



## URGE Working Paper 6/2006

### La governance europea

**Alessia Damonte**

Università Statale di Milano e URGE

e-mail: [alessia.damonte@unimi.it](mailto:alessia.damonte@unimi.it)

*Se i problemi non possono essere risolti entro scale di governo già immaginate, e se sentiamo ancora il bisogno di affrontarli, dobbiamo inventare nuove prassi politiche.*

Maarten Hajer e Hendrik Wagenaar, 2003

## 1. Perché c'è bisogno della "governance" per parlare di Europa?

Dagli anni '90 e in una molteplicità di discipline sociali, il termine "governance" è divenuto di uso comune, per indicare la forma del coordinamento, tra attori individuali o collettivi, da cui dipendono i processi di definizione e produzione di beni, privati o "pubblici"<sup>1</sup> (Williamson 1996; Rhodes 1997). La diffusione di questo termine non è però pacifica né casuale: piuttosto, catalizza l'insoddisfazione per l'incapacità delle categorie *mainstream* di spiegare o risolvere problemi rilevanti (Hajer e Wagenaar 2003, 2).

A fare problema oggi, infatti, sono caratteristiche nuove e sempre più evidenti dello spazio pubblico, quali l'aumento in numero e tipo degli attori collettivi organizzati, e del loro coinvolgimento nella produzione di beni "pubblici"; la crescente interdipendenza e complessità sociale e politica, e la centralità dell'informazione come risorsa decisionale; la sostituzione dell'autorità centralizzata con nuove forme; la creazione di regimi transnazionali (Kenis e Schneider 1991; Marks e Hooghe 2004). Ed è proprio rispetto a queste trasformazioni che, dal punto di vista euristico, il discorso sulla *governance* appare dotato di un vantaggio competitivo. Parlare di *governance* significa infatti innanzi tutto ampliare il campo di osservazione, perché il termine «abbraccia le istituzioni di governo, ma ingloba anche meccanismi informali e non governativi attraverso i quali persone e organizzazioni entro quel campo avanzano e soddisfano i propri bisogni» (Rosenau 1992, 4): quindi, concentrandosi sui processi di *policy*<sup>2</sup> anziché sulle singole strutture organizzative dei decisori, rimanda a dimensioni di analisi più adeguate a cogliere direzioni e senso del cambiamento. Non solo: spesso, sotto questa etichetta, diverse discipline hanno sviluppato approcci con valenze prescrittive, che hanno contribuito a diffondere il termine ben oltre i dibattiti scientifici, ed insieme a definirne i contenuti.

Nell'uso, il concetto ha acquisito così una molteplicità di significati, unificati però da un denominatore comune: *governance* è oggi soprattutto "nuova" *governance*, ossia un'architettura istituzionale per la produzione di beni "pubblici" radicalmente diversa rispetto a quella consolidata nella tradizionale forma stato weberiana-westfaliana (Caporaso 1996). È soprattutto con questa valenza che il termine, variamente aggettivato, si è diffuso nel discorso sull'Europa comune – a partire dalle riflessioni che, nel campo delle relazioni internazionali, aveva portato a definire l'emergente ordine politico mondiale in termini di «*governance* senza governo» (Rosenau 1992): poiché, semplicemente, l'«Ue non assomiglia, o possiede, un *government*, (...) la *governance* offre alcuni strumenti descrittivi per esaminare il carattere della *polity*» (Bulmer 1998, 366).

---

<sup>1</sup> In questa sede non si intende utilizzare il concetto di bene pubblico nell'accezione delle teorie economiche, ma indicare i servizi o i beni, materiali o immateriali, per produrre i quali attori rilevanti richiedono una mobilitazione di risorse pubbliche. Perciò nel testo l'aggettivo verrà virgolettato.

<sup>2</sup> Per *policy* (politica pubblica) qui si intende un processo che, attraverso interazioni più o meno formalizzate fra numero e tipo di attori variabili a seconda del contesto istituzionale, porta ad identificare un problema di rilevanza collettiva, a definirlo secondo uno specifico modello, ad accoppiarlo con le soluzioni più "adeguate", ed a dare corpo a questa soluzione, mobilitando risorse pubbliche e private, secondo piani d'azione più o meno dettagliati. La definizione qui adottata rimanda quindi ad un paradigma politologico degli studi di *policy* (Regonini 2001).

In effetti, come ricorda la celebre definizione di Dèlors della Comunità come “oggetto politico non-identificato”, fin dalle origini il livello sovranazionale europeo sembra sfuggire a qualunque definizione consolidata. Al più, può essere considerato un’ibridazione tra una forma statale federale ed un’organizzazione internazionale, dal momento che:

(1) deriva le proprie competenze da un atto di cessione di sovranità da parte degli Stati membri, formalizzato secondo le forme del diritto internazionale; ma, entro quelle competenze, viene in genere considerata fonte giuridica sovraordinata e vincolante per gli ordinamenti nazionali, e produce diritti soggettivi. Allo stesso tempo, però, la sovranità del sistema europeo è raramente esclusiva od autonoma, ed anche nelle sfere “comunitarizzate” si prevede la possibilità per uno Stato membro di chiamarsi fuori;

(2) a differenza di uno stato e come un’organizzazione internazionale classica, nasce come organismo *single-purpose*, ancorato cioè dai trattati originari alla realizzazione di uno specifico obiettivo (*i.e.* un mercato comune delle persone, merci, capitali e servizi). Nel tempo, a questa si sono però aggiunte ulteriori competenze, seppure giustificate come gestione comune di esternalità economiche e sociali necessaria al raggiungimento dell’obiettivo economico originario – ma se queste estensioni debbano avere un limite definito, e dove debba risiedere, è oggetto di dibattito;

(3) può contare su risorse proprie, gestite in maniera formalmente autonoma; ma una parte significativa del livello di contribuzione (e, dunque, la fattibilità di misure redistributive dirette) rimane vincolata alla volontarietà degli stati membri, mentre il complesso della disponibilità finanziaria europea resta comunque drasticamente inferiore ai volumi di spesa di uno stato tradizionalmente inteso;

(4) non ha confini definiti, essendo la *membership* un processo a tutt’oggi aperto; né possiede una comunità politica di riferimento omogenea secondo criteri statuali: pur eleggendo direttamente gli europarlamentari (in competizioni che comunque fanno riferimento alla sfera domestica (Reif e Schmitt 1980)), le comunità politiche primarie per identità, rappresentanza e definizione degli interessi rimangono quelle dei sistemi politici nazionali – tanto che la stessa cittadinanza europea è subordinata all’acquisizione della cittadinanza in uno degli stati membri, secondo procedure ancora fortemente eterogenee;

(5) soprattutto, come sottolinea l’analisi politologica *mainstream* ripresa nel dibattito sul *deficit* democratico, rispetto alla forma Stato manca del richiamo legittimativo alla prassi della tripartizione dei poteri. Sebbene, con i mutamenti avutisi nei sistemi nazionali nell’ultimo ventennio, questo modello sia oggi spesso di dubbia utilità euristica (Rhodes 1997, Caporaso 1996), rimane vero che fin dalla sua genesi il sistema europeo è stato effettivamente caratterizzato dal principio delle competenze sovrapposte piuttosto che da una netta distinzione dei ruoli, cosicché la «Comunità non ha un singolo organo legislativo, ma piuttosto un processo legislativo nel quale diverse istituzioni – Consiglio, Parlamento e Commissione – svolgono ruoli diversi. Analogamente, non c’è un unico organo esecutivo dato che il potere esecutivo è esercitato, per certi scopi, dal Consiglio che agisce sulla base di una precedente proposta della Commissione; e per altri scopi (ad esempio, nel campo della politica della concorrenza) esso è esercitato dalla Commissione; mentre sono le amministrazioni degli Stati membri a dare esecuzione pratica alle politiche comunitarie» (Majone 2003, 23-4);

(6) infine, qualunque analisi classica appare difficile, perché l’Unione è da sempre e strutturalmente un oggetto in trasformazione (Laffan *et al.* 2000).

Queste peculiarità del livello europeo hanno generato una ricca serie di tentativi di definizione, a partire dal dibattito originario fra funzionalisti e realisti (Rosamond 2000). Per quanti possano essere i modelli con cui si è voluto catturare “l’essenza della bestia”, tutti hanno comunque cercato risposta ad almeno due preoccupazioni: (a) l’Europa comune è o meno un esempio unico – quindi, è o meno irriducibile ad una qualche forma nota di organismo internazionale, o di sovranità “federale” o democratica?; (b) la sua esistenza minaccia o meno prerogative e caratteristiche della forma statuale-nazionale? E le risposte sono state spesso elaborate prendendo come riferimento modelli politici consolidati, senza tener conto dei processi concreti di trasformazione cui ambiente internazionale e forme statuali sono incorsi, e dunque di quanto i relativi tipi ideali rispondano davvero ancora ad un principio di realtà (cfr. Giuliani 2004); oppure reclamando trasformazioni istituzionali per rendere “normale” il sistema politico europeo (Hix 1998) che, nella prassi, appaiono altamente improbabili (Majone 1998; Scharpf 2002).

L’idea di Europa comune come *governance* e nuova *governance* si propone invece di uscire da questa *impasse*, e di comprendere l’Unione come oggi è: uno spazio politico capace di produrre beni “pubblici” con processi di *policy* autonomi, e al proprio interno segmentato in una molteplicità di livelli territoriali, di processi decisionali – formali e non – ai diversi livelli o tra i diversi livelli, di problemi e soluzioni a vario grado di europeizzazione; e popolata da una molteplicità di attori eterogenei, dotati di diverse e specifiche risorse rilevanti per far funzionare le soluzioni di *policy* (Richardson 2000; Rhodes 1997; Ansell 2000).

Questo contributo ha dunque una tesi: la “nuova *governance*” rappresenta un approccio autonomo, che si sviluppa a partire dagli schemi analitici politologici delle *public policies* e perciò appare in grado di dare conto in modo più efficace – tanto sul piano descrittivo che su quello prescrittivo – del funzionamento dell’Unione europea e della sua natura. Nel par. 2 verranno perciò ricostruiti i contenuti teorici dell’approccio – evidenziando i presupposti condivisi delle agende di ricerca che lo alimentano, riprendendone le argomentazioni e proponendo uno schema di sintesi. Nel par. 3 verrà presentata poi una rilettura dello sviluppo dell’Unione attraverso le lenti concettuali della “nuova *governance*”, mentre il par. 4 cercherà di delineare su questa falsariga nuove risposte ai quesiti ontologici sull’Europa comune. Infine, il par. 5 concluderà riassumendo i caratteri dell’approccio e declinandoli in termini prescrittivi, ad indicare una possibile strategia di uscita dall’*impasse* in cui il progetto comune europeo sembra oggi versare nuovamente.

## 2. L’approccio “nuova *governance*” all’Europa comune

Considerate le difficoltà in cui si incorre parlando di Unione, non stupisce che il termine *governance*, ad indicare una qualche architettura di *decision-making* europeo, si sia diffuso in modo quasi virale nel dibattito scientifico del dopo-Maastricht, quando più forte si è imposta la “questione istituzionale europea”, degli assetti da produrre per far funzionare il progetto comune e degli eventuali limiti da imporre al processo di integrazione.

Di fronte a tale questione, una parte del dibattito scientifico ha semplicemente ricondotto il concetto nell’alveo delle teorie dell’integrazione<sup>3</sup>. La *governance*, e soprattutto la sua

---

<sup>3</sup> Bulmer (1998) inserisce ad esempio nelle prospettive che si sono occupate della *governance* europea: l’intergovernativismo liberale di Moravcsik (1993); la *governance* multi-livello (entro cui annovera sia l’approccio di Marks e Hooghe (1996) sia quello di Kohler-Koch (1996)), l’analisi dei *policy network* ricondotti a Peterson

genesi, diventano qui l'oggetto privilegiato di queste teorie; l'utilizzo del termine non conduce però a spostamenti significativi da un metodo di indagine che si concentra sulla decisione come momento chiave, e che sostanzialmente riduce il problema istituzionale al tipo di preferenze che possono o debbono prevalere in essa.

Quello che, invece, a partire da Hix (1998) viene considerato come "l'approccio di nuova *governance*" raggiunge una propria autonomia riflettendo su quello specifico *puzzle* intellettuale che è l'UE, e cercando di coglierne la natura *hic et nunc*, in quanto sistema per prendere e dare corpo a decisioni di *policy*, senza ricadere nella trappola del dualismo teologico e teleologico tipico delle teorie dell'integrazione (Eberlein e Kerwer 2002; Magnette 2003, 146; Jachtenfuchs 2001), ma anzi mettendo in discussione la stessa dicotomia che convalida, opponendoli, gli idealtipi dell'anarchia internazionale e del sistema nazionale gerarchico.

Hix (1998) identifica infatti la "nuova *governance*" come paradigma autonomo (meglio, come "nuova ortodossia" e bersaglio polemico) in cui (i) si includono tutte le attività di guida, indirizzo, controllo o gestione della società, (ii) si presuppone un rapporto policentrico, non-gerarchico, di interdipendenza reciproca fra attori pubblici e privati, (iii) funzione chiave è la regolazione, piuttosto che la redistribuzione; (iv) lo specifico stile decisionale non coincide tanto con la competizione quanto con il *problem-solving*<sup>4</sup> tecnico e quindi legato – funzionalisticamente – alla *low politics*; e (v) la legittimità si fonda sull'efficienza, il consenso e la trasparenza piuttosto che sulla rappresentanza, la maggioranza e la selezione elettorale. Perciò si pone «in deciso contrasto con i classici processi statocentrici, gerarchici, redistributivi, ideologici del 'governo' e della *politics*» (Hix 1998, 39), e, con Caporaso, configura una singolare «forma 'post-moderna' di Stato» (Hix 1998, 41).

Da questa prima sintesi – che ha comunque contribuito a delineare i tratti dell'approccio – tanto l'Unione quanto il discorso sull'Unione si sono modificati. L'una si è prima vincolata ad un comune sistema di moneta e tassi, poi si è data un obiettivo di competitività e crescita che, oggi, da un lato la impegna in un completamento delle quattro libertà fondamentali anche in settori prima esclusi di diritto o di fatto (quali energia e servizi), e dall'altro la porta a imprimere convergenza anche alle politiche sociali – portandola ad espandere le proprie competenze in settori sensibili o strategici per le élites nazionali, ed a confrontarsi con resistenze strutturali a questo cambiamento. L'altro, di conseguenza, ha spostato l'attenzione sulle modalità sviluppate per far funzionare questi difficili *policy-making*, e sulle configurazioni istituzionali che emergono da tali prassi – per necessità meno impositive che in passato.

---

(1995) e Richardson (1996)); il neo-istituzionalismo in diverse accezioni; e la "tesi della fusione" di Wessels (1997). Adottando questa prospettiva, però, da un lato non si spiega l'assenza nel novero, ad esempio, del lavoro di Sandholtz e Stone-Sweet (1998); dall'altro si implica una sovrapposizione fra analisi dell'integrazione e analisi della *governance* che riduce il suo potere esplicativo dal momento che, così intesa, si lasciano comunque aperti i problemi storici – a partire dall'annosa questione dell'unicità del caso europeo ("n=1"). Jachtenfuchs (2001) distingue invece teorie dell'integrazione e approccio di *governance* (senza aggettivi) ponendo il secondo su una linea di continuità e di complementarietà rispetto alle prime, poiché entrambe avrebbero per oggetto la *polity* europea: ma le une come *explanandum*, l'altro come *explanans*. Secondo questa distinzione, l'approccio di *governance* sarebbe però costituito dalle sole analisi sullo "stato regolatore" di Majone e sulla "*network governance*" di Kohler-Koch.

<sup>4</sup> Scharpf (1997, 130) definisce il *problem-solving* come un negoziato fra attori «ognuno dei quali detiene controllo individuale su un certo numero di distinte risorse per l'azione (incluse competenze ed accesso ad informazioni specializzate) che interagiscono per produrre un esito congiunto»; tipico di questo negoziato, però, è il fatto che le risorse vengono messe in comune e non scambiate, e lo scopo è quello di identificare e mettere in pratica una soluzione dal più alto valore possibile, indipendentemente dalla distribuzione di costi e benefici.

Così, per Sbragia (2000, 220) “nuova *governance*” è, più drasticamente, l’Ue nella lettura che la considera «come una ‘organizzazione di rete’ piuttosto che una in cui lo ‘stato’ sia la figura autoritativa chiave». Su questa falsariga, Pierre (2000, 241) riconduce la *governance* all’assetto istituzionale necessario al conseguimento di interessi collettivi, contingente perché condizionato dal contesto politico-istituzionale; e correla la nuova *governance* con l’affermarsi di forme di *steering* alternative al comando-controllo. Ancora, per Magnette (2003, 145) l’approccio “nuova *governance*” è costituito dall’idea di *polity* che emerge dalle analisi sulla *governance* multilivello e sullo stato regolatore, mentre elementi della teoria neofunzionalista dell’integrazione, nella parte sulla mobilitazione degli interessi, forniscono spiegazione per una legittimazione che non può essere ricondotta a modalità classiche, e quindi va ricercata nello sperimentalismo democratico.

La molteplicità di contenuti attribuiti all’etichetta rivelano dunque come l’approccio di “nuova *governance*” esista, per quanto in agende di ricerca diverse; e più o meno esplicitamente si sviluppi attorno ad alcuni assunti analitici comuni che lo rendono riconoscibile:

(1) *il discorso sul “fallimento dello stato”*. Seppure con valenze diverse, l’approccio riconosce come valide le argomentazioni sulla fine dello “stato positivo” o “produttore”. Il modello, emerso nel secondo dopoguerra, soprattutto nell’Europa continentale si era caratterizzato per aver assolto ad uno dei compiti istitutivi dell’autorità statale, ossia garantire la produzione di specifici beni “pubblici”, attraverso una strategia peculiare, quella di sostituirsi direttamente al mercato in molti settori economici e sociali (Majone 1994, 80). Alla prova del tempo, questa strategia sarebbe risultata inefficace ed insostenibilmente costosa tanto dal punto di vista politico che economico; di conseguenza, fra gli anni ’70 e ’80 questo fallimento avrebbe posto in cima alle agende politiche nazionali la questione istituzionale – ossia la necessità di ripensare drasticamente l’organizzazione pubblica ed i suoi modi di intervento (O’Connors 1973; Offe 1984; Seidman e Gilmour 1986; Crozier 1987; Jessop 1992).

(2) *il discorso sullo “svuotamento dello stato”*. Per continuare a garantire la produzione di beni “pubblici” ed insieme evitare il ripetersi dei fallimenti dello stato, in molti contesti la sfera pubblica è stata ridisegnata facendo riferimento a modelli diversi: perché fondati sul principio di intervento più o meno contenuto, ma comunque indiretto sul mercato, e soprattutto perché tagliati per gestire una crescente interdipendenza (economica, finanziaria, ecologica e politica) fra sistemi nazionali. L’approccio “nuova *governance*” dà credito alle analisi che sottolineano come questi nuovi modelli di autorità pubblica prendano forma attorno ad un imperativo funzionale, quello di dare corpo a politiche pubbliche su una scala adeguata ad attagliarsi ai problemi: perciò l’autorità nazionale subisce uno “svuotamento”, e molte funzioni vengono trasferite – orizzontalmente, alla società organizzata; e verticalmente, a livelli di governo sia inferiori, regionali o locali, sia superiori, europei e internazionali (Rhodes 1997, 53 ss.).

(3) *la teoria delle “Sfere di Autorità”*. L’approccio “nuova *governance*” riconosce infine, con Rosenau, come il cambiamento nella struttura dei poteri incaricati di produrre beni “pubblici” dia forma ad uno spazio politico mutato, in cui neppure la separazione tra sfera domestica e sfera internazionale, oramai talmente interconnesse da risultare indistinguibili, conserva più particolare significatività. In questo nuovo spazio, definito dalla specifica portata dei problemi di rilevanza collettiva, si genera così «una vasta gamma di sistemi di regole che esercitano autorità nel conseguimento di obiettivi, e che

funzionano al di fuori delle giurisdizioni nazionali» (Rosenau 2000, 172). Questi sistemi di regole, o «Sfere di Autorità» (Rosenau 1997; 2004), emergono dunque a partire da soggetti tradizionali, gli stati nazionali, anche con interessi o relazioni di potere conflittuali; attorno ad uno o più problemi specifici; e come regimi a diverso statuto di autonomia. E, una volta istituiti, questi sistemi risultano essere oggetti dinamici, in grado di «definire i propri obiettivi, accumulare la propria autorità, generare le proprie risorse, reclutare il proprio personale, e mobilitare i propri sostenitori attraverso una molteplicità di procedure» (Rosenau 2000, 172). Si genera così uno spazio globale in cui la territorialità «viene integrata – e a volte sostituita – dall'autonomia come pilastro dei processi di *governance*» (*ibid.*): il che non porta ad una kantiana *governance* “del” mondo, ma ad una più pragmatica *governance* “nel” mondo.

In questa prospettiva, l'Unione rappresenta allora una delle modalità di coordinamento emerse dagli Stati membri per elaborare risposte funzionanti, ossia per generare politiche pubbliche capaci di affrontare specifici problemi comuni. Perciò essa non è tanto un punto intermedio nel *continuum* fra forme politiche consolidate; piuttosto, come Sfera di Autorità, si colloca su un piano diverso. L'Unione è un insieme più o meno coerente di regimi di *policy* transnazionali – ossia un sistema di *governance*.

Nel *framing*<sup>5</sup> analitico della “nuova *governance*”, obiettivo di ricerca diventa allora investigare le forme, le condizioni e gli esiti istituzionali generati in questo sistema dalla concreta ricerca di soluzioni funzionanti a problemi condivisi: e la rinuncia a specifiche ambizioni teleologiche è il requisito intellettuale che consente di coprire qualunque tipo di assetto i poteri pubblici in Europa riescano a darsi, senza riferirli a *benchmark* idealtipici convenzionali.

Nella sua sostanza di approccio autonomo all'Europa comune, il discorso di *governance* non è ad ogni modo riconducibile ad un solo autore o ad una singola impostazione metodologica. Sotto questa comune etichetta convivono almeno quattro agende di ricerca portanti, ciascuna articolata attorno a specifiche ipotesi: dello “stato regolatore”, della “*governance* multi-livello”, dello “stato che produce politiche”, della “*governance* reticolare”.

## 2.1 Lo “stato regolatore”

La riflessione di Majone su carattere e dinamiche dell'Unione si colloca nel suo più ampio impegno di fondare una teoria positiva delle istituzioni che presiedono alla regolazione economica e sociale.

Il nodo posto dalla fine dello stato produttore, in questa prospettiva, è quello, generato dai mutamenti nella morfologia dei problemi di *policy*, di garantire politiche credibili anche in contesti internazionali, e che può essere sciolto solo disegnando un assetto istituzionale capace di controllare l'opportunità dei governi nazionali (Majone 2001b). Questo diventa possibile solo se la sostanza degli accordi viene sottratta alla sindrome del “breve-terminismo” (Majone 1996b, 1) intrinseca alle *élites* politiche elette, ossia attraverso una deliberata violazione del principio maggioritario. La soluzione, infatti, con

---

<sup>5</sup> Seguendo Rein e Schön (1991, 263) un *frame* è «una prospettiva da cui attribuire un senso ad una situazione problematica, ambigua ed amorfa, in modo da poter intervenire su di essa». Di conseguenza, l'attività di *framing* consiste nel «selezionare, organizzare, interpretare ed attribuire senso ad una realtà complessa in modo da ottenere indicazioni per la conoscenza, l'analisi, la persuasione e l'azione» (1991, 263), e «porta a diverse visioni del mondo e crea realtà sociali molteplici» (1991, 64).

Moe (1990) consiste nell'esternalizzazione di "diritti di proprietà politica" – ossia, del «diritto di esercitare autorità in certe aree di *policy*» (Majone 2001a, 58) – dai corpi eletti ad organismi terzi, "agenzie" svincolate dagli andamenti della *politics*. In questo modo tali organismi, per struttura e missione organizzativa, non possono sviluppare altro interesse che quello reputazionale del produrre politiche di successo, e quindi nel tempo risultano meglio capaci di assicurare disegno e funzionamento più efficienti degli strumenti attraverso un *rule-making* non fazioso ed orientato al *problem-solving* (Majone 1997, 154).

È questo il modello istituzionale che per Majone fonda legittimità e funzionamento del livello sovranazionale: un "principale" politico (gli stati membri entro il Consiglio) che aliena una parte dei propri diritti di proprietà politica ad un "agente" (la Commissione) per garantire lo sviluppo di politiche comuni credibili (Majone 1994, 83). Tale disegno costituzionale, peraltro, è anche l'unico sostenibile per l'Europa comune. Essendosi sviluppata a partire dall'ambiente internazionale, infatti, la CE/UE si impianta su uno spazio territorialmente e socialmente plurale: ed in contesti simili, per poter essere valido e condiviso, il disegno istituzionale fondamentale deve prevedere modalità di composizione delle preferenze di *policy* che tutelino gli interessi minoritari. Dunque, l'autorità pubblica non può essere concentrata – soprattutto nell'assemblea degli eletti – ma piuttosto, secondo la dottrina madisoniana, va «condivisa, dispersa, delegata e limitata» (Majone 2001b, 58).

L'architettura istituzionale europea regge, dunque, solamente se i principi madisoniani vengono resi operativi, ossia se vengono soddisfatti i precisi requisiti procedurali e sostanziali delineati dalla teoria dell'agenzia (Majone 1997; 1996a; 1998). Innanzi tutto (1) la sfera di competenza dell'agenzia non deve essere ambigua; perciò va definita attraverso confini netti. E, per Majone, questi confini non sono arbitrari, ma discendono dal tipo di *frame* attraverso cui leggere il problema comune. Le agenzie, infatti, appaiono attrezzate solo per gestire problemi riconducibili ad *efficient policies* – ossia a quelle politiche finalizzate ad aumentare il benessere complessivo e che, quindi, al netto dei cicli elettorali, sono pensabili come giochi a somma positiva. Le *redistributive policies*, ossia gli interventi rivolti a ridurre le disuguaglianze attraverso trasferimenti da un gruppo sociale ad un altro, appaiono invece fuori portata, perché implicano la definizione di specifici *trade-off* fra efficienza ed equità che possono essere fissati solamente da organismi elettivi, ossia da decisori legittimati in base a principio maggioritario. Perciò l'agenzia non può né deve farsi carico neppure degli effetti redistributivi della propria azione regolativa, ma solo considerarli come vincoli decisionali. Inoltre (2) entro questi specifici confini, il processo decisionale deve seguire una procedura definita, che attribuisca a diversi interessi una titolarità a parteciparvi direttamente, poiché «il processo di regolazione non è semplicemente quello in cui il regolatore comanda e i regolati obbediscono: genera sempre negoziati fra le due parti» (Majone 1994, 89), e quindi richiede informazioni pre-contrattuali. Ancora, (3) non potendosi né dovendosi applicare il principio della responsabilità diretta verso un principale politico, che ne minerebbe l'autonomia, l'agenzia deve essere soggetta a meccanismi di controllo diversi, complementari e sovrapposti: le sue decisioni devono essere giustiziabili dalle corti e, soprattutto, vanno giustificate, così da dare corpo alla trasparenza che ne garantisce l'*accountability*: «fornire ragioni è uno strumento per aumentare l'influenza democratica sull'amministrazione attraverso una maggior trasparenza dell'attività di governo. L'amministratore che fornisce ragioni è probabile produca decisioni più equilibrate di

quelle cui giungerebbe altrimenti, ed è più soggetto a sorveglianza pubblica» (Shapiro 1992, 183; cit. in Majone 1998, 18).

La CE/UE, per Majone (1994; 1997), soddisfa molti di questi requisiti, come dimostrano sia le caratteristiche del suo funzionamento<sup>6</sup>, sia la centralità e la declinazione dei ruoli che specifici attori rivestono entro il *policy-making* europeo:

- (a) il *potere giudiziario*, che ha assunto una particolare rilevanza dal momento che, disarticolando le competenze e attribuendole a soggetti autonomi, il processo regolativo rende quelli che erano conflitti burocratici interni in dispute. Inoltre, da riferimento neutrale diventa parte in causa attiva, con un impegno sostanziale nel rinforzare la credibilità dei sistemi di regolazione (quindi assumendo posizioni tendenzialmente favorevoli ai regolatori piuttosto che ai rappresentanti della *politics*, come già accaduto negli USA (cfr. Seidman e Gilmour 1986));
- (b) i *regolatori* a qualunque livello, ossia i responsabili di istituzioni non-maggioritarie, dotati di ampia discrezionalità sul *rule-making* di loro competenza, e caratterizzati da una specifica struttura di carriera ed incentivi all'azione che li rendono orientati più a scoprire soluzioni pragmatiche innovative che a difendere posizioni politiche esistenti;
- (c) i portatori di *expertise*, risorsa necessaria a tradurre le posizioni pro o contro una particolare soluzione regolativa in quel linguaggio "scientifico" che, solo, permette a quelle posizioni di essere prese in considerazione nel *problem-solving* regolativo;
- (d) i *gruppi di interesse single-issue*, mobilitati dai vantaggi derivanti dall'aver un solo regime regolativo europeo, e che rendono il contesto delle *policy* europeizzate un "pluralismo trans-nazionale" à la Streek e Schmitter (1991, 158).

L'identità fra CE/UE ed il modello di "stato regolatore", per Majone, è dunque già presente, ma dovrebbe essere fatta esplicitamente propria nei Trattati attraverso l'espunzione di tutti gli elementi che la portano a divergere dal modello – quindi, soprattutto, attraverso un'articolazione "pulita" della delega, eliminando le opacità del processo decisionale; ed attraverso il rispetto dei vincoli di sostenibilità di un regime non-

---

<sup>6</sup> La regolazione rappresenta infatti per Majone il *core business* dei poteri sovranazionali, con una produzione in continua espansione qualitativa e quantitativa, anche in sfere non direttamente collegabili alla costruzione del mercato comune – prima missione organizzativa della Comunità – che può spiegarsi solo per il fatto che la CE/UE rappresenta per gli Stati Membri la risposta al problema della credibilità degli accordi internazionali. Dal punto di vista *sostanziale*, l'attività soprattutto del personale tecnico della Commissione risulta coerente con la necessità di dar prova dell'adeguatezza dell'istituzione a promuovere l'interesse comunitario, che i Trattati stessi specificano: nelle quattro libertà economiche fondamentali; in un ambiente economico competitivo; nel principio di non-discriminazione; e nella protezione di beni immateriali specifici, tra cui l'ambiente. Inoltre, dal punto di vista *procedurale*, per Majone (2000, 1998) la Commissione, come prima "agenzia" delegata allo sviluppo di regolazione credibile, risponde ai criteri di controllo dell'attività grazie ai Trattati – che, da Maastricht in poi, appaiono secondo lui più impegnati a definire i limiti delle competenze future che ad istituzionalizzare quelle acquisite in pratica – ; nonché per il tipo selezione del personale, sebbene l'assenza di una autentica carriera europea porti i Commissari a non rescindere i legami che li connettono ai rispettivi contesti nazionali, gettando sulla loro autonomia dalla *politics* un dubbio rafforzato dalla procedura di fiducia davanti al Parlamento. Inoltre, il processo decisionale si caratterizza per la forte apertura agli *stakeholders*, tipico della "buona" regolazione, anche se con le modalità particolarmente opache dei comitati e dei gruppi di lavoro; mentre il criterio del "fornire ragioni" appare centrale per la viabilità di nuova normativa: da un lato, i Trattati (art. 190) impongono questo obbligo su tutta l'attività europea; dall'altro, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGE) ha teso ad estendere l'obbligo anche alle autorità nazionali, così da proteggere i diritti individuali che discendono nella norma comunitaria.

<sup>7</sup> Majone ricorda fra l'altro l'impegno della CGE già a partire dagli anni '60 per istituire un'autentica *judicial review* dell'operato degli Stati Membri nelle *policy areas* sottoposte a regolazione comune, spostando la giustiziabilità dalla sfera del diritto internazionale a quella del diritto costituzionale.

maggioritario, riconducendo “costituzionalmente” le competenze europee alle sole *efficient policies*. Solo rafforzando i caratteri di stato regolatore, infatti, diventa possibile recuperare la credibilità della regolazione europea e superare le critiche di *deficit democratico*, che verrebbero così a perdere senso: perché il sistema europeo, essendo basato su una *polity* plurale e attraversata da una molteplicità di fratture, da un lato non può fondare le proprie proposte altro che sul rispetto delle posizioni delle minoranze (e quindi non può essere un sistema maggioritario, né può essere confrontato con esso od un suo modello); e, di conseguenza, perché non può né deve farsi carico di dare corpo, con politiche comuni, a “diritti di cittadinanza sociale europea”.

Majone disegna dunque un sistema europeo in cui il costituzionalismo, ossia la capacità di disegnare assetti istituzionali funzionali a garantire specifici beni “pubblici”, può e deve sganciarsi dai contesti nazionali: per rendere le democrazie più efficienti, vincolandole nelle aree specifiche della regolazione socioeconomica a produrre e implementare soluzioni comuni e credibili. Il sistema europeo, perciò, è, può e deve essere democratico solo entro i livelli nazionali, unica sede in cui possano essere affrontati gli effetti redistributivi generati da un’economia integrata; ma esiste in quanto sistema perché ha bisogno di gestire questa economia attraverso centri di autorità diversi: agenzie sovraordinate e legittime in un quadro di “costituzionalismo transnazionale”, che si giustifica perché trasferisce poteri conferiti democraticamente a decisori capaci di regolazione migliore (Majone 2002).

## 2.2 La “governance multi-livello”

La «governance multi-livello» (MLG) rappresenta, ad oggi, se non il modello, certamente la metafora più diffusa per indicare il carattere dell’Europa comune. Il termine si impone nel dibattito scientifico nella prima metà degli anni ’90 a partire dal lavoro di Gary Marks (1993, 1996) sulle politiche di sviluppo e coesione. Qui, l’analisi del ciclo di *policy* ricostruito nelle sue diverse fasi – dall’*agenda setting* e dall’*issue shaping* fino all’implementazione – lo aveva portato a dimostrare, contro gli approcci “stato-centrici”, come le modifiche istituzionali introdotte a partire dall’Atto unico europeo (AUE) avessero condotto a:

- (a) la perdita della capacità dei governi centrali nazionali di monopolizzare sia aggregazione e rappresentanza degli interessi domestici in campo sovranazionale, sia il processo europeo di scelta fra obiettivi e strumenti;
- (b) una netta indipendenza di strategia e d’azione degli organismi europei, riconducibile a preferenze autonome, ed incomprensibile nei termini classici della teoria della delega e dei costi di transazione applicata ai negoziati internazionali;
- (c) la caratterizzazione del potere decisionale come risorsa diffusa fra una molteplicità di attori pubblici e privati a diversi livelli di governo, piuttosto che concentrata in un unico attore o in una sola sede;
- (d) la connessione reticolare fra arene decisionali, piuttosto che il loro incastro in una struttura di scatole cinesi, attraverso collegamenti che ancora una volta sfuggono al controllo dei governi centrali nazionali.

Nel complesso, dunque, per Marks, regole e principi affermatasi a partire dalla metà degli anni ’80 avrebbero ridisegnato il processo di produzione dei beni “pubblici”, così come la sostanza delle *policy* economiche e le istituzioni politico-economiche, generando un «sistema di *governance* multi-livello che comprende una molteplicità di istituzioni

autoritative ai livelli decisionali sovranazionale, nazionale, e subnazionale» (Hooghe e Marks 1997, 2), e nel quale nessun attore risulterebbe capace di dare unilateralmente forma agli esiti della *policy*. In questo modello, dunque, per ogni fase del *policy-making* si possono certo identificare attori che, per risorse o posizione, risultano “centrali” – ma in un contesto composito, di attori eterogenei per provenienza, risorse e status, ed entro intricati giochi di autorità condivisa, competizione ed interdipendenza.

A partire da qui, Marks e Hooghe sviluppano l’ipotesi secondo la quale il *pattern* istituzionale delle politiche strutturali avrebbe più ampia applicabilità, con importanti conseguenze teoriche. La MLG rimanda infatti ad un *policy-making* che non si limita a collegare processi esistenti in una filiera decisionale che trova vertice a Bruxelles, anzi. La MLG in azione è un processo che riorganizza l’esistente, modificandone gli assetti e le posizioni che gli attori hanno al suo interno, e questo grazie alla decisa innovazione istituzionale che caratterizza il suo *policy-making* – con la costruzione di nuove arene negoziali e nuove procedure per il confronto inter-istituzionale, e l’apertura di finestre di opportunità per nuovi soggetti istituzionali. Nella MLG, il *policy-making* si rivela dunque essere, insieme, anche un autentico processo di *polity-making*. A renderlo tale contribuisce il fatto che, per Hooghe e Marks (1997), le dinamiche interne al sistema europeo non siano affatto estemporanee, né discendano dall’alto di ragioni tecnocratiche ed ottimizzanti. Al contrario, si alimentano di *cleavages* fondativi – sul rapporto fra stato e mercato, sulla migliore distribuzione dell’autorità<sup>8</sup> – che prendono forma dentro ogni *policy-making* imprimendogli direzione, poiché in esso mobilitano coalizioni eterogenee ed ampie, offrono un forte orientamento all’azione per virtualmente qualunque *issue* si imponga in agenda, e costruiscono di volta in volta specifiche risposte alla domanda ontologica sulla natura della bestia. È rispetto a questi due *cleavages* che si può sostenere dunque l’esistenza di una autentica *polity* europea, data la distribuzione – trasversale ai pubblici domestici e non necessariamente territorializzata – delle preferenze rispetto alle opzioni, nonché il fatto che queste fratture abbiano profonde ripercussioni anche sulla sfera domestica. E poiché tali fratture sono emerse contestualmente al dibattito sul programma per il mercato unico, è in quello e a partire da quello che Hooghe e Marks (1997, 7) vedono l’inizio del *polity-building* – un processo che si realizza proprio grazie alle ambiguità williamsoniane del “contratto” per la realizzazione del mercato, e che si alimenta delle soluzioni istituzionali concrete che le *policies* comuni, di volta in volta, portano con sé come esito dei giochi di coalizione attorno alle fratture fondamentali.

L’Unione europea, così come si è sviluppata a partire dall’Atto Unico, è dunque un fenomeno politico a sé, diverso tanto dalle classiche organizzazioni internazionali, quanto dalle precedenti Comunità (Marks, Hooghe e Blanks 1996, Marks e Hooghe 2000). A fare la differenza è il fatto che la produzione pubblica di decisioni collettivamente vincolanti, ossia la *governance* (Marks e Hooghe 2004, 15.), ha assunto qui una struttura in cui si sviluppano dinamiche particolari e interrelate:

---

<sup>8</sup> Il primo e fondamentale *cleavage* si gioca a partire dalla sfera economica, e dispone su un *continuum* gli estremi di un programma neo-liberale (in cui i mercati sono isolati dalla *politics*, le istituzioni di regolazione sono centrali, e le altre funzioni politiche vengono considerate come fattori che contribuiscono al clima regolativo, da lasciare quindi al giudizio darwiniano delle dinamiche dei fattori di produzione) ed uno di capitalismo regolato (in cui la *governance* europea si completa se assume una dimensione sociale e democratica, che passa fra l’altro per un aumento del peso dell’Europarlamento, la promozione della mobilitazione di specifici gruppi sociali, e l’estensione del voto a maggioranza in Consiglio). Trasversalmente si pone poi una seconda frattura, questa volta giocata sulla dimensione istituzionale, che riguarda il livello a cui elaborare e gestire le diverse soluzioni di *policy*, ed oppone agli estremi i sostenitori della necessità di preservare il maggior numero di competenze del livello nazionale ai fautori della «*ever closer Union*» (Hooghe e Marks 1997).

(a) cambiamenti significativi nelle regole e nelle prassi decisionali che aprono finestre di opportunità, o legittimano a posteriori, il peso che in ogni fase assumono giocatori prima esclusi o marginali;

(b) cambiamenti significativi negli orientamenti di fondo dei governi nazionali – che, quasi indipendentemente dagli effetti distributivi, li porta a considerare come guadagno qualunque spostamento collettivo dallo *status quo* – come dei gruppi sociali – sempre più interessati ad influenzare il *policy-making* europeo e perciò orientati all'azione collettiva trans-nazionale;

(c) la sostituzione di un modello élitista di processo decisionale europeo con uno partecipativo, in cui (i) esiste un'ampia mobilitazione di gruppi sociali interessati agli *outcomes* europei; (ii) le regole per l'inclusione entro il processo decisionale stesso sono contestate; (iii) i decisori formali sono vulnerabili alle rivendicazioni di tali gruppi;

(d) la politicizzazione del processo decisionale – ossia una messa a fuoco delle *issues* in arene di *policy* interconnesse (non più compartimentalizzate), ed attraverso un dibattito anche aspro sulle finalità ed i mezzi delle politiche comuni (un tempo invece condivisi) – dunque, l'emergere di una *polity* comune, per quanto internamente articolata.

Nel complesso, questo nuovo modello istituzionale trova quindi il proprio motore in una dinamica sostanziale di reciproca attrazione fra, da un lato, interessi sociali orientati ad esercitare influenza sui processi europei, e, dall'altro, i decisori interni agli organismi europei (direttori generali; presidenti di commissioni, di comitati, di gruppi di lavoro) che condividono con quegli interessi la specifica declinazione dell'agenda – in breve, nella costruzione di *issue networks*, coalizioni, reti di implementazione che tagliano trasversalmente non solo i diversi livelli di governo ed i confini fra pubblico e privato, ma anche gli stessi confini organizzativi dei diversi poteri pubblici, a partire da quelli europei. E questa dinamica si alimenta dell'erosione della regola dell'unanimità e dell'armonizzazione dall'alto esercitata dal diffondersi di cooperazioni rafforzate, *opting out*, voto a maggioranza – ossia, di meccanismi formali che, grazie alla loro flessibilità, rendono possibile lo spostamento dallo *status quo* di *policy*.

Per quanto atipico – perché strutturato attorno alle *policies*, e dotato di un'architettura flessibile e strutturalmente mutevole in risposta a questioni sostanziali – l'Unione europea è insomma un sistema politico: un sistema di *governance* multi-livello, in cui il disegno costituzionale emerge entro e per il *policy making*, dall'interazione fra (a) quei potenti riduttori interpretativi della complessità che sono le ideologie; (b) le preferenze personali dei decisori; e (c) le coalizioni che si formano a sostegno diretto o indiretto di una particolare architettura di allocazione dell'autorità.

Se preferenze ed estensione delle coalizioni appaiono definibili solo empiricamente, Marks e Hooghe (2004, 17ss.) identificano però due opposti tipi ideali che orientano il gioco in tema di cambiamento istituzionale:

- il *Tipo I* di MLG, più convenzionale, sviluppa matrici intellettuali federalista e di relazioni intergovernative, e si basa sulla non discutibilità del modello statale come forma organizzativa primaria. In questo sistema, le competenze di allocazione autoritativa possono essere anche condivise da più centri decisionali, ma articolati in un limitato numero di giurisdizioni *general-purpose*, gerarchiche e non intersecanti, che rappresentano altrettante appartenenze a forte base identitaria. Il Tipo I ha quindi un'architettura istituzionale razionale e stabile, in cui il cambiamento ha dimensione costituzionale e dunque è particolarmente costoso, e per questo tende a risolversi in ridistribuzioni delle responsabilità fra i livelli esistenti.

- il *Tipo II* di MLG si ricollega invece prevalentemente alle tesi proprie dell'economia politica neoclassica ed alle teorie *public choice*, e sviluppa l'idea per cui «ogni cittadino (...) non è servito da “il” governo, ma da una varietà di differenti produttori di servizi pubblici» (Ostrom e Ostrom 1999, 88; cit. in Marks e Hooghe 2004, 20). Perciò qui le giurisdizioni sono *single-purpose*, indipendenti e multiple, con dimensioni scalari diverse in rapporto al problema; i loro confini si intrecciano generando sovrapposizioni parziali, e l'autorità è dispersa. La configurazione complessiva è più propriamente quella di una *governance* policentrica<sup>9</sup> e flessibile nell'architettura, perché i confini entro cui le diverse autorità si esercitano debbono saper rispondere ai cambiamenti nelle preferenze dei cittadini e nei requisiti funzionali. L'appartenenza diventa allora l'adesione volontaria di cittadini riuniti in “unità collettive di consumo” ad un particolare regime di *policy* (Ostrom et al. 1961) – e perciò è anch'essa multipla ed intersecante.

In Europa, per Marks e Hooghe, sebbene la diffusione subnazionale dell'autorità sembri seguire il Tipo I (almeno dal punto di vista formale, complice la logica giuridica gerarchica sottesa alle riforme istituzionali), e sebbene «molte politiche dell'UE, con le rilevanti eccezioni della politica monetaria e del controllo delle frontiere, abbiano una sola giurisdizione unitaria (...) molte delle caratteristiche salienti dell'architettura dell'UE sono coerenti con il Tipo II di *governance* multi-livello: giurisdizioni territoriali variabili come esito delle deroghe ai trattati; sistemi di *governance* differenziati o “pilastri” per politiche pubbliche differenti; la moltiplicazione delle agenzie europee indipendenti; e la clausola di flessibilità dei Trattati di Amsterdam e Nizza sotto la quale un gruppo di Stati membri può impegnarsi in maggiore integrazione» (Marks e Hooghe 2004, 23). Inoltre, «anche nella stessa area di *policy* le regole decisionali sono variabili e *ad hoc*» (Balme e Chabanet 2002, 44; cit. in Marks e Hooghe 2004, 23).

Questa tendenza dell'Unione a rafforzare le caratteristiche di Tipo II, se da un lato offre strategie praticabili per garantire continuità al suo funzionamento, dall'altro la pone di fronte a specifiche debolezze. L'idealtipo policentrico di *governance*, infatti, in quanto privo delle forti radici identitarie che caratterizzano il Tipo I, porta tendenzialmente cittadini ed interessi a privilegiare una strategia di *exit* a quella *voice* nel momento in cui una giurisdizione si riveli incapace di continuare a soddisfare i bisogni – e, quindi, promuove una competizione fra giurisdizioni che può condurre nel tempo a produzioni subottimali di beni pubblici. Inoltre, inseguendo per ogni bene pubblico la giurisdizione meglio in grado di ridurre le esternalità, questo idealtipo tende ad isolare ogni processo decisionale da altre *issues* problematiche, frammentando lo spazio politico al punto da risultare incapace di affrontare problemi distributivi. D'altra parte, il Tipo I da solo appare inconciliabile con le necessità funzionali dell'Unione, poiché la forte istituzionalizzazione e la base identitaria implicite in esso la renderebbero un sistema inerziale, inadatto al *problem-solving*, ed incapace di adeguarsi ai mutamenti nella morfologia dei problemi di *policy* e dei vincoli al *delivery* delle soluzioni.

È perciò che, per Marks e Hooghe, i due tipi ideali di *governance* multi-livello, per funzionare in un contesto interno ed esterno complesso com'è oggi quello europeo, debbono continuare a combinarsi. Il paradigma non ha l'ambizione di indicare l'esatto *mix* istituzionale che l'Unione a 25 dovrebbe adottare; nondimeno, si offre come cornice entro cui analizzare le soluzioni disegnate dalle dinamiche concrete.

---

<sup>9</sup> L'aggettivo ricollega il modello alla “*governance* metropolitana” degli Stati Uniti, tradizionalmente caratterizzata dalla compresenza di «diversi centri di *decision-making* che sono formalmente indipendenti l'uno dall'altro» (Ostrom et al 1961, 831, cit. in Marks e Hooghe 2004, 20).

### 2.3 Lo “stato che produce politiche pubbliche”

Sebbene venga normalmente trascurato<sup>10</sup>, il lavoro di Richardson appare particolarmente prezioso per la spiegazione che, con un interessante sincretismo fra teorie diverse ma filtrate attraverso il paradigma dell'attore a razionalità limitata, offre delle meso-dinamiche della “nuova *governance*”.

Tesi centrale del suo lavoro è che l'Unione abbia a che fare con le possibilità ed i modi di cambiamento nei regimi di *policy* degli Stati membri; e che questi *policy change* siano determinati, ed insieme determinino, una trasformazione nell'organizzazione sociale alla base di tali regimi. Richardson analizza così i processi che attraversano i livelli nazionali ed europeo come fenomeni non separati, ma anzi omogenei e correlati attraverso le dinamiche di *policy*. La dimensione chiave che costruisce l'Unione come sistema politico, dunque, è il *policy-making*; di conseguenza, gli strumenti d'analisi meglio adeguati a spiegare e comprendere l'Unione non possono che essere quelli delle *policy communities* e dei *policy networks*.

Le *policy communities* che popolano i contesti nazionali, stabilendo un oligopolio decisionale su una certa politica, generano infatti inevitabilmente anche le ragioni per la loro trasformazione o caduta nel tempo, sia *insiders* delusi dai *pay-off* che la loro comunità produce (o non produce più per sopravvenuti cambiamenti), sia *outsiders* che non riescano ad ottenerne la *membership* vengono incentivati a mobilitarsi ed assumere comportamenti erosivi della sua posizione dominante. Nell'ultimo ventennio, l'Unione si è inserita in queste dinamiche aprendo agli interessi insoddisfatti dello *status quo* nazionale «alcune efficaci arene o giurisdizioni entro cui giocare» (Richardson 2000, 1013). Questo ha permesso l'emergere di ciò che Keck e Sikkink (1998) definiscono “*activists beyond borders*”, e la diffusione della strategia di mobilitazione diretta ed esterna alla sfera domestica per *pay-offs* migliori anche fra interessi che fino a poco tempo prima usavano demandare la definizione di obiettivi e strategie alla discrezionalità dei propri governi – producendo quello che Kassim (1997, 179) chiama “dissipazione del nazionale”. Alla base di questa mobilitazione diffusa anche a chi non aveva mai ritenuto necessario o legittimo praticarla, Richardson vede dunque una combinazione di fattori di spinta e di attrazione. Fra i primi, rientrano la contrazione delle risorse nazionali disponibili; la competizione trans-nazionale con interessi omologhi storicamente più indipendenti ed abituati ad esercitare influenza; ma, soprattutto, la convinzione diffusa che solo attraverso la cooperazione sia possibile superare il confine paretiano dei vantaggi conseguibili via coordinamento (Richardson 2001, 11). Tra i fattori di attrazione, c'è invece la disponibilità, che l'Unione per prima offre agli interessi, di poteri pubblici alla ricerca di idee condivisibili e di *partner* con cui metterle in pratica (Mazey e Richardson 2001), tra i quali spicca la Commissione. Essa soprattutto assolve infatti al ruolo di *broker* ma anche di borsino per interessi ed idee (Mazey e Richardson 1994), in quanto attore che per missione organizzativa promuove soluzioni comuni, e che in questo è razionalmente alla ricerca sia di legittimazione (qui intesa come riconoscimento del suo *status* di decisore da parte di interessi con domande da soddisfare), sia di un *set* di informazioni abbastanza ampio da permetterle di sfuggire alla cattura. Perciò la Commissione risulta fisiologicamente orientata ad ampliare la platea dei propri interlocutori, ed aperta allo scambio con gli interessi – informazioni di *policy* contro capacità di influenza; legittimità decisionale contro l'inclusione in *policy network* europei.

---

<sup>10</sup> Fra la letteratura presa in esame, solo Bulmer (1998) ricorda il lavoro di Richardson. Cfr. nota 2.

Ciò implica conseguenze importanti. Innanzi tutto, i tentativi di istituzionalizzare il processo di intermediazione degli interessi e stabilizzare comunità e reti europee di *policy* avvengono comunque in un contesto che, finché esisteranno richieste di accesso ed *outsiders*, continuerà a rimanere dinamico. Questa fluidità fa sì che sia entro il *policy-making* che, di volta in volta, si costruiscono le configurazioni decisionali, in un processo di «*trans-national ad hoc rainbow coalition-building*» (Richardson 2000, 1015). Inoltre, considerata l'eterogeneità degli interessi coinvolti in queste coalizioni e la loro mutevolezza, con Héritier (1996) il *fixing* contenuto nella norma europea non può che essere estremamente variabile non solo tra *policy* diverse, ma anche nel tempo entro la stessa area; mentre l'incertezza degli esiti in ogni fase di *policy* è sempre alta, poiché, ancora una volta, «nessun attore singolo è in grado di controllare un gioco con così tanti e diversi giocatori, o garantire il *pay-off* desiderato» (Richardson 2000, 1014). Perciò, non esistono basi solide per la fiducia fra partner in Europa, e questa sfiducia si riverbera sugli assetti domestici.

Insomma: venendo a mancare la stabilità di comportamenti ed aspettative che dà coesione alle *policy communities*, queste non solo diventano configurazioni insostenibili per il livello decisionale europeo, ma sembra difficile possano sopravvivere anche a livello nazionale. L'erosione della fiducia è infatti concomitante con la perdita, da parte dei governi nazionali, della tradizionale superiore posizione di controllo: perché gli interessi domestici hanno convenienza a rendersi indipendenti; ma anche perché gli stessi governi tendono a liberarsi dai vecchi legami con gli interessi, per ottenere l'autonomia richiesta dalle negoziazioni<sup>11</sup>.

La *polity* di Richardson, così, non è più caratterizzata dalla vecchia *governance* stabile dei club settoriali-nazionali: è invece un mondo fluido e conflittuale, in cui (a) tanto gli interessi organizzati quanto i segmenti di potere pubblico godono di una certa libertà nella scelta degli interlocutori e delle relazioni da instaurare con essi (Richardson 2000, 1011); (b) data la relativa instabilità delle relazioni, regna l'incertezza; e (c) le relazioni si addensano attorno ad una simbologia del problema condivisa, alternativa e competitiva rispetto a quella consolidata.

L'incertezza come condizione strutturale porta infatti alla necessità di identificare un diverso collante che conferisca senso sia al coordinamento fra attori eterogenei cui comunque si assiste entro l'Unione, sia al mutamento che si realizza di conseguenza entro i contesti nazionali. E, per Richardson, questo collante va identificato nelle idee di *policy*, visto che queste «sembrano guidare l'azione pubblica nello stesso modo in cui i 'paradigmi' di Kuhn guidano la 'normale' indagine scientifica» (Moore 1988, 72; cit. in Richardson 2000, 1016). Attraverso nuovi paradigmi di *policy* (ossia, riformulazioni inedite del problema, che conducono a nuovi insiemi di soluzioni praticabili), e la mediazione di esperti «che possono arrivare ad agire come un insieme coordinato di

---

<sup>11</sup> A conferma della sua affermazione, Richardson (2000, 1016 ss) richiama qui le evidenze dello studio di Epstein sulle relazioni tra governo francese e interessi agricoli durante il negoziato GATT '86-'93. Pur rimanendo tendenzialmente valido il modello che prevede la difesa da parte del governo di tali interessi nelle decisioni "ordinarie", Epstein (1997, 357) sottolinea come, a fronte di un'*impasse* negoziale complessiva, ed al fatto che definire l'accordo sui prodotti agricoli avrebbe permesso progressi in settori che il governo francese considerava più importanti per il complesso dell'economia nazionale, la configurazione decisionale francese sia mutata, riducendo il ruolo degli interessi al suo interno e includendo attori governativi da altri settori di *policy* (industria, finanze) con l'obiettivo di rendere maggiormente coerente la posizione nazionale sui diversi tavoli. Resta degno di nota che, in un discorso incentrato sull'Unione, Richardson cerchi avallo alle proprie tesi sulle dinamiche europee con esempi tratti da contesti internazionali – implicitamente avvalorando la prospettiva di Rosenau, che consente di accomunare regimi diversi come GATT e UE sotto l'etichetta di 'sfere di autorità'.

comuni filtri interpretativi» (Sebenius 1992, 354; cit. in Richardson 2001, 15), i giocatori “al di là dei confini” sono portati a ridefinire le loro preferenze in modo diverso rispetto all’usuale domestico, e scoprire così interessi comuni con giocatori mai presi prima in considerazione.

In questo gioco transnazionale di *issue shaping*, esplorare le possibilità offerte da nuovi paradigmi assume quindi valore di un negoziato differente, nel quale gli interessi si fanno coinvolgere innanzitutto perché convinti che, comunque vada, cooperando si possano ottenere vantaggi o scongiurare perdite meglio che agendo individualmente o mantenendo lo *status quo* (Richardson 2001, 14). Quello cui si assiste in Europa quando si cerchi una soluzione comune non è perciò un negoziato classico, immediatamente distributivo; piuttosto è per Richardson il «*bargaining* integrativo» di Walton e McKersie (1965), in cui lo sforzo comune è orientato a trovare il modo di fare una torta più grande, non di dividersene una già esistente<sup>12</sup>. È anche un processo che si svolge nel «brodo primordiale» di Kingdon, dove «gli specialisti mettono alla prova le proprie idee in molti modi (...) le proposte fluttuano, entrano in contatto le une con le altre, si ridefiniscono e si combinano, ritornano a fluttuare» (Kingdon 1984, 21; cit. in Richardson 2001, 18), e dove, all’aprirsi di “finestre di opportunità di *policy*”<sup>13</sup>, «le soluzioni si combinano ai problemi, ed entrambi vengono collegate a forze politiche favorevoli» (*ibid.*, 18-19). Il perno delle dinamiche (accoppiamento di problema, soluzione, attori politici) che avviano il comune *policy-making* sono dunque i sottostanti paradigmi di *policy*, «attorno ai quali i comportamenti degli attori convergono» (Garrett e Weingast 1993, 176; cit. in Richardson 2001, 19).

L’essenza dell’Unione – ciò che permette a Richardson di definirla come «produttore di politiche pubbliche», e che la rende un «sistema di *governance* internazionale» – risiede allora in questi comuni *frames* di *policy*, e nel fatto che i suoi attori ed arene permettono di farli emergere e renderli operativi attraverso un processo di *policy* inedito per dimensione, eterogeneità dei giocatori, strategie, assetti, portata e permanenza degli effetti istituzionali.

Per l’analisi del *policy-making* a dimensione europea, Richardson suggerisce allora un approccio diversificato, in cui è la base empirica a guidare la riflessione: «se pensiamo il processo di *policy* europeo in quattro fasi – *agenda-setting*, disegno, decisione, implementazione – avremo bisogno di ricorrere a strumenti concettuali piuttosto diversi per comprendere pienamente la natura dei processi in ogni fase. L’approccio delle comunità epistemiche può essere particolarmente utile per capire la prima fase; quello delle comunità e delle reti di *policy*, la seconda; l’analisi istituzionale la terza; e l’analisi del comportamento interorganizzativo e dell’implementazione la quarta. Anche così, la realtà è probabile sia molto più confusa, e suggerisca un utilizzo di concetti e modelli molto più eclettico (...) considerando che fra i settori ci sono anche decise variazioni nello stile di *policy*. Ad esempio, alcune aree di *policy* possono risultare altamente pluraliste (i.e. quella ambientale) ed altre esibire alcune tendenze corporativiste (i.e. quella agricola)» (Richardson 2001, 6).

<sup>12</sup> Il concetto è dunque sovrapponibile a quello di *problem-solving* come definito da Scharpf (1997). Cfr. nota 4.

<sup>13</sup> In Kingdon (1984, 21) queste *policy windows* vengono aperte sia dall’emergere di problemi impellenti, sia da avvenimenti nel flusso della politica – il che appare particolarmente adeguato al processo europeo, come fa notare Richardson (2001, 19). Come e più che in altri sistemi politici, infatti, l’Unione da Délor in poi ha imposto a molte delle proprie attività la forma della programmazione pluriennale, in cui la fine di ciascun ciclo corrisponde alla revisione degli obiettivi e degli strumenti di *policy* in quel settore – dunque apre istituzionalmente una importante finestra di opportunità.

Ma questa è la strategia di ricerca perché è il *policy-making* – meglio, le fasi che conducono dalla definizione di un problema alla messa in opera di una sua soluzione, e che così affermano nuovi valori sociali, vincitori e vinti – a costituire la dimensione primaria per la definizione sia dei comportamenti degli attori che delle loro preferenze, e di conseguenza delle relazioni fra loro come delle strutture istituzionali a diversi gradi di formalità. E se, tra *policy* diverse come nella stessa *policy* in tempi diversi, ciascuna di queste fasi può richiamare l'attenzione di attori diversi, essere giocata in diverse arene, e dare origine ad assetti differenti, allora l'induzione e l'elettismo teorico si rendono necessari per riuscire a cogliere l'ordine composito di un insieme che, in sé, non è né può essere coerente.

#### 2.4 La “governance reticolare”

Su posizioni ancora diverse si trova infine il modello della «governance reticolare». Nell'elaborazione che emerge dai diversi progetti coordinati da Kohler-Koch, solo di recente la *governance* assume esplicitamente a paradigma autonomo (Jachtenfuchs e Kohler-Koch 2004; Kohler-Koch 2003, 2005), che presenta però caratteristiche precise:

- (a) è sviluppato attorno al problema della qualità democratica del sistema europeo;
- (b) vuole essere analisi neo-istituzionalista, e, richiamando March e Olsen, sottolineare la continua azione costituente delle politiche pubbliche, perché capaci di cambiare i vincoli all'azione politica in rapporto alle esigenze di risultato;
- (c) si propone una comprensione più ampia dello sviluppo di una *polity* europea, superando i limiti delle teorie classiche dell'integrazione (che glisserebbero sul tema della legittimità), degli studi di *public policy* (accusati di porre il conflitto sotto una macchia cieca), nonché del dibattito costituzionale (che peccherebbe di eccessivo normativismo).

Da qui, l'elaborazione si sviluppa riportando l'idea di *policy-network* e di *governance* entro schemi classici, tendenzialmente sistemici, delle istituzioni.

Ciò che per Kohler-Koch struttura aspettative e comportamenti, interessi ed identità degli attori, non è infatti la coppia problema-soluzione, ma più tradizionalmente la decisione, elevata a perno centrale perché data per unica, apice del processo politico entro il livello che diviene perciò superiore; ed in un contesto in cui i livelli rimangono dunque riconoscibili. In uno schema in cui il *policy-making* viene fatto coincidere con il solo *decision-making*, i problemi si aprono di conseguenza lungo quelli che diventano il “versante ascendente” della decisione – i.e. la composizione delle preferenze – ed il suo “versante discendente” – i.e. il rispetto delle prescrizioni.

In questo modello, il concetto di *governance* «rimanda a modi e mezzi strutturati attraverso i quali le preferenze divergenti di attori interdipendenti vengono tradotte in scelte di *policy* per allocare valori, in modo che la pluralità di interessi sia trasformata in azione coordinata e si ottenga la conformità nei comportamenti (*compliance*) degli attori» (Eising e Kohler-Koch 1999, 5). La *governance* è dunque la lente necessaria per mettere a fuoco quelle interconnessioni dinamiche fra i livelli dell'Unione che rendono possibile politiche comuni – un concetto-quadro, che qui viene fatto coincidere a livello macro con lo schema assunto dai processi di *input/throughput/output* di un sistema politico, e a livello

meso con una visione razionale dall'alto di un processo di politiche pubbliche<sup>14</sup>. Allo stesso tempo, la *governance* presenta quei contenuti sostanziali, che covariano al variare del sistema istituzionale, e perciò riconducibili ai quattro idealtipi (statalista, corporativista, pluralista e reticolare) che si ottengono combinando principi organizzativi delle relazioni politiche (maggioritari o consensuali) e logiche costitutive della *polity* (basate sul bene comune o sull'interesse individuale).

La "*network governance*", idealtipo di una *polity* strutturata dall'interesse individuale e secondo principi consensuali, è così caratterizzata da (Kohler-Koch 1999a, 25s.; Eising e Kohler-Koch 1999, 6):

- (1) uno stato con *ruolo* di mediatore fra interessi in competizione e di attivatore di decisioni comuni, il cui compito viene assolto quando riesca ad offrire quadri istituzionali in grado di ridurre i costi di transazione e rendere stabili gli accordi;
- (2) un *orientamento* alla promozione di interessi comuni attraverso il perseguimento di interessi individuali;
- (3) un *modello di interazione* riconducibile alla negoziazione multilaterale su base egualitaria, e dunque privo di un attore dominante, in cui la convergenza delle preferenze degli attori si ha per approssimazione verso posizioni comuni, in un processo di *problem-solving* che le rende parzialmente endogene<sup>15</sup>;
- (4) *allocazione politica* attraverso accordi che tagliano trasversalmente livelli differenti e funzionano secondo principio di sussidiarietà, qui intesa come rispetto formale dell'autonomia degli Stati membri.

Così definita, la "*governance* reticolare" (poi "*interconnessa*" (Kohler-Koch 2003)) è peculiare della CE/UE – definita come livello decisionale, "*interfaccia funzionale*" fra quelli della politica domestica e della politica internazionale, ciascuno a propria volta separato seppure nella "*marble cake*" di Donahue (1996)<sup>16</sup>. Più precisamente, è lo schema delle relazioni che derivano dall'interazione fra attori europei e *routines* decisionali del contesto comunitario, come ricostruiti dagli studi di *policy* e di europeizzazione.

Questo schema ha una geometria variabile poiché, «a seconda della questione sul tappeto, debbono essere presi in considerazione attori diversi» (Kohler-Koch 1999a, 25); al centro però è la Commissione, unico soggetto capace di costruire modi e spazi in cui gli interessi possano conciliarsi nella decisione comune, poiché: (a) attraverso l'utilizzo di libri verdi e bianchi può dare forma al problema e indicare la strategia per la normativa futura; (b) grazie al dovere che le deriva dai Trattati di "prendere in considerazione qualunque nuovo sviluppo basato su evidenze scientifiche" (art.95 co.3), può mobilitare e collegare diverse comunità scientifiche; (c) su queste basi può costruire alleanze selettive e spazi più o meno formali per quei soggetti capaci di rendere l'idea praticabile.

---

<sup>14</sup> Successivamente, Jachtenfuchs e Kohler-Koch (2004) definiscono la *governance* come un processo continuo attraverso cui si stabiliscono i fini espliciti per una collettività, ivi inclusi quanti non abbiano espresso un esplicito consenso, e si realizzano gli interventi su di essa necessari a raggiungere tali obiettivi, stabilizzando o alterando lo status quo. Un anno dopo, *governance*, in quanto «modi e mezzi per definire le priorità riguardo a *policy* sostantive, e per scegliere incentivi e sanzioni che garantiscano la *compliance*» (Kohler-Koch 2005, 4), viene ancora più chiaramente (ma non dichiaratamente) a sovrapporsi alle prime fasi di un *policy-making* razionale *top-down* che, però, nel caso europeo fallisce nel suo intento sistemico (i.e. generare integrazione) perché, perversamente, «apre spazi politici transnazionali e fornisce opzioni di *exit*» che riducono la capacità degli stati membri di «stabilizzare la coerenza interna» (ibid.).

<sup>15</sup> È interessante notare come, per Kohler-Koch, il *problem-solving* non sia un evento discorsivo di riformulazione delle preferenze entro un *frame* innovativo, ma un progressivo aggiustamento delle preferenze originarie.

<sup>16</sup> Più precisamente, Donahue parla di «*marble cake federalism*», nel quale non esistono «rigide delimitazioni riguardo a quale livello di governo mantenga autorità su quale insieme di attività» (Donahue 1996, 27).

La “*governance* reticolare” è dunque un sistema articolato sul doppio binario delle conoscenze esperte e degli spazi di *voice* per *stakeholders* che la Commissione stessa apre per dare forma e sostegno ad una decisione comune. Di questo sistema ed in questo sistema, essa gioca il ruolo di «imprenditore ideazionale» (Kohler-Koch 2002) – un ruolo fondamentale in questa *polity* complessa che manca dei meccanismi istituzionali classici per comporre interessi divergenti, ed in cui le decisioni possono derivare solamente dall’esistenza di argomenti convincenti, in grado così di mobilitare il consenso e indurre le preferenze a convergere. E questo si ottiene non da posizioni archimediche, fuori dai processi, ma assumendo ruoli eraclei di animazione e guida dentro i processi: «disegnare un nuovo regime di *policy* è spesso non tanto l’invenzione di nuovi principi ma il mettere insieme ciò che già è opinione comune; essere imprenditore ideazionale non significa creare nuovi concetti, ma prendere l’esistente e imprimergli una nuova direzione» (Kohler-Koch 2002, 7). Il ruolo non è per questo meno forte, dal momento che la Commissione, attraverso la selezione degli interlocutori da includere, è in grado di selezionare le idee “produttive” per un *frame* comune.

Per Kohler-Koch (1999b) tale dinamica spiega dunque la parte “ascendente” della decisione. Insieme apre, però, due questioni portanti: la solidità della base legittimativa su cui quella decisione poggia, e la tensione tra questa e la sua implementazione nazionale – qui interpretata come dinamica *top-down* che diventa comprensibile secondo le logiche del *fit/misfit*, sebbene fra sistemi “di *governance*” e non più “politici” (Jachtenfuchs e Kohler-Koch 2004), e dunque, con Héritier (1999), secondo modelli necessariamente meno eleganti e parsimoniosi.

Legittimità della decisione e successo nell’implementazione sono qui aspetti correlati, dal momento che, seguendo Benz (2003b), la decisione europea può essere negoziata tra esecutivi solo perché ciascuno può svincolarsi dal mandato ricevuto dalla rispettiva *constituency* nazionale, ossia perché i disaccoppiamenti (tra esecutivo e legislativo; tra esecutivo e reticolo nazionale di *policy*) possono essere giocati in modo strategico – facendo di opacità e bassa *accountability* le condizioni che rendono possibile uscire dagli stalli e stringere accordi vincolanti in Europa. Questo rende la strategia legittimativa della decisione europea sostanzialmente valida nel solo contesto sovranazionale, ma debole non appena la decisione venga trasferita in quelli nazionali per l’implementazione.

Indicazioni di questa debolezza, per Kohler-Koch, possono essere desunte dagli studi sull’europeizzazione dei sistemi nazionali, nel momento in cui mettono in evidenza come decenni di tentativi di armonizzazione delle infrastrutture normative non abbiano prodotto effetti unificanti – neppure settorialmente, anche laddove i settori apparivano soggetti a condizioni interne ed esterne simili. La ragione risiede nella capacità dei *policy networks* nazionali di assorbire le pressioni provenienti dall’Europa con minimi aggiustamenti, tanto più simbolici quanto più il sistema nazionale di *governance* differisce da quello europeo e, di conseguenza, quanto più alti sono i costi di adeguamento<sup>17</sup>.

Nella sfera domestica, dell’europeizzazione mancano dunque gli effetti attesi di maggiore integrazione (qui fatta implicitamente coincidere con la riduzione dell’eterogeneità), ma non quelli che Kohler-Koch le imputa come perversi:

- (a) *l’enablement* degli attori economici e privati allo status co-decisori, che distorce gli equilibri di forza entro la sfera domestica e trasforma lo Stato da istituzione integrativa degli interessi ad un più debole mediatore;

---

<sup>17</sup> Kohler-Koch (2003, 16) sottolinea infatti come «gli attori domestici mantengono una considerevole autonomia, anche quando i nuovi meccanismi di *governance* sono imposti attraverso la legge».

(b) la perdita del potere di agenda e spesso di veto per i legislativi, i cui partiti continuano peraltro ad inseguire il consenso elettorale lungo miopi prospettive domestiche, oppure a cercare un ruolo entro il processo decisionale europeo secondo logiche di *lobby* individuale che deteriorano la qualità democratica dell'istituzione;

(c) la centralità nel processo decisionale delle strutture amministrative ed esperte, queste sì sempre più prossime al profilo di "élite cosmopolita" e svincolate dai principali politici tradizionali.

Queste trasformazioni risultano aggravate da una micro-regolazione dei rapporti fra livelli decisionali (primo fra tutti, l'obbligo di notifica alla Commissione delle iniziative legislative nazionali nelle aree europeizzate, ma anche gli assetti necessari a rendere operativi i regolamenti di alcune politiche) che, nel tempo, è risultata capace di minare l'autonomia dei sistemi nazionali sul proprio ordinamento interno ed il loro positivo ruolo di *gate-keeper* – e che perciò fa parlare di «micro-costituzionalismo», ossia di effetti incrementali delle regole di *policy* sull'ordine istituzionale. L'insieme di tali meccanismi – generando una ri-distribuzione complessiva di capitale politico fra attori domestici, la *fragmegration*<sup>18</sup> della *polity* nazionale in sottosistemi di *policy* con centro a Bruxelles, e la potenziale chiusura di alcune opportunità di partecipazione a livello nazionale – spiega come l'integrazione non comporti l'auspicabile costruzione di una democrazia continentale ma, al contrario, l'esportazione del *deficit* democratico negli Stati Membri, ed insieme l'esposizione dei modelli sociali nazionali ai venti erosivi che soffiano più o meno intenzionalmente da Bruxelles.

Essendo questo il problema, ed essendo il problema un sottoprodotto del processo decisionale in sede europea, la soluzione per Kohler-Koch non può che derivare da una revisione delle regole decisionali che restituisca coerenza ai sistemi politici nazionali. Questa «soluzione ottima può, però, non essere a portata di mano poiché gli attori politici sono condizionati nelle loro scelte dalle costellazioni domestiche di interessi e dalla competizione politica. Di conseguenza, anche attori altamente influenti come i governi nazionali falliscono ripetutamente nel definire procedure efficienti per un coordinamento di successo e la presentazione di posizioni nazionali a livello europeo» (Kohler-Koch 2003, 14).

## 2.5 Un confronto fra modelli e oltre

Nel ricostruire senso e funzionamento del "sistema politico" europeo, dunque, le agende di ricerca che alimentano l'approccio di "nuova *governance*" all'Unione condividono alcune convinzioni fondamentali.

Innanzitutto (1) l'Europa comune è, a partire dall'AUE, un sistema politico – nel senso di regime, autonomo e dinamico, strutturato attorno alle politiche pubbliche perché istituito per produrre quelle soluzioni funzionanti che oggi appaiono fuori portata delle

---

<sup>18</sup> Ossia, con Rosenau (1999), la concomitanza di: (1) *disaggregazione* delle tradizionali gerarchie statuali attraverso (a) la creazione di nuovi livelli di decisione collettivamente vincolante; (b) una separazione delle funzioni politiche, di indirizzo (*agenda setting* e *framing* del problema di *policy*), da quelle amministrative (disegno della soluzione di *policy* ed implementazione); (c) nella sfera amministrativa, una separazione delle funzioni di *steering* (disegno della soluzione e gestione dell'*enforcement* normativo; valutazione) da quelle di *rowing* (produzione e *delivery*); e (2) *riaggregazione* dei soggetti pubblici e privati che possono esercitare le funzioni rilevanti per la produzione dei beni "pubblici" in strutture transgiuridizionali, lasche e flessibili, attraverso modalità di coordinamento diverse dal comando-controllo.

giurisdizioni nazionali; e (2) nel produrre tali soluzioni (dunque, nel *policy-making*) il sistema genera nuove istituzioni necessarie a garantirne il funzionamento nel settore, ed insieme fa emergere una *polity* molto articolata per le molteplici fratture che l'attraversano.

Inoltre, (3) punto focale del sistema è il processo attraverso cui vengono fornite soluzioni comuni – spesso innovative rispetto alle tradizioni nazionali di *policy* – a problemi condivisi dagli Stati membri; (4) questo processo: (a) ha il proprio “imprenditore politico” nella Commissione; (b) si alimenta del confronto con una molteplicità di interessi, mobilitati a partire dalla sfera domestica e riaggregati in coalizioni e reticoli transnazionali; (c) si celebra in arene istituzionali a diverso grado di formalità; (d) si fonda su un *problem-solving* e, in quanto tale, impone una revisione delle preferenze dei partecipanti attraverso la loro traduzione in linguaggi diversi, spesso tecnici ed esperti, entro nuovi *policy frames*.

Infine (5) gli esiti di questo processo nelle sue diverse fasi sono affidati in misura crescente a meccanismi di coordinamento diversi dal comando-controllo gerarchico.

Ma se c'è accordo nell'identificare i tratti salienti del sistema europeo – una *polity* articolata, *issue shaping* come *problem-solving*, negoziazione su base volontaria – diversi sono i quadri istituzionali in cui gli autori li collocano, e le conseguenze normative.

Poiché il processo di *policy* nasce da un *problem-solving* entro un “brodo primordiale” plurale, e poiché, per definizione, un *problem-solving* non è in grado di affrontare le conseguenze distributive di una soluzione, ma solo di identificare quella che produce il valore più alto (Scharpf 1997, 130-32), la domanda cruciale riguarda la possibilità concreta che il sistema europeo possa e sappia affrontare tali conseguenze. Risposte diverse presuppongono infatti una base legittimativa diversa per il funzionamento del sistema europeo; allo stesso tempo, comportano aspettative diverse sulla capacità del sistema di dare corpo a politiche redistributive, e dunque, in senso più ampio, di essere istituzionalmente attrezzato per fornire risposte anche ai fallimenti dello stato tradizionale nella sfera del *welfare*.

Per Majone, la risposta è negativa. Stante l'attuale livello di trasferimenti finanziari, e la struttura frammentata della *polity* che preclude lo sviluppo di un sistema di tipo maggioritario, l'Europa comune può funzionare solo per le *efficient policies*. Perciò il sistema istituzionale incaricato di produrle deve potenziare quelle caratteristiche che gli permettono di elaborarle al meglio, affidando disegni e strumenti a soggetti competenti e distanti dai cicli politici. Se i regolatori vengono costruiti bene e sono correttamente incentivati attraverso specifici obblighi di *accountability*, le politiche europee “si legittimano da sé”, perché producono i benefici aggregati migliori (più alti, più “ragionati”) rispetto a qualunque altra politica pubblica simile, ma generata tramite meccanismi diversi dalla delega ad agenzia. Le conseguenze sperequative della regolazione così prodotta vanno invece affrontate dai sistemi nazionali, che, in virtù della loro matrice maggioritaria, sono in grado di gestire entro le assemblee degli eletti il conflitto implicito in soluzioni redistributive. L'Europa comune può insomma dare corpo a ciò che è “buono”, ma solo uno stato-nazionale può stabilire ciò che è “giusto”.

Su una posizione antitetica si colloca invece Kohler-Koch. Alla base della sua riflessione c'è la presa d'atto che, negli effetti, il doppio regime istituzionale descritto da Majone già risponde a realtà (cfr. anche Pollack 2000, 524), ma è insoddisfacente sia dal punto di vista intellettuale che pratico, perché i vincoli che rendono possibili le “buone” soluzioni europee hanno effetti dirompenti sulla praticabilità di ciò che in molti sistemi nazionali viene considerato “giusto” – effetti istituzionali, per la riallocazione delle risorse

decisionali che la regolazione genera fra i decisori nazionali; effetti sostanziali, per gli obblighi di compatibilità che la regolazione europea impone alle soluzioni redistributive locali. D'altra parte, nella ricostruzione di Kohler-Koch il sistema europeo richiama l'architettura forte di un sistema politico in senso classico – per quanto gli *input* non siano affidati al gioco partitico quanto alla mobilitazione degli interessi, e gli *output* soffrano di eterogeneità nell'impatto per la cattura che ne fanno i *policy networks* nazionali. Sebbene l'aspetto normativo non venga chiaramente delineato, appare però propria di questo lavoro la convinzione che il sistema europeo ne guadagnerebbe in legittimità se si impegnasse a garantire proprio quei diritti sociali che per Majone appaiono fuori portata – e proprio attraverso un rafforzamento del ruolo che le istituzioni maggioritarie giocano entro il *decision-making* europeo.

Utilizzando lo schema di Marks e Hooghe (2004), ed immaginando i due tipi di *governance* multilivello come due estremi di un *continuum*, Kohler-Koch sembra quindi spingere il sistema europeo verso l'estremo definito da un Tipo I con connotazioni welfariste tradizionali, mentre Majone ne prescrive l'identità con l'estremo del Tipo II. Al di là dell'indubbio valore di queste due analisi, le proposte che se ne fanno derivare appaiono entrambe poco plausibili anche uscendo dalle rispettive logiche argomentative. Da un lato, infatti, anche volendo trascurare gli elementi che impediscono un *superstate-building*, si può obiettare a Kohler-Koch come il sistema europeo, dove abbia dato corpo a politiche redistributive in senso classico (la vecchia politica agricola, la politica di coesione regionale), non sia stato del tutto esente da quei "fallimenti del potere pubblico" (inefficacia, isteresi, cattura, costi crescenti e insostenibili delle soluzioni) ai quali si ritiene debba invece ovviare, e che rischiano di metterne in discussione l'esistenza. Dall'altro, però, la proposta di Majone sembra trascurare come una gestione distinta degli aspetti di efficienza e di redistribuzione delle soluzioni, affidando la definizione di interventi pareto-superiori al livello europeo e la gestione degli effetti di equità a centri di autorità nazionali e subnazionali, sia non solo difficilmente sostenibile, ma anche davvero praticabile al di fuori della teoria<sup>19</sup>.

La proposta teorica più robusta sembra allora coincidere con lo schema elaborato da Marks e Hooghe a partire dal lavoro sulle politiche di sviluppo e coesione. Per quanto

---

<sup>19</sup> Seguendo Scharpf (1997, 90-1), sono "pareto-superiori" le soluzioni che «incrementano la produzione di valore da un certo punto di vista (favorendo particolari tipi di valore, in specifici tempi e luoghi, e beneficiando particolari soggetti) senza ridurre la soddisfazione per ogni altro aspetto del valore», e per questo sono associate a procedure, come il voto all'unanimità, di scelta su singoli temi isolati, in cui i decisori entrano con preferenze date e non suscettibili di trasformazione. Anche mantenendo validi tanto la possibilità di pensare le *policy issues* come questioni discrete e disgiunte, quanto l'assunto economico per cui gli individui sono comunque in grado di aggregare i benefici che ricevono da eventi diversi nel tempo e nello spazio in una sola misura di utilità a cui associano un solo giudizio, il concetto di pareto-superiorità è comunque problematico per le politiche pubbliche in contesti plurali. L'eterogeneità, infatti, rende estremamente complesso riuscire ad identificare quale sia il valore che, incrementato, non generi perdite per qualcuno; quindi, nella maggior parte dei casi processi informati a questa logica appaiono destinati a lasciare inalterato lo *status quo ante*. Perciò, più spesso, soluzioni di *policy* praticabili rispondono a giudizio di "welfare-superiorità" corretto dal criterio kaldoriano, per cui lo spostamento dallo *status quo* risulta possibile quando l'alternativa si dimostri capace di creare una utilità aggregata (ossia una somma dei *pay-off* individuali) più alta, e tale per cui i guadagni di chi vince siano sufficienti a permettere la piena compensazione dei costi di chi perde – lasciando però alle dinamiche politiche definire casi e modalità di tale compensazione. L'impossibilità pratica di soluzioni pareto-superiori e la necessità di confrontarsi sempre e comunque con la dimensione redistributiva a livello sovranazionale – come dimostrano le innumerevoli storie di *issue linkages*, scambi e pacchetti negoziali di cui è costellato il processo di integrazione europeo a partire dall'istituzione delle stesse Comunità – portano dunque a deporre contro l'adeguamento del sistema sovranazionale al modello dello stato regolatore puro, ed a riconoscergli invece caratteri "politici" come sottolineato da Marks e Hooghe.

non venga pienamente proposto come alternativa, il modello indica un punto del *continuum* in cui i due Tipi di MLG si combinano, con una dinamica che non risponde a disegni normativi di ingegneria istituzionale, ma si genera sul campo di *policy* nell'interazione fra *stakeholders* e *shareholders*, le loro idee ed i loro interessi, attraverso la mediazione forte della Commissione e la riformulazione delle preferenze che *policy frames* innovativi rendono possibile.

Lo schema pone dunque come struttura portante il ciclo di *policy*, entro il quale il processo di accoppiamento di problemi e soluzioni diventa insieme anche un processo di costruzione della *policy* di riferimento – secondo le modalità chiarite da Richardson. L'estensione delle competenze europee diventa allora il percorso attraverso cui un numero crescente di *issues* nazionali viene sottoposto a traduzione in nuovi *frames* comuni, e le comunità di *policy* nazionali ristrutturare in modo più o meno profondo.

Il successo dell'europeizzazione di specifici problemi di *policy*, di conseguenza, appare strettamente legato alla capacità dei *frames* europei di innescare un *policy change* complessivo: allentando i legami delle comunità di *policy*, tendenzialmente orientate a mantenere gli strumenti e le idee che le hanno consolidate, e sollecitando l'emergere di nuovi reticoli. Solo in un simile ambiente plurale, dinamico ed eterogeneo gli imprenditori europei di *policy* (Commissione, Corte europea) possono inserirsi nell'incertezza, promuovere una riformulazione delle preferenze, e superare le resistenze dei titolari di diritti di veto – anche attraverso la costruzione di “vie di fuga” decisionali (Héritier 1999a, 8). L'estensione delle competenze europee si lega quindi sempre più inestricabilmente ed in modo strutturale a processi di pluralizzazione dei campi di *policy*, e ad innovazioni guidate dalla necessità di comporre l'eterogeneità in una decisione condivisa – composizione che avviene non “dentro” una istituzione, ma nella procedura che regola il confronto fra istituzioni diverse, e fra interessi diversi e rilevanti.

E tale processo, per quanto possa essere portato avanti attraverso linguaggi tecnici in *problem-solving*, non per questo risulta epurato della dimensione più propriamente “politica” della distribuzione. Tali linguaggi appaiono necessari a tradurre i *cleavages* che attraversano la *policy* di riferimento lungo dimensioni negoziabili, e trasformare le identità che di quelle fratture si alimentano in una costellazione di interessi specifici, definiti nella relazione con la coppia problema-soluzione come costi e benefici materiali di un certo disegno di *policy*; perdita o guadagno di potere decisionale atteso da quel disegno; costi dell'aggiustamento strumentale al disegno (Héritier 1999a, 8). La dimensione politica e distributiva, quindi, non solo è presente, ma implicita nel modo che l'Europa ha di elaborare soluzioni. Piuttosto, e per qualunque *policy*, il protocollo europeo “semplicemente” affida la gestione dell'aspetto distributivo o ad altre politiche o a fasi successive del *policy-making*, ed a configurazioni decisionali diverse rispetto a quelle incaricate della messa a punto del problema e dell'impostazione della soluzione<sup>20</sup>.

In questa prospettiva, il sistema europeo può virtualmente dare corpo a qualunque politica comune, se sostenuta da un imprenditore politico, da nuovi *frames* in grado di riformulare le preferenze e compattare coalizioni trasversali, e da un processo di disegno e attuazione della soluzione entro arene decisionali partecipate e ad “accoppiamento debole” (sia orizzontale per fasi di *policy* che verticale per livelli di autorità (Benz 2000)),

---

<sup>20</sup> In questo senso può essere letta la politica di sviluppo e coesione come impostata da Dèlors: una *policy* per gestire parte degli effetti sperequativi generati dall'integrazione dei mercati secondo un frame neo-liberale; insieme, un processo che ha generato nuove regole del gioco e istituzioni, e che funziona per quanto riesce a separare la fase di *problem-solving* (modalità per individuare i problemi di sviluppo, definizione delle priorità di intervento, modalità di identificazione dei beneficiari) da quella distributiva (quante risorse a chi).

che renda possibile il confronto con chi ancora si oppone evitando gli stalli, attraverso aggiustamenti degli strumenti, compensazioni, o la promozione di nuove politiche.

L'unico vero fattore chiave per il successo di una qualunque politica comune rimane però anche quello meno sensibile a strategie istituzionali: la consapevolezza diffusa fra giocatori della propria reciproca interdipendenza, ossia la convinzione che soluzioni unilaterali siano comunque peggiori perché, in modo più o meno diretto, conducono a dinamiche viziose. Senza questa convinzione, appare difficile immaginare anche solo un qualche interessamento verso *policy* comuni. «Sono le interdipendenze nel problema che generano incentivi alla cooperazione: la sola possibilità di un reciproco ostacolare la soluzione promuove la volontà di giungere ad un accordo» (Héritier 2002, 185).

In questo modello, il sistema europeo si distingue dunque da quello tradizionale perché fonda l'inizio del *policy-making* sull'adesione volontaria dei decisori-destinatari. Inoltre, non potendo affidare ad un unico soggetto istituzionale il trasferimento e la composizione delle loro preferenze, tale processo non si svolge negli spazi organizzati delle democrazie rappresentative, ma in arene diverse, esterne e/o sovrapposte, disegnate dai reticoli che emergono per mobilitazione di soggetti pubblici e privati dai contesti nazionali, ed in cui sono questi soggetti a farsi portatori diretti dei propri interessi, specifici o generali, in quella *policy* – rendendola un “universo politico”, e collegandola ad altri. In altri termini, il sistema europeo è, à la Majone, in sé madisoniano, e basato su un costituzionalismo disgiunto dalle logiche della democrazia rappresentativa; ma al contempo dà corpo alla dimensione democratica, sebbene in modo diverso: entro sfere di *policy*, ed attraverso procedure più o meno formali che attribuiscono, per ogni *issue*, diritti differenziati di partecipazione e di veto ad una pletera di soggetti significativi. Questi soggetti vi prendono parte ciascuno «portando con sé le proprie aspettative e *routines* istituzionali. E, dal momento che i diversi partecipanti seguono la propria “logica di appropriatezza” (March e Olsen 1995), la *politics* in questi nuovi spazi politici non riguarda mai solo il contenuto, ma inevitabilmente riguarda anche le regole del gioco e una dinamica di credibilità» (Hajer e Wagenaar 2003, 9). Nell'Unione, insomma, il punto chiave è convenire che un problema va affrontato con una soluzione comune; dopodiché è il “cosa si decide” a definire, attraverso giochi e interazioni, “come si decide” e “chi decide” – e non il contrario.

Per quanto dipendenti da un imperativo funzionale (trovare e mettere in pratica una soluzione), sono dunque sempre le regole necessarie a comporre preferenze disperse, ed il gioco concreto per identificare le regole di volta in volta più appropriate, che definiscono la natura della “bestia”, dando un ordine a processi reali che, in virtù degli allargamenti, sono divenuti sempre più complessi. E quello delle regole è anche il nodo che la Commissione *in primis* si pone da sempre, attraverso innovazioni istituzionali che oggi – alimentate dal dibattito scientifico – vanno sotto il nome ufficiale di “nuovi strumenti di *governance*”.

Come la Commissione abbia sciolto questi nodi, dunque, è ciò che permette di chiarire da quale ordine l'Unione provenga, e verso quale sembri indirizzata.

### 3. Principi e meccanismi di nuova *governance* nell'Unione

Che la flessibilità istituzionale – di attori, arene e regole – costituisca una delle caratteristiche portanti del funzionamento del sistema europeo è evidente da tempo, con effetti sull'ordine interno oramai accettati anche da prospettive di analisi più affezionate

all'idea di omogeneità: «la retorica di un *acquis communautaire* uniforme ed omogeneo appare oggi un ricordo lontano» (Lord 2004, 2). Questa evidenza emerge soprattutto guardando all'evoluzione subita dagli strumenti normativi che danno corpo alle politiche comuni, dai principi che così vengono resi operativi, e dagli effetti che questi hanno sulle prassi e sulle competenze dei decisori titolati.

### 3.1 L'allontanamento dall'omogeneità per imposizione

Fra gli altri, Majone (2002) ricostruisce il cambiamento nei principi e negli strumenti dell'Unione come un processo fondato sui cambiamenti nelle preferenze della Commissione per approcci normativi via via meno vincolanti. Majone descrive infatti i mutamenti nelle logiche di funzionamento delle politiche comuni come effetto del passaggio da un orientamento originario per l'«armonizzazione totale», fatto di «misure dettagliate disegnate per regolare in modo esaustivo i problemi in questione escludendo le regolazioni nazionali pre-esistenti» (Majone 2002, 9), ad approcci alternativi:

- dalla prima metà degli anni '70, l'«armonizzazione opzionale», «finalizzata a garantire i diritti (...) permettendo insieme agli Stati membri di conservare le proprie tradizionali forme di regolazione», per quanto valide solo in quella specifica giurisdizione nazionale e a patto che non ostacolino i diritti europei (Majone 2002, 10);
- l'«armonizzazione minima», sotto la quale «i governi nazionali debbono assicurare il livello di regolazione definito da una direttiva ma possono utilizzare standard più alti, ovviamente a patto che questo non violi la legislazione comunitaria» (*ibid.*); e,
- dagli anni '80 con la *Cassis de Dijon*, il «mutuo riconoscimento», che «fornisce una cornice legislativa generale entro la quale diverse strategie regolative possono competere. Il risultato finale è un'armonizzazione *ex post*, o dal basso, raggiunta attraverso processi tipo-mercato piuttosto che attraverso imposizione di un regolatore centrale come nei casi di armonizzazione (totale) *ex-ante*, o dall'alto» (Majone 2002, 11).

Alla base di tali mutamenti è innanzi tutto l'eterogeneità interna, ed il suo aumento per allargamenti, che la prassi per prima ha rivelato essere ingestibile attraverso l'approccio originario (Laffan et al 2000; Majone 2002). L'armonizzazione totale, infatti, appare difficilmente praticabile quanto più il contesto su cui dovrebbe applicarsi vede rafforzate e moltiplicate le fratture che l'attraversano: stante le irrinunciabili risorse detenute dalle «unità costitutive» del sistema europeo, e data di conseguenza la strutturale impossibilità della Commissione di agire in modo sistematico e unilaterale contro gli Stati membri per garantire implementazione, nessuna soluzione di *policy* può prescindere dal consenso di queste unità, perché è da loro che l'implementazione dipende. Questo dato è stato formalmente fatto proprio dai Trattati attraverso l'istituto dell'unanimità, ma «ha costretto Commissione e Consiglio ad imbarcarsi in negoziazioni lunghe e a volte fallimentari» (Majone 2002, 9) in misura crescente quanto più aumentava il numero degli Stati membri e la sensibilità dei temi in agenda. Non solo: «a causa del bisogno di gestire la diversità, fin dalle sue prime fasi la Comunità Europea è diventata esperta nella costruzione di pacchetti negoziali, pagamenti collaterali, deroghe parziali e periodi di transizione per facilitare gli aggiustamenti e gestire la gamma di interessi e preferenze» (Laffan et al. 2000, 89). Neppure la stessa armonizzazione totale ha insomma mai potuto fare a meno di una certa dose di flessibilità sostanziale.

Sono dunque questi imprescindibili diritti di veto che, innanzi tutto, per uscire dagli stalli e promuovere ulteriore integrazione positiva settoriale, rendono via via più impraticabili sia soluzioni unanimi, sia un passaggio deciso a strategie "maggioritarie" di decisione<sup>21</sup>, ed impongono all'Europa comune di imboccare la strada della flessibilità normativa, prima sostanziale e poi formale, entro un disegno madisoniano. A ciò va aggiunto il consolidamento delle competenze europee al di fuori della regolazione economica *strictu sensu*, iniziato con l'AUE, il Trattato di Maastricht e quello di Amsterdam, che ha portato l'Unione ad intervenire sulle politiche nazionali a dimensione sociale ma in una chiave particolare, quella della "riduzione del rischio" (Majone 1996; Dehousse 2002): e questo ha imposto una significativa trasformazione dello stesso *policy-making*. «Per loro stessa natura, i problemi gestiti in questo quadro non possono essere tutti anticipati nella fase legislativa; la natura precisa dei rischi, la probabilità che si realizzino, ed il tipo di risposta che richiederanno sono spesso abbastanza incerte. Non solo la natura tecnica degli eventuali problemi richiede il ricorso a conoscenze esperte ai diversi stadi del processo, ma, cosa altrettanto importante, le decisioni di implementazione acquistano una considerevole salienza politica» (Dehousse 2002, 2). In questo *frame*, quindi, interventi di successo non possono prescindere dalla cooperazione di tutti gli attori dotati di risorse rilevanti per garantire la prevenzione da un lato, e l'eliminazione del pericolo dall'altro – il che risulta possibile solo riservando margini di discrezionalità ampi agli attori dell'implementazione, che così diventa "*political administration*" (Joerges 1999, 322), parte integrante del processo decisionale<sup>22</sup>.

L'Unione prende corpo dunque attorno ad un'agenda più ambiziosa, con nuovi temi strutturati in modo da essere affrontabili solo con una molteplicità di risorse, e in uno spazio fisico e politico comune in espansione. La necessità istituzionale diventa perciò quella di dotarsi di principi e strumenti che consentano soluzioni comuni duttili, adeguate ad un contesto irriducibilmente complesso. Infatti e non a caso, a partire dall'Atto Unico e dietro regia della Commissione Dèlors, l'architettura dell'Unione viene ancorata ad una serie di principi attraverso i quali si riconosce e si dà titolo di partecipazione nelle diverse fasi del *policy-making* – dall'*issue shaping* all'implementazione e alla valutazione – ad una vasta gamma di interessi, territoriali e funzionali, pubblici e privati; ed ai quali si dà sostanza in maniera differenziata, a seconda delle *issue* in discussione. E questo segna anche una discontinuità importante rispetto al passato nel rapporto fra *policy-making* europeo e settori di *policy* nazionali. Con l'abbandono dell'approccio totale all'armonizzazione, cade infatti in buona parte il progetto di Europa come contenitore esterno ed uniformante di questi settori, per un'architettura che invece

---

<sup>21</sup> Føllesdal (2006, 152) ricorda come, nella sentenza "Brunner vs. Trattato dell'Unione Europea" del 1993, la Corte Costituzionale tedesca abbia insistito nel proprio diritto di esprimere giudizio sul fatto che una norma europea stia effettivamente rispettando i limiti imposti dai Trattati, minando così l'esclusività della competenza della Corte Europea di Giustizia; ed abbia sottolineato come i poteri del livello nazionale non possano essere trasferiti senza che venga definito un limite a tale trasferimento, né che l'Unione possa decidere unilateralmente i trasferimenti necessari al raggiungimento dei suoi obiettivi, come prescritto invece dal Trattato – reinserendo virtualmente il richiamo all'*opting out*, o all'unanimità nel voto del Consiglio anche in aree soggette a voto di maggioranza. Sempre in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, Føllesdal ricorda come su questa falsariga si sia mossa anche la Corte Suprema danese, che ha inoltre esplicitamente dichiarato incompatibili con la costituzione nazionale eventuali slittamenti di sovranità che non siano approvati all'unanimità dal Consiglio europeo.

<sup>22</sup> A sostegno di questa affermazione appare il declino della legislazione primaria registrato dopo il completamento del programma MUE, che può essere letto come «la conferma del fatto che un ampio numero di decisioni dell'Unione sia oggi presa nella fase post-legislativa» (Dehousse 2002, 3).

“accoppia” i settori, attraverso interazioni e processi europei di pressioni ed incentivi “amministrativi” interni verso la loro convergenza (Zahariadis 2002, 236)<sup>23</sup>.

Il successo della rivitalizzazione del progetto europeista comporta dunque il passaggio da un modello “*nesting*” ad uno “*coupling*” di gestione dell’eterogeneità interna – passaggio che si esplicita attraverso l’affermazione di nuovi principi per il *policy-making*, e di nuove prassi che li rendano operativi.

### 3.2 Nuovi principi per un’agenda più ampia

Tra i più rilevanti nuovi principi per il *policy-making* è certamente la sussidiarietà. Introdotta dall’AUE nel contesto della politica ambientale e poi estensivamente ripresa nelle successive revisioni dei trattati (al punto da essere considerata «la parola che ha salvato Maastricht» (Cass 1992)), comporta che il livello sovranazionale intervenga solo e nella misura in cui un’azione «non possa essere sufficientemente conseguita dagli Stati membri e possa quindi, per ragioni di scala o di effetti dell’azione proposta, essere meglio conseguita dalla Comunità» (art. 3b, co.2) – e quindi regola i rapporti fra potere europeo e potere nazionale sulla base della portata dei problemi comuni di *policy* e delle soluzioni sostanziali che possono essere date. Ma, allo stesso tempo, dispone, come da preambolo del Trattato di Maastricht, che «le decisioni vengono prese il più vicino possibile ai cittadini» – estendendo la prescrizione dell’adeguatezza nel rapporto fra problema, portata della soluzione e livello decisionale ad includere anche i livelli subnazionali ed i decisori non solamente pubblici. Il principio di sussidiarietà, in altri termini, virtualmente garantisce qualunque livello di governo dall’intervento di altri, ma insieme fa discendere quella garanzia dalla prova della capacità di soluzione che un *policy-making* sviluppato a quel livello avrebbe.

In questa prospettiva, oggetto del contendere è *in primis* la giurisdizione da cui una soluzione può essere avanzata con successo, secondo logiche funzionali molto prossime a quelle del Tipo II di MLG; ed in questa contesa appare chiaro come la definizione del problema di *policy* – ossia il suo *framing* – assuma un peso di assoluta rilevanza nel determinare quale soluzione sia più opportuna, quale portata le garantisca efficacia, e dunque per quale livello decisionale debba essere disegnata. Non solo: immaginando una competizione fra livelli di governo per assicurarsi la responsabilità di una soluzione, se questa comporta l’utilizzo di risorse diffuse (dall’informazione al consenso, dall’*expertise* a specifiche competenze), molta parte della prova di capacità può dipendere dall’abilità di quei livelli di mobilitare i soggetti che le posseggono. Attirare l’attenzione degli interessi e garantirsi le loro risorse può dunque rappresentare un *asset* importante per legittimarsi come livello decisionale nel gioco della sussidiarietà.

In questo senso, il principio del partenariato, affermatosi a partire dalla riforma dei Fondi strutturali del 1988 e poi esteso a diverse altre politiche europee, assume il valore di una legittimazione della capacità di attrarre *stakeholders* pubblici e privati per il livello europeo quanto per gli altri livelli di governo, nazionali e subnazionali, e di costruire con essi reticoli cooperativi per lo sviluppo delle politiche «in termini di messa in comune di risorse decisionali e partecipative trasversalmente alle arene politiche» (Bauer 2002, 775). A partire dal 1988, infatti, i regolamenti che sovrintendono alla redistribuzione delle risorse per lo sviluppo territoriale hanno definito il partenariato come la prescrizione di

---

<sup>23</sup> Per una sintesi dell’analisi di questo passaggio nella prospettiva del diritto costituzionale, cfr. Pizzetti (2005).

“strette consultazioni” fra Commissione, Stati membri e *stakeholders* (in questo settore, inizialmente intesi come le sole autorità regionali e locali, a cui sono poi stati aggiunti le parti sociali ed economiche, ed infine i gruppi ambientalisti e “gender”) in tutte le fasi del ciclo di *policy*, dalla definizione del problema fino alla valutazione delle soluzioni. Il principio è stato ripreso ampiamente nel libro bianco sulla *governance* (Commissione 2001), dove l’inclusione di «realità ed esperienze regionali e locali» (ibid., 13), così come delle «organizzazioni che costituiscono la società civile» soprattutto nelle fasi di *issue shaping* viene considerata una prassi da rafforzare per garantire maggiore trasparenza e qualità alle decisioni, e la «cultura della consultazione e del dialogo» (ibid., 17) un tratto che si auspica caratterizzi sempre più tutte le istituzioni europee.

Ma è soprattutto la stessa idea di “flessibilità” ad essere esplicitata in modo sempre più formale come principio guida dell’ordine istituzionale e dell’integrazione, a partire dalle revisioni dei trattati degli anni ’90<sup>24</sup> fino alle ultime disposizioni sugli assetti istituzionali, e con una valenza multipla: di giustificazione per Stati membri che rifiutino di aderire ai regimi comuni di *policy*; di modulazione della messa in pratica di obiettivi specifici in particolari contesti nazionali, attraverso accordi verticali multipartiti; ma anche di riconoscimento e regolazione per quegli Stati membri che, su obiettivi condivisi, desiderino e siano in grado di sviluppare azioni comuni più rapidamente degli altri (Laffan et al. 2000).

Questo insieme di principi – sussidiarietà, partenariato, flessibilità nell’adesione e implementazione ai regimi comuni di *policy* – configurano dunque per l’Unione europea la possibilità di *policy-making* altamente differenziati per numero e tipo di soggetti inclusi nel processo, a seconda della *issue* sul tappeto; insieme, si propone di fondarli su una base fortemente volontaria, in cui è la pregnanza del problema e la bontà delle soluzioni transnazionali a motivare la loro istituzione. Tali principi appaiono una trasformazione necessaria nell’approccio alla convergenza fra sistemi di *policy* nazionali dal momento in cui, passando dalle Comunità all’Unione, l’agenda dell’integrazione si è fatta più ambiziosa, proponendosi di realizzare davvero un mercato europeo “funzionante”, e quindi di intervenire sui fattori che possano influenzarne le prestazioni. Promuovere circoli virtuosi attorno al progetto di mercato unico, e gestirne tanto gli *input* quanto le esternalità, ambientali e soprattutto sociali, significa infatti sollecitare e indirizzare cambiamenti in settori cruciali in senso alto: perché costruiscono una parte significativa del patto di cittadinanza, incorporano e definiscono “modelli di solidarietà” culturalmente specifici, sono una delle basi irrinunciabili del consenso per le *élites* domestiche, e dunque hanno sviluppato comunità di *policy* particolarmente radicate, stabili, e facilmente orientate alla resistenza verso soluzioni che possano minacciarle (Barbalet 1988; Esping-Andersen 1990; Ferrera 1993, 1998, 2003; Regonini 1990, 1995). È l’insieme di questi vincoli a rendere “impensabile” una strategia di armonizzazione dura, dall’alto (Scharpf 2002b).

L’approccio di “nuova *governance*” suggerisce che promuovere l’integrazione in questi settori significa, innanzi tutto, riuscire a sottrarre i temi al monopolio delle comunità di *policy* nazionali consolidate e delle *élites* di governo, allargare la platea degli interessi titolati, aprire un dibattito sul *policy change*, vincolandolo alla coerenza con le politiche comuni già consolidate, e promuovere nuove coalizioni favorevoli ad esso. Non a caso,

---

<sup>24</sup> Si possono ricordare le esclusioni che hanno permesso l’integrazione differenziata degli Stati membri entro il regime della moneta unica, l’*opting-out* della Gran Bretagna sulle politiche sociali definite dal TUE, fino alla regolamentazione della flessibilità contenuta nel Trattato di Amsterdam ed inserita sia nella revisione del funzionamento della Comunità come del pilastro di Giustizia e Affari Interni (cfr. Laffan et al 2000, 89).

per affrontare questa gamma di temi, l'Europa comune ha reso operativi i nuovi principi adottando innovazioni istituzionali sempre più "spinte", ossia costruendo *policy-making* partecipati, cooperativi e decentrati non solo come varianti settoriali del metodo comunitario (come per la *policy* di coesione o ambientale), ma anche al di fuori ed in alternativa ad esso.

### 3.3 Gli strumenti di nuova governance

È soprattutto questa seconda modalità – gli "strumenti di nuova *governance*", a cui viene oggi affidata la convergenza fra prestazioni di sistemi di *policy* domestici quali quello macroeconomico e di *budget*; previdenziale e assistenziale, del lavoro, dell'istruzione e della ricerca; dei servizi d'interesse pubblico (Héritier 2002; Citi e Rhodes 2006) – che più ha catturato l'attenzione degli analisti negli ultimi anni, portandoli a discutere la tendenza dell'Unione allo "sperimentalismo democratico", ossia a risolvere i problemi di *policy* in fasi post-legislative o fuori legislazione attraverso *problem-solving* decentrati (Dorf e Sabel 1998, 288; Eberlein e Kerwer 2002; cfr. Smismans 2004).

Gli strumenti di nuova *governance*, infatti, rimettono a specifici reticoli di *policy*, riconosciuti o costituiti *ad hoc*, il compito di: (1) sviluppare e diffondere *best practices* e codici di condotta, indipendentemente dall'obiettivo di *policy*; oppure, (2) definire un obiettivo sostanziale di *policy*, il cui raggiungimento viene però affidato (a) all'autoregolazione degli *stakeholders*, più o meno all'"ombra della gerarchia"<sup>25</sup>; o (b) ad una combinazione istituzionalizzata di apprendimento reciproco e controllo reputazionale, attraverso il confronto e la pubblicità degli indicatori di *performance* nazionale, come nel Metodo Aperto di Coordinamento (Knill e Lenschow 2003, Héritier 2002). Queste modalità non appaiono inedite nella forma, appartenendo alla cassetta degli attrezzi propria delle organizzazioni internazionali (Citi e Rhodes 2006); lo sono però per l'uso che l'Unione ne fa. Questi strumenti vengono infatti utilizzati non solo per sostenere l'implementazione altrimenti problematica di politiche decise con metodo comunitario, ma anche per sostituire il processo decisionale formale nel disegno di politiche comuni nuove, esterne alle competenze consolidate della Comunità.

In questa chiave, tali strumenti portano ad evadere non solo le forme e le procedure della legislazione classica, ma la sua stessa logica. Se la finalità della norma è quella di influire su comportamenti, convinzioni e pratiche consolidate, così da generare fra essi una convergenza verso un qualche modello virtuoso, qui il rispetto per eterogeneità e resistenze porta ad affidare la convergenza a strumenti di pressione non verticale e diretta, ma indiretta ed orizzontale, "istituzionale" à la Powell e Di Maggio. L'isomorfismo fra settori nazionali di *policy* viene promosso attraverso responsabilizzazione dei *policy-takers*; diffusione delle esperienze ed apprendimento; persuasione; omogeneizzazione della conoscenza sulle politiche e sulle loro pratiche; riflessività come prassi, e quindi possibilità programmatica di aggiustamenti in corsa sia degli strumenti che degli obiettivi, con il solo ancoraggio ad eventuali scansioni temporali e scadenze (Radaelli 2000; Héritier 2002, 187).

---

<sup>25</sup> La delega ad accordi volontari si può accompagnare alla clausola per cui, in caso di fallimento della politica o di cattiva amministrazione, le funzioni regolative possono essere avocate dal potere pubblico – qui, la Commissione o il Consiglio: v. Héritier (2002, 194), Knill e Lenschow (2003, 4).

Pur affidandosi a combinazioni diverse di meccanismi di coordinamento comunque laschi, i “nuovi strumenti” si sviluppano dunque sulla base di alcune convinzioni. Innanzi tutto, che regole elaborate da chi dovrà sostenerne i costi di implementazione possiedano sia maggiore capacità istituzionale, poiché aumentano la partecipazione al processo decisionale e, di conseguenza, il consenso per i suoi esiti; sia maggiore capacità strumentale, perché le informazioni necessarie a conferire efficacia alla soluzione vengono inserite nel processo direttamente da chi le detiene. Inoltre, che spostarsi al di fuori delle arene del processo formale classico comporti affrontare costi decisionali più bassi, e quindi elaborare soluzioni meglio capaci di aggiustamento a fronte di mutamenti del problema. Infine, che affidarsi a vincoli indiretti sia una strategia praticabile e che rafforza coalizioni interessate ad un *policy change* domestico anche in aree dove strumenti più visibili e coercitivi indurrebbero reazioni insormontabili di resistenza e opposizione (Héritier 2002, cfr. anche Neyer 2003).

In un certo qual modo, le nuove modalità di *governance* europea segnano dunque una ridefinizione radicale del rapporto fra mezzi e fini nel *policy-making*, allontanandosi dalla logica pianificatrice e dall’alto dei disegni razionalistici per dare centralità alla prassi e a chi deve sostenere realmente i costi delle politiche. Di conseguenza, dal punto di vista teorico, questo tipo di gestione dell’eterogeneità nel *policy-making* condurrebbe ad una *polity* particolare, fatta di reticoli di *policy* transnazionali, decentrati, di apprendimento, ed informata alla «razionalità comunicativa messa in pratica» (Dryzek 2000, 187-473; cfr. De la Porte et al. 2001). L’architettura istituzionale emergente nei settori gestiti attraverso questi strumenti avvicinerrebbe così l’Unione a quella “poliarchia deliberativa” in cui «l’esperienza di *problem-solving* viene messa in comune, e le diverse soluzioni pratiche attuate dai diversi attori politici e le loro rispettive prestazioni vengono confrontate; questo può innescare un processo di apprendimento di cui beneficiano tutti i partecipanti, informando decisioni separate ed indipendenti» (Dorf e Sabel 1998, 321). Sviluppando l’analisi di Richardson, ciò che tali strumenti prospettano è, insomma, davvero uno spazio in cui la convergenza fra decisioni locali sulla produzione di beni “pubblici” avviene via «convergenza ideazionale» (Radaelli 2003), attraverso la transnazionalizzazione delle idee e la loro messa alla prova, in un processo iterativo e comune di *framing* e *reframing* del problema guidato dall’apprendimento e dal confronto. Le nuove modalità, in breve, promettono l’emergere di un paradigma di *policy* europeo dal basso, attraverso la sperimentazione riflessiva di strumenti. Al diritto rimane qui solo il compito eventuale di registrare e riconoscere un futuro emergente *policy frame*, ed al potere pubblico europeo – la Commissione – quello di costruire «il contesto e le strutture che rendono possibile (*enabling*) la cooperazione e l’apprendimento» (Knill e Lenschow 2003, 4). E questo compito appare peraltro fondamentale e particolarmente delicato, dal momento che «quando gli attori debbono collaborare superando i confini istituzionali, *la fiducia non può essere data per scontata*. La politica ed il processo di *policy* perciò non riguardano semplicemente il trovare *soluzioni* per problemi pressanti, ma soprattutto *trovare forme che generino fiducia*» (Hajer e Wagenaar 2003, 12, corsivo originale).

È proprio su questo punto, però, che gli strumenti di nuova *governance* appaiono particolarmente vulnerabili, tanto da aver fatto scrivere, ad ora, una storia in cui i fallimenti, o i limiti, appaiono più visibili dei successi.

Queste modalità di coordinamento, infatti, per funzionare esigono la soddisfazione di alcuni pre-requisiti affatto scontati (cfr. Regonini 2003). I partecipanti debbono onestamente fornire tutte le informazioni ai partner, quindi rinunciare all’opportunismo come strategia – possibile solo se l’asimmetria viene mantenuta. La cooperazione deve

insomma davvero sostituire la competizione nei comportamenti. Inoltre, i partecipanti debbono essere realmente orientati all'apprendimento, e voler imprimere un cambiamento congruente nei contesti domestici. Solo in questo modo le idee diffuse in modo transnazionale possono essere testate, valutate e riaggiustate per alimentare il confronto. Ancora: la valutazione gioca un ruolo estremamente forte nel processo, perché consente di riflettere in modo sistematico sulle esperienze locali e tradurle in conoscenza trasferibile ed istituzionale. Ma la valutazione, per esprimere un giudizio sui punti di forza e di debolezza delle prassi, ha bisogno di dimensioni valoriali condivise da usare come metro, e di obiettivi non ambigui. In un contesto eterogeneo tanto per struttura quanto per cultura come quello europeo, e per *issues* sensibili come quelle legate al *welfare*, il rischio è allora che questi strumenti non riescano ad evitare l'innescarsi di un conflitto sui *frames*, distributivo o identitario, e semplicemente lo trasferiscano dal *policy-making* alla valutazione, depotenziando gli effetti virtuosi attesi. E questo rischio appare tanto più alto quanto più, seguendo Richardson, chi è coinvolto nelle nuove modalità di *governance* coincide con i membri dei *policy trust* domestici, ed esclude *outsiders* e *newcomers* – mentre, d'altra parte, imporre regole esogene sulla *membership* può ridurre le capacità degli strumenti di generare fiducia.

Il tipo di soluzioni che, in questo contesto, appaiono di conseguenza più probabili non consistono in *problem-solving*, ma in un coordinamento non cooperativo fra strategie nazionali di *policy* per "aggiustamenti reciproci deferenti" (Scharpf 1997, 107-112; 2002a) – in cui, cioè, scelte di *policy* domestiche vengono disegnate in autonomia, seppure tenendo conto delle esternalità negative che potrebbero produrre sui partner. Resta il fatto che, dove davvero questa logica venga rispettata, ha lo stesso effetto della distribuzione di diritti di veto sotto unanimità, e dunque può risolversi solo nei limiti di soluzioni pareto-superiori<sup>26</sup>, senza peraltro offrire quella possibilità di compensazioni per incentivare l'implementazione che il *policy-making* europeo tradizionale consente. Inoltre, prospettando solo sanzioni reputazionali, le probabilità che le resistenze al cambiamento dei *policy trust* domestici riducano il tutto a *cheap talk*, o a misure simboliche senza cambiamenti reali dei regimi domestici, appaiono particolarmente elevate<sup>27</sup>.

L'aspetto analiticamente e politicamente più rilevante di questi mezzi non è associabile, allora, alla loro reale capacità strumentale, di *policy-making* alternativo nei metodi e nelle logiche, quanto piuttosto alla loro potenzialità di generare comunità epistemiche europee; testare i confini di ciò che è politicamente praticabile in settori sensibili, verificando le misure possibili e l'emergere di imprenditori politici locali; costruire la rilevanza di un tema per l'agenda formale (Radaelli 2003)<sup>28</sup>. I nuovi strumenti non

---

<sup>26</sup> Vedi nota 19.

<sup>27</sup> Al proposito, un esempio particolarmente calzante è oggi offerto dall'agenda di Lisbona – che ha definito l'obiettivo di trasformare l'Unione nel sistema più competitivo a livello mondiale entro il 2010, attraverso un insieme di interventi sulla dimensione sociale delle politiche economiche domestiche su cui la Comunità non ha competenze dirette, né esiste fra gli Stati membri un accordo sulla logica operativa.

<sup>28</sup> In questa direzione muove ad esempio la valutazione che Radaelli (2003) fa del Gruppo Primarolo. Il gruppo era stato istituito nella seconda metà degli anni '90 entro il Consiglio per affrontare in modo coordinato il problema della corsa al ribasso fra regimi di tassazione alle imprese senza ricorrere a forme coercitive come una direttiva (declinato nei termini di capacità di attrarre localizzazioni di imprese, il tema può peraltro ricadere entro la politica comune per la concorrenza). Come risposta comune, il Gruppo ha elaborato un codice di condotta per i decisori nazionali che, dove rispettato, promuove l'eliminazione della misura di tassazione o quantomeno degli elementi di quella misura che danneggiano i partner. Il risultato – la pressione per un riorientamento "virtuoso" delle preferenze dei decisori nazionali – appare deludente rispetto agli esiti che ne sono derivati, visto che l'applicazione appare tendenzialmente elusa mentre il tema non riesce comunque ad entrare nell'agenda formale, ma, se rapportato alla sensibilità del tema e alle resistenze diffuse tra i governi per

sembrano quindi tanto o solo una soluzione ai fallimenti del metodo comunitario come processo per tradurre le preferenze in una decisione vincolante: per questo possono apparire sufficienti le strategie negoziali sviluppate al suo interno, e modificate con i nuovi principi. Piuttosto, questi strumenti appaiono funzionali ad agire contro le *policy curtains* che tengono particolari problemi fuori dall'agenda ufficiale, o la tendenza ad inserirle in modo tale (obiettivi vaghi privi di *frames* di riferimento condivisi) da ridurle a politiche simboliche. Infatti, appaiono attrezzate per costruire collegamenti comunicativi fra soggetti altrimenti segmentati; ridurre le distanze ideazionali fra decisori chiave, definendo una comune "logica dell'appropriatezza" e omogeneizzando i linguaggi; diffondere nelle comunità di *policy* nazionali la convinzione di una necessità del cambiamento e di una soluzione comune vincolante – al più, dunque, gettare le basi per dinamiche favorevoli ad un *frame* comune.

Ciò che invece appare al di là della loro portata è proprio la capacità di far emergere nuove politiche comuni in senso forte. Perciò il loro successo appare giudicabile solo nel tempo, e a partire dal fatto che i risultati istituzionali e di *policy* così prodotti riescano a consolidarsi in una soluzione condivisa e funzionante – per la quale le risorse messe in gioco attraverso il metodo comunitario appaiono imprescindibili. Non a caso, nel contribuire al dibattito istituzionale iniziato con il Consiglio di Nizza, il libro bianco sulla *governance* della Commissione indica questi strumenti come elementi destinati ad integrare o rafforzare l'azione comunitaria, ma non sostituirla (Commissione 2001, 23).

### 3.4 Decisori ed arene di nuova governance

I nuovi strumenti, e la *polity* europea reticolare e "deliberativa" che prenderebbe forma attraverso di loro, non sembrano dunque al momento poter da soli rappresentare *in toto* la natura del sistema europeo. Certamente, però, queste letture mettono a fuoco, radicalizzandoli, elementi peculiari del carattere istituzionale che l'Unione ha sviluppato anche nei suoi processi più classici. La necessità di produrre soluzioni condivise in condizione di complessità, infatti, ha accentuato la divaricazione della forma istituzionale europea dalla tripartizione classica, ed ha trasformato nel tempo le stesse logiche di azione e di funzionamento dei soggetti titolati a decidere di una *policy*. Il processo che guida queste trasformazioni, infatti, appare evolvere nel tentativo di dare risposta ad una specifica domanda: quali risorse servono per costruire una soluzione comune e funzionante ad un problema?; o, per estensione, quali soggetti debbono essere inclusi nel processo che dà forma a questa soluzione?

Perciò i decisori istituzionali appaiono organizzati sempre meno per monopoli di poteri specifici; piuttosto, si configurano come sede di rappresentanza di alcuni interessi imprescindibili per i *policy-making* e dunque "costitutivi" (cfr. tab. 1): quelli nazionali degli Stati membri in Consiglio; quello "tecnico generale" della Comunità nella Commissione; quello democratico dei popoli nel Parlamento; quello giuridico procedurale, di garanzia, nelle Corti e nell'Ombudsman (Jacqué 1995, Majone 2003). A questi vanno aggiunti, peraltro, le organizzazioni degli interessi territoriali e funzionali, intitolate a partecipare al processo a diversi gradi di formalità e di presenza – da quella

---

una soluzione comune formale e vincolante, esaltante in termini istituzionali, di nascita di una nuova comunità di *policy*.

consultiva ampia dei Comitati delle Regioni ed Economico e Sociale, alla presenza nei gruppi di lavoro fino a *lobby* più estemporanee e ridotte (Mazey e Richardson 2001).

Tabella 1: *Attori europei e policy-making*

	Consiglio	Commissione	Europarlamento	Interessi territoriali/ funzionali	Corti europee/ Ombudsman
<i>Legittimità</i>	Intergovernativo-internazionale	Tecnocratico-integrativa	Democratica maggioritaria	Democratica-pluralista settoriale	Giuridica-procedurale
<i>Capacità nel processo di policy</i>	<b>Europeo:</b> agenda setting, definizione delle prospettive finanziarie di medio e lungo periodo <b>dei Ministri:</b> solution setting, decision making, co-definizione dei criteri di valutazione	agenda setting, solution setting, drafting, brokering decisionale, controllo sull'implementazione, co-definizione dei criteri di valutazione	decision making (veto), <i>oversight</i> sulla Commissione (non sulle politiche) e potere di (s)fiducia della Commissione	informazione ed influenza su tutto il processo di <i>policy</i>	re-direzione dell'implementazione, ridefinizione degli equilibri e delle risorse di gioco
<i>Interessi rappresentati</i>	comunità nazionali di cittadini-elettori-contribuenti	generale della Comunità	cittadini europei (in <i>constituencies</i> nazionali)	propri specifici, come definiti dalla <i>issue</i> in discussione	soggetti portatori di un diritto secondo l'eurolegislazione
<i>Orientamento decisionale</i>	sì a soluzioni comuni se pareto-superiori allo status quo	sì a soluzioni comuni se welfare-superiori allo status quo	variabile (a)	variabile (b)	variabile (a)
<i>Sfera di preminenza</i>	I, II e III pilastro	I pilastro	I pilastro	-	-

*Legenda:* (a) tradizionalmente e fino agli anni '90, Corti ed Europarlamento venivano considerati i naturali alleati della Commissione nel sostenere le proposte per maggiore integrazione contro le resistenze del Consiglio – le une attraverso interpretazioni dei trattati favorevoli al livello sovranazionale, l'altro con interventi in senso espansivo del budget comune. Dall'istituzione dell'UEM, però, il loro posizionamento appare più controverso.

(b) anche qui, mentre fino agli anni '90 la scena europea appariva popolata dei soli interessi che si mobilitavano con l'intento di ottenere una specifica soluzione europea, dunque ricercando l'alleanza con la Commissione contro le posizioni degli Stati membri, in tempi recenti appare sempre più visibile una parallela mobilitazione "contro" che rende difficile indicare un singolo orientamento decisionale come caratteristico.

*Fonte:* elaborazione da Jacqué (1995, 412), Simon (1997, 109), Lord e Magette (2004, 190-91), Mazey e Richardson (2001).

L'"imperativo a funzionare", combinato con la specificità dei *policy-making* su temi sensibili e controversi, ha inoltre, nel tempo e nella prassi, modificato la stessa assegnazione di competenze formali a questi soggetti. Sempre più spesso «il potere legislativo assegnato al Consiglio o al Parlamento per Trattato sono (...) arrogati da comitati della *comitologie*», mentre «gli sforzi dei 'riformatori della Commissione' di far osservare standard uniformi di amministrazione pubblica si scontra costantemente con il

bisogno di una burocrazia flessibile, che subappalta le sue funzioni e si configura in modo differente in relazione ad ogni problema abbia da risolvere e ad ogni rete di collaboratori della cui cooperazione abbia bisogno» (Lord 2004, 3). Questi slittamenti e cambiamenti nella morfologia dei decisori formali appaiono fortemente correlati alla diffusione di arene istituzionali particolari – i comitati e le agenzie – attorno al processo legislativo formale, ed al senso dei processi che in esse si consumano.

Nati come strumento di controllo dell'operato della Commissione nella definizione delle misure di implementazione – dunque, di un bilanciamento “madisoniano razionale” dei poteri anche in un'area che formalmente ricade sotto una competenza esclusiva – i comitati si sono infatti rivelati nel tempo strutture molto diverse. «Studi empirici descrivono i comitati come strutture paritetiche in cui la ricerca del consenso è la preoccupazione dominante. In un contributo oggi famoso, Joerges e Neyer (1997) suggeriscono una lettura (...) della *comitologie* come forum di “politica deliberativa” in cui tutti i partecipanti sono impegnati nella ricerca del bene comune» (Dehousse 2002, 6). Tale lettura appare avallata dai dati che rivelano, da un lato, come gli *output* dei comitati vengano passati a norma rapidamente e senza modifiche; dall'altro, come l'atteggiamento della Commissione stessa sia mutato nel tempo, dall'ostilità verso un vincolo ad una difesa silenziosa dell'opacità dei processi interni<sup>29</sup> – opacità necessaria a rendere quelle arene dei “retrobottega” decisionali, ove dar corso ad una valutazione costruttiva e non ideologica dei modi per rendere operativi i *policy frames* comuni, ridefinendoli. I comitati appaiono dunque oggi un'arena in cui si sviluppano i *problem-solving* necessari a tradurre gli obiettivi definiti nella legislazione, ed in cui amministrativamente si rivedono *frames* ed esiti auspicati delle politiche comuni.

D'altra parte, le agenzie appaiono uno dei fenomeni istituzionali per consistenza più rilevanti dell'ultimo decennio. La loro configurazione, però, complice anche una dottrina Meroni mai smentita, risponde poco al modello auspicato da Majone di “quarta branca del governo” in uno stato regolatore: i poteri decisionali loro conferiti risultano infatti particolarmente limitati rispetto agli omologhi statunitensi, nonostante si estenda loro l'obbligo di pubblicità, del fornire ragioni, e della giustiziabilità. Piuttosto, i compiti istituzionali si esauriscono nella grande maggioranza dei casi in quelli informativi; di supporto all'implementazione in un settore; o di gestione di programmi comunitari. La diffusione di agenzie europee appare dunque soprattutto una strategia organizzativa, alternativa all'internalizzazione entro la Commissione, per soddisfare il bisogno di informazioni e conoscenze esperte sollevato dalle competenze europee nella “*risk avoidance*” (Dehousse 2002). Considerata però l'ambiguità che circonda molti di questi temi, la delega alle agenzie di linee guida decisionali quando non dei contenuti della decisione stessa – spesso poi semplicemente fatti propri dalla Commissione, senza modifiche – assume il valore di un trasferimento della soluzione della controversia fuori dalla sfera “politica” del confronto interistituzionale a quella delle comunità di esperti. Perciò, ancora una volta, questi istituti appaiono in realtà assolvere soprattutto alla funzione di arene entro le quale costruire giudizi politicamente sostenibili su temi controversi anche dal punto di vista scientifico, attraverso attori informati, che, per composizione interna, rispecchiano anche altre fratture della *polity* europea, o collegano

---

<sup>29</sup> Ehlermann (1987) faceva notare come, all'adozione dell'Atto Unico, il fallito tentativo di inserire misure di semplificazione per depotenziare il controllo entro la *comitologie* fosse fra le più pesanti riserve espresse dalla Commissione verso il Trattato. Questa ostilità è però progressivamente scemata nel tempo: la Commissione sembra aver infatti strategicamente espunto dalle successive proposte qualunque intervento istituzionale mirato a modificarne il funzionamento (Dehousse 2002, 6).

comunque il processo ad altri *policy network*. Quella alle agenzie, ancora una volta, non sembra tanto una delega a produrre regolazione, quanto a definire e ridefinire *frames* comuni per renderli operativi.

Le trasformazioni cui l'Unione ha dato luogo per garantire viabilità al sistema di politiche comuni sembra così aver accentuato nella dimensione istituzionale la base deliberativa, dando forma ad attori ed arene orientati alla scoperta di quelle «posizioni valide» perché da tutti considerate accettabili (Habermas 1997, 119). E qui, la scoperta di posizioni valide, necessarie a fondare le comuni interpretazioni del problema da cui possano discendere politiche coerenti nell'eterogeneo spazio europeo, è un'attività che sempre più si realizza come ricerca di comuni soluzioni praticabili – quindi nella sfera dell'amministrazione e dell'implementazione, attraverso la costruzione di reticoli di *policy*.

#### 4. Il ritorno all'ontologia

Se l'assetto complessivo dell'Unione, come è andato definendosi nell'ultimo ventennio, non è sovrapponibile a quello delle poliarchie deliberative auspicato in alcune analisi, non di meno risulta distante tanto dai modelli maggioritari quanto da architetture informate in modo pulito alla razionalità della delega non-maggioritaria. L'etichetta che meglio sembra catturare la *polity* europea è allora oggi quella di “eterarchia”, nella quale «la struttura dell'interazione non segue né una logica verticale (come nei contesti gerarchici, nei quali l'autore di una regola comanda, controlla ed eventualmente impone l'obbedienza) né una logica puramente orizzontale (come nei contesti anarchici, in cui mancano sia le regole che l'*enforcement* delle regole), ma combina entrambi i modi» (Neyer 2003, 689). E questo perché la *governance*, che le dà forma e che ne deriva, sviluppa processi di *policy* in contesti complessi ad alta interdipendenza, e quindi non può prescindere da «modalità di interazione inclusive e cooperative» (ibid., 690).

Interdipendenza e centralità delle politiche come coppie di problemi-soluzioni condivise offrono dunque una chiave di lettura del sistema europeo – quella di *governance* – diversa da quelle politologiche consolidate, ma proprio per questo capace di tornare produttivamente sulle questioni ontologiche.

Da questa prospettiva, infatti, il progetto europeo può essere pensato fin dalla sua genesi come una soluzione-quadro condivisa (la costruzione di un mercato interno comune, basato sul principio della libera circolazione dei fattori di produzione) ad un insieme di problemi di rilevanza collettiva (il depotenziamento della storica conflittualità tra Stati europei, lo sviluppo di un'economia postbellica in fase di ricostruzione, la stabilizzazione dell'ambiente economico, la riconquista di un'autonomia agroalimentare) che le *élites* politiche dell'epoca, avallando l'imprenditorialità politica dei padri fondatori, giunsero a considerare meglio gestibili ad un livello di scala superiore a quello nazionale. Per dare corpo a questa soluzione è stato utilizzato lo strumento giuridicamente legittimativo disponibile in ambiente non-nazionale, quello del diritto internazionale, e “inventate” le istituzioni necessarie a garantire non solo il coordinamento tra i soggetti interessati (il Consiglio) ma anche la costruzione di soluzioni capaci di uscire dai vincoli paretiani della cooperazione orizzontale (la Commissione, nel tempo rivelatasi l'autentica anomalia in una struttura altrimenti di matrice internazionalista, in ciò affiancata per quanto possibile dall'Europarlamento, istituito a seguito della prima ondata di democratizzazione del potere anche sovranazionale) nonché il controllo dei comportamenti opportunistici

(Corte per il controllo giuridico su una produzione normativa che, proponendosi un'alta coerenza senza il supporto di una struttura amministrativa propria, non poteva che acquisire il carattere di sovraordinazione; e, ancora una volta, Commissione per la valutazione di *policy*).

Data la complessità e le ambizioni del progetto, ciò a cui i trattati hanno successivamente dato corpo formale è stato l'insieme dei processi di agenda di *policy*, *solution-setting* e di attribuzione delle competenze, necessari a definire gli strumenti concreti di intervento su quegli aspetti del progetto originario (unione doganale; mercato unico per un numero crescente di merci; programmazione della produzione agricola; libera circolazione delle persone, dei lavoratori, ...), o delle esternalità legate alla loro realizzazione (formazione professionale, pre-condizioni per la mobilità, coesione, ambiente, ...) che, di volta in volta, riuscivano ad acquistare il titolo di "problema comune" da affrontare in sede europea attraverso una forma di coordinamento diverso dall'aggiustamento reciproco<sup>30</sup>.

L'attuale struttura, dunque, più che prodotto di un preciso disegno di ingegneria istituzionale appare esito di un processo incrementale (Jachtenfuchs 1997), fatto di consolidamenti successivi di scelte contingenti di *re-scaling* del coordinamento – un processo di cui la variabile indipendente è, secondo la dottrina Monnet, "la soluzione praticabile al problema comune", ossia, originariamente, la costruzione di un mercato unico e funzionante. Questa soluzione-cornice, formalmente inalterata, è rimasta aperta nel tempo, declinandosi in modo pragmatico come risposta ai problemi che, anche mutati in contenuto e *frame* di riferimento, le dinamiche politiche e sociali hanno introdotto nell'arena europea.

L'Europa comune è dunque innanzi tutto un insieme di politiche pubbliche sedimentate nel tempo – un insieme in sé non necessariamente coerente od omogeneo, perché elaborato in modo pragmatico e contingente, in tempi diversi e secondo differenti paradigmi di *policy*, e con una forte tendenza alla dipendenza dal percorso. E, in questo, non si distingue dalla realtà di molti stati tradizionali. Ciò che risulta particolare, invece, è l'infrastruttura istituzionale elaborata per dare corpo a questi processi, e la logica sottostante. Di fronte al fatto che l'eterogeneità interna molto difficilmente sarebbe stata riducibile attraverso le strategie conosciute di *state-building* nazionale, la via d'uscita agli stalli del progetto è stata identificata in un aumento strategico dell'eterogeneità, via allargamenti sia degli stati membri che dei decisori titolati, così da rendere più fluidi i processi di scelta.

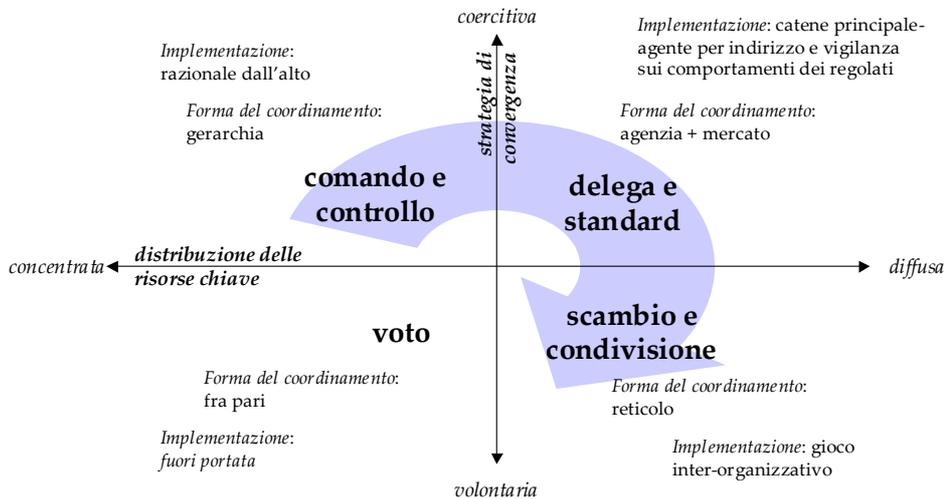
Questa strategia ha interagito, sostenendola, con una doppia significativa trasformazione: degli strumenti necessari a tradurre le preferenze in una soluzione comune come delle modalità di coordinamento attorno al processo di *policy*. La parabola disegnata dal succedersi degli approcci nel rapporto fra regime europeo di *policy* e sistemi di *policy* nazionali – dal "nesting" dell'armonizzazione totale e dell'omogeneizzazione dall'alto al "coupling" della convergenza nel rispetto per l'eterogeneità – racconta una storia in cui l'Europa comune, per estendere l'integrazione settoriale, si affida di volta in volta in

---

<sup>30</sup> In realtà, il progetto si basava anche su una soluzione proposta e non condivisa, la CED, originariamente immaginata come "gamba politica" del processo integrativo. Come molte "non-decisioni" europee, questa soluzione è rimasta latente nell'agenda europea in attesa di una finestra di opportunità, fino alla sua parziale concretizzazione nel II pilastro dell'architettura formalizzata a Maastricht. Il fallimento della parte politica nella fase genetica del progetto di integrazione europea ha avuto effetto anche sulla logica di integrazione della Comunità sopravvissuta, comportando un restringimento notevole delle possibilità di intervento del livello sopranazionale alla sola sfera economica, che rimane la dimensione legittimativa principe per qualunque estensione "ordinaria" delle competenze dell'Unione.

modo più deciso ad uno specifico “meccanismo di coordinamento” (cfr. Grandori 1997): voto, comando-controllo, delega e standard, scambio e condivisione (fig.1 e tab. 2).

Figura 1: Le forme di coordinamento fra regime di policy europeo e sistemi di policy nazionali



Legenda: la freccia indica il percorso da una strategia “nesting” ad una “coupling” di convergenza.

Tabella 2: Meccanismi di coordinamento a confronto

	orizzontali		verticali	
	voto	scambio	comando-controllo	delega + standard
<i>Forma</i>	associazione	reticolo	gerarchia	agenzia (costruzione di mercati regolati da standard)
<i>Obiettivi</i>	condivisi la legittimità degli <i>output</i> deriva dalla legittimità della procedura	condivisi la legittimità degli <i>output</i> è proporzionale all'inclusività del processo di costruzione del consenso	imposti dal vertice la legittimità degli <i>output</i> dipende dalla legittimità del vertice	assegnati dal principale all'agenzia, imposti dall'agenzia ai regolati la legittimità degli <i>output</i> è legata alla loro coerenza con un paradigma d'azione legittimo, ed alla legittimità del processo di delega
<i>Membership</i>	chiusa per status e tendenzialmente omogenea	chiusa ed eterogenea per le <i>community</i> (con tendenza all'omogeneità di interessi e linguaggio), aperta ed eterogenea per i <i>networks</i>	chiusa e potenzialmente eterogenea	dei regolati: aperta, omogenea secondo caratteristiche funzionali
<i>Confini</i>	definiti per statuto, formali	non necessariamente formali; definiti per le <i>community</i> , fluttuanti per i <i>networks</i>	definiti formali	dei regolati: formali e definiti funzionalmente

<i>Punti di forza</i>	alta legittimità e trasparenza formale del processo	capacità di decisioni <i>welfare</i> -superiori condivise Capacità di gestire i cambiamenti ambientali e interi processi di produzione e consegna di beni, incluse le esternalità	capacità di imporre decisioni <i>welfare</i> -superiori, dare forma all'ambiente, sanzionare gli opportunisti	capacità di imporre decisioni <i>welfare</i> -superiori; competenze specifiche, capacità di adeguarsi o anticipare i cambiamenti ambientali, possibilità di sanzionare gli opportunisti dei regolati
<i>Problemi</i>	con unanimità e segmentazione delle <i>issues</i> , solo soluzioni pareto-superiori; comunque alti costi di transazione e processi <i>time-consuming</i> che possono ridurre la capacità di adeguare le soluzioni ai cambiamenti ambientali; basso controllo sulle fasi ed i comportamenti post-decisionali	opacità del processo; per le <i>community</i> : rischio di isteresi; per i <i>network</i> : alti costi di gestione, rischio di fallimento nel coordinamento, bassa possibilità di sanzione dei comportamenti opportunistici dei membri	routinizzazione, tendenza all'isteresi, tendenza a gestire le esternalità attraverso internalizzazione che porta all'elefantiasi, costi di controllo del comportamento dei subordinati	possibile slealtà verso il principale politico, rischio di cattura da parte dei regolati; impossibilità di operare su esternalità fuori settore

Fonte: elaborazione da Grandori (1997).

Il *voto* rappresenta il meccanismo proprio della forma associativa fra pari: tipicamente intergovernativo, a livello europeo si trova come base del coordinamento non solo fra rappresentanti nazionali nel Consiglio dei Ministri, ma anche fra decisori istituzionali entro il metodo comunitario. Con Grandori, il voto rappresenta infatti l'equivalente del prezzo in contesti in cui a fare problema non sia l'interdipendenza nello scambio, ma l'interdipendenza nell'azione collettiva: perciò esso «implica processi di decisione basati su aspettative unilaterali di massimizzazione dell'utilità» (*id.* 1997, 34). Da un punto di vista teorico, il voto genera dunque coordinamenti efficienti quando il suo esercizio si trasformi in giochi sequenziali capaci di ridurre l'opportunismo legato alla comunicazione strategica – il che «include situazioni in cui, a parità di condizioni, gli interessi degli attori siano totalmente opposti, per cui non c'è ragione di comunicare, ma un equilibrio può comunque essere raggiunto attraverso strategie unilaterali *minimax*; e situazioni in cui non c'è alcun conflitto fra interessi, e la strategia dominante di ogni giocatore porta ad un esito pareto-ottimale» (Grandori 1997, 34). In sé, dunque, tale meccanismo è solo in grado di comporre le preferenze di chi lo esercita, ma non di trasformarle; nel contesto europeo questo significa la capacità di formalizzare il consenso attorno ad una coppia problema-soluzione, ma non quella di far emergere un *policy frame* comune. Ciò che lo rende politicamente rilevante è il fatto di essere esercitabile solo da chi detiene una specifica risorsa, ossia il potere di conferire legittimità giuridica ad una coppia problema-soluzione, e quindi garantire la sua giustiziabilità. Nel contesto europeo, tale risorsa è tradizionalmente oligopolio di pochi soggetti titolari (i rappresentanti degli esecutivi nazionali entro il Consiglio dei Ministri e, entro specifiche procedure, l'Europarlamento); perciò, prima che garantire il coordinamento, il voto appare un titolo rilevante perché delimita un nucleo decisionale, quello dei soggetti senza i quali la decisione comunitaria non può essere formalizzata. Portatore di legittimità procedurale, il voto consente quindi di istituzionalizzare in modo forte obiettivi ed eventualmente modalità di convergenza fra sistemi domestici di *policy* – ma solamente nel momento in cui il regime comune, o quantomeno il *frame*, siano già condivisi. Il

meccanismo, peraltro, in sé non possiede capacità strumentali particolari, per cui l'implementazione rimane al di fuori della sua portata<sup>31</sup>. Per rendere operativo il contenuto, il voto in qualche modo deve quindi ricollegarsi ad altre modalità di coordinamento.

Il *comando-controllo* appare il complemento classico cui affidare la messa in pratica di una politica, non solo entro il livello nazionale ma anche nel coordinare regime europeo e sistemi settoriali domestici: una volta definito il *frame* comune, strumenti dettagliati nell'imporre comportamenti specifici che lo rendano operativo in modo omogeneo nello spazio europeo appartengono infatti all'approccio di armonizzazione totale. Ma questi strumenti, per quanto in linea di principio efficaci nel normalizzare l'eterogeneità dei sistemi su cui si impongono, sono in realtà esposti a fallimento: per gli alti costi di controllo sull'implementazione che addossano ai controllori europei; per la particolare struttura della *polity* comune, che spesso delega l'efficacia della coercizione a strutture sostanzialmente sotto il controllo degli stessi poteri responsabili dell'implementazione; per la sostanziale caduta di legittimità che un ripetuto ricorso a sanzioni riverbera sulla *policy* (Majone 1996b). Il comando-controllo, di fatto, sembra probabile funzioni allora solamente quando la soluzione sia già condivisa, la messa in opera relativamente semplice, ed il problema resti quello di rafforzare entro i sistemi domestici gli incentivi verso comportamenti coerenti con le prescrizioni del regime europeo – dunque, quando si tratti di misure di integrazione negativa, oppure positiva ma in settori in cui le soluzioni domestiche di *policy* non siano particolarmente consolidate. In caso contrario, la presenza di reticoli e comunità sleali verso il *frame* europeo ed impegnati a difendere il regime domestico può facilmente prodursi in un depotenziamento degli strumenti, e finire per delegittimare la stessa soluzione comune, la politica e, per estensione, l'autorità che la impone.

Quanto più le politiche europee, per completare il programma originario, si espandono a sovrapporsi e coordinare le funzioni caratterizzanti dei poteri pubblici nazionali (dalla semplice regolazione economica a quella sociale, allo sviluppo, alla redistribuzione), tanto più tendono ad impattare sulle configurazioni sociali che attorno ad essi si sono consolidate, e tanto più appare elevato il rischio che, affidandosi al comando-controllo, il fallimento nell'implementazione si ripercuota in una delegittimazione dei decisori europei. Perciò il rapporto fra regime europeo e sistemi settoriali domestici deve cercare ancoraggi diversi, a meccanismi di coordinamento che permettano un'implementazione sperabilmente di successo, e che di conseguenza garantiscano l'impegno dei giocatori chiave entro le *policy communities* nazionali verso il *frame* comune. È questa logica che può spiegare la sempre maggiore apertura del processo decisionale formale a soggetti diversi dai detentori della semplice risorsa legislativa, ed insieme la tendenza a demandare alle fasi post-legislative la messa a punto delle modalità di implementazione.

Nel tentativo di ridefinire in senso transnazionale le coalizioni domestiche e guadagnare consenso per le soluzioni europee, le strategie di coordinamento sono state così affidate a logiche di *agenzia*, che in presenza di *frames* condivisi costruisce relazioni di mercato fra sistemi di *policy* nazionali, attraverso *standard* negoziati con i giocatori domestici chiave; e, dove i *frames* comuni siano deboli, attraverso i soli *reticoli*. E questo ha mutato decisamente la distribuzione dell'autorità entro i diversi campi di *policy*, trasformando gli implementatori in co-decisori e l'implementazione in una parte significativa (e negoziale)

---

<sup>31</sup> La stessa Commissione ha esplicitato questo limite nel libro bianco sulla *governance*, sostenendo che «l'atto normativo è soltanto parte di una più ampia soluzione» (Commissione 2001, 21).

del processo di disegno della soluzione e di ridefinizione dei *frames* a partire dai loro contenuti.

L'Europa comune è dunque un regime in cui le politiche comuni rappresentano la variabile indipendente, da cui derivano gli assetti istituzionali secondo razionalità prossime a quelle di "MLG Tipo II" che però, per coerenza e *path dependency* rispetto all'impostazione originaria del progetto europeo, considerano la dimensione sovranazionale definita dai confini del mercato unico come il tetto delle possibili dimensioni scalari. Entro questo spazio ed al di sotto dell'apparente frammentazione di attori, arene e processi, emerge inoltre una unificante logica costituzionale: quella del "governo misto", che trova paternità nobili nell'Inghilterra della Gloriosa Rivoluzione inglese e di Locke, e in «un ideale di equilibrio dei poteri, una vera e propria *balance of powers* fra tre realtà sociali e politiche (il re, la nobiltà, il terzo stato), la quale impedisse che una di esse potesse imporre la propria egemonia, perché tutte partecipavano al supremo potere e solo il loro accordo (...) poteva dare luogo ad una legge valida» (Matteucci 1993, 49; cit. in Majone 2003, 24). Solo che qui le realtà di riferimento sono spesso più di tre, in rapporto alla *issue* in discussione, e sono "politiche" perché detengono risorse rilevanti per far funzionare le soluzioni.

L'Unione europea celebra dunque la cesura fra disegno costituzionale e dimensione democratica indicata da Majone, ma non perché presupponga una divisione del lavoro fra soluzioni efficienti a livello europeo e soluzioni democratiche a livello nazionale: piuttosto, perché la dimensione democratica si realizza all'interno delle dinamiche di *policy*, e nelle modalità pluraliste della *voice* attraverso mobilitazione e costruzione di reticoli transnazionali di *policy* (Tarrow 2005). È infatti nelle politiche comuni, e per ogni specifico "pubblico di *policy*", che il sistema europeo si propone di essere legittimo: rispetto all'*output*, per quanto dimostra di essere capace di fornire risposte che quel pubblico considera "migliori"; rispetto all'*input*, nella misura in cui il *policy-making* si apre a tenere in considerazione le diverse declinazioni di interesse generale o particolare di cui i molti co-decisorio sono portatori (cfr. tab. 1); rispetto all'*accountability* secondo logiche madisoniane, per quanto le scelte di *policy* risultano giustiziabili, informate alla trasparenza, soggette a valutazione, e rispondenti al criterio di fornire ragioni (Benz 2003b). L'Unione, dunque, non è né sembra poter essere nell'insieme una «società politica»<sup>32</sup> (Héritier 1999b, 279); lo è però rispetto ai processi ed entro gli universi di *policy* che lo costituiscono, secondo le modalità rese possibili da tale struttura.

In questo senso, l'UE non è una forma democratica o internazionale consolidata: ma, come "Sfera d'Autorità", rappresenta un esempio affatto isolato di un fenomeno più ampio di ristrutturazione dell'autorità pubblica, che interagisce con le trasformazioni cui vanno soggetti altri centri di autorità – nazionali, subnazionali, internazionali; interni ed esterni ai suoi confini (Hajer e Wagenaar 2003).

## 5. Conclusioni.

È possibile a questo punto riprendere la definizione originaria di Hix (1998) e ridefinire gli elementi caratteristici dell'approccio "nuova governance". In questa prospettiva,

---

<sup>32</sup> Ossia uno spazio sociale in cui «la *polity* si organizza precisamente per esercitare controllo sul potere pubblico e l'apparato dello stato (attraverso...) partiti politici, elezioni, regole elettorali, leadership politiche, alleanze interpartitiche, e legislature – grazie ai quali la società si costituisce politicamente per selezionare e monitorare il governo democratico» (Linz e Stepan 1996, 8, cit. in Héritier 1999b, 279).

l'Unione: (i) trova nelle politiche pubbliche la dimensione primaria di esistenza e dunque di analisi, che perciò include tutti i soggetti rilevanti per le diverse fasi del *policy-making* secondo le configurazioni che di volta in volta si generano; (ii) presuppone l'interdipendenza fra attori, ma il livello di policentrismo e di orizzontalità fra loro dipende dai meccanismi di coordinamento che di volta in volta adottati nelle diverse fasi del *policy-making* e nelle diverse aree di *policy*; (iii) è tradizionalmente legata alle *efficient policies*, ma appare potenzialmente in grado di sostenere anche *redistributive policies* nel momento in cui riuscisse a riconfigurare i sistemi domestici attorno ad una soluzione comune; (iv) il successo dei suoi *policy-making* dipendono dall'esistenza di *policy frames* condivisi, elaborati attraverso *problem-solving* che, per quanto settoriali, appaiono ad alta salienza politica – non solo perché vi giocano i *cleavages* definiti da Marks e Hooghe, ma perché comunque le *policy* riguardano sempre, con Lasswell, «chi ottiene cosa, quando e come», e perciò sono in sé sempre altamente politiche; (v) la legittimità è delle politiche prima che del sistema in sé, e perciò si fonda sulla capacità di fornire risposte più adeguate ad un problema condiviso, sul consenso per quella coppia problema-soluzione, e su un protocollo procedurale di matrice madisoniana per mettere a punto quella coppia.

L'approccio di "nuova governance", dunque, restituisce dell'Europa comune un modello: non tanto di uno Stato più o meno postmoderno, ma di una Sfera d'Autorità sviluppata attorno ad un programma specifico, di matrice economica ma neo-istituzionale nella sua declinazione, in cui l'obiettivo che ne fonda la ragion d'essere, il mercato comune, è visto come un'istituzione multidimensionale che va costruita.

Perciò, la materia di cui questo regime si compone, e che ne definisce l'esistenza, è fatta delle politiche pubbliche di volta in volta create per dare forma e corpo al progetto – perché è nel processo concreto, di delimitazione di un problema "europeo" e di accoppiamento a soluzioni comuni, che si definiscono sia i confini dello spazio politico e sociale collettivo, sia l'architettura istituzionale necessaria e praticabile per dare ordine a quello spazio. E poiché gli spazi che costruiscono le *policy* come universi politici sono irriducibilmente eterogenei, e già possiedono una struttura conferita da soluzioni domestiche preesistenti e consolidate, il successo o il fallimento dell'Europa comune si gioca sul terreno del *policy change* – ossia sulla capacità di disarticolare le strutture socio-politiche a difesa delle soluzioni preesistenti e di riarticolargli attorno a nuove soluzioni comuni.

Agganciare i sistemi nazionali di *policy* ad una definizione condivisa e diversa del problema, ed indurre i loro attori a comportamenti coerenti – fra loro, e rispetto ad uno standard comune o a prestazioni auspiccate –, comporta di conseguenza una forte dose di eclettismo istituzionale, e rischi concreti: di fallimento se le strategie di coordinamento offrono (dis)incentivi poco efficaci; di bassa coerenza complessiva se le diverse politiche agiscono secondo logiche contraddittorie. La soluzione ad entrambi i rischi appare dipendere dalla capacità della Commissione di costruire e dare corpo a discorsi coerenti ma innovativi attorno al progetto originario, attraverso una combinazione di imprenditorialità di *policy*, ideazionale, e di *networking*. In questo modo diventerebbe possibile per l'Europa comune dare corpo a politiche che siano insieme "buone" e "giuste": non attraverso imposizione sull'eterogeneità – dunque affidandosi al comando-controllo – quanto permettendo i collegamenti fra *policy issues* e quindi fra *policy networks* che portano all'emergere di nuove politiche o a revisioni di politiche preesistenti. In questo senso, l'allineamento dei cicli di programmazione di una molteplicità di

*Europolicies* previsto per il 2013 – budget, coesione, agricoltura per ricordarne solo alcune – può rappresentare una finestra di opportunità particolarmente interessante e fruttuosa. Non è dunque per ragioni di ingegneria istituzionale, ma per l'assenza di un progetto forte, capace di catalizzare il consenso e indirizzare il cambiamento, e di un soggetto che se ne faccia imprenditore, che l'Europa comune potrebbe nel prossimo futuro essere destinata all'obsolescenza.

**Riferimenti bibliografici**

- Ansell, C. (2000), "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe", *Governance*, 13, pp. 303-33.
- Balme, R. e Chabanet, D. (2002), "Introduction: Action collective et gouvernance de l'Union Européenne", in Balme R., Chabanet D. e Wright V. (a cura di), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Politiques, pp. 1-70.
- Barbalet, J.M. (1988), *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, Milton Keynes, Open University Press.
- Bauer, M.W. (2002), "The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas?", *Public Administration*, 80, pp. 769-789.
- Benz, A. (2000), "Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional and Federal Studies*, 10, pp.21-44.
- Benz, A. (2003a), "Compounded Representation in EU Multi-level Governance", in Kohler-Koch (a cura di), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford UP, pp. 82-110.
- Benz, A. (2003b), "Policy-making and Accountability in Multi-Level Governance", *Arbeitspapiere aus der Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen "polis-Hefte"*, [http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/Policy-making and Accountability in EU Multilevel Governance.pdf](http://www.fernuni-hagen.de/POLALLG/Policy-making%20and%20Accountability%20in%20EU%20Multilevel%20Governance.pdf).
- Bulmer, S.J. (1998), "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market", *Journal of European Public Policy*, 5, pp. 365-86.
- Caporaso, J.A. (1996), "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", *Journal of Common Market Studies*, 34, pp. 29-52.
- Cass, D.Z. (1992), "The Word That Saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers Within the European Community", *Common Market Law Review*, 29, pp. 1107-36.
- Citi, M. e Rhodes, M. (2006), "New Modes of Governance in the EU: A Critical Survey and Analysis", in Jørgensen, K.E., Pollack, M. e Rosamond B. (a cura di), *Handbook of European Union Politics*, Londra, Sage, in corso di pubblicazione.
- Commissione (2001), "La governance europea. Un libro bianco", COM (2001)428 def., <http://www.europa.eu.int/comm/governance/images/pdf1.gif>.
- Crozier, M. (1987), *Etat modeste, état moderne. Stratégie pour un autre changement*, Parigi, Éditions Fayard.

- De la Porte, C., Pochet, P. e Room, G. (2001), "Social Benchmarking, Policy-Making, and the Instruments of New Governance in the EU", paper presentato alla European Community Studies Association Conference, Madison, 31 maggio-2 giugno.
- Dehousse, R. (2002), "Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance", *Jean Monnet Working Papers* 2/02, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020201.html>.
- Donahue, J.D. (1996), *Disunited States*, New York, Basic Books.
- Dorf, M. e Sabel, C. (1998), "A Constitution of Democratic Experimentalism", *Columbia Law Review*, 2, pp. 267-473.
- Dryzek, J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford UP.
- Dunsire, A. (1993), "Modes of Governance", in Kooiman, J. (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londra, Sage, pp. 21-34.
- Eberlein, B. e Kerwer, D., 2002, "Theorising the New Modes of European Union Governance", *EloP* 6, 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>.
- Ehlermann, C.-D. (1987), "The Internal Market Following the Single European Act", *Common Market Law Review*, 24, pp.361-404.
- Eising, R. e Kohler-Koch, B. (1999), "Introduction. Network Governance in the European Union", in Kohler-Koch, B. e Eising R. (a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 3-13.
- Epstein, P. (1997), "Beyond Policy Community: French Agriculture and the GATT", *Journal of European Public Policy*, 4, pp. 355-72.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M. (2003), "European Integration and National Social Sovereignty: Changing Boundaries, New Structuring?", *Comparative Political Studies*, 36, pp. 611-652.
- Ferrera, M. (1993), *Modelli di solidarietà: politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino.
- Ferrera, M. (1998), "The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity", in Rhodes, M. e Mény, Y. (a cura di), *The Future of European Welfare*, Londra, Macmillan, pp. 81-97.
- Føllesdal, A. (2006), "EU Legitimacy and Normative Political Theory", in Cini, M. e Bourne, A.K. (a cura di), *European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 151-173.

- Garrett, G. e Weingast, G. (1993), "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in Goldstein, J. e Keohane, R. (a cura di), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell UP, pp. 173-206.
- Giuliani, M. (2004), "Il deficit democratico nell'Unione", *il Mulino*, 2, pp. 341-51.
- Grandori, A. (1997), "Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models", *Journal of Management and Governance*, 1, pp.29-47.
- Haas, P.M. (1992), "Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46, pp. 1-35.
- Habermas, J. (1997), *Between Facts and Norms*, Cambridge, Polity Press.
- Hajer, M. e Wagenaar, H. (2003), "Introduction", in id., *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge UP, pp. 1-32.
- Héritier, A. (1996), "The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork", *Journal of European Public Policy*, 3, pp. 149-67.
- Héritier, A. (1999a), *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge UP.
- Héritier, A. (1999b), "Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective", *Journal of European Public Policy*, 6, pp. 269-82.
- Héritier, A. (2002), "New Modes of Governance in Europe: Policy-making Without Legislating?", in id. (a cura di), *Common Goods*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 185-206.
- Hix, S. (1998), "The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and its Rivals", *Journal of European public Policy*, 5, pp. 38-65.
- Hooghe, L. e Marks, G. (1997), "The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration", *European Integration online Papers* 1(004), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm> .
- Hooghe, L. e Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Jachtenfuchs, M. (1997), "Democracy and Governance in the European Union", *European Integration online Papers* 1(002), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm> .

- Jachtenfuchs, M. e Kohler-Koch, B. (2004), "Governance and Institutional Development", in Diez, T. e Wiener, A. (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford UP, pp.97-115.
- Jacqué, J.-P. (1995), "La Constitution de la Communauté Européenne", *Révue Universelle des Droits de l'Homme*, 7, pp. 397-424.
- Jessop, B. (1992), "From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State", *Lancaster Regionalism Group WP*, n.45, Lancaster, University of Lancaster.
- Joerges, C. (1999), "'Good Governance' through Comitology?", in Joerges, C. e Vos E. (a cura di), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart Publishing, pp. 309-338.
- Joerges, C. e Neyer, J. (1997), "Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving. European Comitology in the Foodstuffs Sector", *Journal of European Public Policy*, 4, pp. 609-25.
- Kassim, H. (1997), "French Autonomy and the European Union", *Modern and Contemporary France*, 5, pp. 167-80.
- Keck, M. E e Sikkink, K. (1998), *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kenis, P. e Schneider, V. (1991), "Policy Network and Policy Analysis: Scrutinising a New Analytical Toolbox", in Marin, B. e Mayntz, R. (a cura di), *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francoforte, Campus, pp. 25-59.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins.
- Knill, C. e Lenschow, A. (2003), "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation", *EIoP*, 7(1), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm> .
- Kohler-Koch, B. (1999a), "The Evolution and Transformation of European Governance", in Kohler-Koch, B. e Eising, R. (a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 14-35.
- Kohler-Koch, B. (1999b), "Europe in Search of Legitimate Governance", *Arena WP*, 99/27, [http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_27.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm) .
- Kohler-Koch, B. (2002), "European Networks and Ideas: Changing National Policies?", *EIoP*, 6(6), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006a.htm> .
- Kohler-Koch, B. (2003), "Interdependent European Governance", in id. (a cura di), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford UP, pp.10-23.

- Kohler-Koch, B. (2005), "European Governance and System Integration", *European Governance Papers* n. C-05-01, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf>.
- Laffan, B., O'Donnell, R. e Smith, M. (2000), "Governance", in id., *Europe's Experimental Union*, Londra, Routledge, pp. 73-100.
- Linz, J.J. e Stepan, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimora, Johns Hopkins University Press.
- Lord, C. (2004), "New Governance and Post-Parliamentarism", *POLIS WP*, 5, University of Leeds, <http://www.leeds.ac.uk/polis/research/pdf/wp5lord.pdf>.
- Lord, C. e Magnette, P. (2004), "E Pluribus Unum? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU", *Journal of Common Market Studies* 42, pp. 183-202.
- Magnette, P. (2003), "European Governance and Civic Participation: Beyond Élitist Citizenship?", *Political Studies*, 51, pp. 144-60.
- Majone, G. (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, 17, pp. 77-101.
- Majone, G. (1996a), *Regulating Europe*, Londra, Routledge.
- Majone, G. (1996b), "Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions", European University Institute WP RSC, 96(57), [http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/96\\_57.html](http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/96_57.html).
- Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policies*, 17, pp. 139-67.
- Majone, G. (1998), "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, 4, pp. 5-28.
- Majone, G. (2001a), "Non-Majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, pp. 57-86.
- Majone, G. (2001b), "Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance", *European Union Politics*, 2, pp. 103-122.
- Majone, G. (2002), "International Economic Integration, National Autonomy, Transnational Democracy: An Impossible Trinity?", *EUI RSC WP*, 2002/48, [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02\\_48.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_48.pdf).
- Majone, G. (2003), "Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea", *Stato e mercato*, 67, pp. 3-38.

- March, J.G. e Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Marks, G. (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in Cafruny, A. e Rosenthal, G. (a cura di), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 391-410.
- Marks, G. (1996), "Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy", in Hooghe, L. (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford UP, pp. 388-422.
- Marks, G. e Hooghe, L. (2000), "Optimality and Authority: A Critique of Neo-Classical Theory", *Journal of Common Market Studies*, 38, pp. 795-816.
- Marks, G. e Hooghe, L. (2004), "Contrasting Visions of Multi-level Governance", in Bache, J. e Flinders, M. (a cura di), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 15-30.
- Marks, G., Hooghe, L. e Blank, K. (1996), "European Integration Since the 1980s. State-Centric Versus Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, pp. 343-378.
- Matteucci, N. (1993), *Lo Stato moderno*, Bologna, il Mulino.
- Mazey, S. e Richardson, J. (1994), "The Commission and the Lobby", in Edwards G., Spence D. (a cura di), *The European Commission*, Londra, Longman, pp. 169-201.
- Mazey, S. e Richardson, J. (2001), "Interest Groups and the EU Policy-Making", in Richardson, J. (a cura di), *European Union. Power and Policy-making*, Londra, Routledge, pp. 217-37.
- Moe, T. M. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organisation*, 6, pp. 213-53.
- Moravcsik, A. (1993), "Preferences and power in the European Community", *Journal of Common Market Studies*, 31, pp. 473-524.
- Moore, M.H. (1988), "What Sort of Ideas become Public Ideas?", in Reich, R.B. (a cura di), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 55-83.
- Neyer, J. (2003), "Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 41, pp. 687-706.
- O'Connors, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the Welfare State*, Cambridge, Polity Press.
- Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Londra, Macmillan.

- Ostrom, V. e Ostrom, E. (1999; I ed: 1977), "Public Goods and Public Choices", in McGinnis, M. (a cura di), *Policentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Michigan, Michigan University Press, pp. 75-105.
- Ostrom, V., Tiebout, C. e Warren R. (1961), "The Organisation of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review*, 55, pp. 831-42.
- Peterson, J. (1995), "Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", *Journal of European Public Policy*, 2, pp.69-93.
- Pierre, J. (2000), "Conclusions: Governance beyond State Strength", in id. (a cura di), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford UP, pp. 241-46.
- Pizzetti, F.G. (2005), "Trattato 'costituzionale' europeo e ordinamenti costituzionali nazionali: profile di un rapporto circolare di continua e reciproca 'relazione-integrazione'", *I Filangieri*, 1, pp. 3-55.
- Pollack, M.A. (2000), "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, 38, pp. 519-38.
- Radaelli, C.M. (2000), "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, 13, pp. 25-43.
- Radaelli, C.M. (2003), "The Code of Conduct Against Harmful Tax Competition: Open Method of Coordination in Disguise?", *Public Administration*, 81, pp. 513-531.
- Regonini, G. (1990), "La politica delle pensioni", in Dente, B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 349-66.
- Regonini, G. (1995), "Partiti e pensioni: legami mancanti", in Cotta, M. e P. Isernia (a cura di), *Un gigante dai piedi d'argilla. Partiti, risorse e politiche nella crisi italiana*, Bologna, il Mulino, pp. 73-139.
- Regonini, G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Regonini, G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", *Stato e mercato*, 73, pp. 3-31.
- Reif, K. e Schmitt, H. (1980), "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8, pp. 3-44.
- Rein, M. e Schön, D. (1991), "Frame-Reflective Policy Discourse", in Wagner, P. (a cura di), *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge, Cambridge UP, pp.262-89.

- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance*, Philadelphia, Open University Press.
- Richardson, J. (1996), "Policy-making in the EU", in Richardson J. (a cura di), *European Union: Power and Policy Making* (I ed.), Londra, Routledge, pp.3-23.
- Richardson, J. (2000), "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, 48, pp. 1006-25.
- Richardson, J. (2001), "Policy-Making in the EU. Interest, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup", in id. (a cura di), *European Union: Power and Policy-making* (II ed.), Londra, Routledge, pp.3-26.
- Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave.
- Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", in Rosenau, J. N. e Cziempiel, E.O. (a cura di), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge UP, pp.1-29.
- Rosenau, J.N. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge UP.
- Rosenau, J.N. (2000), "Change, Complexity and Governance in a Globalizing Space", in Pierre, J. (a cura di), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford UP, pp.167-200.
- Rosenau, J.N. (2004), "Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch", in Bache, I. e Flinders, M. (a cura di), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford UP, pp.31-48.
- Sandholtz W. e Stone Sweet, A. (a cura di) (1998), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Sbragia, A. (2000), "The European Union as a Coxswain: Governance by Steering", in Pierre J. (a cura di), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford UP, pp.219-40.
- Scharpf, F.W. (1997), *Games Real Actor Plays*, Boulder, Westview.
- Scharpf, F.W. (2002a), "Verso una teoria della *multi-level governance* in Europa", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 11-42.
- Scharpf, F.W. (2002b), "The European Social Model: Coping With the Challenge of Diversity", *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 645-70.
- Sebenius, J.K. (1992), "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities", *International Organisation*, 46, pp. 323-65.

- Seidman, H. e Gilmour, R. (1986, VI ed.), *Politics, Position and Power. From the Positive to the Regulatory State*, Oxford, Oxford University Press.
- Shapiro, M. (1992), "The Giving-Reason Requirement", *The University of Chicago Legal Forum*, pp.180-220.
- Simon, D. (1997), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF.
- Smismans, S. (2004), "EU Employment Policy: Decentralization or Centralization through the Open Method of Coordination", *EUI Working Paper*, 98/1.
- Streek, W. e Schmitter, P.C. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market", *Politics and Society*, 19, pp. 133-164.
- Tarrow, S. (2005), *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walton, R. e McKersie, R. (1965), *A Behavioral Theory of Labour Negotiations*, New York, McGraw Hill.
- Wessels, W. (1997), "An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies*, 35, pp. 267-99.
- Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Zahariadis, N. (2002), "Rethinking European Integration in the Competition Domain: A Public Policy Approach", *Policy Studies Journal*, 30, pp. 229-39.