

Magdalena Sitek

Le agenzie eutopie : la centralizzazione ed il decentramento alla luce delle esperienze dell' Unione Europea e dell'antica Roma

Studia Prawnoustrojowe nr 25, 89-102

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide de Gasperi w Józefowie

Le agenzie europee. La centralizzazione ed il decentramento alla luce delle esperienze dell'Unione Europea e dell'antica Roma

Introduzione

Il moderno policentrismo giuridico, culturale, economico e soprattutto politico costringe ad un continuo lavoro non soltanto sulla struttura organizzativa delle istituzioni di livello locale, nazionale e transnazionale, ma anche internazionale. Fino a tempi recenti, fundamentalmente fino alla caduta del sistema socialista, il mondo sembrava abbastanza ordinato e stabile. L'Europa postbellica era stata divisa nella zona d'influenza americana e in quella sovietica¹. Con la caduta di quest'ultimo sistema politico ricorre incessantemente la domanda sul futuro dell'Europa. Si sviluppa una discussione riguardante il fatto se bisogna integrare e centralizzare il sistema delle istituzioni di potere comunitario oppure decentrarli².

Nella letteratura si assume che la centralizzazione è un modo di organizzazione dell'apparato amministrativo di uno Stato o di un'istituzione internazionale, in cui gli organismi di grado inferiore sottostanno gerarchicamente a degli organismi di grado superiore. La centralizzazione esclude l'autonomia degli organismi di livello inferiore. Tutte le competenze sono raggruppate fundamentalmente negli organismi centrali. Il fenomeno della centralizzazione non è tuttavia indebolito dalla distribuzione delle competenze ad organismi locali, in quanto questi ultimi sono fortemente subordinati a quelli centrali³. A suo volto decentramento significa dotare di proprie competenze gli organismi di livello inferiore. Nelle relazioni intercorrenti tra gli organismi di livello

¹ J.L.Z. Manzano, *La influencia del Derecho Romano en las Reglas de York y Amberes*, [en:] „Revista General de Derecho Romano“ 2012, no. 19, p. 33.

² P. Marginson, K. Sisson, *European integration and industrial relations: Multi-Level Governance in the Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, p. 87.

³ M. Wierzbowski i in., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011, p. 96.

inferiore e superiore non vi è subordinazione gerarchica. I primi hanno anche, definito da delle leggi, un ambito di autonomia e di finanziamento del proprio operato⁴.

La questione della centralizzazione e del decentramento delle istituzioni e degli organismi dell'Unione Europea ha un aspetto un po' particolare, perché tale istituzione si trova *in statu nascendi*. Da anni si stanno facendo delle discussioni, a livello governativo, se l'Unione debba essere una federazione oppure anche un superstato. Come nota R. Eichenberger⁵, il corso di tale discussione dipende da molti fattori, prevalentemente dalla politica, intesa qui non come un'unione fatta da uomini politici ma da ben organizzati gruppi di interessi, soprattutto di carattere economico.

Secondo B. Pranab, almeno da tre decenni si può notare una chiara tendenza al decentramento dei compiti dello Stato tramite il decentramento delle istituzioni e degli organismi. Questo fenomeno ha luogo in Europa, USA e Canada⁶. Il decentramento in Europa ha un suo carattere specifico, che risulta dalla costruzione di una nuova realtà politico – amministrativa prima ignota. Si può addirittura parlare di europeizzazione del sistema della pubblica amministrazione di buona parte dell'Europa. Pertanto oggetto del seguente articolo è anche quello di mostrare le tendenze organizzative delle istituzioni e degli organismi dell'Unione Europea a proposito del sistema degli organismi presenti nell'antica Roma. Il legame tra queste due organizzazioni statali viene dalle loro dimensioni e da molte similitudini ma anche differenze. Il decentramento degli organismi del potere è legato all'attuale modello economico basato sulle quattro libertà fondamentali.

Oggetto del presente articolo è la questione del decentramento di una serie di competenze delle istituzioni comunitarie attraverso la creazione di agenzie europee situate in diversi Stati membri. In tal modo alcuni compiti vengono trasferiti alle unità decentrate. Il ruolo ed il compito delle agenzie europee deve venir tutta via definito sullo sfondo dell'intero sistema delle istituzioni e degli organismi della UE. Le tendenze decentralizzatrici nell'UE verranno mostrate sullo sfondo delle soluzioni elaborate nell'Impero Romano, in special modo nel periodo della tarda Repubblica e del Principato. Questo modello amministrativo non è una novità perché lo avevano già elaborato Platone (Platone creò il concetto di stato ideale, suddiviso in tre strati social⁷), Aristotele (Aristotele in una sua opera non pervenutaci descrisse 158 ordinamenti degli stati greci. In un'altro invece, andato anch'esso perduto, descrisse gli ordinamenti degli stati barbari⁸) e Cicerone (La concezione dello Stato secondo Cicerone rispondeva agli ideali repubblicani. Lo Stato è per lui un insieme di abitanti nel pieno godimento dei loro diritti). Nel periodo contemporaneo invece M. Weber ha effettuato un'analisi

⁴ Ibidem.

⁵ R. Eichenberger, *The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralisation*, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Zürich 1994, p. 403 seg.

⁶ B. Pranab, *Decentralization of governance and development*, „The Journal of Economic Perspectives“ 2002, no. 16(4), p. 185–205.

⁷ Platon, *Państwo*, wstępem i objaśnieniami opatrzył W. Witwicki, Alfa, Warszawa 1994; W. Wróblewski, *Arystokratyzm Platona*, PWN, Poznań 1972.

⁸ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, C.H. Beck, Warszawa 1995, p. 32.

storica dell'amministrazione, a cominciare dall'antica Mesopotamia, attraverso Roma antica, fino al periodo a lui coevo⁹.

1. Le basi giuridiche dell'organizzazione delle istituzioni e degli organismi dell'UE

La presentazione del sistema delle agenzie europee richiede una breve illustrazione dei principi su cui si fonda l'intero sistema delle istituzioni e degli organismi dell'UE. La loro base è costituita innanzitutto dall'integrazione delle azioni delle istituzioni e degli organismi per la realizzazione delle politiche comuni. Tale integrazione non mira tuttavia alla costruzione di un superstato europeo ma dipende dalle necessità correnti degli Stati membri¹⁰.

La base dell'organizzazione delle istituzioni e degli organismi dell'Unione Europea è costituita dalle disposizioni contenute nei trattati. È in essi che i capi di Stato, prima delle Comunità Europee e successivamente dell'Unione Europea, hanno definito la forma, la posizione istituzionale e gli ambiti delle competenze dei singoli organismi ed istituzioni. La forma definitiva del sistema istituzionale dell'Europa comune è ancora in fase di sviluppo e dipende in gran parte dagli Stati membri. Secondo J. Schwarz il sistema delle istituzioni e degli organismi comunitari si trova di fronte alla sfida più importante, ossia quella di adattarsi al crescente numero di Stati appartenenti all'Unione. Il sistema amministrativo deve basarsi su dei principi-valori comuni, quali: libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, Stato di diritto¹¹.

Il sistema istituzionale dell'Unione Europea non è fondato sulla classica tripartizione del potere ma sul principio di precedenza del diritto comunitario. In tale ambito si può fare riferimento al sistema istituzionale dell'antica Roma, specialmente del periodo repubblicano, di cui si parlerà più avanti. Tuttavia il sistema istituzionale dell'Unione Europea si basa essenzialmente sul principio di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità. Nei trattati, e quindi nella letteratura specialistica, vengono menzionati anche i seguenti principi che sono alla base del funzionamento del sistema istituzionale della UE: il principio di leale collaborazione (Il principio di leale collaborazione indica il divieto di usare mezzi contrari agli obiettivi della UE), il principio di efficacia (Il principio dell'efficacia indica l'obbligo di raggiungere un obiettivo prefissato, attraverso l'uso diretto ed il primato del diritto comunitario, in special modo le direttive), il principio del quadro istituzionale unico (Il principio del quadro istituzionale unico consiste nella garanzia di coesione e continuità delle misure della UE e nel rispetto dell'*acquis communautaire*), il principio dell'equilibrio istituzionale (Il principio di equilibrio istituzionale indica l'obbligo di funzionamento delle istituzioni

⁹ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, PWN, Warszawa 2011, p. 402.

¹⁰ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Comer, Toruń 1966, p. 44–45.

¹¹ J. Schwarz, *Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles 2009, p. 1–10.

e degli organismi dell'Unione nel quadro definito dai Trattati) ed il principio di conservazione dell'identità nazionale degli Stati membri (La concezione definitiva della UE non è ancora definita. Attualmente è ancora in vigore il principio, secondo cui l'Unione non deve trasformarsi in uno stato multinazionale o federale). Dal punto di vista dell'oggetto del presente articolo saranno presi in considerazione soltanto i primi tre, il contenuto del quale è stato definito nell'art. 5 par. 1 del Trattato sull'Unione Europea (TUE): *La delimitazione del principio delle competenze si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.*

Il principio di attribuzione è stato definito nell'art. 5 par. 2 del TUE: *In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.* In accordo con tale principio l'UE opera esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati e possono essere: esclusive (per es. l'unione doganale), concorrenti (difesa del principio di libera concorrenza) di sostegno o coordinamento. Qualsiasi competenza non attribuita alla UE nei trattati appartiene agli Stati membri.

Il principio di sussidiarietà è stato definito nell'art. 5 par. 3 del TUE: *in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.* Tale principio concerne la definizione di competenza per la creazione del diritto e di assunzione di decisioni che siano il più vicino a possibile ai cittadini. Definisce il livello di decisionalità nei settori delle competenze condivise da istituzioni e organismi dell'UE con le autorità degli Stati membri. Tale principio si applica a tutti i livelli decisionali, e quindi a livello europeo, nazionale e regionale. Secondo il principio di sussidiarietà l'Unione può intraprendere un'azione, compresa la creazione del diritto, se è in condizione di operare in maniera più efficace delle autorità degli Stati membri.

Nel protocollo in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Dz.U. 16.12.2004 C 310/207) sono stati enumerati tre criteri, in base ai quali vengono fatte delle valutazioni circa la fondatezza degli interventi a livello europeo. Si tratta dei seguenti criteri:

- La misura presenta una dimensione internazionale e non può venire regolata dagli Stati membri?
- La misura nazionale o la sua assenza possono essere in disaccordo con i requisiti del trattato?
- La misura a livello europeo può essere particolarmente vantaggiosa?

Il principio di proporzionalità invece è stato definito nell'art. 5 par. 4 del TUE: *In virtù del principio di proporzionalità il contenuto e la forma dell'azione si limitano*

*a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Secondo questo principio le risorse stanziare dall'UE per la realizzazione degli obiettivi posti dai trattati non possono superare i limiti della necessità*¹².

2. Le agenzie dell'UE

Le agenzie europee sono organismi decentrati del sistema di gestione dell'UE. Le prime agenzie furono costituite in base all'art. 52 del Trattato che istituisce la Comunità Europea dell'energia atomica. Scopo della costituzione dell'agenzia era il coordinamento dei programmi di ricerca scientifica degli Stati membri nell'ambito dello sfruttamento pacifico dell'energia nucleare, la messa a disposizione del sapere e delle infrastrutture e delle risorse finanziarie destinate alle attività in tale campo. Attualmente esse vengono nominate in virtù dei regolamenti. Possono essere di carattere permanente o venire nominate a tempo determinato o per la realizzazione di un certo obiettivo, per es. l'Agenzia europea per la ricostruzione, nominata nel 2000, con sede a Salonicco (Grecia). Il suo compito era quello della ricostruzione dei paesi dell'ex Jugoslavia dopo le distruzioni del periodo bellico. Quest'agenzia ha terminato il proprio lavoro nel 2008. Le agenzie europee sono dotate di personalità giuridica e sono indipendenti dalle istituzioni della UE, per es. dal Consiglio, dal Parlamento o dalla Commissione. Vengono nominate dalla Commissione Europea (CE).

Scopo delle agenzie è di collaborare con le altre istituzioni europee e con le autorità nazionali in importanti aree, dal punto di vista dell'UE, della politica attraverso lo sfruttamento delle conoscenze tecniche e specialistiche. Attualmente esistono 31 agenzie europee, che rivestono un importante ruolo nell'attuazione delle singole politiche comunitarie di carattere tecnico, scientifico, operativo o di regolazione. Le agenzie si dividono in due gruppi. La prima è costituita dalle agenzie che si occupano delle singole aree della politica dell'UE. Questo è il gruppo più numeroso. Il secondo gruppo è costituito dalle agenzie per la politica di sicurezza e di difesa comune. In questo gruppo vi sono soltanto tre agenzie:

- il Centro Satellitare dell'Unione Europea;
- l'Agenzia Europa di difesa;
- l'Istituto dell'Unione Europea per gli studi sulla sicurezza.

La creazione di nuove agenzie è stata scoordinata, dipendente in larga misura da bisogni correnti e concreti. Comune era solo la struttura organizzativa. Tale situazione ha creato una esigenza di coordinazione. Per tale motivo nel 2012 la UE ha rimediato a tale stato di cose creando il cosiddetto "approccio comune", allo scopo di garantire

¹² J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOIK, Toruń 2010, p. 55; seg.; P. Wojtasik, *System instytucjonalny*, [en:] A. Kuś (ed.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, KUL, Lublin 2010, p. 144.

una maggior coesione ed efficacia delle agenzie e la loro responsabilità per il proprio operato. Tali misure sono l'effetto del lavoro di un gruppo per la governance, il funzionamento ed il controllo in base ad una serie di rapporti e studi, tra cui un'esauriente valutazione esterna.

Nella comunicazione della CE dell'11.03.2008 *Il futuro delle agenzie europee*¹³ si è notato che è giunto il momento di una nuova discussione sulle agenzie e sul loro posto nella struttura della UE. Tanto più che il loro ruolo nella struttura degli organismi comunitari è in crescita. Parimenti a causa delle risorse umane e materiali di cui le agenzie dispongono, risulta sempre più importante definire in maniera chiara il ruolo e i meccanismi di funzionamento di tali organismi pubblici per garantire che rendano conto del proprio operato. Il riordino del sistema delle agenzie finora avutosi e la creazione di nuove richiede una visione più ampia del sistema di organizzazione e funzionamento degli organismi comunitari. La mancanza di tale visione, avutasi fino ad oggi, ha reso difficile un efficace lavoro delle agenzie e la soddisfazione delle aspettative poste in esse dall'intera Unione.

Nel 2012 è stata rilasciata una dichiarazione congiunta del Parlamento Europeo, del Consiglio UE e della Commissione Europea riguardante il decentramento delle agenzie¹⁴. In questo documento sono state assunte delle decisioni, riguardanti:

- l'uso di un termine standard per le future agenzie „Agenzia dell'Unione Europea per”;
- la standardizzazione delle procedure di istituzione e scioglimento delle agenzie;
- la definizione dei criteri di scelta del luogo della sede dell'agenzia;
- struttura e governance delle agenzie;
- standardizzazione del funzionamento, in particolare per fornire loro il sostegno amministrativo necessario;
- creazione di piani di lavoro annuali e pluriennali per ogni agenzia.

È stato deciso anche che la CE, prima della fine del 2012, avrebbe presentato un piano di lavoro che si ricollegasse all'approccio comune e contenesse un programma di iniziative pianificate. Alla realizzazione di tale programma avrebbero dovuto prendere parte, negli opportuni casi, le agenzie. Effettivamente tale programma è stato presentato dalla Commissione il 19 dicembre 2012¹⁵.

Riassumendo tale punto bisogna affermare che la concezione del decentramento o della centralizzazione dell'apparato dell'Unione Europea non ha un'applicazione chiara. Tale stato di cose deriva dal fatto che la struttura istituzionale e quindi quella amministrativa dell'UE dipende dai capi degli Stati membri. Essi sono coloro che decidono sulla forma delle istituzioni o degli organismi europei e sulle loro dipendenze e collegamenti. Inoltre, l'UE è ancora in fase di sviluppo senza un fine ultimo chiara-

¹³ SEK(2008) 323. Documento accessibile alla pagina web: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:PL:HTML>>.

¹⁴ Il testo del documento è consultabile alla pagina web: <http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf>.

¹⁵ Il testo del documento è consultabile alla pagina web: <http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf>.

mente definito. Il principio di funzionamento dell'amministrazione europea è costituito dai principi contenuti nei trattati ed universalmente accettati, specialmente il principio di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità. Un'espressione del decentramento, anche se inteso in maniera specifica, sono le agenzie dell'UE.

3. Il decentramento e l'accentramento nell'antica Roma

La ricerca di relazioni tra gli attuali sistemi o principi di organizzazione dell'amministrazione pubblica con quelli romani è un compito oltremodo arduo e complesso. Tale prova è esposta al rischio del sospetto di mancanza di scientificità del presente articolo a motivo del minimo grado di similitudine tra le soluzioni contemporanee e quelle antiche. L'informazione fondamentale è che nel periodo dell'antica Roma in quanto Stato sono esistiti ben quattro sistemi, assai differenti tra loro: l'età regia, la Repubblica, il Principato ed il Dominato.

3.1. L'età regia (754–509 a.C.)

La monarchia era un sistema in cui il re occupava una posizione centrale con ampi poteri di tipo militare, civile, giudiziario e religioso¹⁶. Era in possesso anche del potere legislativo, per questo nei testi antichi si parla di *leges regiae*. Poteva stipulare trattati internazionali e prendere decisioni circa il dichiarare guerra¹⁷. Nel presente è difficile immaginarsi l'esistenza di un organismo con delle competenze così ampie. Nel contempo l'ambito territoriale dei suoi poteri si limitava unicamente alla città di Roma. I suoi poteri di monarca erano denominati *imperium*.

Il potere del re era limitato da organismi collegiali o collettivi, cioè il Senato ed i comizi curiati. Il Senato era composto dai capi delle famiglie (*pater familias*), scelti dal re dapprima in numero di 100 membri, e successivamente in 300¹⁸. Era un organo collegiale con un ruolo di consiglio¹⁹. Tra le sue competenze vi era quella di nominare un *Interrex* durante il periodo dell'interregno e la ratifica (*auctoritas patrum*) delle leggi approvate dai Comizi curiati.

I Comizi curiati (*comitia curiata*) erano l'unità amministrativa di base per l'esercizio del culto, il reclutamento delle truppe, alcune attività di diritto civile (la *adrogatio* o la redazione del testamento), ma prima di tutto per la chiamata a raccolta dei cittadini che godevano pienamente dei diritti per l'elezione del nuovo re o l'approvazione delle leggi (*lex*)²⁰. Un ultimo ruolo dei comizi era l'introduzione di un certo tipo di controllo sulle attività del re.

¹⁶ Serv. *Ad Aen.* 3,80.

¹⁷ H. Siber, *Römisches Verfassungsrecht in Geschichtlicher Entwicklung*, Moritz Schauenburg, Lahr 1953, p. 24.

¹⁸ Liv. 1,8,7; Cic. *De rep.* II,8,14.

¹⁹ Liv. 18,7.

²⁰ B. Linke, *Curiae*, [en:] *Der neue Pauly. Enzyklopaedie der Antike*, Bd. 3, J.B. Metzler, Stuttgart 1997, p. 237–239.

Questa veloce presentazione del sistema di governo dell'era regia consente di affermare, che quello era un periodo di accentramento del potere amministrativo nelle mani del re, tuttavia con alcuni elementi di decentramento e controllo da parte del Senato e dei comizi curiati. Questo sistema di potere non può però venir giudicato dal punto di vista dei moderni criteri di *governance*. Da un punto di vista funzionale si trattava di un altro ordinamento di potere, rispondente alle esigenze sociali, economiche e politiche di quel periodo²¹.

3.2. La Repubblica (509–27 a.C.)

Il periodo repubblicano fu caratterizzato dall'elaborazione di molti meccanismi istituzionali apparentemente simili a quelli moderni. Tali nuovi meccanismi sorsero insieme allo sviluppo demografico, territoriale, economico e politico di Roma. Gradualmente il concetto di Stato subisce una trasformazione da polis a Stato territoriale creato sulla base di diverse alleanze prima con le città confinanti e più tardi con quelle più lontane. Verso la fine di questo periodo Roma dominava sull'intero bacino del Mare Mediterraneo. Questi fattori richiedevano dei cambiamenti profondi dell'ordinamento.

Per questo motivo il sistema repubblicano, nel corso dei secoli, subì molteplici riforme e trasformazioni. Un importante cambiamento nel nuovo sistema fu quello dell'introduzione di nuovi principi sino ad allora sconosciuti, come il principio: dell'elettività, annualità degli incarichi, gratuità dell'esercizio delle cariche pubbliche. Bisogna riconoscere come una conquista particolarmente preziosa l'introduzione, avvenuta dopo le guerre puniche, dell'ordine sequenziale degli uffici pubblici per la carriera politica – il *cursus honorum*, ossia la definizione delle cariche da dover rivestire, dai gradini più bassi fino a quelli più alti. Fu definito anche l'intervallo di tempo da mantenere tra l'esercizio delle cariche e l'età del candidato per un dato ufficio²². Caratteristica per quel periodo fu la creazione di cariche in virtù delle esigenze sociali (per es. *pretor urbanus* e *peregrinus*), politiche (tribuno della plebe o edile curule) o militari (*dictator*).

Di significato fondamentale per il sistema di potere dell'epoca era la divisione dei *magistratus* in *maiores* (*dictator*, *consul* e *praetor*) e *minores* (tra cui: *aedilis*, *quaestor*, *ensor* ed altri). La divisione in due gruppi dei funzionari risultava dai loro poteri. Al primo gruppo appartenevano coloro che possedevano un ampio potere di comando, che infatti veniva denominato *imperium ac potestas*. I consoli avevano dei poteri simili a quelli del re. Avevano inoltre poteri giudiziari, militari, civili, potevano emettere delle delibere (*ius edicendi*), ed esercitare la coazione diretta (*ius coercendi*)²³. La carica era ricoperta da due consoli, ed ognuno di essi aveva il potere di bloccare le

²¹ C. Lázaro Guillamón, *Mujer, comercio y empresa en algunas fuentes jurídicas, literarias y epigráficas*, „Revue internationale des droits de l'antiquité“ 2003, no. 50, p. 166.

²² Ch. Gizewski, *Cursus honorum*, [en:] *Der Neue Pauly Enzyklopaedie der Antike*, Bd. 3, J.B. Metzler, Stuttgart 1997, p. 243–245.

²³ J. Zablocki, A. Tarwacka, *Publiczne prawo rzymskie*, Liber, Warszawa 2011, p. 75.

decisioni del suo collega – *intercessio*. Le decisioni andavano prese in comune, ad eccezione delle situazioni di emergenza, quando veniva nominato un dittatore, che di solito era uno dei consoli. Il terzo funzionario di tale gruppo, cioè dapprima il *praetor urbanus* (367 a. C.) e poi il *praetor peregrinus* (242 a. C) si occupava fondamentalmente dell'amministrazione della giustizia e dell'elaborazione di nuove norme giuridiche, che completavano le lacune nel diritto, correggevano il diritto antico o lo corroboravano (*ius quiritorium*).

I *Magistratus minores* erano a loro volta quei funzionari privi di *imperium* e senza il potere di poter emanare editti, ad eccezione dell'edile curule. Spesso erano muniti dei mezzi di coercizione – *coercitio*. Essi eseguivano dei compiti molto specifici. In questo caso si può paragonare la loro posizione nell'ordinamento a quella delle agenzie europee²⁴.

Nel sistema degli organismi di potere un ruolo fondamentale era rivestito dalle assemblee popolari (*comitia*) e dai concili plebei. I poteri di tali assemblee erano vari, ma tra le funzioni comuni bisogna ricordare le elezioni e la creazione di atti giuridici (*leges* e *plebiscita*). Tali assemblee erano un'espressione della democrazia diretta, usando un linguaggio moderno, ed erano il diritto della società a decidere delle questioni comuni.

Insieme ai cambiamenti del sistema vi fu anche uno sviluppo del sistema giuridico. Esso attraversò molte fasi, cominciando da delle forme alquanto primitive fino a quelle più raffinate del periodo risalente alla fine della Repubblica. Già allora il genio dei Romani permise loro di scoprire la verità sulla necessità di collegare le norme giuridiche con lo sviluppo economico, ed in minor grado con lo sviluppo politico.

Riassumendo, bisogna affermare che il sistema degli organismi di quel periodo ebbe uno sviluppo dinamico causato dalla mutata situazione demografica, economica, sociale, ma innanzitutto politica, legata alla trasformazione della polis in una grande struttura statale.

3.3. Il Principato (27-284 d.C.)

La fine del periodo repubblicano portò con sé dei significativi cambiamenti sociali, politici, economici, ma innanzitutto demografici. Era cambiata anche la struttura sociale, non v'era più traccia della vecchia divisione della società tra patrizi e plebei. Il loro posto era stato occupato dagli ottimati e dai democratici, che lottavano per la forma dei cambiamenti politici. I primi acconsentivano soltanto a delle piccole correzioni istituzionali, perpetuando il sistema degli organismi repubblicani. I secondi, a loro volta, tendevano a cambiare il sistema politico, inadeguato alla nuova situazione economica²⁵. Roma si era infatti trasformata da piccolo stato (polis) in un grande impero comprendente l'intero bacino del Mediterraneo. Le lotte tra questi due gruppi

²⁴ W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*, München 1995, p. 39.

²⁵ A. Petrucci, *Corso di diritto pubblico Romano*, G. Giappichelli (ed.), Torino 2012, p. 132.

portarono alla guerra civile e, in conseguenza, al cambiamento del sistema politico con il principe quale organo centrale²⁶.

Simbolo della nuova epoca fu Giulio Cesare, il quale tuttavia – a motivo della sua uccisione – non introdusse l'autocrazia. A compiere questo fu Ottaviano Augusto, che concentrò l'intero potere nelle proprie mani. Pertanto anche il suo potere fu definito come *imperium maius infinitum*. Dalla parola *imperium* si iniziò a chiamare i principi con il nome di imperatore - *imperator*. Il principe non era una nuova carica repubblicana, ma l'incarnazione del potere di molti funzionari repubblicani nelle mani di una sola persona²⁷.

Nella sua politica prudente e volontà di conservazione della pace sociale, accanto ad un'amministrazione fortemente centralizzata, egli conservò in larga misura l'amministrazione repubblicana con alla testa il console ed il pretore. Questi funzionari non avevano tuttavia un reale potere. Il comando rimaneva nelle mani del principe e della cancelleria imperiale che si stava formando attorno a lui. In tal modo si addivenne ad un alquanto forte accentramento dell'amministrazione pubblica.

Una manifestazione della centralizzazione fu l'introduzione nel processo romano dell'appello indirizzato direttamente all'imperatore, e non al funzionario di grado immediatamente superiore, così come nell'età contemporanea. La centralizzazione dell'amministrazione causò delle limitazioni degli organismi tipici della Repubblica, cioè il Senato e le assemblee popolari (comprese quelle della plebe). Il Senato perse i propri poteri in materia di politica estera e militare. I senatori avevano sempre meno peso nella nomina dei governatori delle province. D'altra parte però il Senato ottenne il potere, almeno teoricamente, di nominare il principe, ed anche il diritto, su richiesta dell'imperatore, di effettuare la *damnatio memoriae* nei confronti del predecessore, il che significava l'invalidazione di tutte le sue azioni, il divieto di sepoltura e la cancellazione di qualsiasi traccia della sua memoria. Le assemblee popolari cessarono a loro volta di funzionare in conseguenza ad una profonda crisi scaturita dall'inadeguatezza di tale istituzione alle esigenze dei tempi nuovi. Il crescente numero dei cittadini romani e la loro dispersione sull'enorme territorio dell'Impero Romano avevano reso impossibile la convocazione delle assemblee popolari, perciò già all'inizio del Principato esse erano ormai rarissime, e infine terminarono di funzionare. La funzione di rappresentante del popolo fu assunta dal Senato²⁸.

Un segnale del decentramento dell'amministrazione nel periodo in esame fu il trasferimento di alcune competenze ai *curatores*, funzionari chiamati ad occuparsi di un determinato settore dell'amministrazione. I *curatores* formavano un collegio, ossia un'associazione in cui vigeva una relativa gerarchia. Essi provenivano dalla classe senatoriale. Il più alto in grado era il *curator aquarum*, responsabile per l'approvvigio-

²⁶ S. Bello Rodríguez, *Un rescripto de Adriano sobre el crimen de abigeatus: ¿Civiliter vel criminaliter agere?*, [en:] *La responsabilidad civil: de Roma al derecho moderno: IV Congreso Internacional y VII Congreso Iberoamericano de Derecho Romano*. Universidad de Burgos 2001, p. 94.

²⁷ K. Loewendtein, *The Governance of Rome*, Martinus Nijhoff, Hague 1973, p. 251.

²⁸ A.F. De Bujan, *Derecho publico Romano*, Thomson-Civitas, Pamplona 2010.

namento di acqua potabile della città, seguito poi dal *c. riparum*, *c. operum* e dal *c. viarum*. I *curatores* avevano il diritto di portare la toga, di sedere su una sedia in avorio ed erano preceduti in città dagli *apparitores*, cioè funzionari ausiliari, e fuori città dai littori²⁹.

4.4. Il Dominato (284–565 d.C.)

Il periodo del Dominato fu caratterizzato da un'ulteriore centralizzazione del sistema dell'amministrazione statale, del sistema decisionale, dall'espansione della burocrazia e dal rafforzamento della centralità del ruolo dell'Imperatore. L'Imperatore era non solo il sovrano, ma anche un dio in terra – *dominus et deus*. Nel Principato la deificazione degli imperatori veniva effettuata soltanto dopo la loro morte. La deità dell'imperatore si palesava nelle sue vesti, nel sistema di assunzione delle decisioni e nella sua netta separazione dal popolo. Un uomo comune non poteva incontrare e nemmeno guardare il volto dell'Imperatore. Tali cambiamenti furono iniziati da Diocleziano, ispiratosi ai despoti orientali, in particolare a quelli del regno dei Persi. Il potere assoluto dell'Imperatore fu distribuito fra quattro persone, componenti la cosiddetta "tetrarchia". Due di essi avevano il titolo di *augusto* e gli altri due quello di *cesare*. Tale soluzione si prefiggeva di rendere efficiente la gestione dell'enorme impero. Fu condotta la divisione territoriale nella parte orientale e in quella occidentale. In ognuna di esse vi erano un *augusto* ed un *cesare*. Tale soluzione va indubbiamente intesa nelle categorie della razionalizzazione e dell'aumento dell'efficienza nell'amministrazione dello Stato. Presso di ognuno dei cesari c'era un consiglio imperiale (*consortium*), che lo affiancava nel prendere decisioni importanti. Era un corpo consultivo.

Fu abolito l'arcaico ed ormai a quei tempi incomprensibile sistema degli organismi amministrativi repubblicani. Nell'ambito della riforma amministrativa fu introdotta la divisione dell'amministrazione militare da quella civile, inclusa quella della giustizia³⁰. Fecero la loro apparizione e i primi segni di burocrazia. Furono introdotte numerose suddivisioni di uffici e ne furono nominati altri.

Gli uffici furono divisi in centrali – *dignitates* e locali. Fu introdotta la gerarchizzazione dei funzionari amministrativi e la possibilità di far ricorso contro una decisione di un funzionario subalterno presso un funzionario di grado superiore. I funzionari, specie quelli più importanti, avevano le proprie cariche – *officia*. Gli stessi funzionari vennero divisi in tre classi: *illustres*, *spectabiles*, *clarissimi*. Con il tempo le categorie ed il rango dei funzionari subì un cambiamento.

Anche la situazione materiale dei funzionari che rivestivano determinate cariche pubbliche ebbe dei cambiamenti. Già nel periodo del Principato furono introdotte delle retribuzioni per i funzionari statali. La loro situazione materiale si rafforzò ulteriormente durante il Dominato. I funzionari venivano nominati dall'Imperatore. Nelle

²⁹ E. Costa, *Storia del diritto Romano pubblico*, Barbera, Firenze 1920, p. 331.

³⁰ W. Litewski, *Historia źródeł prawa rzymskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1989, p. 123.

strutture dell'amministrazione civile venne introdotto il periodo della permanenza in carica, mentre nell'esercito non vi erano limiti temporali. Il funzionario nominato veniva iscritto nell'elenco dei pubblici funzionari, la *matricula*. Col tempo si formò anche l'uso di pagare una quota, la *sportula*, in occasione della nomina a ricoprire un dato ufficio, il che equivaleva all'acquisto delle cariche. La burocrazia entrò poi nella giustizia. Accanto agli uffici ed ai tribunali sorsero gli archivi³¹.

La centralizzazione dell'amministrazione e la concentrazione del potere assoluto nelle mani dell'Imperatore o del persone a lui più vicine condusse anche alla limitazione dell'autonomia delle comunità locali. I municipi dovevano pagare contributi sempre maggiori al governo centrale, il che contribuì senza dubbio alla rapida caduta della parte occidentale dell'Impero Romano.

Conclusioni

I modelli organizzativi dell'amministrazione sono oggetto di studio tra i ricercatori, cominciando da Platone ed Aristotele passando per M. Webera fino all'enorme schiera degli studiosi contemporanei. Gran parte di questi modelli, con un carattere puramente teorico, è stato messo in pratica; altri invece sono rimasti solo delle concezioni teoriche, come ad esempio l'organizzazione della "Repubblica" di Platone. Tra molti modelli di amministrazione storicamente esistiti vale la pena rivolgere l'attenzione a due di questi, a motivo della loro eccezionalità. Il primo di questi è l'amministrazione dell'antica Roma, mentre il secondo è l'Unione Europea. Ciò che accomuna i due sistemi amministrativi è l'esigenza di adattare la propria forma alle mutevoli esigenze sociali, economiche, demografiche, e soprattutto politiche.

L'amministrazione dell'antica Roma è cambiata a seconda del sistema politico, dei rapporti tra le forze sociali e dell'economia. Nel periodo regio l'organo centrale dell'amministrazione dello Stato era un re con poteri alquanto estesi. La sua posizione all'interno del sistema era però limitata dal Senato e dai Comizi. Durante la Repubblica vi furono dei cambiamenti significativi, durante i quali vennero introdotti dei principi simili a quelli che abbiamo oggi in democrazia. Furono introdotte l'eleggibilità, la gratuità nel rivestire cariche pubbliche, l'elezione alle assemblee popolari. A seconda delle esigenze i poteri degli alti funzionari furono trasferiti su nuove competenze, per es. i poteri giurisdizionali vennero estesi prima al pretore urbano e col tempo anche a quello peregrino (per i cittadini stranieri).

Dei cambiamenti rilevanti, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, furono compiuti nel periodo del Principato e del Dominato. L'apparato dei funzionari statali fu gradualmente centralizzato e fu allargata la burocrazia, da una parte necessaria per far fronte ai problemi di una grande potenza, ma che creò anche dei problemi tipici per questo sistema, per es. la corruzione.

³¹ A. Montanana Casaní, *Función de la pena en Derecho Romano*, [en:] *Historia y derecho: estudios jurídicos en homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, Tirant lo Blanch 1995, p. 521.

La moderna Unione Europea si fa simile all'antico Impero Romano per la continua evoluzione del sistema amministrativo. Ciò è dovuto alle esigenze del suo allargamento a dei nuovi Stati e al sorgere di nuovi problemi, in particolare quello della limitazione della sovranità degli Stati, l'elaborazione di una concezione definitiva dell'Unione, o infine le questioni economiche e sociali, specialmente la crescente disoccupazione. Questi fattori suggeriscono la necessità di un certo accentramento dell'amministrazione europea, conservando però degli elementi di decentramento. Espressione di tale decentramento sono le agenzie europee, che sono attualmente 31, con sede in diversi Stati membri. L'antica Roma può essere pertanto per l'Unione un esempio di realizzazione dell'esigenza di adattamento dell'amministrazione ai bisogni della società, della politica e dell'economia.

Summary

The European agencies. The centralisation and decentralization in the light of the experience of the European Union and ancient Rome

Key words: European Union Law, European agencies, Roman law, centralization, decentralization, public administration.

The European agencies are the expression of EU policy that aims at regionalization and decentralization of power. A practical expression of this is the location of their headquarters outside the main centres of the Community institutions, namely Brussels, Strasbourg and Luxembourg. The aim of this measure is the greater involvement of Member States in the different EU policies. In this article I will focus mainly in describing the organization of the agencies and functions carried out by them. In ancient Rome, in turn, arose the provinces with very broad powers: an example was the attorney of Palestine. The experiences of both legal systems allow you to make a functional comparison.

Streszczenie

Agencje Unii Europejskiej. Centralizacja i decentralizacja w świetle doświadczeń Unii Europejskiej i antycznego Rzymu

Słowa kluczowe: prawo Unii Europejskiej, Agencje Unii Europejskiej, centralizacja, decentralizacja, administracja publiczna.

Agencje Unii Europejskiej stanowią wyraz polityki unijnej zmierzającej do decentralizacji i regionalizacji władzy. Praktycznym jej przejawem jest zlokalizowanie sie-

dział Agencji z dala od instytucji położonych w Brukseli, Strasburgu i Luksemburgu. Celem takiego działania jest większe zaangażowanie państw członkowskich w odmienne cele polityczne krajów Unii. W niniejszym artykule opisane zostaną organizacja Agencji i funkcje przez nie pełnione. Z kolei w starożytnym Rzymie wykształcił się system zarządzania prowincjami, których namiestnicy i zarządcy mieli szeroki zakres uprawnień w ramach scentralizowanej władzy – za przykład może posłużyć stanowisko prokuratora Palestyny. Doświadczenia obydwu systemów prawnych zachęcają do ich funkcjonalnego porównania.