

‘AL SERVIZIO DELL’INTEGRAZIONE’: IL FUNZIONARIO PUBBLICO EUROPEO

Barbara Gagliardi

SOMMARIO – 1. La burocrazia professionale nella formazione degli Stati d’Europa. 2. La burocrazia come strumento d’integrazione. 3. L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia. 4. L’Unione europea nel *continuum* istituzionale con le amministrazioni nazionali. 5. L’integrazione delle burocrazie nazionali europee: gli elementi di una cultura comune. 6. Lo *status* come elemento di una cultura comune: i diritti e obblighi dei funzionari europei. 7. I diritti del ‘lavoratore-funziario’ nell’ordinamento europeo. 8. Il servizio della ‘nazione’ e l’adeguatezza del funzionario pubblico europeo. 9. Gli strumenti d’integrazione amministrativa dell’Unione europea: concorso pubblico e mobilità a supporto della capacità amministrativa.

1. La burocrazia professionale nella formazione degli Stati d’Europa

Da tempo si è evidenziato come il processo che ha condotto alla comparsa degli Stati nazionali abbia potuto affermarsi anche grazie all’istituzione di un corpo burocratico al servizio del re-sovrano e poi del popolo-sovrano, di cui è caratteristica essenziale la professionalità (Stumpo, 1987: 432-435; Ferrone, 1993: 159; Maravall, 1972: 86-87; Vicens Vives: 1972, 230).

Gli apparati amministrativi professionali assicurano l’effettività d’azione dei governi e s’impongono di necessità in ragione delle esigenze di leva militare e di imposizione fiscale determinate dai conflitti che in epoca moderna lacerano l’Europa. Si affermano progressivamente come elemento del modello ‘legale’ o ‘razionale’ dello Stato, cui è essenziale un corpo di funzionari dotati di una preparazione specialistica, selezionati con prove di qualificazione a contenuto standardizzato e destinati in modo esclusivo e continuativo all’esercizio delle funzioni d’amministrazione (Weber, 1980: 147).

I ‘corpi’ dell’amministrazione – che si tratti dei *letrados* di Spagna, dei commissari e intendenti francesi e piemontesi, dei commissari e *Beamte* prussiani o della ‘nobiltà di servizio’ russa – si caratterizzano per i diversi ritmi di formazione, come per una peculiare organizzazione, legittimazione, provenienza sociale. Variano altresì le relazioni con i gruppi di potere preesistenti, talora progressivamente sostituiti, altre volte integrati nelle nuove compagini amministrative.

Nelle differenti esperienze si colgono tuttavia essenziali caratteri comuni: la professionalizzazione, l’affermazione di una cultura di riferimento e la progressiva specializzazione, l’elaborazione di un’‘etichetta’ e di un cerimoniale che – con pari importanza – concorrono a forgiare l’identità di appartenenza dei funzionari.

Con la professionalizzazione sono elaborati sistemi di reclutamento meritocratici e obiettivi (concorsi o esami professionali), con cui è avviata una 'carriera' che assorbe tutta la capacità lavorativa del singolo, nel presente (esclusività dell'impiego pubblico) come nel futuro (stabilità). La cultura di riferimento è segnata dal titolo di studio superiore che diviene requisito per l'accesso al ruolo, ma trova espressione altresì nel consolidarsi di valori peculiari che si traducono nel riconoscimento di diritti e obblighi di *status*.

Insieme, la professionalizzazione e l'affermazione di una cultura 'propria' favoriscono l'emergere di un senso di appartenenza che si esprime e rafforza con le onorificenze a riconoscimento del servizio prestato (onorariato, emeritato), ma anche con la liturgia dei riti e dei luoghi del potere, la cui solennità è celebrazione del 'servizio della nazione' (Legendre, 1999: 15; Kessler, 2005: 277).

Nei ruoli d'alta amministrazione emergono nuovi gruppi sociali 'borghesi' favoriti dall'iniziale venalità delle cariche (Francia), talora la borghesia 'nobilitata' si giustappone alla nobiltà di corte e fondiaria secondo un processo di 'aristocratizzazione dell'amministrazione pubblica' (Spagna, Stati italiani pre-unitari). In altri casi (Prussia, Russia) è l'aristocrazia ad assolvere a un ruolo di primo piano in qualità di 'nobiltà di servizio' (Legendre, 1992: 454; Pagès, 1973: 241; Vicens Vives, 1972: 239; Di Simplicio, 1987: 538; Meriggi, 2002: 138; Corni, 1986: 456; Breuilly, 2004: 69).

Indipendentemente dal modello di Stato e di amministrazione prescelto, dal grado di centralizzazione degli apparati, o ancora dalla provenienza sociale dei singoli, le nuove funzioni assunte dai governi centrali impongono una specializzazione crescente, che segna l'emergere di saperi propri, sviluppati sul campo e ancor più nelle università e nei centri di istruzione d'ispirazione religiosa, talora in apposite 'scuole' di formazione.

La professionalizzazione dell'esercito, cui afferiscono altresì le prime 'scuole' (politecnici, scuole per cadetti: Ferrone, 1993: 157), funge da modello per l'amministrazione civile e per gli istituti di formazione a essa rivolti, divenuti particolarmente famosi in alcune tradizioni nazionali. Talora le prime iniziative di formazione *ad hoc* si rivolgono ai funzionari delle colonie e solo in un secondo tempo a quanti prestano servizio nell'amministrazione della madrepatria (Mill, 1861: 260; Vicens Vives, 1972: 230-232).

All'epoca vi era chi si aspettava che la selezione meritocratica dei funzionari avrebbe esercitato una spontanea – e benefica – influenza su università e scuole, secondo un circolo virtuoso che immagina i centri di formazione superiore in accesa competizione per fornire i migliori candidati ai concorsi, con un generalizzato miglioramento della qualità che avrebbe indotto – a propria volta – migliori *performances* amministrative (Mill, 1984: 209). L'obiettivo di ciascuna università di affermarsi quale 'fucina' dei vincitori delle selezioni – per accresce-

re il proprio prestigio e attrarre iscrizioni – avrebbe dovuto spontaneamente tradursi in formazioni ‘mirate’ e maggiormente rispondenti ai bisogni dell’amministrazione. Per l’effetto, quest’ultima avrebbe potuto attingere a ‘vivai’ di candidati meglio formati e perciò capaci di assicurare il buon andamento dell’amministrazione (art. 97, co. 2°, Cost.), e cioè l’efficienza, efficacia ed economicità della sua azione.

Altre volte è esplicito l’appello alle Università perché si facciano carico della formazione «politico e amministrativa» utile ad assicurare allo Stato la «capacità degli uomini che utilizza» (Laboulaye, 1839: 521).

Il medesimo processo di crescita numerica e professionalizzazione burocratica si ritrova negli Stati italiani preunitari: nel Regno di Sardegna e ancora prima del ducato sabauda, ove l’evoluzione prende le mosse e trova il suo modello di riferimento ancora una volta nell’esercito (Ferrone, 1993: 166), così come nel Lombardo-Veneto, nel Regno di Napoli e delle due Sicilie, nel Granducato di Toscana e negli altri Stati minori, esperienze tutte ove progressivamente si viene ad affermare una «burocrazia degli uffici» e una «borghesia del diritto» (Stumpo, 1987: 451). Un’impronta particolare segna forse il solo Stato Pontificio, anche in ragione della composizione ‘aristocratico-clericale’ dell’élite al potere, cui è stato imputato il ritardo nel processo di professionalizzazione del relativo apparato burocratico (Meriggi, 2002: 141-147).

2. *La burocrazia come strumento d’integrazione*

In epoca moderna l’istituzione di una burocrazia professionale al servizio del sovrano non è soltanto uno strumento di razionalizzazione dell’amministrazione, ma è al tempo stesso veicolo di affermazione dell’identità nazionale.

Il diritto dei *cittadini* di accedere ai pubblici impieghi in condizioni di eguaglianza trova il proprio archetipo nella Francia rivoluzionaria, ove la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 (art. VI) afferma che «tous les Citoyens [...] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents».

L’enunciazione è ripresa dalla maggior parte delle Costituzioni europee¹ e dà fondamento a uno di quei diritti di libertà «risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» che «fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali» (art. 6, § 3, T.U.E.).

È proprio la correlazione tra professionalizzazione dell’apparato burocratico e sentimento d’appartenenza nazionale a caratterizzare l’esperienza europea, contro ad alcune delle più note tradizioni d’oriente (Turchia, Cina), che – pur avendo nel tempo elaborato raffinati sistemi di reclutamento e di selezione del

personale su base meritocratica – considerano i funzionari «parti anonime di un'organizzazione puramente tecnica», i quali, a garanzia dell'imparzialità del loro operato, non debbono essere originari del luogo in cui prestano servizio, né instaurare particolari legami con le comunità ivi stabilite (Maravall, 1972: 87; Miller, 1941: ch. IV; Balazs, 1971: 20).

L'estraneità è sinonimo d'indipendenza anche nell'esperienza dei comuni medioevali europei, ove il podestà, al pari dei suoi più stretti collaboratori, doveva «provenire da altra terra, e non delle più vicine», né poteva «mangiare o bere con alcun cittadino, dormire a casa d'alcuno, ricever mutui, comodati, doni od altri vantaggi di qualche rilevanza» (Giriodi, 1897: 286; Ziller, 1988: 33).

È con l'affermarsi dello Stato nazionale come forma tipica di organizzazione del potere politico, che l'accesso agli impieghi pubblici diviene in Europa attributo dello *status* di cittadinanza, diritto *politico* che è tale perché – come lo status di *civis optimo iure* degli antichi (Crifò, 2000: 34; Costa, 2005: 9-10) – consente di partecipare all'organizzazione economico-sociale della *polis*, con ciò segnando i confini di un'identità che si è venuta prevalentemente costruendo per differenza, come strumento di chiusura rispetto a ciò che è altro (Algostino, 2005: 417).

La riserva ai cittadini si correla al sentimento di 'appartenenza' alla collettività di cui le istituzioni sono espressione, che è fondamento altresì del dovere di fedeltà a questi imposto².

L'accesso esclusivo dei cittadini ai pubblici uffici trova un modello di riferimento nell'organizzazione dell'esercito moderno che non è più mercenario, ma popolare e poi di leva. E ciò non solo perché le guerre richiedono un numero crescente di uomini in ragione di scontri che sono sempre più tra popoli e non tra sovrani (Legendre, 1992: 207), ma anche perché il «sacro dovere di difesa della patria»³ può portare sino all'estremo sacrificio della vita. Non si tratta pertanto di un 'contratto di ingaggio' a prestazioni corrispettive che può essere compensato dalla mercede riconosciuta alle compagnie al soldo di nobili e sovrani medioevali; occorre qualcosa di più, un 'sentimento' che – si dice – è «spontaneo, disinteressato e indisponibile, come quello che lega un uomo al luogo in cui è nato», sicché i sovrani possono riuscire ad assicurare l'efficace difesa dei loro regni solo con il supporto di quanti li popolano (de Tocqueville, 1835: 67).

In Europa dunque lo *status* di cittadino si concretizza anzitutto nel diritto di accesso in condizioni di eguaglianza al servizio (civile) della Nazione, ma anche nell'obbligo – forse del pari 'politico' – di prestare servizio (militare) nell'esercito.

È noto da tempo che l'accesso ai ruoli dell'amministrazione è veicolo di rafforzamento dell'identità nazionale e ha dunque carattere inclusivo, completandosi nel suo reciproco, cioè l'esclusione dello straniero.

Non è un caso che dalla metà del XIX secolo politiche ispirate alla teoria della c.d. *representative bureaucracy* (Kingsley, 1944) si ritrovino in molti degli Stati plurinazionali o comunque segnati dalla presenza di importanti minoranze linguistiche, sociali, etniche o religiose come Libano, India, Canada, Belgio, Sudafrica, Stati Uniti, e così via. Il diritto di accesso si traduce in vere e proprie ‘quote’ riservate alle minoranze (*affirmative actions*), oppure fonda strumenti e politiche utili a incentivarne e a rafforzarne le candidature (c.d. *diversity management*), con ciò superando e circoscrivendo la logica meramente meritocratica in nome d’integrazione e pace sociale (Caielli, 2008: 3; Rosenbloom, Dolan, 2006: 154; Gagnon, Turgeon, Champlain, 2006: 301).

Le norme volte ad assicurare che le amministrazioni accolgano afroamericani e *latinos* negli Stati Uniti, i *dalit* o intoccabili in India, cristiani e musulmani in Libano, così come la disciplina dei ruoli linguistici in Belgio, intendono assicurare che l’amministrazione sia uno ‘specchio della Nazione’ capace di rifletterne – ad ogni livello – tutte le componenti, assolvendo al ruolo identitario che al tempo stesso è presupposto dell’efficacia della sua azione.

Le stesse politiche di inclusione delle minoranze – che siano etniche, religiose, linguistiche ecc. – investono l’istruzione superiore, e cioè i luoghi di apprendimento ed elaborazione di quel sapere specialistico che è requisito d’accesso e di legittimazione all’esercizio delle funzioni d’amministrazione.

Quote e altre politiche di sostegno sociale ‘mirato’ integrano in parziale deroga i criteri d’accesso secondo il merito, perseguendo logiche autonome, talora dette di ‘merito sociale’ (Claisse, Meininger, 1994: 73-74), che concorrono a realizzare l’ulteriore presupposto di legittimazione dell’amministrazione dato dall’identificazione con il suo apparato. La ‘rappresentatività’ della burocrazia – specie se di *front-line* – stempera infatti la contrapposizione e rende l’amministrato più disponibile ad una cooperazione – o non opposizione – all’esercizio di un pubblico potere che non sente ‘diverso da sé’.

3. *L’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*

Si è evidenziato come l’Italia unita sia arrivata al ‘decollo amministrativo’ solo in coincidenza con l’industrializzazione d’inizio novecento e con l’urbanizzazione e crescita della domanda di servizi pubblici che ne sono presupposto e conseguenza (Melis 2015: 110 e 1996: 12; Cassese, 1977: 25).

È solo in questa fase che giunge a compimento il processo di professionalizzazione della burocrazia, con definitiva generalizzazione – nel testo unico sugli impiegati civili dello Stato del 1908 – del reclutamento per concorso⁴. Parallelamente si afferma la laurea quale requisito di accesso per gli impieghi superiori⁵, con ciò superandosi una tradizione contraria e attenta a scongiurare il

rischio di discriminare i non laureati «per motivi di insufficienza di mezzi pecuniari od altra ragione indipendente dal merito personale» (Calandra, 1978: 28).

Lo stesso testo unico sugli impiegati civili dello Stato segna la specialità del rapporto rispetto alla *locatio operarum* disciplinando «le condizioni ed i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono», secondo l'auspicio formulato quasi trent'anni prima da Silvio Spaventa, che vi aveva colto uno dei requisiti d'imparzialità dell'amministrazione necessari per proteggere la «libertà del popolo italiano»⁶.

Ai primordi dell'unificazione la burocrazia è di dimensioni modeste rispetto alle coeve esperienze europee, è retta da un'élite in prevalenza piemontese e fortemente compenetrata con i vertici politici; solo in esigua parte è reclutata per concorso e in ogni caso manca di una formazione preliminare specifica a beneficio di un addestramento che è essenzialmente 'sul campo', attraverso il c.d. 'volontariato' (Melis, 2015: 92; Gustapane, 1997: 22).

Tuttavia è proprio a livello del personale burocratico che si realizza, all'indomani della proclamazione del Regno di Italia, l'unificazione dell'amministrazione sabauda con quelle del Regno delle due Sicilie e degli altri Stati preunitari, attraverso il diretto reclutamento negli organici dell'una di molto del personale delle altre, favorito dalla progressiva uniformazione *ex lege* delle condizioni di impiego, e cioè di stipendi, disponibilità, aspettative, congedi, cumuli di impieghi e pensioni (Cassese, 2014: 54).

La nuova amministrazione del Regno d'Italia si viene in breve tempo a comporre di circa cinquantamila unità di personale, assumendo dimensioni che pur rimangono lontane dagli standard europei oltreché della mera sommatoria di quelli degli Stati preesistenti (Sandulli, Vesperini, 2011: 47)⁷.

La crescita dell'amministrazione unitaria è realizzata con l'assorbimento diretto – corretto da una limitata selezione – dei funzionari dei vecchi Stati (specie borbonici: Cassese, 1977: 70), che si giustappongono alle circa dieci-undicimila unità del Regno di Sardegna, oltre che a nuovi elementi già impiegati in governi provvisori e luogotenenze. Il tutto avviene all'insegna della continuità con l'eredità piemontese, che determina gli stili di lavoro e assicura la copertura dei ruoli di vertice (Astuti, 1966, 56; Calandra, 1978: 88).

L'unificazione dell'amministrazione si fa dunque prevalentemente 'sul terreno', Ministero per Ministero, accogliendo nelle fila della burocrazia sabauda anzitutto *liberali e patrioti* già vittima di discriminazione negli Stati preunitari e che avessero «offerto i loro servizi nelle successive guerre per l'indipendenza italiana»⁸, poi gli altri funzionari, con un obiettivo che inizialmente è di piena utilizzazione degli organici delle amministrazioni preesistenti⁹.

Quanti non possono essere immediatamente ricollocati perché sovranumerari sono posti in disponibilità o in aspettativa, spesso trasferiti in altre province del

Regno previa attribuzione di un'indennità correlata a distanza, modo di viaggio, stato della famiglia e stipendio¹⁰. Si innova così rispetto alla legislazione sabauda ove era scarsa la mobilità del personale anche perché tutti i costi erano a carico del singolo (Calandra, 1978: 33); con lo spostamento della capitale a Firenze e Roma speciali indennità di residenza sono riconosciute a quanti si trasferiscano, anche ove si tratti di «uscieri o inservienti»¹¹. Per facilitare i trasferimenti e l'unificazione dei ruoli sono adottate le nuove piante organiche dei ministeri¹² e censiti gli effettivi disponibili, quindi sono 'pareggiati' gradi, stipendi e indennità¹³.

La circolazione del personale è strumento di riorganizzazione delle amministrazioni, ma è altresì veicolo di unificazione delle burocrazie preesistenti e di formazione di un'identità nazionale, se è vero che gli spostamenti da nord a sud degli impiegati configurano una sorta di «percorso di formazione» utile, anzitutto, a conoscersi reciprocamente e a superare l'iniziale diffidenza (Melis, 2004: 20-21). Progressivamente si forma un «piccolo esercito» di prefetti, intendenti di finanza e maestri che si 'italianizza' sempre più, favorendo l'unificazione linguistica e culturale del paese (Astuto, 2014: 79; Sepe, 1996: 148, 154).

Si afferma così un modello di integrazione che passa anzitutto attraverso l'unificazione delle amministrazioni, e per esse degli uomini, nell'amministrazione civile come in quella militare, all'insegna di una continuità con l'amministrazione sabauda che viene meno ove si tratti di realizzare l'amalgama del personale favorendone la mobilità. Ai margini del processo rimangono gli enti locali, il cui personale è solo in parte interessato dalla professionalizzazione, non foss'altro perché gli amministratori locali ne temono gli strumenti (anzitutto il concorso pubblico), considerato foriero di indesiderati limiti all'«assoluta "libertà" del comune di assumere e licenziare» (Pinelli, 1994: 330)¹⁴.

Nello stesso periodo si procede ad «assemblare e coagulare centottantamila uomini» provenienti dagli Stati preunitari in un unico esercito comandato – prevalentemente – dagli ufficiali piemontesi. L'assorbimento di larga parte degli uomini già in servizio si combina all'introduzione della leva obbligatoria, che è veicolo dell'identità nazionale oltreché strumento di una seppur minima alfabetizzazione ed educazione specialmente per i giovani del Meridione (Cammarano, 1995: 42): nelle 'Scuole reggimentali per l'istruzione primaria, la ginnastica e gli elementi di arte militare' si insegna infatti a leggere e scrivere, e chi non ha imparato non è congedato (Tobia, 1995: 489; Sandulli, Vesperini, 2011: 47).

Se gli ufficiali piemontesi prevalgono numericamente e impongono un modello di lavoro, di organizzazione e sinanco uno stile di vita, l'integrazione non è assente nemmeno ai livelli superiori della gerarchia militare e coinvolge gli ufficiali degli Stati preunitari e – in misura minore – i volontari dell'esercito garibaldino, salvo poi procedersi a successive epurazioni di quanti dimostrino una scarsa capacità di adattamento (Melis, 2015: 101).

Certo l'integrazione degli uomini degli Stati preunitari negli apparati del Regno non si realizza senza resistenze e – si è rilevato – è spesso insufficiente a fronte del perdurare dell'egemonia piemontese nei ruoli di comando, egemonia che è più netta in taluni settori (diplomazia), meno in altri (magistratura, amministrazione della pubblica istruzione, prefettura), e in cui da tempo si è colto un ostacolo alla provvista dei più capaci di ogni Regione e con essa all'efficienza dell'amministrazione (Melis, 1996: 44; Astuto, 2014: 76).

Solo in epoca giolittiana si raggiunge un maggior equilibrio geografico, anche in ragione di quel processo d'industrializzazione che è stato individuato tra le cause di modernizzazione dell'amministrazione e che in seguito sarà uno dei fattori della c.d. 'meridionalizzazione' del pubblico impiego (Cassese, 1977: 81). Alla domanda di servizi pubblici risponde la crescita dell'amministrazione e con essa quella – per numero e professionalità – degli impiegati pubblici, che dal 1900 al 1915 passano da 90 mila a 300 mila, collocandosi specialmente nei servizi come ferrovie, genio civile, poste e telegrafi (Melis, 2015: 140).

4. L'Unione europea nel continuum istituzionale con le amministrazioni nazionali

L'ordinamento dell'Unione europea coglie la capacità di integrazione della burocrazia nel c.d. principio 'dell'equilibrio geografico' che ispira la disciplina sui funzionari delle istituzioni: assunzioni e promozioni¹⁵ debbono avvenire «su una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri»¹⁶ perché il corpo burocratico sia al massimo grado rappresentativo dei popoli e delle rispettive tradizioni amministrative.

Il principio trova un limite insuperabile in quello meritocratico, che impone anzitutto la selezione di impiegati «dotati delle più alte qualità di competenza, efficienza e integrità», e non può comunque tradursi nella fissazione di 'quote nazionali' o di riserve a beneficio di provenienze geografiche determinate, pena la violazione del prevalente principio di non discriminazione in ragione della nazionalità (art. 18, T.F.U.E.)¹⁷.

A una rappresentanza tendenzialmente omogenea delle componenti nazionali negli organici della funzione pubblica europea corrisponde una disciplina giuridica (statuto dei funzionari) che è stata detta «realmente europea» poiché capace di coniugare in una sintesi il modello continentale di pubblico impiego con elementi originali della cultura anglosassone (Oberdoff, 2014a: 291).

I funzionari dell'Unione sono infatti retti da uno statuto definito unilateralmente dalle istituzioni (art. 336, T.F.U.E.), sono nominati per concorso in un impiego che è di 'carriera', conseguono le promozioni per anzianità e merito e sono tenuti a obblighi che ne riflettono lo *status* di servitori dell'interesse generale: lealtà all'Unione (art. 11, Statuto), 'dignità' nel comportamento (art. 12,

Statuto), esclusività della prestazione (art. 11 bis e 12 *ter*, Statuto), obbedienza gerarchica (art. 21, Statuto), residenza nel luogo di servizio (art. 20, Statuto).

Allo stesso tempo le evoluzioni più recenti hanno portato ad una contrattualizzazione ‘strisciante’, segnata dalle deroghe al principio del concorso – già di per sé ispirato al modello peculiare delle ‘liste di riserva’ (Ban, 2010: 10; Franchini, 2013: 268) – e dall’aumentare di agenti contrattuali con svariate denominazioni e funzioni (agenti temporanei, contrattuali, locali, consiglieri speciali, esperti, esperti nazionali distaccati, stagisti, lavoratori interinali ecc.).

Non si tratta tuttavia di una burocrazia realmente rappresentativa o comunque capace di svolgere un ruolo identitario, anche in ragione del tipo di funzioni esercitate – prevalentemente di regolazione – cui corrisponde un esiguo numero di addetti (circa 40.000 persone solo alla Commissione: Stirn, 2012: 144), talora descritti come freddi ‘tecnocrati’, lontani e insensibili alle esigenze della popolazione.

Non può tacersi peraltro come lo stesso principio dell’equilibrio geografico sia stato spesso usato in chiave di ‘spartizione’ di ruoli di potere tra i singoli Stati membri, per assicurare un’influenza su uffici e settori strategici per gli interessi nazionali (es. gli uffici economico-finanziari per la Germania, la pesca per la Danimarca, le politiche agricole per l’Italia ecc.: Franchini, 2013: 277; Blumann, 2000: 133), e ciò malgrado l’espressa esclusione di qualsiasi rappresentanza nazionale in capo ai funzionari dell’Unione (artt. 7 e 27, Statuto), che viceversa sono al servizio esclusivo dell’«interesse pubblico europeo».

Un numero esiguo di funzionari che non ha conosciuto nel tempo variazioni proporzionate all’aumentare delle competenze dell’Unione, e ciò proprio in ragione del modello d’integrazione prescelto, che si fonda su una crescente compenetrazione tra amministrazioni europee e amministrazioni nazionali. L’«amministrazione indiretta», poi definita amministrazione a rete, coamministrazione o ‘amministrazione integrata’ (v. R. Cavallo Perin, *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l’integrazione europea*, in questo volume; Chirulli, 2015: 155; Ziller, 2014: 327; Franchini, 2014: 335; Saltari, 2007: 255) – vede le une elaborare politiche e decisioni nel raccordo con le altre, cui è rimessa la relativa esecuzione in un *continuum* istituzionale ove tutte, seppur formalmente separate, agiscono quali organi di uno stesso apparato o ‘sistema’, quello – appunto – europeo.

Si è così detto che le amministrazioni dei paesi membri agiscono «sotto a un doppio cappello» (Porchia, 2008: 44) o in un rapporto di ‘doppia agenzia’, ove le competenze attribuite dall’ordinamento nazionale si sommano a quelle derivanti dall’ordinamento dell’Unione, che talora condiziona direttamente l’organizzazione amministrativa anche imponendo la costituzione di uffici o enti *ad hoc*.

Il modello europeo d’integrazione non si caratterizza dunque per l’unificazione delle amministrazioni dei singoli paesi membri, con sottoposizione del

personale a uno statuto unitario come è si è visto per l'esperienza italiana, ma piuttosto per l'integrazione nella separazione, ove gli organi dell'una e delle altre agiscono in un 'doppio' rapporto d'immedesimazione che non impone il superamento delle specificità delle tradizioni amministrative nazionali, pur favorendone la convergenza.

All'«amministrazione europea integrata» corrisponde una *burocrazia europea* che a questo punto non coincide più esclusivamente con i funzionari delle istituzioni dell'Unione, ma ricomprende tutti coloro che esercitano funzioni 'europee', che ciò avvenga nell'ambito delle amministrazioni nazionali, o di quelle dell'Unione.

È una burocrazia europea siffatta a poter costituire uno strumento d'integrazione dei cittadini dell'Unione, purché capace di rappresentare tutte le componenti nazionali e le corrispondenti tradizioni amministrative e burocratiche, o meglio, ciò che alle stesse vi è di comune, che si tratti dei saperi di riferimento, o di quei diritti e obblighi direttamente riconducibili allo *status* di funzionario che del pari sono espressione della 'cultura' europea del servizio della nazione.

5. L'integrazione delle burocrazie nazionali europee: gli elementi di una cultura comune

L'analisi delle tradizioni burocratiche nazionali consente di evidenziare – anche ad una prima lettura – elementi riconducibili a una cultura comune, che emerge, senza esserne oscurata, nelle evoluzioni peculiari alle singole esperienze europee, anche in ragione di scambi e influenze reciproche che si sono perpetuati nel tempo.

Cultura comune che sembra in particolare segnata dalla predominanza del diritto, rispetto a cui fa eccezione forse solo il Regno Unito, ove la tradizione di riferimento è la cultura classica appresa nelle più prestigiose università del paese, secondo l'idea di John Stuart Mill di un reclutamento in ragione di «powers and habits of mind», piuttosto che degli «acquirements», che da soli sono «little more than a dead weight if there is no ability to turn them to use» (Mill, 1984: 209).

Anche nel Regno Unito non mancano i tentativi di elaborare una cultura professionale capace di superare la critica rivolta ai *civil servants* di essere dei *gifted amateurs* (Page, 1990: 40; Lowe, 2011, 50; Pilkington, 1999: 20): anzi, alla Compagnia britannica delle Indie Orientali si deve una delle prime esperienze di sistematizzazione del *merit system* per l'accesso al collegio di Haileybury, ove i futuri funzionari coloniali apprendevano elementi di cultura generale ma anche conoscenze giuridiche e linguistiche (Blunt, 1938: 35).

È tuttavia il continente che sviluppa con maggiore impeto la 'cultura dell'amministrazione', intesa sin dal cameralismo prussiano come strumento al servi-

zio del principe per il superamento dell'ordinamento fondato sui Ceti, dunque per una modernizzazione dell'organizzazione del potere (Schiera, 1968: 206; Möller, 2000: 244-245).

Le scienze camerali – intese in origine come 'scienze della tassazione', successivamente comprensive di elementi di scienza dell'amministrazione, scienze delle finanze, economia politica ecc. – arretrano in Prussia innanzi all'affermarsi del c.d. *juristenmonopol* che sin dal 1879 impone la laurea in giurisprudenza come requisito d'accesso ai posti dirigenziali (Vincent, 2006: 17).

Prima ancora il cameralismo ispira la Francia del XIX secolo ove il tentativo ripetuto di istituire scuole e 'facoltà d'amministrazione' (Laboulaye, 1839: 578) – in cui sia dato largo spazio al diritto, ma anche alle scienze politiche e dell'amministrazione, come alla statistica, economia politica, geografia politica ecc. – sfocia infine nell'*École libre de Sciences Politiques* (1871) e quindi nell'*École nationale d'Administration* (1945). Quest'ultima, per propria parte, è stata assunta a modello in Italia con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, (poi Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione), come nel Regno Unito con il *Civil Service College*, in Grecia con la corrispondente Scuola Nazionale e nell'Unione europea con la Scuola Europea d'Amministrazione.

Il diritto predomina nella formazione della burocrazia spagnola, a partire dai *letrados* del *Siglo de Oro* (1400-1500), che sono diplomati nelle Università di Salamanca, Valladolid e Alcalá de Henares (Alba Tercedor, 2012: 41).

In Italia è invece il c.d. 'decollo amministrativo' dei primi del '900 a consacrare definitivamente la cultura giuridica, in continuità con la tradizione che da tempo individuava nella facoltà di Giurisprudenza la «sede di preparazione alla dimensione pubblica» (Cammarano, 1995: 29). La definitiva affermazione del diritto come cultura di riferimento avviene a discapito specialmente delle professioni tecniche (statistici, geografi, ingegneri), di cui si avvia un inarrestabile declino capace di oscurare le pur importanti esperienze – di rilevanza anche internazionale – maturate a fine '800 (Cassese, 1977: 19-23; Sepe, 1996: 154-158).

L'apporto della formazione giuridica nella definizione della cultura di riferimento del funzionario pubblico europeo acquista una rinnovata evidenza per effetto del processo di costruzione europea, che si realizza anzitutto con l'integrazione e progressiva armonizzazione – diretta o indiretta – degli ordinamenti nazionali.

La preminente «dimensione giuridica» dell'integrazione europea determina – come noto – l'emergere di un *diritto pubblico europeo* (Auby, Dutheil de la Rochère, 2014: 23; Stirn, 2012: 51) che investe direttamente l'esercizio delle funzioni attribuite alle amministrazioni nazionali, secondo un'intensità crescente che nel tempo ha saputo coinvolgere la disciplina delle attività economiche (tutela della concorrenza, circolazione di merci, capitali e servizi, servizi d'inte-

resse economico generale), come l'organizzazione e l'approvvigionamento delle amministrazioni (appalti pubblici), l'erogazione dei servizi all'utenza (servizio universale, tutela dei consumatori) e sinanco l'esercizio delle funzioni di autorità (giustizia, cooperazione di polizia).

Il diritto pubblico – o amministrativo – europeo si afferma inevitabilmente come cultura di riferimento del *funzionario pubblico europeo*, così come sin dal XIX secolo il diritto amministrativo ha assunto al ruolo di sapere proprio della burocrazia professionale di molti paesi d'Europa. A esso si affiancano con pari importanza i saperi economico-finanziari, resi sempre più necessari in chiave di tecnica dalla crisi economica e dalle politiche di contenimento del debito imposte dalle istituzioni europee (Banca centrale europea) e internazionali (Fondo monetario internazionale).

Per l'esercizio delle attività d'amministrazione sono tuttavia necessari – oggi come allora – anche altri saperi, che rivestono pari importanza per l'accesso ai ruoli della burocrazia: quelli delle altre scienze sociali, quelli 'tecnici' (ingegneria, architettura, statistica, medicina),

I tempi recenti sono segnati dal riconoscimento dell'opportunità offerta dalle nuove tecnologie, e anzitutto della c.d. *Information Communication Technology* (ITC), che fonda una – ancora insufficiente – riaffermazione delle professionalità tecniche, con la creazione di posti negli organici e prima ancora il conferimento di incarichi e contratti di collaborazione.

Tali conoscenze – che si tratti di quelle giuridiche o di quelle c.d. 'tecniche' – sono parte integrante dei programmi dei concorsi e dei percorsi di formazione rivolti ai funzionari come dei *curricula* universitari, ove il processo d'integrazione europea favorisce ulteriormente il riavvicinamento delle culture nazionali.

Gli obblighi di riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali, ancor più la tendenziale armonizzazione nell'articolazione dei cicli di studio (processo di Bologna), negli obiettivi (strategia di Lisbona per un'Europa della conoscenza, *Europa 2020*) e talora anche nei contenuti dei diplomi universitari (disciplina delle professioni sanitarie) assurgono a elementi costitutivi di un *sistema europeo d'istruzione superiore* capace di divenire luogo primario di formazione – anche – dei funzionari pubblici d'Europa, come le università sono state un tempo a supporto della professionalizzazione dei funzionari pubblici nazionali.

L'Unione è chiamata a supportare le stesse scuole e università quali punti di una *rete* o *sistema* europeo d'istruzione (art. 165, § 1, T.F.U.E.), cui i cittadini europei debbono poter accedere in condizioni di parità¹⁸ e ove si affermano standard minimi per un'istruzione di qualità che possa offrire una risposta alla crisi economica (Cavallo Perin, 2013: 165).

Capacità di risposta alla crisi economica che nella specie trova attuazione nell'elaborazione e selezione dei saperi utili all'emergere di una 'professionali-

tà europea’ dei funzionari quale misura dell’adeguatezza all’esercizio dell’attività amministrativa e di rafforzamento della capacità delle stesse amministrazioni.

6. Lo status come elemento di una cultura comune: i diritti e obblighi dei funzionari europei

La ‘cultura di riferimento’ delle burocrazie nazionali non si esaurisce nelle conoscenze utili all’esercizio delle funzioni, ma comprende diritti e obblighi derivanti dallo *status* di funzionario pubblico, che nella tradizione europea segnano la specialità rispetto al lavoro nell’impresa (Cavallo Perin, Gagliardi, 2014: 327).

Ovunque si ritrovano elementi di un’etica pubblica’ (Merloni, Cavallo Perin, 2009: 15, 147) che si traduce in ‘obblighi permanenti’ capaci di investire la condotta dei funzionari nell’esercizio delle attività come nella vita privata, imponendosi non solo a coloro che sono in servizio, ma anche a quanti vogliono accedere ai pubblici impieghi o ne siano cessati (Jean-Pierre, 1999: 6).

Così i funzionari pubblici sono tenuti a obblighi di ‘fedeltà’ o ‘lealtà’ nei confronti del potere costituito, che – pur conoscendo diverse declinazioni nelle tradizioni nazionali – evidenziano un fondamento comune sin da Carlo Magno, che pretendeva dai cittadini il giuramento di fedeltà a simbolo di una relazione ‘prioritaria’ ed esclusiva con il sovrano, perciò incompatibile con vincoli verso organizzazioni diverse (confraternite, congreghe), suscettibili di sfociare in cospirazioni, non a caso dette ‘congiure’ (Barbero, 2006: 164).

L’obbligo di fedeltà si specifica nella disciplina delle incompatibilità e del divieto di cumulo d’impieghi¹⁹, così come negli obblighi d’imparzialità, talora declinati come ‘neutralità’ (Regno Unito, Polonia²⁰, Germania) e ‘laicità’ (Francia)²¹. La neutralità importa il divieto di appartenere a partiti politici, o anche solo l’obbligo di denunciare l’appartenenza, al pari del divieto di sciopero che in alcune tradizioni è considerato insuperabile in quanto «principio tradizionale del rapporto d’impiego professionale»²². La laicità s’intende anzitutto come divieto di proselitismo, che a sua volta si traduce in quello di manifestare la propria appartenenza religiosa indossandone in modo *evidente* i simboli (es. *dijab*)²³.

All’obbligo di fedeltà si correlano più ampiamente doveri di una condotta esemplare e ispirata all’*onore*²⁴, al decoro e a una moralità che è segno e portata della *dignità* acquisita (Camus, 2015: 541).

L’onore e la *disciplina* nell’esercizio delle funzioni implicano obblighi differenziali che contraddistinguono il funzionario rispetto agli altri cittadini, segnandone lo *status* con norme di comportamento la cui rilevanza raggiunge i terzi, utenti o amministrati (Cavallo Perin, Gagliardi, 2014: 327), secondo un assunto che è indifferente alle pur diffuse riforme nel senso della ‘contrattualiz-

zazione' o 'privatizzazione' del rapporto (Italia, Svezia, Paesi Bassi, e in minor misura Spagna, Francia, Grecia: per una panoramica: De Becker, 2011: 949).

Lo *status* del funzionario ne fonda al contempo i diritti, il primo dei quali si è già ricordato e coincide con l'accesso ai ruoli in condizioni d'eguaglianza, senz'altra discriminazione che quella per 'virtù e talenti'²⁵.

Il diritto all'eguaglianza meritocratica investe tutta la carriera, traducendosi in quello di accedere alle promozioni secondo esami e concorsi, con correlato obbligo dell'amministrazione-datore di lavoro di approntare adeguati sistemi di valutazione delle c.d. *performances*.

L'obbligo d'imparzialità si correla al diritto alla 'permanenza'²⁶ o 'stabilità' dell'impiego, la c.d. *tenure* della tradizione giuridica anglosassone, che è garanzia e tutela del funzionario da ingerenze indebite (Cassese, 2007: 11).

Alla stabilità si giustappone il diritto alla 'protezione' da parte dell'amministrazione nei confronti di terzi, ivi compreso il diritto a essere tenuti indenni dalle azioni giurisdizionali occasionate dall'esercizio delle funzioni, ferma restando la responsabilità individuale del funzionario nei casi più gravi (dolo e colpa grave)²⁷.

Lo *status* è inoltre tradizionalmente fondamento dei diritti a contenuto patrimoniale: della retribuzione che in origine non è corrispettivo, ma indennità correlata all'esercizio delle funzioni, così come della pensione, che sin dalla Rivoluzione francese intende consentire a chi è stato al servizio della Nazione di ritirarsi dalla vita attiva in condizioni consone alla dignità ricoperta²⁸, secondo quello che talora è definito come *Alimentationsprinzip* (Germania)²⁹.

7. I diritti del 'lavoratore-funzionario' nell'ordinamento europeo

Sul versante dei diritti l'ordinamento europeo esercita un effetto di armonizzazione e ravvicinamento delle tradizioni nazionali che trova fondamento nei principi posti dai Trattati, in chiave anzitutto di realizzazione del mercato interno e poi sempre più in una dimensione di tutela dei diritti fondamentali delle persone, cui concorre altresì la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Stirn, 2012: 144).

Così gli ordinamenti nazionali sono obbligati a dare attuazione al principio di libera circolazione dei lavoratori permettendo l'accesso dei cittadini dell'Unione a tutti i posti d'impiego che non comportino esercizio di pubblico potere (art. 45, T.F.U.E.)³⁰. Il principio di non discriminazione concorre all'effettività del diritto di circolazione con il divieto di irragionevoli requisiti nei concorsi, ove l'ordinamento dell'Unione sanziona tutti quelli che celino discriminazioni in ragione della nazionalità (residenza, requisiti linguistici)³¹, ma anche le violazioni del principio di non discriminazione in ragione di età, sesso, religione³².

È tutto il c.d. diritto ‘sociale’ europeo che nell’imporsi indiscriminatamente a datori di lavoro pubblici e privati, produce un effetto di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, da ultimo emerso con particolare evidenza nella disciplina del lavoro a tempo determinato, ove è affermato il diritto alla stabilizzazione nel posto di lavoro³³, o comunque a una tutela assistita da sanzioni effettive anche nei confronti dell’amministrazione-datore di lavoro³⁴.

L’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo concorre nel plasmare le tradizioni giuridiche nazionali, imponendo il riconoscimento del diritto dei funzionari a una tutela giurisdizionale effettiva (‘equo processo’, art. 6 CEDU)³⁵, come del diritto di sciopero³⁶ e dei diritti sindacali³⁷.

Ne deriva un’ulteriore convergenza degli ordinamenti nazionali secondo un modello che talora è stato avvertito come in violazione della tradizione, perché l’applicabilità indifferenziata delle norme europee a funzionari pubblici e lavoratori ‘privati’ rischia di oscurare le specificità di *status* che contrassegnano i primi (Aubin, 2010: 722).

Più correttamente si ricorda come l’ordinamento europeo è indifferente all’adozione di norme di diritto pubblico o privato nella disciplina dei rapporti d’impiego dei dipendenti pubblici, e anzi accoglie come propri principi generali i diritti di libertà «risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» (art. 6, T.U.E.), tra cui quelli riconducibili allo *status* dei funzionari pubblici, determinandone una ‘rilettura’ talora apparsa ‘innovativa’ (Oberdoff, 2014: 1276).

8. *Il servizio della ‘nazione’ e l’adeguatezza del funzionario pubblico europeo*

Gli ordinamenti degli Stati europei pongono i funzionari al servizio ‘della nazione’³⁸, ‘del popolo’³⁹, ‘dell’interesse pubblico’⁴⁰ o ‘dell’interesse generale’⁴¹. È il ‘servizio della collettività’, comunque declinato, a imporre ai singoli requisiti professionali e morali che segnano la misura dell’*adeguatezza*⁴² all’esercizio delle funzioni, ponendosi come elemento costitutivo dell’‘idoneità’ a garantire lo svolgimento⁴³ (Cavallo Perin R. 2014: 40) e dell’*adeguatezza* professionale o morale delle amministrazioni in quanto organizzazioni composte da uffici (risorse umane e strumentali). Adeguatezza che nel lessico europeo coincide con l’*administrative capacity* che la stessa Unione è chiamata a supportare per la migliore attuazione del proprio ordinamento (art. 197, § 2, T.F.U.E.).

Capacità morale e ancor più professionale da intendersi non in senso assoluto, ma correlata agli interessi affidati alle cure delle organizzazioni e dunque alle competenze a queste attribuite. L’esercizio di competenze definite dall’ordinamento europeo non è in tal senso indifferente alla definizione della capacità e adeguatezza dei funzionari delle amministrazioni nazionali, presupponendo l’individuazione di requisiti minimi omogenei, capaci di tener conto del livello

di complessità delle competenze attribuite e al tempo stesso di attingere a quella tradizione culturale comune che si è qui voluta richiamare.

La necessaria verifica dell'adeguatezza dei funzionari ha luogo anzitutto mediante concorsi ed esami professionali che tengano conto della dimensione europea delle competenze, nel senso che debbono necessariamente comportare la verifica delle conoscenze a tal fine necessarie, ma anche evitare discriminazioni in ragione della nazionalità che divengono a maggior ragione irragionevoli.

In tal senso il principio del concorso pubblico assume in sede europea una doppia valenza, che richiama le tradizioni nazionali ove è garanzia dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e al tempo stesso del diritto dei cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizione d'eguaglianza⁴⁴.

Nell'ordinamento dell'Unione sono il principio di buona amministrazione e il correlato diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione «a che le questioni che li riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole» (art. 41, co. 1°, Carta dir. fond. UE) che trovano garanzia nel concorso in ragione dell'idoneità di questo a garantire la capacità professionale e morale delle organizzazioni a tal fine necessarie. Allo stesso tempo è garanzia del diritto dei cittadini europei di accedere in condizioni di eguaglianza ai corpi dell'amministrazione europea integrata, nell'esercizio di un diritto politico che richiama il *jus activae civitatis* degli antichi.

9. Gli strumenti d'integrazione amministrativa dell'Unione europea: concorso pubblico e mobilità a supporto della capacità amministrativa

È lo stesso ordinamento dell'Unione a individuare lo «scambio di informazioni e di funzionari pubblici» quale strumento utile a implementare la capacità delle amministrazioni nazionali (art. 197, § 2, T.F.U.E.), con ciò favorendo una mescolanza di nazionalità – e dunque di esperienze e stili di lavoro – che oltre a essere veicolo di integrazione è strumento d'innovazione.

Se l'esigenza di scambiare informazioni determina l'istituzione di appositi *network* plurinazionali (es. SOLVIT, *Public Procurement Network*, *European Network of Ombudsmen* ecc.), lo scambio di funzionari si realizza anzitutto attraverso il concorso che è strumento d'integrazione perché necessariamente 'aperto al pubblico' ove la platea degli interessati non si riduce più ai soli cittadini nazionali, ma è estesa a tutti i cittadini europei.

A tal fine esso deve essere capace di assicurare un reclutamento ispirato ai principi di parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità, garantendo a tutti gli interessati parità di *chances* per il tramite di valutazioni ispirate a criteri esclusivamente meritocratici. Requisiti di accesso e criteri di valutazione non debbono celare discriminazioni dissimulate, favorendo irragionevol-

mente chi abbia una determinata provenienza geografica (o nazionale), ove la misura della ragionevolezza è data dalla correlazione con le caratteristiche del posto messo a concorso e le mansioni ad esso attribuite. Così requisiti linguistici particolarmente severi (livello madrelingua, conoscenza di una lingua minoritaria) possono giustificarsi per posti a contatto con il pubblico, non per mansioni di *back office*⁴⁵, mentre è senz'altro irragionevole la richiesta di un determinato titolo di studio senza ammettere equipollenze con quelli rilasciati da diversi istituti di formazione⁴⁶.

Alla mescolanza di provenienze e professionalità concorre del pari la mobilità dei funzionari, permanente o temporanea che sia, da un'amministrazione nazionale all'altra, così come da queste verso le amministrazioni europee, anche nel quadro di programmi finalizzati all'*institution building* dei paesi di nuova adesione (programma PHARE⁴⁷, Karolus⁴⁸ ecc.).

Sono del pari gli strumenti esistenti negli ordinamenti nazionali a consentire una mobilità non solo temporanea: così in Italia l'avviso di mobilità è ineludibile presupposto del concorso pubblico⁴⁹, secondo una previsione che non stupisce ritrovare nello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (art. 29).

In Italia la norma è stata sinora intesa come rivolta ai soli funzionari delle amministrazioni nazionali, fermo restando l'obbligo di incentivare e favorire le esperienze presso le amministrazioni europee, internazionali o di altri paesi membri⁵⁰. La mobilità da un'amministrazione all'altra presuppone che tutte, seppur declinate al plurale, siano considerate parti di un unico insieme o sistema, secondo un costrutto cui si fa da tempo ricorso per descrivere i rapporti tra Stato e Ministeri, ove tante persone giuridiche distinte (ministeri) sono intese quale parti di un tutto (Stato) in ragione anzitutto dell'unitarietà del relativo bilancio (v. Cavallo Perin cit.).

Il medesimo costrutto può essere riproposto nei rapporti tra amministrazioni nazionali ed europee, ove tutte – come anticipato – sono parte di un'unica rete o sistema amministrativo, rafforzando così il fondamento della mobilità dalle une alle altre come strumento di crescita professionale e d'innovazione delle istituzioni.

La mobilità trova un presupposto legittimante nel pregresso superamento di un concorso pubblico, che è presupposto legittimante in ragione del summation carattere di verifica dell'adeguatezza culturale del funzionario europeo, oppure anche solo perché, come rilevato dal giudice dell'Unione, è irragionevole imporre a un funzionario che abbia già superato una simile selezione nel paese di origine, di sottoporvisi nuovamente in quello di destinazione, senza che i titoli e l'esperienza ivi acquisita siano tenuti in alcuna considerazione⁵¹.

Note

- ¹ Tra le molte, oltre alla Costituzione italiana (art. 51), si vedano quella spagnola del 1978, art. 23, co. 2°: «(los ciudadanos) tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», art. 103, co. 3°: «La ley regulará [...] el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad»; la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), art. 33, co. 2°: «Ogni Tedesco ha, secondo le proprie qualità, attitudini e capacità specifiche, parità di accesso ad ogni pubblico ufficio»; la Costituzione dei Paesi Bassi (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*) art. 3: «All Dutch nationals shall be equally eligible for appointment to public service»; quella del Portogallo, art. 47, co. 2°: «2. Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso»; quella ungherese, art. XXIII: «Every Hungarian citizen shall have the right to hold public office according to his or her aptitude, qualifications and professional competence»; quella del Belgio, art. 10: «les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires».
- ² Oltre alla Costituzione italiana (art. 54, co. 1°), si vedano tra le altre la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, art. 5, co. 3°: «la libertà d'insegnamento non esime dalla fedeltà alla Costituzione», e art. 33, n. 4, ove per i gli appartenenti al pubblico servizio si richiama il «rapporto di fedeltà di diritto pubblico»; la Costituzione polacca (art. 82), quella del Portogallo, art. 225°, co. 2°, ove si richiamano l'«unidade nacional» accanto ai «laços de solidariedade entre todos os portugueses».
- ³ Si veda la Costituzione italiana (art. 52), ma anche la Costituzione ungherese, art. XXXI, co. 1°: «All Hungarian citizens shall be obliged to defend the country», quella del Portogallo, art. 276, co. 1°: «A defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses»; della Norvegia, art. 119: «As a general rule every citizen of the State is equally bound to serve in the defence of the country for a specific period, irrespective of birth or fortune».
- ⁴ L. 25.6.1908, n. 290 (*Sullo stato giuridico degli impiegati civili*), art. 5, co. 1°, n. 5°; r.d. 22.11.1908, n. 693 (*che approva il testo unico delle leggi sullo stato degli impiegati*), art. 3.
- ⁵ Benché già i decreti attuativi della l. 7.7.1876, n. 3212 dividessero il personale in categorie in ragione del titolo di studio.
- ⁶ S. Spaventa, *Per la Giustizia nell'Amministrazione*, discorso tenuto il 7 maggio 1880 nella sede dell'Associazione costituzionale di Bergamo, <<http://www.giustizia-amministrativa.it>>.
- ⁷ Es. r.d. 1.1.1861 (*Aumento della pianta numerica degl'Impiegati del ministro dell'Interno*), in *Celerifera*, 2394-2395, r.d. 6.11.1861 (*Nuova pianta del Personale del Ministero degli Affari Esteri*); r.d. del 21.12.1861 (*Pianta organica e Quadro di riporto del Personale del Ministero dei Lavori Pubblici*), in *Celerifera*, 241-245; r.d. 8.3.1861 (*Aggiunta alla pianta numerica del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio*), in *Celerifera*, 525-528; r.d. 5.1.1861 (*Nuova pianta numerica del personale dell'amministrazione centrale delle Finanze*), in *Celerifera*, 433-435.
- ⁸ V. ad es. l. 7.7.1876, n. 3213 (*Legge riguardante la reintegrazione dei gradi militari a coloro che li perdettero per causa politica...*), art. 1; prima ancora: r.d. 12.3.1862 che equiparava gli impiegati assunti da Garibaldi a quelli dei regni preunitari: *Agl'Impiegati dell'abolita Segreteria Generale della Dittatura del generale Garibaldi nelle Provincie Napoletane sono applicate le disposizioni contenute nel R.D. del 21 ottobre 1861*.
- ⁹ Sono conseguentemente bloccate le nuove assunzioni: circolare Min. Interno, 7.2.1862, n. 15 (Div. I).
- ¹⁰ Circolare 23.1.1861 (*Norme per la concessione delle indennità di tramutamento agl'Impiegati*); Circolare Ministero dell'Interno 24.2.1863, n. 49 (*Direzioni riguardo agl'Impiegati che sono traslocati da una ad un'altra Provincia*), in *Celerifera*, 941-942.
- ¹¹ R.d. 21.2.1865, n. 2165; l. 7.7.1876, n. 3212, art. 7.

- ¹² Vedi *supra*, nt. 7.
- ¹³ R.d. 21.10.1861 (*col quale sono mutati i nomi e pareggiati i gradi, gli stipendi e le indennità dei funzionari amministrativi delle varie provincie*).
- ¹⁴ Per le prime affermazioni del principio del concorso nell'ordinamento locale: r.d. 12.2.1911, n. 297 (*Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale*), art. 94, «per la nomina del segretario e degli impiegati del Comune quando non possa provvedersi per promozione»; r.d. 30.12.1923, n. 2839 (*Riforma della legge comunale e provinciale*), art. 36; r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 223.
- ¹⁵ C. giust., 7.2.1990, C-343/87, *Culèn c., Commissione*.
- ¹⁶ Art. 27, Statuto dei funzionari, di cui al Reg. Euratom, CECA, CEE n. 2278/69 e s.m.i.
- ¹⁷ Cfr. C. giust., 30.6.1983, C-85/82, *Schloh c. Consiglio*; C. giust., 4.3.1964, C-15/63, *Lassalle c. Parlamento europeo*; si vedano anche: C. giust., 28.3.1968, C-33/67, *Kurrer c. Consiglio*; C. giust., 4.4.1974, C-115/73, *Serio c. Commissione*; Trib. Funz. Pubbl. UE, 29.6.2011, F-7/07, *Angioi c. Commissione*; Trib. UE, 13.9.2010, T-156/07 e T-232/07, *Spagna c. Commissione* e T-166/07 e T-285/07, *Italia c. Commissione*; C. giust., 15.3.2005, C-160/03, *Spagna c. Eurojust*; C. giust., 27.22.2012, C-566/10 P, *Italia c. Commissione*; Trib. UE, 3.2.2011, T-205/07, *Italia c. Commissione*.
- ¹⁸ C. giust., 13.4.2010, C-73/08, *Bressol et a. c. Gouvernement de la Communauté française*; C. giust., 7.7.2005, C-147/03, *Commissione c. Austria*; C. giust., 1.7.2004, C-65/03, *Commissione c. Belgio*.
- ¹⁹ Oltre alla Costituzione italiana (art. 98), si vedano quella del Portogallo, art. 269, co. 4° e 5°: «4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei. 5. A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades»; Art. 103 Cost. spagnola: «La ley regulará [...] el sistema de incompatibilidades»; in Francia loi n. 83-634 du 13 juillet 1983, art. 25.
- ²⁰ Art. 153 Cost. polacca: «A corps of civil servants shall operate in the organs of government administration in order to ensure a professional, diligent, impartial and politically neutral discharge of the State's obligations».
- ²¹ Art. 1, Cost. francese del 1958: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale»; Préambule della Cost. del 1946, confermato da quella del 1958: «L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État».
- ²² Art. 33, n. 5, Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca: «I rapporti giuridici di servizio pubblico devono essere regolati tenendo conto dei principi tradizionali del rapporto d'impiego professionale»; cfr. BVerwG 27.2.2014 – 2 C 1/1.
- ²³ In Francia: *code de l'éducation*, art. L141-5, L141-5-1, L141-6. All'opposto in Germania: BVerwG 27.1.2015, 1 BvR 471/10, 1 BvR 181/10.
- ²⁴ Art. 54, co. 2°, Cost. italiana, ma anche art. 8, Conv. Onu contro la Corruzione (convenzione di Merida), adottata con ris. 58/4 dell'Assemblea Generale del 31.10.2003.
- ²⁵ Cfr. *supra*, nt. 1.
- ²⁶ Art. 33, n. 4, Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca: «L'esercizio di poteri sovrani dev'essere normalmente affidato, come funzione *permanente*, ad appartenenti al pubblico servizio»; art. 103, co. 4°, Cost. della Grecia.
- ²⁷ Così art. 34, Legge fondamentale Germania: «Se alcuno, nell'esercizio di un ufficio pubblico affidatogli, manca al suo dovere di ufficio nei riguardi di un terzo, la responsabilità in linea principale tocca allo Stato o all'Ente presso cui egli presta servizio. In caso di premeditazione o di grave negligenza è salvo il regresso. Per l'azione di risarcimento dei danni e per il regresso non può essere esclusa la giurisdizione ordinaria»; in Italia v. d.p.r. 10.1.1957, n. 3, art. 22 e l. 14.1.1994, n. 20, art. 1.
- ²⁸ Loi des 3-22.8.1790, *concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales*.
- ²⁹ Da ultimo : BVerfG 14.2.2012-2 BvL 2/10.

- ³⁰ Da ultimo C. giust., 10.9.2014, C-270/13, *Haralambidis c. Casilli*.
- ³¹ Sui requisiti linguistici: C. giust., 5.2.2015, C-317/14, *Commissione c. Belgio*; C. giust., 6.6.2000, C-281/98, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*; C. giust., 28.11.1989, C-379/87, *Groener c. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee*; sulla residenza: C. giust., 26.10.2006, C-192/05, *Tas-Hagen e Tas c. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad*; C. giust., 22.5.2008, C-499/06, *Nerkowska c. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie*; C. giust., 10.9.2009, C-269/07, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*.
- ³² Fra le molte: C. giust., 13.11.2014, C416/13, *Vital Perez c. Ayuntamiento de Oviedo* (età); C. giust., 30.9.2004, C-319/03, *Briheche c. Ministre de l'Intérieur et a.*; C. giust., 11.1.2000, C-285/98, *Kreil c. Germania*; C. giust., 30.6.1988, *Commissione c. Francia* (tutte su sesso).
- ³³ In Francia: Loi n. 2005-843 du 26.7.2005, *portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique*.
- ³⁴ Da ultimo: C. giust., 26.11.2014, C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, *Mascolo e a. c. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*.
- ³⁵ Per tutte: CEDU, Camera grande, 19.4.2007, *Vilho Eskelinen et a. c. Finlandia*; da ultimo CEDU, sez. II, 27.5.2014, *Baka c. Ungheria*.
- ³⁶ CEDU, sez. III, 6.11.2009, *Yapi-Yol Sen c. Turchia*.
- ³⁷ Da ultimo: CEDU, sez. II, 26.5.2015, *Altun c. Turchia*; CEDU, sez. II, 24.3.2015, *Sezer c. Turchia*.
- ³⁸ Art. 98, Cost. Italiana.
- ³⁹ Art. 103 T, Cost. Greca.
- ⁴⁰ Art. 269, co. 1°, Cost. del Portogallo: «No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração».
- ⁴¹ Art. 103, co. 1°, Cost. della Spagna: «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales».
- ⁴² Art. 118, Cost. italiana.
- ⁴³ Cfr. l. 15-3-1997 n. 59, co.3°, lett. g.
- ⁴⁴ Vedi *supra*, nt. 1.
- ⁴⁵ Vd. *supra*, nt. 32.
- ⁴⁶ C. giust., 9.9.2003, C-285/01, *Burbaud c. Ministère de l'Emploi et de la solidarité*.
- ⁴⁷ Reg. (CEE) n. 3906/89 del Consiglio, del 18.12.1989, *relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia*, poi esteso ai candidati dei Balcani occidentali.
- ⁴⁸ Decisione 92/481/CEE del Consiglio, del 22.9.1992, *per l'adozione di un piano d'azione per lo scambio, tra le amministrazioni degli Stati membri, di funzionari nazionali incaricati dell'applicazione della normativa comunitaria necessaria per il completamento del mercato interno*.
- ⁴⁹ D.lgs. 30.3.2001, n. 165, art. 30, co. 2 *bis*.
- ⁵⁰ D.lgs. n. 165/2001, art. 32.
- ⁵¹ C. giust., 9.9.2003, C-285/01.

Riferimenti bibliografici

- Alba Tercedor C. 2012, *Les élites administratives en Espagne: vieilles inerties et nouveaux défis*, in *Revue française d'administration publique*: 1-41.
- Algostino A. 2005, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli.
- Astuti G. 1966, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Morano, Napoli.
- Astuto G. 2014, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo* (II ed.), Donzelli, Roma.
- Aubin E. 2010, *Les catégories du droit de la fonction publique*, in J.-B. Auby (diretto da), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, LGDJ, Paris: 721-738.
- Auby, J.-B., Dutheil de la Rochère, J. (dir.) 2014, *Traité de droit administratif européen* (II ed.), Bruylant, Bruxelles.
- Balazs E. 1971, *La bureaucratie céleste. Recherches sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*, trad. it. *La burocrazia celeste: ricerche sull'economia e la società della Cina nel passato*, il Saggiatore, Milano.
- Ban C. 2010, *La réforme du processus de dotation en personnel dans les institutions de l'Union européenne: comment se débarrasser de la vache sacrée*, in *Revue Internationale de Sciences Administrative*, LXXVI (1): 18.
- Barbero A. 2006, *Carlo Magno* (III ed.), Laterza, Roma-Bari.
- Blumann C. 2000, *Le droit de la fonction publique*, in *Droits nationaux, droit communautaire, influences croisées, en hommage à Louis Dubois*, XX (123), La documentation française, Paris.
- Blunt E. 1938, *The I.C.S., The Indian Civil Service*, Faber & Faber limited, London.
- Breuilly J. 2004, *The formation of the first German nation-state, 1800-1871*, trad. it. *La formazione dello Stato nazionale tedesco*, il Mulino, Bologna.
- Caielli M. 2008, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli.
- Calandra P. 1978, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Cammarano F. 1995, *La costruzione dello stato e la classe dirigente*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia. 2. Il nuovo stato e la società civile, 1861-1887*, Laterza, Roma-Bari: 3-112.
- Camus A. 2015, *La dignité de la fonction publique*, in *Revue française de droit administratif*: 541-549.
- Cassese S. 1977, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Giuffrè, Milano.
- 2007, *L'ideale di una buona amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- 2014, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, il Mulino, Bologna.
- Cassese S., Pellet J. (a cura e sotto la direzione di), *Le système du mérite – The merit system*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles.
- Cavallo Perin R. 2013, *La crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, in J.L. Piñar Mañas (a cura di), *Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, Editorial Reus, Madrid: 147-170.

- 2014, Relazione conclusiva al Convegno *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Roma, Palazzo Spada, 14 maggio 2014, in <<http://www.ius-publicum.com>>.
- Cavallo Perin R., Gagliardi B. 2014, *La dirigenza pubblica al servizio degli amministrati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 309-336.
- Chirulli P. 2015, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti, il Mulino, Bologna: 145-170.
- Chiti E. 2013, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano: 45-88.
- Claisse A., Meininger M.C. 1994, *Fonctions publiques en Europe*, LGDJ, Paris.
- Consito M. 2012, *L'immigrazione intellettuale. Verso un mercato unico dei servizi intellettuali*, Jovene, Napoli.
- Corni G. 1986, *La nascita dello stato prussiano*, in N. Tranfaglia, M. Firpo (diretto da), *La storia: L'Età Moderna, Stati e società*, Giappichelli, Torino: 453-478.
- Costa P. 2005, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari.
- Crifò G. 2000, *La cittadinanza tra antico e moderno*, Laterza, Roma-Bari.
- De Becker A. 2011, *The legal status of public servants or public employees: comparing the regulatory frameworks in the United Kingdom, France, Belgium and the Netherlands*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, XXXII (4): 949-989.
- De Lucia L., Marchetti B. (a cura di) 2015, *L'amministrazione europea e le sue regole*, il Mulino, Bologna.
- Di Simplicio O. 1987, *Istituzioni e classi sociali: l'egemonia nobiliare*, in N. Tranfaglia, M. Firpo (diretto da), *La storia: L'Età Moderna, I quadri generali*, Giappichelli, Torino: 527-551.
- Dreyfus F. 2000, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, La Decouverte, Paris.
- Ferrone V. 1993, *I meccanismi di formazione delle élites sabaude. Reclutamento e selezione nelle scuole militari del Piemonte nel Settecento*, in P. Alatri (a cura di), *L'Europa tra Illuminismo e Restaurazione, Scritti in onore di Furio Diaz*, Bulzoni, Roma: 157-200.
- Franchini C. 2013, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in M.P. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano: 256-288.
- Gagliardi B. 2012, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Jovene, Napoli.
- Gagnon A.G., Turgeon L., Champlain O. 2006, *La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux*, in *Revue française d'administration publique (RFAP)*, II (118): 301 sgg.
- Giriodi L.M. 1987, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. I, Società Editrice Libreria, Milano, 1897: XXX.
- Gustapane E. 1997, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione*, in A. Varni, G. Melis (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Rosenberg & Sellier, Torino: XL.

- Jean-Pierre D. 1999, *L'éthique du fonctionnaire civil: son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises*, LGDJ, Paris.
- Kessler M.C. 2005, *L'esprit de corps dans les grands corps de l'Etat en France*, in G.J., Guglielmi, C. Haroche (diretto da), *Esprit de corps, démocratie et espace public*, LGDJ, Paris: 277 sgg.
- Kingsley D.J. 1944, *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio.
- Laboulaye E.R.L. 1839, *De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*, in *Revue de législation et de jurisprudence*.
- Legendre P. 1992, *Trésor historique de l'État en France*, Fayard, Paris.
- 1999, *Miroir d'une Nation. L'École Nationale d'Administration*, Paris.
- Lowe R. 201, *The Official History of the British Civil Service, Reforming the Civil Service, Volume 1: The Fulton years, 1966-1981*, Routledge, London and New York.
- Maravall J.A. 1972, *Le origini dello Stato moderno*, in E. Rotelli, P. Schiera (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. I. *Dal Medioevo all'età moderna*, il Mulino, Bologna: 69-90.
- 1984, *Potere, onore, élites nella Spagna del secolo d'oro*, il Mulino, Bologna.
- Melis G. 1996, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, il Mulino, Bologna.
- 2004, *Gli impiegati pubblici*, in G. Melis (a cura di), *Impiegati*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- 2013, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*: 469-487.
- 2015, *Fare lo Stato per fare gli Italiani*, il Mulino, Bologna.
- Meriggi M. 2002, *Gli stati italiani prima dell'Unità*, il Mulino, Bologna.
- Merloni F., Cavallo Perin R. 2009, *Al servizio della Nazione*, Maggioli, Rimini.
- Mill J.S. 1861, *Considerations on representative government*, London.
- 1984, *Reform of the Civil Service (1854)*, in *Essays on Equality, Law and Education*, Toronto and Buffalo.
- Miller B. 1941, *The Palace School of Muhammad the Conqueror*, Harvard University Press.
- Möller H. 2000, *Stato assoluto e Stato nazionale. La Germania dal 1763 al 1815*, il Mulino, Bologna (ed. orig. *Fürstenstaat der Bürgernation*, Deutschland, 1763-1815).
- Oberdoff H. 2014a, *La fonction publique de l'Union européenne*, in J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (diretto da), *Traité de droit administratif européen* (II ed.), Bruylant, Bruxelles: 291-307.
- 2014b, *L'influence du droit de l'Union européenne sur la fonction publique française*, in J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (diretto da), *Traité de droit administratif européen* (II ed.), Bruylant, Bruxelles: 1261-1280.
- Page E.C. 1990, *Political authority and bureaucratic power*, trad. it. *Burocrazia, amministrazione, politica*, il Mulino, Bologna.
- Pagès G. 1973, *La venalità degli uffici nell'antica Francia*, in E. Rotelli, P. Schiera (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. II, *Principi e ceti*, il Mulino, Bologna.
- Pilkington C. 1999, *The Civil Service in Britain today*, Manchester University Press, Manchester and New York.

- Plantié C. 1993, *La ripartizione per nazionalità dei funzionari nella Cee: qualche verità poco nota*, in *Dir. com. e degli scambi internazionali*: 289 sgg.
- Pinelli C. 1994, *Il 3° comma dell'art. 97, L'accesso ai pubblici impieghi*, in *La Pubblica Amministrazione, Art. 97-98, Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma.
- Porchia O. 2008, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna.
- Romano A. 2009, *Alcune considerazioni sul valore legale delle lauree universitarie: note storiche e prospettive*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 13: 2 sgg.
- Rosenbloom D.H., Dolan J. 2006, *La bureaucratie représentative*, in *Revue française d'administration publique (RFAP)*, II (118): 254 sgg.
- Saltari L. 2007, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Giuffrè, Milano.
- Sandulli A., Vesperini G. 2011, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 47-95.
- Sauron J.L. 2014, *Les réseaux d'administrations nationales et de l'Union européenne*, in J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (diretto da), *Traité de droit administratif européen* (II ed.), Bruylant, Bruxelles: 401-413.
- Schiera P.A. 1968, *Il Cameralismo e l'Assolutismo tedesco, Dall'Arte di Governo alle Scienze dello Stato*, Giuffrè, Milano.
- Sepe S. 1996, *Burocrazia e apparati amministrativi: evoluzione storica e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano.
- Stumpo E. 1987, *L'organizzazione degli stati: accentramento e burocrazia*, in N. Tranfaglia, M. Firpo (diretto da.), *La storia: L'Età Moderna, I quadri generali*, Giappichelli, Torino: 431-457.
- Stirn B. 2012, *Vers un droit public européen*, Montchrestien, Paris.
- Tobia B. 1995, *Una cultura per la nuova Italia*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 2. *Il nuovo stato e la società civile*, Laterza, Roma-Bari: 489 sgg.
- Tocqueville A. (de) 1835, *De la démocratie en Amérique I* (II partie), XIII ed.
- Vicens Vives J. 1972, *La struttura amministrativa statale nei secoli XVI e XVII*, in E. Rotelli, P. Schiera (a cura di), *Lo Stato moderno*, vol. I. *Dal Medioevo all'età moderna*, il Mulino, Bologna: 221-245.
- Vincent M.-B. 2006, *Serviteurs de l'Etat: les élites administratives en Prusse de 1871 à 1933*, Belin, Paris.
- Weber M. 1980, *Wirtschaft und Gesellschaft* (ed. orig. 1922-1956), trad. it. *Economia e società*, vol. IV, Edizioni di Comunità, Milano.
- Ziller J. 1988, *Egalité et mérite. L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne*, Bruylant, Bruxelles.
- 2014, *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (sous la direction de), *Droit administratif européen* (II ed.), Bruylant, Bruxelles: 327-400.