

## La Commissione Europea e il tema della legittimità politica nel *Libro bianco sulla governance europea*

**Alessandro Arienzo**

L'uso ricorrente del termine *governance* nei più disparati ambiti istituzionali e politici, lungi dall'essere il frutto effimero di una nuova moda, è un segno evidente dei profondi mutamenti nei modi di intendere e praticare il *policy-making* nelle contemporanee democrazie elettive, rappresentative e maggioritarie. Sviluppi che Colin Crouch ha riassunto nella categoria di post-democrazia e che spingono Ralph Dahrendorf a sostenere che se «siamo già entrati in una fase che potremmo definire “il dopo-democrazia” .... questo non ci esime, anzi ci obbliga, a lavorare alla costruzione di una “nuova democrazia» (DAHRENDORF, 2001:4; CROUCH, 2003). Il contesto tematico nel quale si svolge il confronto sulla *governance* è ampio e variegato: gli sviluppi propri della globalizzazione economica; le difficoltà dello Stato-Nazione organizzato su base territoriale e la ridefinizione della sovranità politica; il ruolo delle istituzioni sovranazionali ed il deficit democratico di cui soffrono le istituzioni pubbliche nazionali e internazionali; la centralità assunta dalle nuove tecnologie comunicative ed il dibattito relativo al sorgere di una società civile mondiale; l'esplosione di problemi ambientali ed etici nuovi che coinvolgono la totalità del pianeta. In questo contesto, le politiche di *governance* si propongono come strumenti politici innovativi capaci di superare le difficoltà della tradizionale dialettica democratico-parlamentare e rappresentativa su base nazionale. Da un lato - e particolarmente nell'UE - si ritiene di poter dare maggiore voce alla società civile; dall'altro lato, si vogliono attivare competenze e saperi molteplici più consoni alla complessità delle sfide proposte dal nuovo millennio. La scommessa, più o meno esplicita, è quella di strutturare in modo nuovo il rapporto tra efficienza amministrativa, efficacia politica e legittimità, così come quello tra necessità del *problem-solving* e bisogno di partecipazione. Certamente, ad oggi la natura degli strumenti di *governance* è ancora incerta e problematica. In particolar modo, restano da configurare con maggiore chiarezza i modelli di legittimità democratica di cui tali strumenti si dotano o ritengono di dotarsi. Allo stesso modo, sono ancora da comprendere le trasformazioni che essi apportano alla complessiva architettura della sovranità politica così come è andata articolandosi nel moderno stato territoriale. Quest'insieme di processi e di strutture decisionali restano profondamente sfuggenti, così come ancora poco definite sono le pratiche concrete, i meccanismi e i dispositivi che ne costituiscono l'ossatura.

Tra le realtà politico-istituzionali che nel proprio percorso di sviluppo hanno maggiormente puntato sulla *governance* - sia come uno strumento per l'accrescimento della propria efficacia operativa, sia come il complesso dei processi idonei a ridurre il deficit democratico delle proprie istituzioni - c'è l'UE. Nel tentativo di costruzione di un'effettiva unione politica e nello sforzo di stabilire un legame più forte tra i cittadini e le sue istituzioni, essa ha individuato nelle politiche di *governance* un percorso utile a garantire una maggiore legittimità al suo operato ed allargare la base democratica del proprio spazio pubblico-politico. Ciò è tanto più rilevante in quanto le modalità attraverso le quali la Commissione tenta di gettare un ponte tra la sua opera di governo e la base democratica e di legittimità di cui i suoi percorsi devono dotarsi costituiscono una delle proposte più rappresentative e rilevanti nel panorama dei contemporanei percorsi della *governance*. In tal senso, è importante indagare il nesso che lega i processi di costruzione di un'unione politica e i problemi posti dalla legittimità di cui dispongono le sue diverse istituzioni.

Questo breve lavoro intende allora mostrare alcuni caratteri e il senso dei documenti prodotti dalla Commissione Europea a partire dalla pubblicazione nel luglio del 2001 del *Libro bianco sulla*

*governance europea*. In questo documento sono definiti i principi a partire dai quali ri-articolare il processo di *policy-making* europeo: in altre parole, quel processo di implementazione ed attuazione delle politiche da parte di quell'organo che viene definito - forse impropriamente - l'esecutivo europeo. Il testo costituisce una proposta di riforma degli strumenti di presa della decisione politica e rappresenta il tentativo da parte della Commissione di acquisire legittimità, fiducia e consenso da parte dei cittadini europei. Tuttavia, per le sue profonde implicazioni, questo tentativo sembra essere in dissidio - quando non esplicitamente in conflitto - sia con la più tradizionale legittimità democratico-rappresentativa di cui sono dotate le altre istituzioni europee, quali il Parlamento ed il Consiglio dei Ministri, sia con le esigenze di partecipazione al governo dell'Europa che emergono come richiesta forte da parte di organizzazioni e istituti della cosiddetta società civile. Proprio la qualità e la natura della legittimità politica che appartiene ai diversi organi che compongono l'Unione hanno uno spazio di enorme rilievo nel dibattito sulle istituzioni e sugli organismi europei. In primo luogo, esso evidenzia il conflitto in atto, nei percorsi di costruzione ed ampliamento dell'unione politica europea, tra i poteri rappresentati dalle sovranità statali ed il nucleo nascente di potere esecutivo sovranazionale collocato in gran parte nella Commissione. Sotto quest'aspetto, il *Libro bianco* sembra esprimere il tentativo da parte di quest'ultima di allargare e rendere più autonomi i margini di esercizio del proprio potere su una scala macroregionale, erodendo l'ancora ampio margine di autonomia esecutiva dei governi nazionali.

In secondo luogo, esso lascia emergere il contrasto tra le esigenze di partecipazione, i moduli della legittimità democratica per via rappresentativa e le procedure di quella diversa legittimità esecutiva (*output legitimacy*) che sembra essere al centro della *governance* della Commissione (SCHARPF, 1997; REICH, 1997). Al fine di garantirsi il supporto e la fiducia della cittadinanza europea, quest'ultima ha individuato come obiettivo prioritario quello di dotarsi di strumenti nuovi di legittimità politica dalla natura consensuale non potendo, o volendo, darsi quella *representative legitimacy* che ne accentuerebbe la dipendenza dal mondo della politica e ne condizionerebbe l'autonomia esecutiva. Del resto, a suo modo di vedere, l'ostacolo principale alla costruzione di un'autorità esecutiva sovranazionale è costituito oggi proprio dalla mancanza di fiducia verso il suo operato da parte di una cittadinanza che attribuisce maggiore credito e responsabilità più chiare al Parlamento ed al Consiglio dei Ministri, in ragione del mandato popolare che questi ricevono attraverso i tradizionali meccanismi elettivi.

In terzo luogo, esso ci permette di individuare nel progetto di riforma della *governance* europea definito dalla Commissione - e in parte accolto in alcuni punti dalla bozza di trattato che avrebbe dovuto istituire la futura costituzione per l'Europa - un'immagine volutamente ambigua della società civile che se da un lato è genericamente *pre/scritta* in termini universalistici, dall'altro lato, è chiamata a partecipare al processo di attuazione delle politiche europee a partire da connotati di tipo funzionalistico. Per tale motivo, l'ampliamento della partecipazione democratica - di cui pure si vanta il *Libro bianco* - assume la forma di una consultazione di pareri esperti e di gruppi d'interesse e quella del supporto o della *partnership* da parte di attori molteplici nell'attuazione di quanto è già deciso o preliminarmente programmato.

Infine, la problematicità dovuta all'esistenza di conflitti di natura politico-ideologica, di conflitti di riconoscimento e di una più generale conflittualità sociale, che pure attraversa il processo di costruzione dell'unione politica europea, viene elusa e negata dalla natura dei dispositivi di *problem-solving* politico amministrativo e di negoziazione (*bargaining*) tra gli interessi che s'intendono favorire.

In via preliminare, è importante svolgere una premessa: uno sguardo più ampio sul tema della legittimità politica delle istituzioni, e che quindi non si limiti a quanto emerge dal dibattito sulla *governance* della Commissione ma che coinvolga anche i temi propri dei dibattiti propri del *multilevel constitutionalism*, della *network governance* e della sussidiarietà, offrirebbe della realtà europea un'immagine più articolata di quella che compare in questo breve lavoro. Tuttavia, il ruolo svolto dal *Libro bianco* nel dibattito contemporaneo è certamente tra i più rilevanti ed ha fatto emergere temi di rilievo sui quali è necessario soffermarsi. Il *Libro bianco sulla governance*

europa, pubblicato nel 2001 (COM, 2001), è stato preceduto da un documento preparatorio il cui titolo - in italiano - è *Un libro bianco sul sistema di governo europeo. Approfondire la democrazia nell'unione europea*. In esso emergeva la proposta di impegnarsi per delineare i caratteri e i principi generali del processo di costruzione di nuove forme di governo per l'Europa. Rifacendosi esplicitamente al documento *On Our Global Neighbourhood* (C.G.G., 1997), la Commissione mostrava di volere accogliere il suggerimento a darsi regole chiare che potessero offrirle maggiore consenso e che trovassero «effettiva applicazione su scala planetaria, anche in mancanza di un governo mondiale» (SEC, 2000: 3). Prospettando un sistema di governo multilivello strutturato sui principi di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza grazie ai quali poter concretamente affrontare il problema della democrazia e del *deficit democratico* di cui era stata più volte accusata, la Commissione sottolineava come «la riforma dei metodi di governo europeo s'inquadra a tutti gli effetti nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea» (SEC, 2000: 4). La *governance* del *Libro bianco* nasce da questi presupposti e si presenta in primo luogo come la trasformazione delle procedure esecutive ed amministrative dell'Unione; la riforma, in altre parole, dei suoi processi decisionali e non delle sue forme istituzionali. In tal senso, appare indicativo che nel *Libro bianco* la *governance* sia definita come «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza» (COM, 2001: 8). L'obiettivo dichiarato era quello di adottare per il governo dell'Unione «un'impostazione meno verticistica... integrando in modo più efficace i mezzi d'azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo» (COM, 2001: 4). Pertanto, i mutamenti proposti vanno nella direzione di garantire l'apertura delle politiche europee ai cittadini, sia attraverso l'attribuzione di un più ampio ruolo consultivo alle parti sociali, sia offrendo una maggiore informazione sui percorsi dell'Unione.

E' forse utile indicizzare sinteticamente gli obiettivi di una riforma che, a parere della Commissione, dovrebbe:

a) rendere più efficaci le politiche e gli strumenti di normazione e di legislazione europei. Ed a tal fine essa s'impegna a diversificare gli strumenti a propria disposizione, a semplificare il diritto comunitario, ad utilizzare maggiormente il parere degli esperti, a fissare i criteri per istituire nuove agenzie di regolazione ed a definire il contesto giuridico nel quale queste dovranno operare;

b) promuovere la partecipazione della cittadinanza europea ai processi di *policy-making* e di *policy-formulation*. In tal senso, la Commissione intende stabilire *standards* e buone pratiche di consultazione sulle proprie politiche ed a favorire l'istituzione di accordi di partenariato e collaborazione con attori extra e para-istituzionali nell'attuazione delle proprie politiche;

c) avviare un ripensamento complessivo del ruolo delle istituzioni europee - particolarmente per quanto concerne l'esecutivo - capaci di garantire una maggiore coerenza alle politiche attuate, stabilire responsabilità chiare e definire orientamenti strategici di lungo termine.

A parere della Commissione, la consultazione pubblica svoltasi intorno al *Libro bianco* ha mostrato la sostanziale adesione da parte delle realtà intervenute verso i principi di apertura, partecipazione, responsabilità (*accountability*), efficacia e coerenza. A ben guardare, tutte queste realtà hanno invece sottolineato l'assenza nei documenti della Commissione di riferimenti all'applicazione dei principi della legittimità democratica e della sussidiarietà. Peraltro, nella gran parte degli interventi proprio il principio della legittimità democratica era esplicitamente riferito alla necessità di favorire l'incremento di dispositivi rappresentativi di tipo elettivo e maggioritario e di partecipazione diretta al processo di *governance*. Queste richieste sono in contrasto con l'obiettivo della Commissione di dotarsi di una legittimità politica non rappresentativa e solo in parte partecipativa. Un modello di legittimità che - nella precisa analisi per l'UE dello studioso Fritz W. Scharpf - è definibile come orientata all'esito (*output legitimacy*) o legittimità *per* il popolo (SCHARPF, 1997). In altre parole, un percorso di tipo funzionale ed esecutivo legato ai momenti della formulazione ed attuazione delle *policies* e che emerge dalla capacità dell'attore di verificare tre diverse condizioni: prendere decisioni specifiche per precise aree di intervento; far sì che le

decisioni prese siano efficacemente implementate; garantire che le misure adottate corrispondano efficacemente al problema che le ha stimulate.

E' evidente come un processo di legittimità di questo tipo non emerge da un'identità presupposta del *demos* europeo (della cui esistenza la Commissione è fortemente scettica); piuttosto, è il risultato della capacità di articolare e favorire gli interessi in gioco, oltre che di comporre e sciogliere le problematicità e le difficoltà che s'incontrano nel percorso esecutivo (e sul *demos* europeo vedi: WEILER, 1995; CRAIG, 1999). In tal senso, la Commissione individua tre modalità attraverso le quali guadagnare questa particolare legittimità:

- 1) il più efficace uso di *authorities* e agenzie regolative;
- 2) la più stretta collaborazione con quelle che sono correntemente definite comunità epistemiche o comitati di esperti;
- 3) lo strumento delle consultazioni allargate con la società civile.

### **1. *authorities* ed agenzie regolative**

Nel *Libro bianco* la Commissione individua nelle agenzie regolative (*regulatory agencies*) uno degli strumenti per il miglioramento dei propri processi di *policy-making*. Il rapporto della stessa Commissione dal titolo *Per legiferare meglio* del 2002, successivo e complementare quindi al *Libro bianco*, addirittura inseriva queste agenzie tra le strutture portanti del sistema europeo, pur riservandosi di stabilire una più chiara cornice operativa entro la quale collocarle. Questo quadro di riforma è stato presentato in modo più articolato nel documento *European Regulatory Agencies - Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 def. Tuttavia, in esso è prioritariamente attestata l'esigenza che il processo di riforma della *governance* - per ciò che concerne le *authorities* - debba salvaguardare l'unità e l'integrità delle funzioni esecutive. Quest'opera di garanzia sarebbe possibile sottraendo alle *authorities* il potere di appellarsi al Consiglio Europeo nel caso in cui le proposte della Commissione divergano dalle proprie indicazioni. Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo perché da un lato, la Commissione punta a istituire autorità indipendenti e agenzie regolative per limitare il carico politico delle proprie decisioni; dall'altro lato, essa tenta di sottrarre il potere di controllo - pure indiretto - che gli esecutivi nazionali e le altre istituzioni europee conservano nelle *authorities* e che la obbligano a cercare soluzioni consensuali alle difficoltà che incontrano le proprie politiche. In altre parole, s'individua nelle agenzie uno strumento chiave del percorso di riforma della *governance* al patto che si possa limitarne l'autonomia decisionale. I motivi sono nella necessità di ridurre i rischi che il loro moltiplicarsi possa frammentare e scomporre il sistema dell'esecutivo e che le agenzie possano costituire un freno all'operato della Commissione da parte delle sovranità nazionali. Appare rilevante anche la scarsa attenzione che quest'ultima ha offerto a quella parte del dibattito sul rapporto *Per Legiferare Meglio* (COM, 2002d) che individuava nell'accrescimento del *deficit democratico*, connesso al moltiplicarsi delle agenzie, un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di riforma proposti. In questa ottica, l'uso crescente di *authorities* indipendenti è rigettato in funzione del potere sempre più ampio di mediazione tra interessi attribuito ad élites burocratiche indipendenti dai poteri politici.

Insieme con le *expertise* dei comitati, e per certi versi anche con le comunità epistemiche, la burocrazia europea ha effettivamente assunto il ruolo di vera e propria imprenditrice di *policy*, operando come promotrice e sostenitrice delle politiche pubbliche e pubblico-private. Questa centralità è giustificata dalla descrizione (costruzione) dell'ambiente in cui esse operano come un *risk regulatory framework* nel quale la legislazione, intesa come la definizione di principi generali a partire dai quali produrre normazione giuridica, risulterebbe inefficace e controproducente a causa della sua pretesa incapacità di offrire quadri sufficientemente flessibili e adattabili ai mutamenti ed al variare degli attori coinvolti. Il risultato è che la decisione amministrativa assume un ruolo centrale nel processo di governo europeo, muovendosi tuttavia in uno spazio indefinito ed ambiguo

che si colloca tra l'*expertise* scientifica e tecnocratica ed il confronto e la negoziazione tra gruppi d'interesse portatori di obiettivi specifici e non più generalistici.

## **2. le comunità epistemiche**

Anche il ruolo delle comunità epistemiche è ritenuto tra i temi portanti della riforma della *governance* europea. Tra le comunicazioni più rilevanti della Commissione vi è la 713/2002 intitolata *On the collection and use of Expertise by the Commission: principles and guidelines. "Improving the knowledge base for better policies"* (COM, 2002b) Questo documento è finalizzato alla definizione di linee guida generali per l'utilizzazione di esperti e di competenze esterne ai dipartimenti europei che «forms an integral part of a dynamic knowledge-based society» (COM, 2002b: 3). L'accento è posto sia sul ruolo cruciale che l'*expertise* gioca nel fornire competitività ed opportunità di sviluppo all'UE in un contesto globalizzato, sia sull'esigenza di governare l'emergere di opinioni diverse e spesso tra loro conflittuali in seno all'Europa (in particolare, su temi che intrecciano questioni etiche con specialismi tecno-scientifici come la biotecnologia, la preservazione dell'ambiente e della biodiversità, le risorse energetiche, la sperimentazione genetica).

A ben guardare, lo scopo che la Commissione intende raggiungere attraverso l'uso di consulenti esperti non è tanto quello di valutare la veridicità o la correttezza delle ipotesi scientifiche o delle informazioni raccolte. Piuttosto, essa intende stabilire quelle procedure e quei processi capaci di favorire l'emergere di convinzioni o ipotesi largamente accettate e condivise: «Scientific *expertise* is then as much about stating what is unknown, or uncertain with differing degrees of probability, as about *setting out* commonly agreed and accepted views» (COM, 2002b: 3). In altre parole, ciò che realmente interessa ai fini del corretto operato degli uffici europei non è codificare quelle procedure che se rispettate garantiscano il corretto utilizzo di ciò che gli esperti ritengono sia la più adeguata base scientifica per le decisioni da prendere, quanto «that interested parties and the public at large are themselves convinced that the decision are sound». L'attenzione, in sostanza, è posta sul processo attraverso il quale sono messi in moto e sono fatti circolare e resi pubblici i risultati delle consultazioni con gli esperti.

In tal senso, pur presentandosi un'esigenza di efficacia nell'intervento, la principale preoccupazione della Commissione resta quella di stabilire procedure consultive che producano consenso e fiducia, e quindi legittimità, al proprio ruolo di *policy-maker*. E ciò grazie ad esperti che producono, attestano e codificano quelle *accepted views* che non sono tanto una convinzione scientifica, quanto una più generica opinione condivisa. In altre parole, la capacità dei comitati e delle *expertise* di offrire legittimità alla Commissione è sia legata alla produzione di una legislazione efficace, sia alla loro capacità di ridurre il conflitto tra le parti interessate attraverso la costruzione di un'opinione scientificamente accettabile e condivisibile.

Anche in questo caso passano in secondo piano le osservazioni critiche secondo le quali tali comitati costituiscono strutture chiuse e scarsamente trasparenti, il cui operato rischia di delegittimare il ruolo e le funzioni del Parlamento europeo sottraendo temi cruciali al dibattito democratico e al confronto politico. Il loro utilizzo rende la Commissione sempre meno responsabile (*accountable*) per le proprie decisioni, che si presentano come il frutto del confronto tra esperti di settore. Peraltro, a causa della loro particolare composizione - che resta in gran parte ancora legata a nomine nazionali - l'uso crescente di *expertise* o agenzie rischia di complicare le relazioni tra gli stati membri e l'UE accrescendo - invece di diminuire - la conflittualità tra le istituzioni.

## **3. le consultazioni allargate**

Su questo tema è importante il documento *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera*

della Commissione (COM, 2002c). Esso è finalizzato a definire quegli standard e quei principi di qualità e di partecipazione che dovrebbero garantire la massima apertura della Commissione verso la cittadinanza europea. Essi devono potersi affermare attraverso consultazioni allargate sulle *policies* da attuare e devono ricalcare quelli che sono alla base del percorso di riforma della *governance* europea. Da un lato, è necessario definire i percorsi per la più ampia partecipazione possibile dei cittadini europei alle politiche dell'Unione attraverso pratiche consultive allargate; dall'altro lato, è ritenuto necessario definire l'adesione ai principi di apertura, responsabilizzazione e trasparenza sia da parte delle istituzioni europee, sia di quegli interessi che intendono prendere parte alle consultazioni.

Se la Commissione Europea è tenuta ad essere trasparente nel definire quali sono le problematiche esaminante, quali i meccanismi utilizzati per le consultazioni, quali le parti consultate e le ragioni per cui sono state scelte, quali i fattori che hanno influenzato le definizioni delle politiche, le parti interessate devono invece rendere espliciti gli interessi rappresentati e a quale grado. Anche in questo caso il movente della Commissione Europea risiede nella necessità di offrire percorsi di maggiore legittimità al proprio operato, attraverso una prassi consultiva che deve cogliere e trasmettere le *opinioni* della cittadinanza in assenza di procedure rappresentative.

A ben guardare, la definizione di *standards* di buona *governance* cui dovrebbero aderire le organizzazioni della società civile allo scopo di interagire nei processi politici e amministrativi, rappresenta un vero e proprio processo di *domestication* (ERIKSEN, 2001); ossia un processo nel quale sono stabiliti criteri di inclusione/esclusione alla partecipazione al dibattito pubblico ed attraverso il quale le parti che compongono la società civile sono oggetto di individuazione, normazione e disciplinamento. Il presupposto implicito è che quest'ultima non rappresenta uno spazio di dibattito e confronto aperto, pubblico e libero, ma uno strumento per l'attuazione non conflittuale di *policy*: «Participation is not about institutionalising protest. It is about more effective policy-shaping based on early consultation and past experience» (COM, 2001:15). La partecipazione assume la forma di una pratica consultiva finalizzata alla più efficace formulazione ed attuazione delle politiche. Peraltro, nel *Libro bianco* la società civile - che appare essere ambigualmente definita a partire da premesse avvolte universalistiche, avvolte funzionalistiche - sembra essere principalmente costituita da gruppi e interessi con fini specifici. Trovano scarso rilievo quegli attori, e tra essi i partiti ma anche i grandi sindacati, la cui prospettiva non è settoriale ma più ampiamente politica. Per tale ragione, Paul Margette sostiene che «the concept of participation promoted by the white paper is limited, moreover, to non decision. Though the report argues several times that participation should be encouraged “throughout the policy chain”, concrete proposals actually focus on the consultative, pre-decision stage... Nothing in these possible reforms, seems to break with the classic methods used by the Commission, or with the philosophy which underpins it - i.e., that participation can only be initiated by the institutions, is limited to non-decision, and mainly directed toward sectoral actors», (MAGNETTE, 2001: 6). Del resto, se le consultazioni pubbliche si svolgono ad agenda definita e senza alcun meccanismo di modifica o d'intervento sulla composizione dell'agenda, è anche importante sottolineare che nel processo di *policy-formulation* l'operato della Commissione riposa sul contributo più o meno pubblicamente riconosciuto di molteplici gruppi d'interesse. Ad alcuni di essi sono state attribuite precise responsabilità decisionali; in particolare, per l'armonizzazione tecnica e la definizione di norme e procedure nel campo del *policy-making* sociale e ambientale, ambito nel quale è più ampio l'utilizzo di quelle procedure di *soft regulation* o di costruzione di accordi volontari (EISING / KOHLER-KOCH, 1994; GREENWOOD / ASPINWALL, 1998; EICHENER / VOELZKOW, 1994; FALKNER, 2000).

Proprio il cruciale ruolo giocato dai gruppi d'interessi ha spostato parte del dibattito sulla *governance* europea intorno all'esercizio di quelle che vengono definite nuove pratiche di *governance* (HÉRITIER, 2000; HIX, 1998; MOSHER, 2000; HODSON / MAHER, 2001; KEOHANE / NYE, 2001; TRUBEK / MOSHER, 2001; EBERLEIN / KERWER, 2002). Queste ultime rappresenterebbero moduli di *policy formulation e implementation* che non funzionano attraverso il

tradizionale metodo comunitario della regolazione legislativa basata su direttive e regolamenti, ma sono organizzate intorno a metodi di coordinamento e raccordo tra attori molteplici, pubblico-privati, che interagiscono attraverso accordi volontari (*voluntary agreements*) o che seguono i suggerimenti dell'*Open Method of Coordination* (su questo tema vedi: HÉRITIER, 2000 e 2002). Tali accordi valgono come *soft law*, e sono centrati o sul raggiungimento di obiettivi non vincolanti (*non-binding*) oppure sull'accordo intorno a norme procedurali sulle quali gli attori hanno volontariamente aderito. I maggiori assertori di un simile approccio sono imprese, corporazioni e agenzie private che li favoriscono per la loro natura non gerarchica e non dirigistica. Per contro, gruppi politici e sociali, esponenti e movimenti della società civile e lo stesso Parlamento europeo, ne mettono in evidenza il carattere privatistico e sottolineano come tali procedure minano il diritto/potere di co-decisione e controllo proprio del Parlamento europeo.

Il secondo ambito problematico è relativo alla legittimità democratica di cui la Commissione intende dotarsi. Il percorso di riforma della *governance*, così come formulato dalla Commissione, stabilisce una partecipazione della cittadinanza che assume le vesti della *expertise* allargata più che quella dell'attiva collaborazione ai processi di formulazione ed esecuzione. Questo modello trova una particolare conferma nella bozza di trattato che istituisce la Costituzione Europea, in particolare nel «Titolo VI: la vita democratica dell'Unione, Art. 45: Principio della democrazia rappresentativa; Art. 46 Principio della democrazia partecipativa» (EU, 2003). In essa viene infatti definito un doppio dispositivo di legittimità; il primo che sostiene e favorisce i percorsi di affermazione dei modelli tradizionali della sovranità su base rappresentativa, il secondo che descrive un percorso diverso di accentramento esecutivo di tipo burocratico e tecnocratico e che tende ad affermarsi come principale attore sovra-nazionale. I due percorsi costituiscono a tutt'oggi uno dei più esplosivi assi di conflittualità politica (e non solo istituzionale) che attraversano l'UE.

Su questo tema appare senz'altro di rilievo il lavoro della studiosa Beate Kohler-Koch, che ha messo in evidenza come le ipotesi presenti nel documento della Commissione derivano da un'erronea analisi della natura della politica europea e da un'interpretazione tecnocratica della legittimità politica. A partire da una riforma del governo europeo improntata su categorie quali efficienza ed effettività, gli obiettivi della Commissione sarebbero quelli di recuperare i poteri che le sono stati sottratti dagli altri attori istituzionali - in particolare dal Consiglio e dal Parlamento - nel processo di costruzione di un'Europa politica, di ampliare le sfere del proprio controllo governamentale e di depotenziare il ruolo esercitato dai governi degli stati membri. In particolare, dietro il progetto di riforma della *governance* europea si nasconderebbe il contrasto tra le necessità del governo dell'Unione e le prerogative degli stati membri. Certamente, il conflitto tra i piani diversi del governo europeo e quello dei governi nazionali costituiscono anche l'espressione del conflitto tra due modi profondamente diversi di intendere la legittimità politica e la democrazia moderna. A parere della Kohler-Koch, l'idea di buona *governance* che emerge dalle proposte della Commissione «neglects basic principles of democratic legitimacy» (KÖHLER-KOCH, 2001: 1; per una versione più ampia: KÖHLER-KOCH, 2001b). Del resto, il percorso di legittimità proprio dell'Unione ha ancora a riferimento i moduli dell'*output legitimacy* espressione di un contesto nel quale era prioritario costruire quei legami fiscali e monetari che rappresentavano il primo passo verso la costruzione di una compiuta organizzazione politica sovranazionale. Raggiunti questi obiettivi, la conservazione di simili procedure di legittimità tende invece a nascondere che «the european governance is a highly political affair. Even when governments prefer to work together in order to take advantage of the superior problem-solving capacity of common action, the contents of this common action is bound to be conflict-ridden» (KÖHLER-KOCH, 2001: 3). A parere della Kohler-Koch, la negazione del carattere conflittuale della negoziazione politica e la scarsa importanza attribuita ai meccanismi della legittimizzazione democratico-rappresentativa influenza negativamente lo stesso processo di legislazione, reso incapace di attribuire al proprio operato non la semplice funzionalità sistematica ma anche una sostanziale qualità normativa.

Sul contrasto profondo tra i diversi livelli del sistema politico europeo si è invece soffermata Adrienne Héritier, che ha messo in evidenza come dietro il percorso di riforma della *governance*

europea si nasconda il conflitto tra i diversi poteri che compongono l'assetto politico dell'Unione (HÉRITIER, 1997). Da un lato, il tentativo di valorizzare la partecipazione nel processo di *policy-making* di attori subnazionali di diversa natura non rappresenterebbe altro che lo sforzo di scavalcare e di depotenziare il controllo e il ruolo ancora preponderante giocato dai governi degli stati membri; dall'altro lato esso tenderebbe ad «evitare conflitti generando un consenso allargato prima di intraprendere la via legislativa e di sostenere i provvedimenti dopo la loro adozione» (HÉRITIER, 1997; cit. in HARLOW, 2000b: 17). In altre parole, lo scopo è quello di neutralizzare o aggirare quelle fratture che Fritz W. Scharpf ha descritto come *conflitti intergovernativi non negoziabili* e che attraverserebbero irrimediabilmente i processi politici europei come portato della natura inter-statale dell'UE (SCHARPF, 1997). Tali conflitti sono di tre tipi:

a) *Conflitti ideologici*, legati a convinzioni e normative radicalmente opposte sul ruolo dello stato nel mercato o sui rapporti tra politica europea e spazio politico nazionale;

b) *Conflitti radicali dipendenti dall'auto-interesse economico*, che sorgono dalle differenze nei livelli di sviluppo. In tal senso, il processo di uniformizzazione del mercato e della legislazione, implicando talvolta costi diversificati per le diverse regioni d'Europa, produce attriti;

c) *Conflitti istituzionali*, che emergono dalle differenze tra pratiche amministrative, tradizioni politiche e istituzioni.

#### **4. qualche osservazione conclusiva**

Attraverso il processo di riforma della *governance* europea, al tentativo di composizione delle conflittualità inter-statali si affianca lo sforzo di svuotare e nascondere la conflittualità propria del corpo sociale europeo, anch'essa attraversata da separazioni e differenze permanenti. In tal senso, si vuole depotenziare il nucleo vivo della politica ri-articolando il processo di presa della decisione pubblica nei termini di un insieme di procedure neutre - magari consultive - per l'attuazione consensuale di *policy*. Così facendo, viene implicitamente accettata un'immagine democratica, interessata e dialogante del *demos* europeo, ma svuotata di alcuni caratteri suoi propri: la propensione verso la partecipazione attiva; il civismo; la multiformità linguistica, culturale e politica; il suo carattere regionalistico e municipalistico; l'intrinseca e storica conflittualità.

Proprio per rispondere a quella che forse è la sfida maggiore del processo di unificazione politica europea, la studiosa Carol Harlow (2000a; 2000b) - discutendo le ipotesi di Andersen e Burns (1996) circa gli esiti post-parlamentari della *governance* europea e la proposta di Paul Craig (1999) di un'Europa organizzata intorno ad un modello di repubblicanesimo civico - ha messo in evidenza la necessità di ripensare i percorsi di cittadinanza democratica europea: «Come Andersen e Burns, credo che l'attuale ordinamento costituzionale dell'Unione Europea sia sostanzialmente statico. La sua cultura è confederale, e deve rimanere tale fin tanto che non ci sia una vera struttura federale. Così, quella che prevedo è una Comunità, e non una Unione. D'altro canto, mentre sono d'accordo che la democrazia a livello europeo non debba essere la copia identica degli ordinamenti statali cui siamo abituati, non posso accettare il concetto di un'organizzazione politica legittimata soltanto a livello statale. Come Craig, credo che a livello europeo debba esservi uno spazio adeguato per il contributo dei cittadini» (2000a: 64). La ragione è che il processo di costruzione di un'identità culturale che affianchi l'unione economica e quella politica è possibile solo parallelamente alla realizzazione di una cittadinanza realmente europea. Ad oggi, l'esercizio di una concreta cittadinanza risulta compressa proprio da quei percorsi di affermazione di un assetto politico post-parlamentare e dalla mancanza di un ordinamento costituzionale comune. La Harlow evidenzia come la nozione di cittadinanza legale europea sia ancora legata al mero diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia Europea e si rivela, quindi, del tutto insufficiente verso le richieste dei cittadini europei e sostanzialmente elitaria nei suoi percorsi d'accesso. Ciò che è comunemente definito deficit democratico, in realtà rappresenta l'espressione delle difficoltà legate ai momenti tra loro differenti della legittimità e della sovranità. In particolare, la debolezza delle istituzioni rappresentative costituisce la maggiore minaccia per la tenuta dell'impresa europea,



indipendentemente dalla scelta tra una *governance* post-parlamentare o una *governance* dei due terzi. A fronte dell'esaurimento del tacito assenso offerto al processo d'unificazione dai popoli d'Europa «l'assenza di una reale responsabilità e di un vero contributo rappresentativo al processo decisionale diminuisce la legittimità dell'Unione Europea» (HARLOW, 2000b: 79). Peraltro, l'adesione all'UE appare «capace di erodere i diritti d'accesso al processo democratico, conquistati faticosamente a livello nazionale» (HARLOW, 2000a: 3).

A ben guardare, all'interno della UE si ripropone la tensione avvertita anche a livello mondiale tra la globalizzazione delle istituzioni e la cittadinanza di mercato da un lato, e la democrazia consensuale e la partecipazione dei cittadini, dall'altro lato. In altre parole, la Harlow, punta l'attenzione sulla tensione costante tra efficienza e partecipazione che caratterizza la *governance* europea e che appare sbilanciata fortemente sulla prima cosa da rendere la partecipazione il frutto esclusivo delle necessità di intervento, sviluppo e regolazione del mercato. Invece, il processo di costruzione di un'identità culturale europea che sia capace di dare corpo ad un'unione non solo economica o istituzionale è possibile solo attraverso l'esercizio di una cittadinanza effettiva e con l'allargamento degli spazi di partecipazione politica.

La cittadinanza europea e la partecipazione politica sembrano essere schiacciate da un assetto che favorisce unicamente due diversi modelli di legittimità. Il primo di essi, relativo alla dimensione sempre più *post-parlamentare* del governo europeo, produce una legittimità politica di natura tecnocratica. Questa, nel presupporre il corpo civile europeo come un termine funzionale alla *governance*, lo trasforma in oggetto del processo di legittimazione del *policy-making* europeo. Il secondo modello è invece democratico-rappresentativo ed è tradizionalmente legato alla vita delle democrazie contemporanee e agli sviluppi dello stato di diritto. Tuttavia, a livello europeo esso vive ampliate tutte le contraddizioni e le difficoltà che mostra sul piano della sovranità statale.

Quello che è allora comunemente definito *deficit democratico*, per ciò che concerne l'UE, è l'espressione di difficoltà diverse, legate ai momenti tra loro conflittuali della legittimità tecnocratica ed esecutiva e della conservazione delle prerogative proprie della sovranità politica. A ben guardare, all'interno dell'UE si ripropongono quelle tensioni avvertite anche a livello mondiale tra percorsi diversi:

- quelli della globalizzazione delle istituzioni e di prorompente affermazione di una cittadinanza di mercato;
- quelli di conservazione e riassetto delle sovranità politiche tradizionali, sempre più strette nell'esercizio di una legittimità rappresentativa di tipo maggioritario e con esiti elitistici;
- quelli propri di un tentativo di costruzione di spazi di democrazia consensuale e di partecipazione dei cittadini dal basso.

In conclusione, la *governance* della Commissione si sforza di nascondere quelle tensioni e quelle conflittualità che appartengono ed accompagnano la partecipazione politica. E lo fa tentando di affermare un modello di legittimità centrato su una idea di risoluzione dei conflitti che si propone innanzitutto come *problem-solving*. Nel condurre il proprio confronto con il modello della sovranità statale, la Commissione sembra ritenere che non esistono conflitti di tipo ideologico e così facendo chiude gli spazi pubblici per l'esercizio di un'effettiva partecipazione politica e civile. È forse più opportuno proseguire nella direzione segnalata dalla Harlow, quando invita a riflettere su un esito diverso per l'Europa di domani: un'Europa che mette al centro della propria cittadinanza la partecipazione attiva del *demos* alla cosa pubblica. In altre parole, una cittadinanza capace di promuovere la partecipazione politica e di dare vita ad un insieme nuovo di istituzioni nel riequilibrio del rapporto tra democrazia rappresentativa, partecipazione democratica ed efficacia politico-amministrativa.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANDERSEN S. / BURNS T. (1996), *The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of Post-Parliamentary Governance*, in *The European Union: How Democratic is it?*, a cura di S. Andersen e K. Eliassen, London, Sage Publications
- COM (2001), *Libro Bianco sulla Governance Europea*, COM (2001) 428 final
- COM (2002), *European Regulatory Agencies - Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 def.
- COM (2002b), *On the collection and use of Expertise by the Commission: principles and guidelines. "Improving the knowledge base for better policies"*, COM (2002), 713 def.
- COM (2002c), *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 def.
- COM (2002d), *Per Legiferare meglio*, COM (2002) 275 def.
- CGG (1995), COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *On our global Neighborhood*
- CRAIG P. (1999), *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, in P. Craig e G. De Búrca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, O.U.P., p. 27 ss
- CRAIG, P. P. (1997), *Democracy and Rule-making Within the EC: An Empirical and Normative Assessment*, «European Law Journal», vol. 3, n. 2 (June 1997), pp. 105-130
- CROUCH C. (2003), *Post-democrazia*, Roma-Bari, Laterza
- DAHRENDORF R. (2001), *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, Laterza
- EBERLEIN B. / KERWER D. (2002), *Theorising the New Modes of European Union Governance*, «European Integration online Papers», (EioP) vol. 6, n. 5
- EICHENER V. / VOELZKOW H. (1994), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg, Metropolis Verlag
- EISING R. / KOHLER-KOCH B. (1994), *Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft*, in W. Streeck, (a cura di), *Staat und Verbände*, PVS Sonderheft 25/1994, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 175-206
- ERIKSEN E.O. (2001), *Democratic or technocratic governance?*, Jean Monnet Working Paper, n. 6/01
- EU (2003), *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, Conv 820/1/03
- FALKNER G. (2000), *Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem: Die soziale Dimension*, in E. Grande e M. Jachtenfuchs (a cura di), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, Nomos, pp. 283-311
- GREENWOOD J. / ASPINWALL M. (1998, a cura di), *Collective Action in the European Union*, London, Routledge
- HARLOW C. (2000a), *Cittadini e potere politico nell'Unione Europea (I)*, «Biblioteca della Libertà», xxxv, luglio-agosto, n. 155, pp. 57-79
- HARLOW C. (2000b), *Cittadini e potere politico nell'Unione Europea (II)*, «Biblioteca della Libertà», xxxvi, settembre-ottobre, n. 156, pp. 3-34
- HÉRITIER A. (1997), *Policymaking by Subterfuge: Interest Accomodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe. Perspective from Distinctive Policy Areas*, «Journal of European Public Policy», vol. 4, pp. 170-185
- HÉRITIER A. (2000), *New modes of governance in Europe: policy making without legislating?*, Institut für Höhere Studien (IHS), Vienna, Political Science Series, n. 81
- HÉRITIER A. (2002), *The provision of commons goods: governance across multiple arenas*, Boulder, Rowman & Littlefield
- HIX S. (1998), *The study of the European Union II: The «New Governance» agenda and its rival*, «Journal of European Public Policy», n. 1, pp. 38-65
- HODSON D. / MAHER I. (2001), *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, «Journal of Common Market Studies», vol. 39, n. 4, pp. 719-746
- KEOHANE R.O. / NYE J.S. (2001), *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, Kennedy School of Government Working Paper, n. 01-004
- KOHLER-KOCH B. (2001) *The Commission White Paper and the Improvement of European Governance*, Jean Monnet Working Paper n. 6/601
- KOHLER-KOCH B. (2001b) *The Commission White Paper and the Improvement of European Governance*, in *Symposium: Responses to the European Commission's*, a cura di C. Joerges, Y. Meny e J.H.H. Weiler, European University Institute, RSCAS
- KOHLER-KOCH B. / EISING R. (2001, a cura di), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge
- MAGNETTE P. (2001), *European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised?*, in C. Joerges, Y. Meny e J.H.H. Weiler, *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, European University Institute, RSCAS

- MOSHER J.S. (2000), *Open Method Coordination: functional and political origins*, «ECSA Review», vol. 13, n. 3, pp.25-34
- REICH, N. (1997), *A European Constitution for Citizens: Reflections on the Rethinking of Union and Community Law*, «European Law Journal», vol. 3, n. 2, pp. 131-164
- SCHARPF F.W. (1997), *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino
- SEC (2000), *Un Libro Bianco sul sistema di governo di governo europeo: "Approfondire la democrazia nell'Unione Europea"*. Programma di lavoro, SEC (2000) 1547/7 def.
- SNYDER F. (1994), *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in S. Martin (a cura di), *The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers
- TRUBEK D.M. / MOSHER J.S. (2001), *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model*, New York University School of Law, Jean Monnet Chair Working Paper, 15/01
- WEILER J.H.H. (1995), *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, «European Law Journal», vol. 1, n. 3, pp. 219-258