriera, una competizione non costruttiva fra gruppi nazionali, un senso di insicurezza e di dipendenza che certo non favoriscono l'attaccamento all'istituzione comunitaria, ma configurano piuttosto una passiva accettazione della situazione, così come si presenta, resa ancora più grave dal convincimento, largamente diffuso tra la dirigenza italiana, di un vizio originario in materia di politica del personale da parte dello stato italiano.

E' opinione diffusa, infatti, che questi, in sede di Consiglio, non ha mai sostenuto la propria rappresentativa in maniera adeguata. Ne fa fede il quadro statistico in precedenza tracciato che testimonia l'inferiorità quantitativa della nostra presenza a tutti i livelli della gerarchia comunitaria.

Le critiche particolarmente vivaci, rilevate nel corso dell'indagine, in merito ai *problemi organizzativi* sono un'altra testimonianza delle difficoltà che il gruppo italiano incontra ad inserirsi nell'ente e il maggior sforzo competitivo cui è stato sottoposto specie negli anni passati.

Sotto questo aspetto infatti, le considerazioni dei funzionari italiani della Commissione, nel mettere l'accento sull'insufficienza dei meccanismi di integrazione burocratica, hanno confermato quanto si era già detto a proposito dell'incidenza di un'organizzazione efficace sugli orientamenti del corpo burocratico. Alle valutazioni critiche del personale della Commissione, motivate in parte dalle difficoltà inerenti alle notevoli dimensioni dell'istituzione stessa, si contrappongono gli atteggiamenti generalmente soddisfatti dei funzionari dei vari segretariati. La natura dei compiti ad essi assegnati e gli ambienti di lavoro meno compartimentati spiegano il maggior dinamismo delle procedure, cosicché in tali organismi non esiste una vera e propria « routine » ma si tende piuttosto a seguire le priorità richieste dalla preparazione delle sedute dei ministri o dei parlamentari.

Lo sforzo compiuto dai nostri dirigenti ha però anche contribuito ad accelerare l'integrazione all'ambiente di lavoro, cosicché

ciascuno ha cercato di non essere meno degli altri, smussando quegli aspetti deteriori del proprio carattere suscettibili di farlo riconoscere come appartenente ad un determinato gruppo nazionale. Ne è una conferma l'alto grado di adattamento dei funzionari italiani alla comunità plurinazionale intesa quale ambiente umano e il buon clima che sembra regnarvi.

Nel contesto investigato si era invece supposta una certa difficoltà di integrazione del personale, e del nostro gruppo in particolare, sulla base delle tensioni che potevano scaturire dalla coesistenza di presenze nazionali diverse.

E' anche vero che fattori notevoli di integrazione e solidarietà sono già di per sé una certa condizione di omogeneità culturale del gruppo italiano, rilevata nel capitolo precedente e la comunanza dell'ideale europeo con il quale la maggior parte degli intervistati ha motivato la propria scelta occupazionale. E' importante quindi rilevare la positività di tale aspetto dell'indagine poiché porta a concludere che se anche nei primi anni di vita, nell'ambito della burocrazia comunitaria, il gruppo italiano ha dovuto superare certi attriti inerenti a formazione e ad atteggiamenti mentali diversi, lo sforzo richiesto da tale adattamento ha anche determinato un livello di competizione costruttiva.

Peraltro, bisogna far osservare che se anche l'integrazione burocratica dei membri di una comunità plurinazionale è utile e necessaria alla formazione di una mentalità conforme all'ideale europeo, è pur vero che a lungo andare esiste un pericolo insito nell'adeguamento dei caratteri ad un modello unico di comportamento, quello cioè di un eccessivo appiattimento delle personalità a scapito di quegli approcci originali e critici dei problemi che scaturiscono proprio dalle diverse componenti caratteriali di ciascun gruppo etnico.

Un'altra considerazione che ci vien fatto di fare è che i rapporti fra colleghi, seppure definiti ottimi, ci sono sembrati pur sempre molto formali, ossia si è avuta l'impressione dal contesto dei discorsi e dall'osservazione generale di tutto l'ambiente comunitario che la solidarietà e l'accettazione reciproca esistono solo all'interno del personale di una stessa categoria amministrativa, e che è presente pertanto uno spirito di corpo a livello di ciascuna categoria che tende a « compartimentare » le stesse relazioni umane a seconda della gerarchia di appartenenza.

I fattori integrativi esterni

Sul comportamento funzionariale può incidere negativamente sia l'inefficace organizzazione della struttura amministrativa, sia una distribuzione del lavoro poco razionale, sia una scarsa valorizzazione delle funzioni cui ciascuno è adibito, sia, infine, la difficoltà di integrazione che una comunità di lavoro, eterogenea per formazione e provenienza, pone. A tutti questi fattori, che potremmo definire interni, perché connessi alla vita stessa di ogni istituzione comunitaria, si aggiungono quelli che provengono dalle situazioni esterne, altrettanto gravi e in grado di ripercuotersi sul corretto orientamento della dirigenza europea.

Pertanto, a conclusione dell'analisi condotta sull'inserimento del gruppo italiano nella più vasta dimensione strutturale ed umana imposta dalle istituzioni comunitarie, ci sembra opportuno approfondire ulteriormente la portata delle argomentazioni precedenti sulla base di altri dati emersi dalla ricerca. Ci riferiamo specialmente alla singolare discordanza riscontrata tra il soddisfacente grado di integrazione dei nostri funzionari all'ambiente di lavoro ed il profondo disadattamento degli stessi al contesto sociale esterno.

E' pur vero che una burocrazia plurinazionale si situa in una posizione del tutto particolare che ne condiziona largamente l'attitudine razionale globale; da essa si esige infatti un duplice sforzo: da un lato l'armonizzazione delle sue caratteristiche sociali e culturali estreme in modo che possano adeguarsi alle metodologie e alle strutture organizzative sovranazionali, dall'altra la necessità di adattare ad una collettività sociale esterna ed estranea (quella del paese in cui hanno sede le istituzioni) la vita extraprofessionale dei gruppi nazionali che la compongono.

Da questo punto di vista, l'insoddisfazione della dirigenza italiana non riguarda tanto i rapporti professionali ma piuttosto la situazione esterna e si identifica in un sentimento di nostalgia delle abitudini e dei modi di vita nazionali reso ancora più acuto dalla notevole distanza geografica con cui si situano i nostri centri urbani rispetto alle sedi delle istituzioni europee.

A confermare tale profonda sensazione di disagio, concorre l'alto numero di funzio-

nari che ha volontariamente abbandonato la propria carriera (8).

Una situazione siffatta tende ad accentrare gli interessi dei burocrati sul mondo del lavoro nel quale si ritrova anche il cerchio delle proprie amicizie, per cui, se è lecito avanzare un'ipotesi estrema, questa consiste nel supporre nel collettivo italiano una eccessiva frattura fra realtà comunitaria e realtà nazionale.

E' pur vero che il distacco da quest'ultima può meglio garantire la neutralità del funzionario ma può, all'inverso, ingenerare un europeismo di maniera o, meglio, di routine. Perseguire l'interesse europeo, infatti, significa saper trovare determinate soluzioni comuni, armonizzando i problemi particolari di ciascun stato membro, ma la ricerca della soluzione ottimale è produttiva, solo se chi la compie ha una conoscenza approfondita dell'interesse nazionale in modo da poterne tener conto nel compromesso mediato a livello tecnicoamministrativo.

L'armonizzazione di dati nazionali in un insieme unitario non può essere peraltro condotta su di una base discriminatoria, cioè, sulla base del sacrificio degli interessi del paese più debole, poiché in quel caso la

via al compromesso diviene la via ad un nuovo colonialismo, ossia allo struttamento delle risorse altrui a beneficio di pochi. Perciò lo scarso interesse alla problematica italiana in un gruppo, che per circostanze operative si ritrova sempre più staccato dalla dimensione nazionale, incide negativamente sulla sua razionale capacità di decisione e può svuotare dei suoi genuini contenuti la stessa vocazione ideologica, grazie alla quale si sono sentiti motivati ad una carriera europea.

La partecipazione all'integrazione europea

Esiste, poi, un altro fattore in grado di interferire nel corretto inserimento del gruppo italiano nella dimensione burocratica comunitaria, ed è quello che si riconnette al sentimento di insicurezza causato dalla constatazione che i fini dell'ente non sono perseguiti, che la costruzione dell'Europa ristagna, che la linea politica degli stati membri non sembra voler sempre coincidere con lo spirito e la lettera dei trattati.

Questa sensazione di « malessere » è stata

(8) **Composizione dei funzionari direttivi che hanno lasciato i servizi della ex Commissione Cee dal 1-1-61 al 30-11-67**

Gradi	Nazionalità							TOTALE
	ted.	franc.	ital.	olan.	belg.	luss.	altri	
A1	1 (1)	4 (4)	3 (9)	3 (3)	1 (—)	—	—	12 (10)
A2	7 (5)	5 (3)	7 (6)	—	3 (—)	2 (2)	—	24 (16)
A3	8 (8)	5 (4)	19 (18)	2 (2)	3 (2)	—	—	37 (34)
A4	5 (3)	14 (13)	6 (5)	4 (3)	1 (—)	3 (3)	2 (2)	35 (29)
A5	6 (5)	4 (3)	9 (8)	1 (1)	—	—	—	20 (17)
A6	4 (4)	1 (—)	5 (5)	—	2 (2)	—	—	12 (11)
A7	—	3 (2)	2 (2)	—	—	—	—	5 (4)
A8	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTALI	31 (26)	36 (29)	51 (53)	10 (9)	10 (4)	5 (5)	2 (2)	145 (121)

NOTA: I valori tra parentesi indicano il numero di funzionari che hanno abbandonato il servizio volontariamente, ossia i dimissionari, mentre gli altri valori si riferiscono a coloro che sono stati trasferiti o sono considerati in congedo permanente per anzianità, invalidità o decesso.

da altri (9) già rilevata ed emerge anche dall'indagine.

E' infatti evidente che le crisi che ha attraversato in tutti questi anni il processo d'integrazione europea hanno sovente messo in discussione la ragione d'essere della operosità dei funzionari comunitari e lo stesso significato prima della loro professione.

Pertanto accanto ai fattori di tensione interna, anche se in definitiva molti di essi traggono origine proprio da cause esterne inerenti all'interferenze nazionali nello sviluppo delle carriere e dal problema irrisolto posto dalla proporzionata rappresentanza dei diversi gruppi nazionali in seno alla comunità, esiste un sentimento di incertezza più generale che verte sugli obiettivi, gli strumenti e le possibilità future dell'Europa e che va inquadrato per un'analisi corretta nella categoria dell'influenza dell'ambiente esterno sulla burocrazia, dell'adattamento, cioè, della stessa all'evoluzione della società europea.

Quello che peraltro ci interessava dimostrare non era tanto l'esistenza o meno di una insoddisfazione del funzionario italiano ai modi con cui l'integrazione europea si sviluppa, perché la rilevazione di un senso di scontento diffuso era scontata in partenza, ma la natura dei suoi atteggiamenti in merito ai vari problemi posti dalla dialettica dell'integrazione sotto il profilo della sua abilità a risolvere e comporre la frattura fra le sue credenze soggettive e gli obiettivi politici europei dello stato italiano.

Infatti il conflitto fra i valori individuali della burocrazia europea e gli obiettivi ufficiali esterni può trovare quattro forme di risoluzione: l'identificazione dei suoi valori soggettivi con gli obiettivi ufficiali; il compromesso, per cui la sua attività verrà impostata in modo da corrispondere in misura sufficiente agli obiettivi ufficiali, pur rispettando i valori soggettivi e consentendo che in forma latente e indiretta essi riscuotono comunque un'affermazione; la rottura, per cui la burocrazia, in casi estremi viene ad essere accantonata, o relegata a funzioni secondarie dalle autorità nazionali (dal momento che in definitiva fino ad oggi la vera indipendenza della funzione pubblica europea ancora non esiste) o una parte dei suoi membri decide di cambiare professione; la sua « routinizzazione », infine, attraverso la identificazione dei propri valori nell'attività procedurale e la sua esclusione dalla valutazione responsabile degli obiettivi e delle alternative con cui essi possono essere perseguiti (10).

E' pur vero che i sistemi di compensazione interna e di comunicazione riescono spesso a sollecitare l'adattamento dei dipendenti alle finalità politiche, ma, se fra l'aggregato di valori del personale burocratico e la linea politica degli stati esiste una tensione o un distacco eccessivo, i meccanismi di incentivazione e di comunicazione non fanno presa.

Pertanto l'utilità del dirigente comunitario alla causa dell'integrazione europea dipende essenzialmente dal suo modo di reagire agli insuccessi inevitabili e frequenti che tale attività burocratica è condannata ad incontrare, data l'autonomia e l'imponderabilità del fattore politico esterno che la controlla e la condiziona. Se la reazione del funzionario è negativa, così da esporlo a crisi di sfiducia irricuperabili, non è adatto per la carriera internazionale, se invece le reazioni all'insuccesso non intacca la sua fede nel risultato globale, anche se non immediato del proprio lavoro, egli può riuscire a conseguire un successo a lunga scadenza e realizzare un primo esempio, di integrazione a livello amministrativo (11).

Un primo sintomo della contraddizione psicologica nell quale il dirigente europeo vive a causa della instabilità della costruzione europea è già evidente allorché si osserva che l'ampiezza delle precedenti critiche del campione italiano si è incentrato soprattutto sulla disfunzionalità delle strutture interne. E' infatti, naturale che nel contesto internazionale il disincantamento del personale sul piano politico comporti una maggiore sensibilità dello stesso alle complicazioni e ai difetti dell'apparato amministrativo.

Un sintomo di questo genere è anche il primo segno di una tendenza della dirigenza italiana alla « routinizzazione » delle proprie

(9) Un gruppo di funzionari delle Comunità europee in seguito ai risultati emersi dalla tavola rotonda del 19 aprile 1969 sul tema: *Il funzionario europeo e i problemi psico sociologici delle grandi organizzazioni*, effettuò un sondaggio d'opinione negli ambienti comunitari dal quale risultò appunto un diffuso malessere della burocrazia europea causato dalla situazione politica esterna. Il rapporto finale ciclostilato e distribuito dal centro Journées de recherches communautaires européennes 26, rue Dekens, Bruxelles.

(10) Cfr. F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia*, op. cit., pag. 276. Sono stati trasposti liberamente, adattandoli al nostro contesto, i quattro punti che il Demarchi indica nella sua analisi sociologica in merito alla percezione diretta dell'ambiente esterno operata dall'amministrazione statale.

(11) Cfr. in questo senso F. DEMARCHI, *Contributo ad una sociologia della comunità internazionale*, op. cit.

funzioni, ad una accettazione passiva, cioè, del proprio ruolo, se ci si vuole rifare alla schematizzazione prima menzionata.

La ripercussione della situazione politica esterna sugli atteggiamenti del gruppo italiano è emersa, soprattutto, seppure in maniera isolata, allorché si è domandato agli intervistati di esprimere un giudizio sul proprio lavoro.

Solo alcuni, infatti, hanno motivato la propria insoddisfazione con l'eccessiva influenza degli stati membri sulla corretta evoluzione dell'integrazione, influenza la cui conseguenza più grave è il bloccaggio di ogni intervento in senso europeo dei gruppi che operano in seno alle istituzioni comunitarie.

In merito a quest'ultimo punto ci si aspettava invece una incidenza maggiore del fattore politico sui giudizi italiani, soprattutto se si considera che in questa parte del colloquio l'argomento non veniva toccato in maniera diretta e che quindi proprio qui, meglio che altrove, si poteva verificare l'intensità con la quale i nostri funzionari recepiscono gli obiettivi politici esterni e li accordano con le proprie credenze.

Discordanza singolare se si compara il limitato numero di tali risposte con l'alta percentuale di vocazioni ideali dei dirigenti italiani.

Da ciò si deve pertanto dedurre o che l'uropeismo degli intervistati consiste più nelle parole che nei fatti, o che la delusione subita nel corso della professione comunitaria a causa della mancata corrispondenza tra le aspettative iniziali e la realtà fattuale è stata talmente intensa da essere oramai un fatto scontato, cosicché non vale più neanche la pena di tenerne conto.

Oppure, forse, più giustamente, che il funzionario italiano è imbevuto di un'ideologia europea basata più su valori retorici che su contenuti pratici, di un'ideologia, cioè, mutuata passivamente dalle idee federali classiche e non maturata e adattata alle situazioni concrete, cosicché egli risulta poco deciso, o contraddittorio, nell'esprimere i propri pareri sul problema dell'integrazione europea, in altri termini, meno sensibile all'influenza esercitata dal fattore politico esterno sulla sua evoluzione futura.

Il problema comunitario finché resta generale e non lo tocca personalmente non è veramente recepito e non costituisce una ragione di conflitto tra le sue credenze particolari e gli obiettivi politici perseguiti dallo stato italiano.

E' pur vero, e di ciò bisogna tener par-

ticolarmente conto, che altre ricerche⁽¹²⁾ hanno fatto rilevare la scarsa politicizzazione della società italiana nel suo complesso. Da un'indagine comparata, infatti, risulta che gli italiani sono coloro che discutono meno di politica o che perlomeno si sentono meno sicuri a parlar di politica e nello stesso tempo fanno registrare il più basso livello di orgoglio per le istituzioni e le strutture socioeconomiche del proprio paese. Perciò, se è vero che la società italiana viene a caratterizzarsi per un basso livello di partecipazione politica della sua popolazione civile, è anche ipotizzabile che i nostri funzionari i quali in questa società hanno vissuto e si sono formati non si sentano veramente impegnati politicamente in senso europeo, così da non avvertire né la necessità di una operosità cosciente nell'ambito istituzionale comunitario, né il dissidio tra le proprie credenze particolari e i fini europee degli stati.

Possibilità e realtà del contributo italiano

Se allo sviluppo dell'integrazione europea contribuisce la funzione ad essa inerente, grazie ai risultati che questa produce, ossia al conseguente ampliamento dell'influenza della eurocrazia sui governi, è, tuttavia, necessario combatterne la tendenza ad un certo immobilismo conservatore; ad un europeismo di maniera, cioè, incentivando la competizione tra i gruppi nazionali in essa rappresentati attraverso criteri di collaborazione sempre più efficaci.

Sotto questo profilo va incrementata la sensibilità della nostra dirigenza nei confronti del problema europeo, sensibilità che si rivela dalla capacità di qualificare politicamente la propria azione in ordine alle situazioni concrete che gli eventi storici propongono e non soltanto in rapporto ad astratte pregiudiziali ideologiche, soprattutto in considerazione della nostra inferiorità rispetto all'antica tradizione di intervento burocratico di cui godono nei rispettivi paesi membri le altre componenti nazionali, in particolar modo quella francese e quella tedesca.

La prima è, infatti, sempre stata caratterizzata dall'alta competenza tecnica dei suoi

(12) Cfr. F. FERRARESI, *op. cit.*, pagg. 285-287; G. ALMOND, S. VERBA, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.

funzionari, formati generalmente all'Ecole Nationale d'Administration ed omogenei, oltre che per formazione, anche per estrazione sociale (alta borghesia, aristocrazia minore)(13), cosicché l'amministrazione francese dotata di un forte spirito di corpo è sempre riuscita ad incidere sulla sfera politica nazionale grazie ad interventi prettamente tecnocratici.

La burocrazia tedesca ha ugualmente rivestito, e riveste tuttora, una grande importanza nel proprio paese, esercitando una notevole influenza sulle decisioni dell'autorità politica, la quale ha addirittura voluto riconoscere la preponderanza del ruolo, permettendo agli alti funzionari amministrativi l'accesso a posizioni ministeriali.

Ma perché sia accresciuto lo sforzo competitivo italiano è importante che i nostri funzionari abbiano la possibilità concreta di valutare correttamente che cosa essi rappresentano in che modo devono operare, a prescindere dagli incentivi interni od esterni, anche se è evidente che questi incidono sulla loro razionalità. Non risponde ai canoni razionali, infatti, una burocrazia, che, configurata per concepire una nuova società unitaria, non abbia una immagine di se stessa, ma neanche quella che si attenda di ricavare, come una qualsiasi burocrazia nazionale, le proprie soddisfazioni professionali esclusivamente dalle ricompense che l'amministrazione o l'ambiente esterno le offrono.

Se quindi in una burocrazia nazionale l'immagine simbolica che essa ha di sé, ha anche un ruolo difensivo, evidenzia, cioè quei valori su cui gli interessati ritengono di poter costruire valide argomentazioni in difesa del proprio status sociale, in modo che il funzionario possa imputare alle eventuali difformità tra la realtà fattuale e il simbolo del proprio ruolo la responsabilità delle disfunzioni che gli vengono rimproverate (simbolo che se largamente accettato all'interno e all'esterno riduce lo sforzo mentale occorrente per elaborare le proprie decisioni)(14), un'analoga considerazione del proprio ruolo non è ammissibile per la classe funzionariale che si è presa in considerazione.

Le soddisfazioni provenienti dall'attività professionale, la retribuzione o la sicurezza dell'impiego possono e devono motivare una carriera di tipo europeo, ma accanto a tali incentivi è necessario che coesista una più alta coscienza delle proprie funzioni. Se, infatti, come si è rilevato, la volontà di contribuire alla costruzione europea giustifica

insieme ad altri fattori la scelta occupazionale, tale sentimento non può poi smorzarsi sotto il pretesto che le aspettative iniziali non sono state soddisfatte.

Siamo, infatti, sempre convinti che spetti in gran parte alla dirigenza comunitaria indirizzare sulla via dell'integrazione le istanze nazionali. Ed è questa consapevolezza della propria potenzialità operativa che può, in ultima analisi, modificare efficacemente la responsabilità burocratica comunitaria,

L'indagine ha, invece, evidenziato quel sintomo, già sospettato, della mancanza di una coscienza di gruppo dei nostri funzionari e forse anche di una coscienza di classe, (nel senso, cioè, di appartenere ad una particolare struttura burocratica) che rende disorganica e frammentaria l'azione italiana in seno alla Comunità. L'ambiente di lavoro, le situazioni esterne e la stessa carenza di un sostegno a livello nazionale hanno concorso dunque a smorzare il primitivo entusiasmo dei nostri dirigenti europei, entusiasmo che, seppure inconsapevole della vera realtà fattuale comunitaria, poteva peraltro approfondirsi e maturare nel corso degli anni e che invece si è tramutato, non per tutti, certo, ma per la media dei funzionari in un'accettazione alquanto passiva del proprio status professionale.

LA FORMAZIONE DI UNA DECISIONE COMUNITARIA: LA VITICOLTURA

Utilità dell'analisi

Dopo aver tentato di individuare e definire, nei limiti imposti dalla ricerca empirica, le caratteristiche principali della nostra presenza funzionariale nelle Comunità

(13) Cfr. M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Ed. du Seuil, Paris, 1963.

(14) Cfr. F. DEMARCHI, *L'ideologia del funzionario*, *op. cit.*, pag. 251.

mediante un esame dei fattori d'ordine conoscitivo e istituzionale che condizionano, sia il complessivo apparato amministrativo comunitario, sia la natura delle scelte dei gruppi nazionali che in seno ad esso operano, si è voluto approfondire e completare la portata delle nostre argomentazioni con un'analisi conclusiva sui comportamenti italiani nelle situazioni concrete, ossia durante la preparazione di una decisione comunitaria.

Rintracciare infatti le modalità per mezzo delle quali certe decisioni sono state preparate e adottate, permette di apprezzare meglio il funzionamento delle istituzioni, di confrontare la pratica con lo spirito e la lettera dei Trattati, di constatare in quale direzione si evolve il sistema comunitario, se le sue virtualità prefederali si sviluppano o se ha tendenza a ritornare a metodi di cooperazione intergovernativa.

Soprattutto ci indicano la via per cogliere il giuoco delle influenze dei gruppi, dei governi, dei funzionari e dei tecnici e di apprezzarne l'esatta incidenza sulle strutture comunitarie.

E', infatti, intorno alle fasi preparatorie di una decisione che si cristallizzano le forze europee, è là che ciascuno è obbligato a prendere posizione e a definirsi.

Valutare peraltro con tutta sicurezza il peso delle influenze nazionali e dei gruppi sulla dinamica del processo decisionale è difficile, come è arduo esprimere un giudizio sulla natura e sulla rilevanza degli interventi italiani ai vari livelli, dal tecnico-amministrativo a quello politico.

Si teme, allora, di conferire all'analisi un carattere troppo soggettivo, specie quando dai documenti non appaiono che le motivazioni ufficiali di posizioni determinate, mentre in realtà il giuoco degli interessi che le determinano è molto più oscuro e intricato, tale da non poter essere sempre scomposto in tutti i suoi elementi di base.

Lo studio della formazione di un provvedimento comunitario non ha dunque la pretesa di esprimere apprezzamenti sul merito di certi comportamenti o procedimenti seguiti, (e se lo fa è solo per meglio collocare e chiarire il contesto in cui questi si sono evoluti), ma vuole essenzialmente mostrare, mediante un esempio concreto, attraverso quali canali può venire esercitata un'influenza nel decision-making ed il grado e l'incidenza dell'interpenetrazione del nazionale e sovranazionale in una Comunità internazionale.

Il regolamento vitivinicolo

La diversità delle politiche vitivinicole degli stati membri della Comunità e la notevole incidenza che ha questa produzione sul reddito agricolo (soprattutto dell'Italia e della Francia), unitamente alla necessità di stabilizzare i mercati ed i prezzi mediante un adattamento delle risorse ai fabbisogni, sono alcuni dei motivi che, se da un lato hanno ispirato la graduale attuazione di una organizzazione comune del mercato del vino, dall'altra ne hanno impedito una più veloce evoluzione.

Con il regolamento n. 24 del 1962, il Consiglio definiva, in questa materia, le prime norme di carattere orientativo e programmatico, quali il completamento di un catasto vinicolo da parte degli stati membri allo scopo di avere una visione d'insieme dell'offerta, le dichiarazioni obbligatorie di raccolto da parte dei produttori, l'obbligo per la Commissione di stabilire ogni anno un bilancio di previsione e, infine, l'impegno di approvare, entro il dicembre 1962, una regolamentazione sui vini di qualità prodotti in regioni determinate.

Talune di queste norme, quelle riguardanti l'elaborazione di un bilancio di previsione e le dichiarazioni obbligatorie, furono attuate, altre, come il catasto vitivinicolo, per la realizzazione del quale l'Italia era appena agli inizi, e il regolamento sui vini di qualità, non furono mai emanate.

Il Consiglio, nella sua decisione del maggio 1966, relativa alla libera circolazione di prodotti agricoli a partire dal 1° luglio 1968, dispone che, al più tardi entro il 31 ottobre 1969, si doveva provvedere a creare una organizzazione comune di mercato per il vino con la possibilità di una partecipazione finanziaria della Comunità per tale prodotto.

In questa prospettiva, la Commissione elaborava nel 1967 una prima serie di « proposte complementari », sulle quali non si pervenne ad un accordo conclusivo e che non furono mai discusse in seduta plenaria dal Parlamento europeo, benché la Commissione parlamentare dell'agricoltura ne avesse approvato la relazione. Nel 1969, l'esecutivo sottometteva al Consiglio una seconda serie di proposte sulle quali si avviava un vivace dibattito a livello del Gruppo di lavoro vino, composto da esperti nazionali e dal rappresentante della Commissione.

I risultati delle discussioni venivano presentati al Comitato speciale agricoltura del Consiglio e finalmente, solo nell'aprile del

1970, i ministri dell'agricoltura dei Sei adottavano il regolamento di base che fissa alcune norme complementari per l'organizzazione del mercato comune vitivinicolo.

Il regolamento traduce in forma giuridica il contenuto della risoluzione del 6 febbraio 1970 (1) e ne precisa le disposizioni generali, allo scopo di renderle esecutive.

Il dispositivo del regolamento comprende:

1 - un regime dei prezzi e degli interventi per i vini da pasto soggetti ad alcune condizioni di qualità. Ogni anno, cioè, il Consiglio stabilisce un prezzo di orientamento per i tipi di vino rappresentativi della produzione comunitaria, nella determinazione del quale si tiene conto della situazione del mercato, della qualità dei raccolti e del bilancio annuale di previsione redatto dalla Commissione. Le misure normali di intervento consistono, invece, soltanto nella concessione di aiuti all'ammasso privato che saranno erogati quando, per una campagna annuale, si prevede una produzione eccessiva che superi il fabbisogno di più che cinque mesi di consumo, o quando, per un tipo di vino determinato, il prezzo medio rimanga per un certo periodo di tempo inferiore ai prezzi di intervento.

2 - Un regime di scambio con i paesi terzi che prevede la soppressione di ogni restrizione quantitativa per quanto concerne le importazioni nella Comunità, assicurando, però, la preferenza comunitaria mediante una clausola di salvaguardia che permette di poter prendere le opportune misure nel settore degli scambi, qualora venga riscontrato uno squilibrio effettivo del mercato comunitario.

3 - Norme comuni di produzione.

4 - Un controllo dello sviluppo degli impianti.

5 - Norme comuni relative alle definizioni, alle pratiche enologiche, alla circolazione e alla diminuzione del consumo alimentare.

Ai fini del nostro studio, ci sembra importante chiederci come mai non sia stato possibile attuare prima una siffatta regolamentazione nel settore vitivinicolo.

I motivi sono molti, da quelli più strettamente tecnicoeconomici a quelli più ampi di ordine politico.

Sotto il profilo più propriamente tecnico economico non va dimenticato che tutta una normativa giuridica, fiscale e doganale si è consolidata intorno al vino, dalle origini fino ad oggi, per cui questa bevanda, europea per

antica tradizione, ha presentato le più gravi difficoltà di integrazione (2).

La stessa condizione produttiva contrapponeva all'Italia e alla Francia, detentrici nell'ambito mondiale di un indiscusso primato di produzione e consumo, il mercato tedesco e quello del Benelux, paesi nei quali la vitivinicoltura è meno importante e dove si assorbono minori quantitativi di vino (3).

Pure, una situazione del genere offriva prospettive favorevoli al futuro di un mercato unico in tale settore, in quanto avrebbe permesso alla Germania, dopo opportune spinte propagandistiche, di assorbire gran parte della produzione straniera. Ciò nonostante proprio la Germania ha maggiormente frenato la realizzazione della libera circolazione del vino nell'ambito comunitario, non volendo rinunciare a tutta una serie di accordi commerciali stretti con paesi extracomunitari, quali la Spagna e l'Algeria, per l'importazione di tale prodotto.

Dai documenti di lavoro del Consiglio e della Commissione appare, infatti, la strenua difesa protezionistica di questo paese, protezione d'altronde non giustificata, data la sua scarsa produzione vinicola, e non conforme allo spirito del Trattato di Roma e della Conferenza di Stresa, la quale, nel 1958, affermò per le singole agricolture il principio della « vocazione produttiva » nel senso di incentivare, cioè, per ogni paese della Comunità, la rispettiva produzione naturale.

Punto arduo da superare è stato, perciò, quello della preferenza comunitaria, sostenuta con vigore dall'Italia e dalla stessa Commissione, la quale con la decisione di aprire ed ampliare i contingenti tra Italia e Francia e tra Italia e Germania, asseriva, con una ulteriore decisione del 1969, la necessità di salvaguardare una produzione comunitaria per noi fondamentale.

La forte tradizione commerciale e protezionistica della Germania e della stessa Fran-

(1) Cfr. Gu delle Comunità, n. C/9 del 13-2-1970.

(2) Cfr. a questo proposito alcuni interessanti articoli di riviste specializzate come quelli di: P. FIORENTINI, *Il vino nella Cee. Situazioni produttive e regolamenti*, in *Agri Forum*, n. 6 Roma, giugno 1968; C. MARESCALCHI, *Settore vitivinicolo, armonizzazione legislativa e fiscale*, in « *Agri Forum* », Roma, maggio 1967; G. MARTIRANO, *Vino, prodotto difficile*, in « *Europa* », Roma settembre 1967; « *Il Mezzogiorno e le Comunità europee* » n. 51, giugno 1969, pagg. 48-51.

(3) In base alle statistiche del 1967 della Fao-Isce-Istat, la produzione di vino in Germania ammonta a circa 6100 milioni di ettolitri all'anno, in Italia a circa 75 milioni e in Francia a circa 70.

cia, hanno infatti sempre impedito all'Italia di collocare la propria produzione nell'ambito comunitario, obbligandola in tal modo a seguire, come gli altri stati, la pratica degli accordi commerciali con i paesi terzi.

In materia di pratiche enologiche, la proposta della Commissione, condivisa dall'Italia, intesa a vietare l'aggiunta di zuccheri e il taglio nel corso della vinificazione, ha costituito un altro punto di frizione, suscitando ancora una volta l'opposizione degli ambienti tedeschi.

Il regolamento definitivo adotta un compromesso non del tutto soddisfacente per la nostra viticoltura meridionale, dalle alte gradazioni naturali, e suscettibile di mettere in pericolo, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico, l'uguaglianza di talune posizioni concorrenziali.

In ultimo la presentazione della situazione vinicola da parte della Commissione ha posto in evidenza che la Comunità era deficitaria in questo settore della produzione. Questa opinione era condivisa dalla delegazione italiana, le altre cinque delegazioni avevano ritenuto invece la situazione già eccedentaria, per cui nel regolamento definitivo si prevede che il Consiglio, per evitare la formazione di eccedenze strutturali, adotta le disposizioni necessarie per i nuovi impianti o reimpianti di viti.

In pratica, nella formazione di questo regolamento, la Commissione ha quasi sempre espresso idee e presentato documenti di lavoro dai quali emerse che i problemi del settore sono stati affrontati in maniera da poter essere condivisi dagli esperti italiani. La discussione quindi è partita al momento della presentazione della proposta al Consiglio.

Forse non a caso il direttore della organizzazione dei mercati per i prodotti delle colture specializzate è un italiano e il capo divisione del vino, alcoli e prodotti derivati, un francese.

Le posizioni e gli interessi francesi, infatti, spesso simili ai nostri, hanno, come crediamo, influito sulla ricerca di una soluzione comunitaria.

Non è stato però sempre così. Non dimentichiamo che la Direzione generale dell'agricoltura è un enorme centro di potere che regola su scala europea l'agricoltura ed il suo finanziamento. La politica svolta da tale Direzione condiziona largamente ogni negoziato con l'esterno. In seno ad essa vi sono alcune divisioni e direzioni che costituiscono il perno di tutto il servizio, come, per esempio, le unità amministrative facenti diretta-

mente capo ad uno dei direttori generali aggiunti, responsabile dell'armonizzazione delle disposizioni legislative nei vari settori agricoli.

Esse sorvegliano e condizionano l'attività dei Comitati di gestione e mettono in forma giuridica qualsiasi testo elaborato dalle direzioni tecniche, svolgendo il ruolo di servizio giuridico per gli affari agricoli. Non è da trascurare il fatto che hanno frequenti contatti con il Servizio giuridico vero e proprio, col Segretariato esecutivo e con il Consiglio dei ministri.

Ricordiamo anche che il notevolissimo ritmo di sviluppo della politica agricola comune si è avuto soprattutto grazie all'impulso datogli dalla Francia, la quale aveva bisogno del mercato comune agricolo per espandere i suoi prodotti.

La notevole personalità del commissario Mansholt ha saputo poi sfruttare la pressione francese per far progredire tutta la situazione agricola in senso comunitario. L'agricoltura italiana, però, più arretrata delle altre, avrebbe dovuto godere di un qualche vantaggio, ma non è stato così. Ha ottenuto in certi casi prezzi più alti, ma ha visto via via regolamentati settori, come quello dei prodotti animali, di interesse prioritario per altri stati membri, mentre venivano trascurati quelli che rappresentano per noi la più alta fonte di reddito: la produzione ortofrutticola e quella vitivinicola.

Tutto questo, però, va vagliato anche alla luce di una verifica delle forze di cui disponiamo nell'ambito degli uffici comunitari, poiché essi costituiscono il motore di primo avvio per l'elaborazione dei provvedimenti di base per l'organizzazione comune dei mercati.

Invece, quell'equilibrio amministrativo, che in linea di principio, si intendeva instaurare fra i sei paesi attraverso l'assunzione di funzionari qualificati non si è mai, o quasi mai, formato specie nei servizi competenti per l'agricoltura.

Quanto sopra, spiega, in ultima analisi, come sia tanto raro trovare soluzioni italiane nei progetti di ordinamenti comunitari di base e come sia poi difficile in sede di Consiglio tener conto dei legittimi interessi italiani, quando i progetti stessi, già in partenza, ignorano le condizioni obiettive in cui si sviluppa e vive il nostro mondo agricolo.

Dobbiamo, invece, dare atto al governo italiano di aver saputo, dal 1964 in poi, imporre in materia agricola una certa coerenza alla sua linea politica, la quale è stata im-

perniata su di un principio essenziale: la richiesta di estendere le organizzazioni di mercato ed il finanziamento comune a tutte le nostre produzioni, conservando ad esse un certo livello e un meccanismo di protezione paragonabile a quello vigente per la maggior parte degli altri prodotti, evitando allo stesso tempo un eccessivo onere finanziario.

Tanto è vero che in una delle ultime sessioni del Consiglio, svoltasi a Bruxelles del mese di marzo 1970, la delegazione italiana, al momento di affrontare le decisioni finanziarie e di bilancio della Comunità con le quali si garantivano il completamento del periodo transitorio e la possibilità di una ulteriore evoluzione dell'istituzione sulla via dell'integrazione, dichiarò che avrebbe firmato l'accordo definitivo sui testi suddetti, solo quando le discussioni in materia vitivinicola le avessero dato la certezza che fossero rispettate le date già previste dal Consiglio per l'introduzione della regolamentazione necessaria nel settore.

L'adozione del regolamento sul mercato del vino, ha avuto, quindi, una grande importanza politica, perché, ripetiamo ancora una volta, ogni progresso istituzionale delle Comunità e di conseguenza sovranazionale, viene ad essere svuotato di significato se continuano a sussistere delle sperequazioni economiche fra l'uno o l'altro dei paesi membri.

CONSIDERAZIONI FINALI

Un'indagine, condotta nell'ambito di una dimensione nuova e ancora poco esplorata qual'è quella relativa all'organizzazione burocratica europea, non poteva permetterci di cogliere tutti fenomeni che in seno ad essa si manifestano, ma solo i più evidenti, né di inserirli in schematizzazioni stabili, perché troppo recenti e, quindi, in piena evoluzione.

Per questo motivo, non è possibile trarre dai dati rilevati delle conclusioni definitive, ma solo tentare di dare un'interpretazione generale della realtà osservata.

Innanzitutto, si constata che il futuro dell'integrazione europea è un problema ancora aperto: il mito di una integrazione politica

che sarebbe scaturita automaticamente dall'attuazione progressiva dell'integrazione economica, è fallito, e non poteva essere altrimenti nell'assenza di una volontà politica sufficiente a provocare quel salto qualitativo necessario a condurre l'Europa all'unione politica.

L'assetto finale delle Comunità resta, dunque, ancora incerto e legato in larga parte all'evoluzione futura delle sue istituzioni. Evoluzione che, speriamo, porterà all'ampliamento delle loro capacità decisionali se si vuole veramente che l'Europa trovi una sua forma e una sua compiutezza politica.

Nell'attesa che ciò si realizzi, un ruolo importante e propulsivo potrebbe spettare alla burocrazia comunitaria.

Le società nazionali stanno, infatti, attraversando nell'epoca attuale di sviluppo una crisi di sfiducia generale verso le strutture e l'azione politica dei rispettivi governi, cosicché si è assistito in questi ultimi anni ad una frattura sempre più profonda tra società civile e società politica con la conseguenza che il potere propriamente politico ha iniziato lentamente a perdere parte dei suoi contenuti decisionali.

L'integrazione economica nella quale si erano impegnati negli anni 50 gli stati europei, necessitava al contrario di strutture politiche adeguate al crescente progresso tecnologico e industriale dei loro paesi, cosicché proprio la non rispondenza dei poteri politici nazionali alle esigenze effettive dell'integrazione ha fatto sì che decisioni vitali per l'Europa fossero prese altrove, in particolare nell'ambito delle istituzioni economiche.

Se gli stati perdono la loro sovranità, in molti campi, non esistono ancora, tuttavia, strutture in grado di assumersi il peso di decisioni a livello europeo. Il risultato è dunque una dispersione della responsabilità politica, una parte della quale potrebbe essere raccolta, a parer nostro, dalla classe amministrativa comunitaria, cui va affidata soprattutto la tutela degli obiettivi ultimi dell'integrazione europea. Attualmente, infatti, si continua a decidere in seno all'Europa con il metodo del « package-deal », durante il quale si perde di vista il fine da perseguire dinanzi al baratto di favori che uno stato concede all'altro. Gli organismi europei, pertanto, invece di seguire il metodo attuale che consiste nella scelta e nella proposta di determinate soluzioni in funzione dei deboli mezzi di propulsione comunitaria di cui dispongono, dovrebbero agire esattamente

in maniera opposta, fissarsi, cioè, degli obiettivi a lungo termine e in seguito cercare i mezzi più adatti per raggiungerli.

Si parla tanto di gruppi di pressione per la difesa di interessi professionali ed economici, perché la classe amministrativa comunitaria non potrebbe analogamente costituire un gruppo di pressione per la difesa della costruzione europea? Un gruppo simile è già esistito, e se si è potuta costituire una dimensione comune ai Sei, cioè è soprattutto merito di uomini come Churchill, Blum, Spaak, De Gasperi, Adenauer che hanno fatto entrare l'idea europea nella realtà fattuale. Perché allora non è possibile basare un'azione di promozione dell'unione europea su altri gruppi e più specialmente sulle istanze tecnocratiche comunitarie, dal momento che la pratica ha dimostrato che oggi esse sono capaci di interventi politici altamente validi?

Nel momento attuale, per superare un esercizio della decisione poco costruttivo, fino a che non muti la fisionomia istituzionale comunitaria, può intervenire solo la Commissione, ossia l'élite che la dirige, giocando un ruolo di polarizzazione politica e trovando il coraggio di agire come una forza di contestazione e non di semplice concertazione internazionale.

Ciò ripropone peraltro, il problema di una burocrazia qualificata e razionalmente distribuita nei quadri direttivi di tale organismo.

La Commissione, quindi, dovrebbe, prima che l'allargamento della Comunità ponga nuovi problemi di ripartizione per quote nazionali, preoccuparsi di realizzare un programma di riforma della situazione attuale per raddrizzare quelle distorsioni che si sono verificate in seno alla sua organizzazione amministrativa sin dalla costituzione dei primi contingenti burocratici. Riforma che dovrebbe incentrarsi sulla razionalizzazione dei servizi e sulla valorizzazione del personale, stabilendo un'assoluta eguaglianza di diritti e di doveri tra coloro che esercitano funzioni analoghe e tenendo conto dei problemi sociali presenti in seno al personale. È importante, per eliminare l'ingerenza politica in materia di assunzioni, iniziare un reclutamento selettivo degli elementi che si vogliono immettere nell'amministrazione, scegliendo innanzitutto i funzionari sulla base della loro specifica preparazione e creando soprattutto le condizioni future della razionalità amministrativa, mediante un sistema di perfezionamento successivo degli in-

dividui reclutati, affinché la maggior parte di questi approfondisca e si renda consapevole del significato dello spirito e della competenza europea.

I problemi delle altre istituzioni (specie del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale) sono invece soprattutto legati all'ampliamento delle loro prerogative, cosicché l'operato dei funzionari deve potersi adeguare al livello di quello delle altre istituzioni, per poter essere efficace.

Quanto al corretto inserimento della rappresentativa burocratica italiana in questa che dovrebbe essere la nuova configurazione della burocrazia europea, è necessario che essa raggiunga una maggiore consapevolezza del proprio ruolo, e che si identifichi maggiormente nell'ideale europeo, senza lasciarsi scoraggiare dalle difficoltà che l'ambiente professionale pone e dalla frattura che può venirsi a creare tra esso, in quanto gruppo europeo, e il governo italiano, in quanto istanza nazionale.

Bisogna evitare, infatti, che la divergenza tra i valori dei funzionari e quelli politici della nazione possa dissociare il singolo dalla nazione stessa e creargli un sentimento di vuoto intorno, controproducente all'esplorazione di una sua attitudine razionale.

Identificarsi nello stato e contemporaneamente nei valori comunitari può risultare meno difficile quando il dirigente europeo abbia larga possibilità di influenzare la politica del proprio governo a livello comunitario (e per questo deve essere ugualmente rappresentato nell'ambito dei vertici titolari del potere comunitario) e orientarla in prevalenza verso gli obiettivi europei.

Come abbiamo visto ad esempio nel regolamento vitivinicolo, se una materia richiede soluzioni tecniche è più facile che essa possa essere manipolata dalla tecnocrazia europea, per cui non è male insistere ancora sulla necessità di fornire ai quadri direttivi comunitari persone altamente specializzate e competenti dei diversi rami del sapere europeo.

L'unica difficoltà a quanto si è esposto consiste, come si è già detto all'inizio, nel problema che i valori finali della Comunità europea non sono ancora ben conosciuti; essi infatti, appaiono troppo generalizzati e poco approfonditi per cui il compito di chiarirli deve e può toccare soprattutto a coloro che, inseriti in questa stessa Comunità, sono a contatto quotidiano con la realtà che essi pongono in essere e sono quindi più adatti a tracciare le linee future dell'Europa.

Istituto affari internazionali

Publicazioni

Collana dello spettatore internazionale

(collana di volumi edita dal Mulino)

1970

1. **Finanziamento, infrastrutture e armamenti nella Nato**
a cura di Stefano Silvestri - Pagine 85 - L. 500.
2. **La lancia e lo scudo: missili e antimissili**
di Franco Celletti - Pagine 140 - L. 1.000
3. **L'Africa alla ricerca di se stessa**
di Ali Mazrui - Pagine 80 - L. 500.
4. **Gli eurocrati tra realtà e mitologia**
a cura di Riccardo Perissich - Pagine 126 - L. 1.000.
5. **Integrazione in Africa orientale**
a cura di Roberto Aliboni - Pagine 132 - L. 1.000.
6. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1969**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
7. **Conflitti e sviluppo nel Mediterraneo**
di autori vari - Pagine 212 - L. 2.000.
8. **Europa-America: materiali per un dibattito**
di R. Perissich e S. Silvestri - Pagine 80 - L. 500.
9. **Verso una moneta europea**
di autori vari - Pagine 80 - L. 500.
10. **Socialismo in Tanzania**
di J. Nyerere - Pagine 75 - L. 500.

1971

11. **Le tensioni nel mondo rassegna strategica 1970**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 140 - L. 1.500.
12. **Il petrolio e l'Europa; strategie di approvvigionamento**
di G. Pappalardo e R. Pezzoli - Pagine 104 - L. 1.000.
13. **Aiuto fra paesi meno sviluppati**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
14. **Una Zambia zambiana**
di Kenneth Kaunda - Pagine 83 - L. 500.
15. **Commercio attraverso l'Atlantico: dal Kennedy Round al neoprotezionismo**
di Gian Paolo Casadio - Pagine 302 - L. 2.800.
16. **Cooperazione nel Mediterraneo occidentale**
di autori vari - Pagine 104 - L. 1.000.
17. **Presente e imperfetto della Germania orientale**
di Barbara Spinelli - Pagine 102 - L. 1.000.

1972

18. **Le tensioni nel mondo: rassegna strategica 1971**
dell'International Institute for Strategic Studies - Pagine 160 - L. 1.500.
19. **Spagna memorandum**
di Enrique Tierno Galván - Pagine 100 - L. 1.000.
20. **La sovranità economica limitata. Programmazione italiana e vincoli comunitari.**
di B. Colle e T. Gambini - Pagine 96 - L. 1.000.
21. **Riforme e sistema economico nell'Europa dell'Est**
scritti di A. Levi, W. Brus, J. Bogнар, T. Kiss, J. Pinder, S. A. Rossi - Pagine 118 - L. 1.500.

Papers

1. **Il rapporto Jackson: un'analisi critica**
di M. Marcelletti - Pagine 15 - L. 500.
2. **I colloqui sulla limitazione delle armi strategiche**
di M. Cremasco - Pagine 30 - L. 1.000
3. **Convegno sulla sicurezza europea**
Incontro tra l'Iai e l'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali di Mosca -
a cura di Paolo Calzini - Pagine 14 - L. 500.
4. **Da Bandung a Santiago. La ricerca di una nuova economia internazionale.**
di G.A. Sacco - Pagine 19 - L. 500
5. **Eurocrazia e presenza italiana**
di V. du Marteau - Pagine 36 - L. 1.000.

Fuori collana

(volumi editi sotto gli auspici dell'Iai)

La politica estera della Repubblica italiana

a cura di M. Bonanni (3 voll. - Pagine 1070) - Edizioni di Comunità - Milano - L. 10.000.

La sicurezza europea (Modelli di situazioni internazionali in Europa negli anni '70)

di S. Silvestri - Pagine 177 - Collana la specola contemporanea - Il Mulino - Bologna -
L. 2.000.

L'Europa oltre il Mercato comune

di J. Pinder e R. Pryce - Il Mulino - Bologna 1970 - L. 2.500.

Symposium on the International Regime of the Sea-Bed

a cura di J. Sztucki - Pagine 767 - Accademia nazionale dei Lincei - L. 12.000.

La strategia sovietica: teoria e pratica

Scritti di autori vari raccolti da S. Silvestri - Pagine 328 - Collana Orizzonte 2000 - F. Angeli
editore - Milano L. 5.000.

Fra l'orso e la tigre: dottrina, strategia e politica militare cinese

A cura di F. Celletti - Pagine 272 - Collana Orizzonte 2000 - F. Angeli editore - Milano
1971 - L. 4.500.

I quaderni

(collana di volumi edita dal Mulino)

1. **L'America nel Vietnam**

Atti dell'inchiesta della commissione senatoriale presieduta dal senatore Fulbright - Pa-
gine 195 - L. 1.000.

2. **Introduzione alla strategia**

di A. Beaufre - Pagine 100 - L. 1.000.

3. **La Nato nell'era della distensione**

Saggi di Benzoni, Calchi-Novati, Calogero La Malfa, Ceccarini - Pagine 159 - L. 1.000.

4. **Per l'Europa**

Atti del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Prefazione di Jean Monnet - Pa-
gine 119 - L. 1.000.

5. **Investimenti attraverso l'Atlantico**

di C. Layton - Pagine 180 - L. 1.500.

6. **L'Europa e il sud del mondo**

di G. Pennisi - Pagine 376 - L. 4.000.

7. **Una politica agricola per l'Europa**

di G. Casadio - Pagine 267 - L. 3.000.

8. **La diplomazia della violenza**
di T. S. Schelling - Pagine 268 - L. 3.000.
9. **Il Mediterraneo: economia, politica, strategia**
a cura di S. Silvestri - Pagine 310. - L. 3.000.
10. **La riforma monetaria e il prezzo dell'oro**
a cura di R. Hinshaw - Pagine 174 - L. 2.000.
11. **Europa e Africa: per una politica di cooperazione**
a cura di R. Aliboni - Pagine 160 - L. 2.000.
12. **Partnership per lo sviluppo: organizzazioni, istituti, agenzie**
a cura di R. Gardner e M. Millikan - Pagine 310 - L. 4.000.

Documentazioni

(In offset)

L'Italia e la cooperazione scientifica internazionale

(Atti della tavola rotonda Iai del maggio 1966) - Pagine 119 - L. 1.000.

Le armi nucleari e la politica del disarmo

(Quattro lezioni di F. Calogero, A. Spinelli, F. Cavalletti, M. Pivetti) - Pagine 78 - L. 1.000.

Ricerca e sviluppo in Europa

Documenti e discussioni - L. 3.000.

La politica commerciale della Cee

(Atti della tavola rotonda Iai del 29 aprile 1967) - Pagine 154 - L. 1.000.

La fusione delle Comunità europee

(Atti del convegno Iai del 9 e 10 febbraio 1968) - Pagine 230 - L. 2.000.

Rapporto sullo stato della ricerca scientifica in Italia

(Ocse) - Pagine 190 - L. 1.000.

L'integrazione economica in Africa occidentale

(Atti della tavola rotonda Iai del 22 dicembre 1967) - Pagine 100 - L. 1.500.

Evoluzione delle economie orientali e prospettive degli scambi est-ovest

(Atti del convegno Iai del 21 e 22 giugno 1968) - Pagine 188 - L. 5.000.

Il trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari: problemi del negoziato di Ginevra

Documenti e discussioni - Pagine 189 - L. 1.500.

La politica energetica della Cee

(Atti del convegno Iai del 25-26 ottobre 1968) - Pagine 124 - L. 2.000.

Preferenze e paesi in via di sviluppo

(Atti della tavola rotonda Iai del 10 settembre 1968) - Pagine 73 - L. 1.000.

Les Assemblées Européennes: Supplement

a cura di A. Chiti Batelli - Pagine 68 - L. 1.000.

Italo-Yugoslav Relations

(Atti del convegno Iai - Institute of International Politics and Economics del 29-30-31 maggio 1970) - Pagine 55 - L. 1.500.

Periodici

Iai informa

Bollettino dedicato alle attività e alle pubblicazioni dell'Istituto - Invio gratuito su richiesta.

Lo spettatore internazionale

Trimestrale in lingua inglese - Abbonamento L. 4.000.

Collana dello spettatore internazionale

Sette o otto volumi all'anno - Abbonamento L. 6.000.

L'Italia nella politica internazionale

Trimestrale - Abbonamento L. 9.500.

Istituto affari internazionali

Papers

Paolo Calzini (a cura di)

Convegno sulla sicurezza europea

Questo primo convegno di studi su problemi della Sicurezza europea è stato organizzato di comune iniziativa dall'Istituto affari internazionali (Iai) di Roma e dall'Istituto di economia mondiale e relazioni internazionali (Iemri) di Mosca, interessati ad un aperto e qualificato confronto di idee su un tema di rilievo fondamentale nel quadro della politica internazionale attuale. All'incontro hanno preso parte delegati italiani e sovietici scelti fra uomini politici, studiosi, esperti, diplomatici e giornalisti particolarmente interessati allo studio dei problemi in discussione. La vivacità e l'interesse della discussione che ha caratterizzato i lavori del convegno hanno confermato la validità della iniziativa intrapresa.

Vengono presentati in questo « Paper », oltre alle relazioni introduttive, un libero sommario della discussione che ne è seguita, nel quale si è cercato di puntualizzare i punti di convergenza e di dissenso emersi nel corso dei lavori. Senza pretendere di sviluppare in forma metodica gli argomenti dibattuti, il sommario vuole solo precisare temi e problemi che sono parsi di particolare rilievo agli effetti di un ulteriore approfondimento del tema della sicurezza.

In proposito è previsto un secondo convegno, organizzato secondo analoghi criteri, da tenersi a Mosca entro l'anno.

Paper n. 3, pp. 14 - L. 500.

Giovanni Angelo Sacco

Da Bandung a Santiago

La ricerca di una nuova economia internazionale

A Santiago del Cile si svolge la terza Conferenza delle Nazioni unite per il commercio e lo sviluppo (Unctad). I suoi temi son quelli delle due conferenze precedenti: il commercio dei prodotti di base e dei manufatti, il finanziamento dello sviluppo, i trasporti marittimi. Tutti temi restati irrisolti e che continuano a caratterizzare in modo negativo le relazioni fra paesi industrializzati e paesi in sviluppo. L'autore ha inserito l'agenda di rivendicazioni economiche della Conferenza nel più ampio contesto delle relazioni internazionali, chiarendo il ruolo che il Terzo mondo si assume nell'ambito della Conferenza.

Dalla nascita del Terzo mondo a Bandung a quella della Conferenza a Ginevra esiste un collegamento continuo che è il tentativo di esistere politicamente per poter premere efficacemente sui paesi industrializzati per una reale riforma dei meccanismi economici internazionali. I successi e gli insuccessi su questa strada sono stati entrambi numerosi, ed è dunque con una storia incerta alle spalle che i paesi in sviluppo si presentano a Santiago, ma anche in una situazione di movimento — l'ingresso della Cina nelle Nazioni unite, la crisi atlantica, l'allargamento della Cee — che potrebbe essere la base per una nuova partenza politica del Terzo mondo come alternativa reale alla presa dei blocchi.

Paper n. 4, pp. 19 - L. 500.

PUBBLICAZIONI IAI

Per sottoscrivere abbonamenti o ordinare pubblicazioni singole si consigliano le seguenti modalità:

Inviare un assegno, anche di conto corrente, intestato all'Istituto affari internazionali specificando a quale pubblicazione il versamento si riferisce e per quale anno (se abbonamento);

Chiedere l'invio contro-assegno per via telefonica o attraverso l'apposita cartolina ove essa sia inserita nel fascicolo (spese postali L. 300);

Usare il c/c postale n. 1/29435 intestato all'Istituto affari internazionali, indicando nella causale di versamento a quale pubblicazione si fa riferimento e per quale anno (se abbonamento);

Ove si desiderasse ricevere una fattura: per "Lo spettatore internazionale" e per la "Collana dello spettatore internazionale" richiedere l'abbonamento direttamente alla società editrice Il Mulino (casella postale 119, Via S. Stefano 6 - 40100 Bologna); negli altri casi indirizzare all'Istituto affari internazionali.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO

	ITALIA	EUROPA	ALTRI PAESI (via aerea)
IAI INFORMA mensile informativo sulle attività dell'Istituto affari internazionali	gratis su richiesta	gratis su richiesta	gratis su richiesta
LO SPETTATORE INTERNAZIONALE trimestrale in lingua inglese	L. 4.000	L. 4.400 (\$ 7)	L. 5.000 (\$ 8)
COLLANA DELLO SPETTATORE INTERNAZIONALE sette-otto volumi all'anno	L. 6.000	L. 7.500 (\$ 12)	L. 10.600 (\$ 17)
L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE rassegna trimestrale sulla politica estera	L. 9.500	L. 10.000 (\$ 16)	L. 10.600 (\$ 17)
Tutte le pubblicazioni IAI soprammenzionate più la serie PAPERS e 30% di sconto sui volumi editi sotto gli auspici dell'IAI	L. 20.000	L. 22.000 (\$ 35)	L. 31.500 (\$ 50)

Tutti gli abbonamenti decorrono dall'inizio dell'anno. Per studenti e giovani di età inferiore ai 25 anni l'abbonamento a tutte le pubblicazioni è ridotto a L. 10.000.

PAPERS

Questa serie
presenta materiali
che, pur non avendo
pretese di completezza,
sembrano di interesse e di stimolo
per coloro che si dedicano
ai numerosi problemi posti
dalla politica internazionale.

Articoli, studi,
documentazioni o bibliografie
vengono raccolti
con l'intento di facilitare
ulteriori elaborazioni
o successivi
lavori di approfondimento.

I fascicoli già pubblicati
sono:

- " Il rapporto Jackson: un'analisi
critica " di M. Marcelletti
- " I colloqui sulla limitazione delle armi
strategiche " di M. Cremasco
- " Convegno sulla sicurezza europea "
a cura di P. Calzini
- " Da Bandung a Santiago. La ricerca
di una nuova economia internazionale "
di G. A. Sacco

Istituto affari internazionali,
00195 Roma, viale Mazzini 88,
tel. 315.892

Supplemento a "Iai informa" n. 4
giugno 1972

Spedizione in abbonamento postale,
gruppo III (70 per cento).

Il 1° gennaio 1973 — superate le ratifiche parlamentari — il lungo viaggio d'avvicinamento della Gran Bretagna, e degli altri candidati, all'Europa sarà concluso e la Comunità allargata a quattro nuovi stati membri, si troverà a dover fronteggiare decisive scadenze interne e internazionali.

Gli osservatori più attenti sono da tempo impegnati a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e della classe politica sui problemi che l'allargamento pone, per mostrarne certo le difficoltà ma anche per sottolineare le occasioni che esso offre ad una riflessione ed a una iniziativa rinnovatrice.

E' nel contesto di questo dibattito rivolto a precisare temi e prospettive dello sviluppo comunitario che l'Iai colloca la pubblicazione del « Paper » che V. du Marteau ha ricavato da una ricerca compiuta per conto della Fondazione Giovanni Agnelli di Torino. L'indagine offre una panoramica della dimensione burocratica comunitaria proponendosi di verificare in maniera più particolare i modi di inserimento e l'efficacia operativa del gruppo dirigente italiano in seno alle istituzioni comunitarie.

Non c'è dubbio che tale argomento può sembrare « minore », se messo accanto ai più generali problemi della democratizzazione delle istituzioni comunitarie o della unione politica; e tuttavia esso consente un'ulteriore e probante dimostrazione delle « carenze » italiane e soprattutto rappresenta una conferma precisa del divario troppo ampio che esiste, da sempre, tra le generiche dichiarazioni europeistiche della classe dirigente italiana e la concreta e quotidiana condotta di partiti, governo e parlamento di fronte alla gestione e alle scelte della Cee.

Certo sarebbe almeno ingenuo attendersi un impegno italiano particolarmente adeguato su un terreno in cui abbiamo davvero tutto da imparare. E tuttavia è fuori discussione il fatto che senza una continua, efficiente, tempestiva « comunicazione » tra burocrazia nazionale e burocrazia europea ogni prospettiva di serio sviluppo comunitario e di pieno e definitivo inserimento italiano resta in pericolo.

Vilma du Marteau, laureata in Scienze politiche presso l'Università di Roma, ha frequentato l'Istituto di studi europei di Torino e nel 1969-70 è stata ricercatrice presso la Fondazione Giovanni Agnelli.