

La legittimità nei sistemi prevalentemente tecnocratici ad elevato uso di *expertise* con particolare riferimento alle agenzie europee ed alle questioni ancora aperte.

di Leonardo Nicolia

[Questo articolo riflette esclusivamente le opinioni dell'autore e non rappresenta le opinioni dell'istituzione cui appartiene né ne impegna la responsabilità.]

1. Abstract

2. Nascita e sviluppo della tecnocrazia

3. "The politics of expertise"

4. La tecnocrazia e l'utilizzazione dell'*expertise* nel sistema comunitario

*4.1 Approfondimento dell'influenza dell'*expertise* nel processo decisionale comunitario: il ruolo emblematico svolto dalla Commissione europea*

5. La nuova governance europea ed il sistema delle agenzie

5.1 Le origine e la crescita delle agenzie europee

6. Il problema della legittimità

6.1 La legittimità diretta ed indiretta

7. Conclusioni

1. Abstract

Prendere delle decisioni politiche sta divenendo sempre più complesso, sia a livello nazionale che a livello comunitario. Il numero crescente di settori politici, discussi, negoziati e valutati richiede un numero sempre più elevato di tecnici e di esperti in grado di fornire supporto tecnico e validità scientifica alle decisioni di carattere politico.

L'*expertise* sembra essere divenuta una delle caratteristiche principali della *governance* contemporanea.

Lo scopo di questo articolo è di analizzare l'utilizzazione dell'*expertise* a livello comunitario (a partire dal riconoscimento che gli ambiti tecnocratici stanno diventando una realtà sempre più importante dei sistemi politici contemporanei) e di mettere in relazione questo aspetto con quello della legittimità, sulla base di due diverse scuole di pensiero incentrate rispettivamente sulla legittimità indiretta, o in altri termini discendente dal ruolo dagli stati; oppure sulla legittimità diretta.

Nella prima parte si intende fornire un quadro abbastanza ampio della tecnocrazia, analizzandone il contenuto ed il percorso storico. Inoltre si intende anche rappresentare l'utilizzazione dell'*expertise*, in generale come elemento fondamentale delle società industriali avanzate, ed in particolare come tratto saliente del sistema comunitario.

In questa prima parte il dibattito ruoterà intorno alla cosiddetta "politics of expertise" che parte dalla constatazione che la dipendenza *vis-à-vis* degli esperti non rappresenta che l'elemento centrale di una trasformazione profonda della forma e del contenuto della società contemporanea.

Nella seconda parte si intenderà invece focalizzare l'attenzione sulla questione della legittimità, attraverso l'analisi dei due modelli teorici della legittimità diretta e di quella indiretta, attraverso riferimenti agli studi già effettuati.

Nell'analisi che lega la questione della legittimità all'utilizzo dell'*expertise* nei sistemi tecnocratici, si prenderà come esempio il caso specifico delle agenzie europee. Esse, da un lato costituiscono uno sviluppo importante del sistema istituzionale comunitario, e dall'altro indicano un possibile percorso da svolgere e sviluppare alla ricerca di una forma di legittimità più ampia e condivisa.

Tuttavia, lo scopo di questo articolo non è quello di fornire soluzioni ad una questione complessa, quanto piuttosto di illustrare i termini stessi della questione, la cui risoluzione invece dipenderà dalle priorità che i leader politici intenderanno assegnare agli affari europei.

2. Nascita e sviluppo della tecnocrazia

L'evoluzione dell'*expertise* come caratteristica principale della *governance* contemporanea non è nuova e non è certo solo una specificità dell'Unione europea. Difatti, un certo numero di studiosi, soprattutto americani, ne hanno sviluppato una riflessione negli anni compresi tra il 1970 ed il 1980¹, partendo da considerazioni inerenti al sistema statunitense che prima di ogni altro ha preso l'abitudine di delegare ad organi composti esclusivamente da tecnici, o da tecnocrati secondo una formulazione più ampia, il potere di emettere principi regolatori.

Tale trasformazione si è realizzata intorno ad una categoria abituale della riflessione politica: la tecnocrazia. Si tratta di una categoria fluida caricata di connotazioni diverse secondo gli usi che se ne è fatto, a partire, come vedremo, della utopia di Saint-Simon, dal "*government of men over men by the administration of things*" di Marx and Engels, dal produttivismo di Taylor, fino alla "*politics of expertise*" di Fischer ed infine al modello comunitario. Sono questi gli esempi su cui ci si concentrerà maggiormente nel corso della prima parte del presente articolo.

Per entrare nel vivo del dibattito, la domanda cruciale che occorre porsi è ovviamente in relazione alla definizione della tecnocrazia. Rispondere a tale quesito non è tuttavia altrettanto semplice come potrebbe invece apparire. Numerosi studiosi si sono concentrati su questo tema ed hanno dibattuto per oltre duecento anni intorno alla relazione che si costituisce tra scienza e politica. Uno degli accademici che negli ultimi decenni ha focalizzato la sua attività sullo studio dei sistemi tecnocratici e sulle possibilità di conciliare tali aspetti (la decisione politica e l'uso degli esperti) è lo statunitense Frank Fischer. Egli ha proposto un modello teorico che punta a conciliare i due elementi citati in una sorta di tecnocrazia politica oppure di politica della tecnocrazia.

¹ Daniel Bell, *The coming of Postindustrial Society*, New York, Basic Books, 1973 –
Corrine L. Gilb, *Hidden Hierarchies*, New York, Harper and Row, 1966 –
Robert A. Goldwin, *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesman, Who lead?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980 –
James Everett Katz, *Presidential Politics and Science policy*, New York, Praeger, 1978

Secondo il suo approccio, la tecnocrazia costituisce una sorta di regime politico che ruota intorno alle trasformazioni politiche e sociali e che è condizionato da un elevato sviluppo economico. In altri termini, l'economia deve aver raggiunto una posizione preminente all'interno di una società se si vuole che il concetto di tecnocrazia abbia una sua specifica connotazione. La crescita e lo sviluppo economico devono essere considerati gli obiettivi primari da raggiungere se si vuole che i concetti di efficienza e di razionalizzazione siano considerati importanti tali da essere determinati quali criteri fondamentali su cui basare l'organizzazione della società².

Fischer rileva, inoltre, che l'importanza dell'aspetto tecnologico e dei rapidi cambiamenti che si verificano, insieme alle interdipendenze organizzative, rappresentano i tratti salienti del sistema tecnocratico.

Sulla base di queste considerazioni, la tecnocrazia sarebbe basata sull'organizzazione e la gestione. Su questa medesima linea si pone anche Burris secondo cui la tecnocrazia sarebbe una sorta di "organisational control"³. In altri termini, sarebbe la ricerca dell'efficienza e della razionalizzazione a spingere le società verso una forma di organizzazione tecnocratica in cui la scienza tenderebbe a prendere il sopravvento rispetto a forme organizzative più libere e fantasiose.

Volendo ripercorrere in breve il cammino compiuto storicamente dal concetto di tecnocrazia e se si desidera trovare un precursore nell'individuazione e nella definizione dei sistemi tecnocratici occorre risalire fino a Francis Bacon, il quale nel 1627 pubblicò la sua *New Atlantis*, nella quale si disegnava una utopia politica dove i tecnici, o più generalmente i possessori del sapere scientifico, rimpiazzavano i filosofi, in una specie di società ideale.

² Fischer, F., *Technocracy and the politics of expertise*, London : sage, 1990 - "Technocracy is a political regime rooted in the social and economic transformations typical of contemporary societies with a high level of economic development. The economy must have reached a pivotal position in society if the concept of technocracy has to achieve some meaningful connotation. To illustrate: growth must be the most important governmental goal. Although technocratic utopias are as old as capitalism, technocracy manifests itself in societies which have organised their basic institutions (especially the firm, public administration, and the state, but also professions as teachers and lawyers) around rational methods, efficiency and "technically oriented modes of reason and action".

Fischer inoltre afferma che: "The essential economic transformation of technocratic societies is indeed technical change: rapid change of technology, technological complexity and organisational interdependence are the fundamental traits of a technocratic economy".

³ Burris, B., *Technocracy at work*, New York: State University of New York Press, 1993.

Si tratta tuttavia solo di un primo riferimento a quello che solo successivamente ed in maniera più composita sarebbe stata definita tecnocrazia. Con Bacon ci si limita solo a porre le basi del concetto che altri pensatori svilupperanno negli anni successivi.

I veri padri fondatori del pensiero tecnocratico appaiono invece Auguste Comte and Claude Henry de Saint-Simon. Saint-Simon in particolare ebbe un'intuizione fondamentale: la chiave per intendere le risorse politiche ed economiche non sono costituite dalla proprietà dei mezzi di produzione, ma dalla competenza e dalla capacità in generale di saper fare le cose. In effetti - osservava Saint-Simon - il futuro della società pone le proprie fondamenta nella capacità di offrire il più alto livello di utilità possibile al più elevato numero di uomini.

Una seconda importante intuizione fu la legittimizzazione ideale del ruolo degli esperti. I tecnocrati avrebbero dominato la società per la semplice ragione che essi costituiscono la parte più capace e produttiva della società. E' attraverso di essi e della loro opera che la società riesce a cambiare e ad evolversi. Il loro lavoro in pratica si basa su di un unico fondamentale concetto: quello della meritocrazia.

Radaelli, a complemento di quanto sostenuto da Fischer, afferma che un sistema tecnocratico non è solo organizzazione e capacità gestionale, ma anche ideologia e razionalizzazione⁴.

In questo senso, un ulteriore passo in avanti - afferma Sartori⁵ - fu rappresentato dal Marxismo, quando Engels propose la sostituzione del governo degli uomini sugli uomini con la semplice amministrazione delle cose. Il Marxismo puntava all'amministrazione efficiente delle cose ed ammantava di ideologia quello che fino ad allora era stato molto più prosaicamente la ricerca del senso dell'organizzazione e della capacità di gestione.

Questo passaggio è stato successivamente chiarito e definito dai padri fondatori del pensiero tecnocratico con il termine di *dépolitisation* (depoliticizzazione). Saint-Simon and Comte ritennero che la *dépolitisation* comportava comunque un rischio elevato, assegnando una priorità elevata ai valori materiali. La soluzione rispetto a questo rischio tuttavia risiedeva nel dare maggiore potere agli esperti e nello stesso tempo nel diminuire il valore delle cose materiali attraverso la distinzione tipica del periodo medievale tra potere spirituale e potere temporale. Ci sarebbero stati dei gestori del potere temporale, mentre il potere spirituale

⁴ Radaelli, C., *Technocracy in the European Union*, Longman, London, 1999, p. 15 - "The point to stress is that technocracy is not just organisation, it is also ideology and rationalization".

⁵ Sartori, G., *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publisher, 1987

sarebbe stato assegnato agli uomini di scienza, possessori del sapere scientifico, e quindi della capacità e della competenza.

Tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento, l'idea tecnocratica attraverso l'Atlantico e giunse in America, grazie soprattutto a Frederick Taylor. Tuttavia, con Taylor, l'accento venne nuovamente posto maggiormente sull'organizzazione del sistema di produzione piuttosto che sull'utopia politica e sull'ideologia. Ma non avrebbe potuto essere altrimenti considerato che il sistema industriale americano non aveva nulla in comune rispetto all'ideologia marxista.

Difatti, negli Stati Uniti, la preoccupazione maggiore all'inizio del secolo era la presenza di larghe inefficienze nel sistema produttivo che conducevano a sprechi sistematici e dannosi. Occorreva pertanto una soluzione capace di risolvere secondo un metodo scientifico il problema dell'inefficienza.

Radaelli rileva come gli intellettuali appartenenti al movimento progressista abbiano approfittato dello sviluppo delle idee tayloriane per compiere delle digressioni più ampie sull'analisi del sistema politico, finendo con il verificare come tali idee avessero un potenziale enorme nell'organizzazione della pubblica amministrazione⁶.

Alla fine di questo percorso, una delle componenti principali dell'agenda tecnocratica divenne quello della definizione dell'utilizzazione dell'*expertise* in sistemi divenuti sempre più politicizzati, molto più vicina all'idea di Fischer che a quella originaria dei primi studiosi dei sistemi tecnocratici.

Negli attuali sistemi prevalentemente tecnocratici sembra impossibile escludere la parte tecnocratica rispetto a quello politica o far prevalere l'una rispetto all'altra. Sembra, invece, sempre più evidente l'esigenza di ricercare soluzioni che contemplino in maniera adeguata la condivisione delle competenze e delle responsabilità tra i due elementi in gioco.

⁶ Radaelli, C., *Technocracy in the European Union*, Longman, London, 1999, p. 16 - "Intellectual belonging to the Progressive movement took Taylor's ideas into the analysis of the political system. They thought that

3. “The politics of expertise”

Fischer è uno degli autori più importanti ad aver compiuto delle riflessioni profonde sul tema dell'utilizzo dell'expertise. I suoi studi si concentrano su di un aspetto fondamentale, dove l'elemento essenziale risulta la necessità di far convivere l'aspetto tecnocratico rispetto a quello politico. La sua “*politics of expertise*” nasce dalla stretta alleanza che si realizza tra le elites tradizionali ed i tecnocrati capaci di produrre una mutua proficua strategia. Tale nuova alleanza si porrebbe alla base di un nuovo sistema politico le cui caratteristiche principali si basano sulle competenze tecniche “*of professional expertise*”⁷.

Lo stesso Fischer mostra nei suoi studi che il ruolo dei partiti politici e dei politici in genere nel processo decisionale contemporaneo ha lasciato il posto a quello dei gruppi di esperti in seno all'amministrazione. In altri termini, benché le élite politiche conservino il potere nel processo decisionale, essi tendono a giustificare sempre più costantemente le loro decisioni sulla base delle analisi tecniche degli esperti con i quali formano una sorta di coalizione.

Questa alleanza costituisce un nuovo sistema di elite politica, le cui caratteristiche principali sarebbero fondate sulla competenza tecnica e sull'estrema professionalizzazione. Entrambe queste caratteristiche finirebbero però, secondo, il pensiero di Fischer⁸, con l'escludere i cittadini e ad erigere delle vere e proprie barriere alla partecipazione popolare. Sarebbero il sapere e la conoscenza a concedere le giuste credenziali per partecipare al processo decisionale in una società complessa come quella post-industriale.

In pratica, il punto che enfatizza “*the politics of expertise*” è il cambiamento che si realizza nella natura stessa del potere, con a) le conoscenze e l'expertise che divengono il terreno della politica e b) la *dépolitisation*⁹ (secondo l'accezione utilizzata dai padri fondatori della tecnocrazia) della sfera pubblica.

Taylorism had huge potential for the organisation of public administration. Hence their insistence on scientific management in the public sector”.

⁷ Fischer, F., *Technocracy and the politics of expertise*, London: Sage, 1990, p. 112 - “*A close alliance holds out the potential from a mutually beneficial strategy*”.

⁸ Fischer, F., *Op. Cit.* - “*Grounded in technical competence of professional expertise, such a system, not only shrouds critical decisions in what would appear to be the logic of technical imperatives, it also erects stringent barriers to popular participation. Only those with knowledge (or credentials) can hope to participate in deciding the sophisticated issues confronting post-industrial society*”.

⁹ Al riguardo sembra opportuno confrontare il pensiero esposto da Fischer, F., *Op. Cit.* - “*Due its complexity, public policy is often insulated from public debate and pressure from below. This opacity of public policy is therefore a second important characteristic of power change*”

Ma un'organizzazione puramente basata sul concetto di efficienza, sulla valorizzazione delle conoscenze tecniche, sull'estremo perfezionamento del processo produttivo avrebbe potuto sopravvivere a lungo? Sarebbe riuscita ad affermarsi anche in una società che con il tempo diveniva sempre più complessa?

In diversi analisti si insinua il dubbio. Sartori¹⁰ avverte del pericolo inerente ad un governo la cui legittimità democratica risulterebbe di difficile individuazione. Il rischio per i cittadini sarebbe quello di trovarsi in mezzo a due estremi: da un lato un governo di non-esperti sugli esperti, dall'altro un governo di esperti che però difetterebbero di legittimità.

Tuttavia, attualmente nessuno si spinge a sostenere l'opportunità di affermare un governo esclusivamente tecnocratico che sopravvanzasse finanche i valori della democrazia.

Fischer, per esempio, sottolinea le principali differenze tra il primo stadio dell'utopia tecnocratica saint-simoniana rispetto al tecnocrate contemporaneo. Le originali intuizioni saint-simoniane si basavano sulla diretta gestione del potere da parte degli esperti secondo un'evoluzione ineluttabile ed auspicabile, mentre i modelli più recenti, come per esempio quelli proposti da Fischer, si insinuano profondamente nel solco del rispetto dei valori democratici e delle istituzioni tradizionali già poste in essere. Ma questo non toglie che i tecnocrati continuino a guadagnare potere, sebbene nell'ombra di strutture formali: advisory boards (Boston 1988), think tanks (Fischer, 1993), regulatory agencies (Majone, 1996).

Alcuni studiosi - Putman per esempio (1976) - mettono comunque in guardia rispetto al potere affidato ai tecnocrati. Secondo questi ultimi, se è vero che l'idea della tecnocrazia, come concepita agli albori, non trova più riscontro nella società attuale, è altrettanto vero che i tecnocrati per loro natura si mostrano comunque sospettosi rispetto alle istituzioni democratiche.

E non è un caso che l'ideologia tecnocratica tenda a diminuire il ruolo dei politici tradizionali. Questi ultimi vengono sovente dipinti come appartenenti ad un mondo in cui prevale la corruzione, il caos, gli interessi personali e l'inefficienza. Il mondo invece in cui prevale la tecnocrazia ha bisogno inevitabilmente di maggiore apatia e di minore partecipazione. Quest'ultimo prolifera specie quando la partecipazione è appunto ridotta e quando l'amministrazione della *res publica* diviene sempre più professionalizzata.

¹⁰ Sartori, G., *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publisher, 1987 - "As we muddle through the last quarter of the twentieth century, we find ourselves uneasily, and often hazily, placed

Queste ultime riflessioni spingono Luc Rouban¹¹ a sostenere che è il deficit della politica a creare le condizioni all'affermazione della tecnocrazia. Al politico passionale, i tecnocrati oppongono la silhouette positiva dell'esperto competente, che abbandona lo spirito partigiano per affrontare i problemi in maniera obiettiva.

Fare della politica una scienza piuttosto che un'arte, ecco in sintesi il compito che la tecnocrazia assegna a se stessa.

Su queste basi, i tecnocrati hanno visto rinforzato il loro potere in seguito alla crisi profonda delle tradizionali strutture politiche, ed in particolare dei partiti politici. Grazie alle loro competenze ed alla loro supposta neutralità, perlomeno percepita comunemente come tale, gli esperti hanno conquistato potere a livello politico in numerosi paesi.

Appurata la crescita del modello tecnocratico nell'ambito della società post-industriale resta il problema della legittimità. L'idea tecnocratica necessitava di una nuova e più appropriata ricerca, la costruzione di una sua propria legittimità.

La realtà é –osserva Sartori - che non esiste in astratto un processo decisionale basato sulla razionalità scientifica, ma sempre e comunque una decisione presa da uomini, tecnici quando si voglia, ma comunque persone e non cose. In ogni caso non puri modelli teorici, e se pure volessimo ammettere un governo della scienza – aggiunge Sartori¹² – si tratterebbe al limite di un governo di scienziati. Quindi non solo idee, ma uomini che di queste idee ne sono portatori. Si tratta pertanto di concetti che devono camminare sulle gambe degli uomini. Ma chi (e come) legittima questi uomini?

Per ora il quesito resta in sospeso. Vi ritorneremo nella seconda parte di questo articolo. Al momento, dopo aver esaminato la tecnocrazia nei suoi aspetti generali, è opportuno volgere lo sguardo con maggiore attenzione agli aspetti che riguardano più particolarmente il sistema comunitario, che fin dal suo nascere ha visto emergere con forza aspetti che si richiamano alla tecnocrazia.

between these two extremis: a government of non-experts over experts, or a government planned out by experts without democracy. If democracy is to survive, it will have to steer of either extreme”.

¹¹ Rouban, L., *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988, p.18 - “C’est le déficit politique qui crée la technocratie”.

¹² Sartori, *Op. Cit.* 1987, p. 438 - “The government by reason “always means “government of scientists”. In other terms government will always be of person, never of things. Hence, there is a little doubt as to who will be the king: if government of science were ever to exist, it would be a government of scientists”.

4. La tecnocrazia e l'utilizzazione dell'expertise nel sistema comunitario.

Nei dibattiti politici e nell'immaginario collettivo, l'Unione europea viene spesso considerata come l'esempio più emblematico della moderna tecnocrazia. Sovente essa viene accusata di essere in balia di alcuni grandi interessi economici dominata da un gruppo più o meno ampio di tecnocrati. Si parla spesso della cosiddetta opacità del sistema decisionale comunitario¹³.

Tra gli studiosi che si sono occupati di tecnocrazia, Radaelli più degli altri ha evidenziato gli aspetti che legano l'idea tecnocratica all'Unione europea. Egli, in particolare, ha spiegato il metodo di funzionamento del rapporto tra politica ed *expertise* nel sistema comunitario, finendo per evidenziare una sorta di "comunità epistemica".

Volgendo lo sguardo agli albori della vita istituzionale comunitaria, emerge un processo di decisione politica non molto diverso rispetto a quello attuale, ed in cui l'utilizzo degli esperti risultava già fin troppo evidente.

E se il contesto comunitario è mutato rispondendo ai cambiamenti che si sono verificati a livello sociale, politico ed economico, il modello che ha ispirato la struttura istituzionale dell'attuale Unione europea è invece rimasta per molti versi simile a quello disegnato da Jean Monnet e dagli altri padri fondatori della CECA (Comunità Economica del carbone e dell'Acciaio) nel 1951, e della CEE (Comunità Economica Europea) nel 1957.

I primi stadi del progetto di integrazione europea sono stati marcati da un approccio chiaramente tecnocratico. Tocco' infatti ai cosiddetti funzionalisti, fautori di un'integrazione che avvenisse per gradi e secondo settori ben definiti, dare vita alla Comunità europea nel contesto del consolidamento postbellico. In quegli anni la questione più urgente era riammettere la Germania nel consesso democratico delle nazioni europee, dopo che le era stata restituita piena sovranità e che, nella parte occidentale, era stata proclamata la Repubblica Federale Tedesca.

In questa prospettiva diveniva prioritario disinnescare la competizione franco-tedesca risalente al 1870, e che da allora aveva fortemente condizionato le sorti del continente europeo. Gli obiettivi di pace ispirarono una proposta di accordo caldeggiata da Jean Monnet, commissario francese al Piano di sviluppo, e assunta a livello governativo dal ministro degli esteri Robert Schuman. Tale iniziativa trovo' riscontro nel Trattato di Parigi del 1951,

¹³ Vedi Radaelli, *Op. Cit.* p. 30 - "EU policies are technical and relatively opaque".

attraverso cui Belgio, Olanda, Lussemburgo, Italia ed appunto Francia e Germania diedero vita alla CECA.

Il trattato aveva il compito di creare un mercato comune del carbone e dell'acciaio che permettesse il controllo, la pianificazione e lo sfruttamento comuni di tali materie strategiche e dei loro prodotti derivati, in modo da evitare da un lato competizioni inutili e dannose e, dall'altro, di favorire la composizione di un'area di pace e di sicurezza condivisa.

Si trattava pertanto di una sorta di integrazione funzionale, in cui il mercato comune del carbone e dell'acciaio doveva permettere di sperimentare una formula di convivenza e di condivisione delle risorse e della sovranità che poco alla volta avrebbe potuto estendersi ad altri settori economici in via della costruzione di una futura, e per l'epoca lontana, Europa comune.

Per via del modello di integrazione scelto, il ruolo dei tecnici e degli esperti parve immediatamente evidente. Volendo evitare di compiere balzi particolarmente impegnativi e per questa via suscettibili di arrivare al fallimento perché considerati troppo ambiziosi e prematuri, si decise di evitare un coinvolgimento eccessivo degli aspetti politici e di limitarsi a quelli prevalentemente tecnici¹⁴.

In effetti, i padri fondatori della CECA avevano previsto una sorta di *governance ante litteram* basato sul consenso tecnocratico¹⁵. Il potere deliberativo dell'Alta Autorità veniva esercitato soprattutto nei confronti delle imprese che operavano nei settori condivisi. In questo senso, essa esercitava un controllo generale sulle imprese, potendo richiedere informazioni specifiche, ed un controllo particolarmente mirato sulle intese e sulle operazioni di concentrazione. Essa aveva, inoltre, il potere di infliggere sanzioni pecuniarie alle imprese che non rispettavano le sue decisioni.

Il ruolo degli esperti, vuoi tout court, vuoi nazionali, vuoi nazionali "a titolo personale", ricorre più volte nella letteratura scientifica degli anni sessanta, indirizzata a studiare queste prime forme di integrazione comunitaria. Questo fenomeno testimonia ampiamente come già

¹⁴ Cfr. Radaelli, C., *Op. Cit.* L'autore rileva che l'idea fondamentale del piano concesse da subito un ruolo di grande rilievo ai cosiddetti esperti nel processo di decisione politica. La stessa idea di costituire un'Alta Autorità, composta da tecnocrati piuttosto che da politici, andava in questa direzione.

¹⁵ Vedi Radaelli, C., *Technocracy in the European Union*, Longman, London, 1999, p. 32 – "The key idea of the plan was the special position given to experts in the making of supranational public policy. Hence the idea of a High Authority composed of selected experts. The founding fathers of European integration envisaged governance by technocratic consensus".

agli albori della costruzione comunitaria il loro ruolo venisse ripetutamente preso in considerazione.

Al riguardo particolarmente significativo è il riferimento alle opere ed alle ricerche condotte da Jean Meynaud e Dusan Sidjanski¹⁶ nel 1965 in cui si faceva riferimento ad un processo decisionale comunitario molto complesso in cui il ruolo dell'expertise emergeva di frequente.

Il metodo Monnet prefigurava un sistema di integrazione detto "de l'engrenage", dove i networks dei gruppi di interesse, le organizzazioni delle imprese e dei lavoratori interessate dalla politica pubblica europea, sarebbero stati gradualmente implicati nella definizione stessa della politica pubblica europea¹⁷.

Wallace and Smith¹⁸ puntualizzano che il cittadino comune non venne assolutamente considerato in questo approccio, in quanto la strategia di Monnet si basava su di un elite capace di guidare il processo di integrazione, tale da garantire solo in secondo successivo momento il consenso dei cittadini. Secondo questo metodo si sceglieva di rivolgersi dapprima alle parti sociali e produttive e poi al popolo, intesa nella sua accezione tradizionale¹⁹.

Radaelli²⁰ rileva come un'altra importante caratteristica di questo metodo fu "incrementalism", ovvero un processo che iniziava poggiandosi su di un campo limitato di

¹⁶ Meynaud, J., Sidjanski, D., *Science Politique et intégration européenne*, Presse de l'IEE, Genève, 1965, p. 54 - « Première phase de la Commission. 1° Période préparatoire: origine de la décision: rôle de la Commission et des ses membres, ainsi que de la Direction générale compétente; études préalables et contribution d'experts; apport des administrations nationales et d'experts nationaux; fonction d'experts représentant les organismes professionnels. 2° Période des consultations sur des Projets de la DG: réunions d'experts nationaux à « titre personnel », de représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européennes; élaboration de l'avant-projet et rôle des commissaires, de leurs cabinets, du secrétaire exécutif, du service juridique, etc. contact avec les commissions du PE et le Comité économique et social; autres influences et pressions (groupes, entreprises européennes, personnalités compétentes); adoption de la proposition par la Commission ».

¹⁷ See Haas, 1958

¹⁸ Wallace, W. and Smith, J., *Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent*, *West European Politics* 18(3), 1995, p. 140-143 - "Monnet strategy was of elite-led gradualism, with the expectation that popular consent would slowly follow that lead. In such an indirect approach to political integration, the locking in of interested organisations – from business, labour, and from national administrative agencies – was a much higher priority than the direct involvement of as yet unformed public [...] enlightened administration on behalf of unformed publics, in cooperation with affected interests and subject to the approval of national governments, was therefore the compromise again struck in the Treaties of Rome".

¹⁹ Vedi Featherstone, K., *Jean Monnet and the democratic deficit in the EU*, *Journal of Common Market Studies* 32(2) June: 149-70 – Più in particolare, l'autore definisce il processo come una sorta di "elites capture: the ability of the EC Commission to engage key economic elites and to help them recognise their self-interest in supporting greater unity".

²⁰ Radaelli, C., *Technocracy in the European Union*, Longman, London, 1999, p. 32 - "an important characteristic of this method was incrementalism. Integration would proceed initially by limited policy domains, such as steel and coal, and later "spill-over" to other policies. Thus the original conception of the European Community contemplated two technocratic aspects. One was the step by step approach, based on sound

integrazione e quindi tendeva ad espandersi verso altre politiche. Pertanto, l'originale disposizione dell'integrazione si articolava considerando due aspetti principali: uno che puntava all'integrazione progressiva, l'altro che assegnava un ruolo fondamentale agli esperti. Questo tipo di modello, scelto da applicare alla nascente Comunità economica europea, fu anche alquanto originale, non essendo per nulla presente in uno o più degli stati fondatori. Si trattava di un chiaro esempio di innovazione rispetto alle forme di integrazione precedenti.

Secondo queste direttrici, l'organo esecutivo creato con il Trattato CEE, la Commissione, offre un esempio notevole di innovazione, che non ha precedenti diretti²¹.

Radaelli²² si spinge inoltre ad osservare che la ricerca dell'efficienza, nel caso delle istituzioni europee, giunge a prendere due forme ancora più specifiche. La prima genererebbe una sorta di concorrenza non solo tra istituzioni, ma anche all'interno di esse (*bureaucratic competition*); la seconda invece tenderebbe ad organizzare il processo politico intorno a delle specifiche aree funzionali (*fragmented public policy making*).

In uno sforzo di concettualizzazione dell'expertise nel sistema di *policy-making* comunitario, Radaelli²³ propone quattro modi di *policy-making* che egli ottiene incrociando due dimensioni. Si tratta innanzitutto della dimensione della visibilità politica ed in secondo luogo della dimensione dell'incertezza che possono corrispondere ad un livello elevato o basso.

Secondo questo approccio concettuale, è possibile constatare una politicizzazione elevata del *policy-making* allorché i problemi politici sono molto mediatizzati e abbastanza conosciuti dall'opinione pubblica o dai partiti politici, e allorché il livello di incertezza è anche abbastanza alto. Il verificarsi di queste condizioni lasciano poco spazio all'utilizzo delle soluzioni fondate sull'*expertise*. Viceversa, quando le informazioni e le idee non sono facilmente accessibili, e quando l'incertezza è di conseguenza piuttosto elevata – condizioni che lasciano la dimensione della visibilità politica piuttosto elevata – allora aumenta la

economic arguments and incontestable gains to achieve by means of integration. [...] Another was the pivotal role of experts".

²¹ Infatti, tale organo si proponeva di rappresentare gli interessi comuni della Comunità. I suoi membri, sebbene venissero designati dai governi degli stati membri, restavano comunque autonomi e portatori dell'esclusivo interesse comunitario. La sua natura indipendente non veniva assolutamente messa in discussione

²² Radaelli, Op. Cit, p. 38 - . "In the case of the EU, bureaucratic politics takes two forms, namely *bureaucratic competition* between (and even within) institutions and the organisation of the policy process around functional policy areas (*fragmented public policy making*). Fragmentation, coalition formation, bargaining, networking and intense negotiation in sectorial arenas are the features of this level of bureaucratic politics".

²³ Radaelli, C., *The Public Policy of the EU: Whiter politics of expertise*, Journal of European Public Policy, 1999, 6(5), p. 762-764

possibilità che il problema sia affrontato a livello di esperti. Questo sistema di *policy-making* viene definito da Radaelli “comunità epistemica”²⁴.

4.1 Approfondimento dell'influenza dell'expertise nel processo decisionale comunitario: il ruolo emblematico svolto dalla Commissione europea

Se il compito principale del paragrafo precedente era quello di evidenziare la natura tecnocratica del sistema comunitario, l'obiettivo di quello attuale è quello di approfondire il tema relativo all'influenza dell'utilizzazione degli esperti in tale sistema.

Non è un mistero il fatto che una delle pratiche cui sovente si fa maggiormente ricorso in seno alla Commissione sia il supporto tecnico in grado in un primo momento di motivare scientificamente una data iniziativa, ed in un secondo tempo di consolidarne la posizione, rispetto ad eventuali rilievi di carattere politico.

Didier Georgakakis²⁵ osserva che frequentemente alla base di una proposta da parte della Commissione viene posto uno studio di valutazione, in grado di scardinare eventuali barriere poste dagli stati membri a protezione di specifici interessi nazionali e mal conciliabili con l'interesse comunitario. E' quello che, a volte, si è verificato per esempio in occasione dell'opera condotta per armonizzare il mercato interno.

Secondo Georgakakis²⁶, la produzione di questo tipo di rapporti avrebbe lo scopo di oggettivizzare un lavoro intellettuale che corrisponde bene all'ideale tecnocratico di un'alleanza tra chi detiene il potere e chi la conoscenza scientifica.

²⁴ Il termine “epistemic community” definisce “a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area”. Secondo Radaelli “the epistemic community approach introduces 3 characteristics of the policy process: uncertainty, interpretation and institutionalisation of ideas. Epistemic community have power only when they are organically inserted into the policy process”²⁴.

Vedi anche Haas, E. *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958, p. 3. Haas rileva invece che “the ideas of an epistemic community have an impact on policy when experts reach positions of bureaucratic power, for instance, the institutionalisation of advisory committees that must be consulted before taking a decision”.

²⁵ Georgakakis, D., *Les réalités d'un mythe. Figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique*, in « La question technocratique », sous la direction de V. Dubois et D. Dulong, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, p. 121 - “c'est d'abord le recours à l'étude, qui fait son apparition très tôt dans le répertoire des technologies de la Commission, et ce quasi explicitement, pour contrecarrer l'hostilité des représentants des Etats et permettre de réaliser l'harmonisation interne, dont la Commission avait besoin”.

²⁶ Georgakakis, D., Op. Cit., p. 121 - “qui en constituent sans aucun doute la forme la plus médiatisée. La production de ces rapports représente l'objectivation d'un travail intellectuel qui correspond bien à l'ideal-type technocratique d'une alliance du pouvoir et de la raison experte comme vierge d'enjeux politiques”.

A questo punto, resta da approfondire il modo in cui l'uso dell'expertise si realizza e si manifesta nel sistema comunitario. Le domande cruciali che bisogna porre nell'analisi della tecnocrazia comunitaria sono principalmente legate al suo modo di operare ed alle sue possibilità di essere valutata. Ed inoltre, dalla sua capacità di influenzare chi prende le decisioni ed infine quale relazione pone tra aspetti politici e tecnici.

Le risposte a tali quesiti risiedono nell'analisi del ruolo della Commissione, organo emblema della tecnocrazia comunitaria. In particolare, va rilevato il suo modo di operare, la sua capacità di influenzare il processo decisionale e la relazione che in essa si instaura tra aspetto politico da una parte e tecnico dall'altra. Si tratta di una relazione stretta che richiama con forza i concetti espressi nel primo paragrafo con riferimento alla "*politics of expertise*" di Fischer.

Secondo l'espressione di Jean Monnet, la Commissione sarebbe, tra le istituzioni europee, "*le laboratoire de l'Europe*"²⁷. Questa espressione precisa l'idea di un laboratorio come luogo di lavoro nel quale si tenderebbe a sperimentare l'idea europea. Da questo laboratorio emergerebbe la figura del tecnocrate. Irene Bellier²⁸ rileva che fin dalle origini, i tecnici, che per definizione si ritenevano esperti della materia, protesi alla ricerca dell'efficienza e distaccati dalle passioni politiche, furono incoraggiati ad esercitare la loro arte.

Questo tipo di organizzazione si poneva alla base e costituiva l'aspetto di originalità più rilevante della costruzione comunitaria.

Gli ultimi quindici anni hanno visto una profonda trasformazione nel modo in cui l'Unione europea funziona. Tale trasformazione, associata all'unificazione del mercato comune, ha coinciso con una significativa ed importante espansione delle attività comunitarie. L'Unione europea ha iniziato ad interessarsi non solo alla regolamentazione economica, ma anche ad altre aree, quali ad esempio l'ambiente, la protezione dei consumatori e la sanità, che non rientravano tra le competenze originarie.

Sebbene questa espansione sia avvenuta in un primo momento senza il sostegno di una solida base legale, le successive modifiche apportate ai trattati hanno consentito di risolvere tale carenza. Le ragioni di questa espansione sono da ricercarsi nella cosiddetta opera di

²⁷ Monnet, J., *Mémoire d'Europe*, Paris, Fayard, 1976

²⁸ Bellier, I., *Le lieu du politique, l'usage du technocrate*, in « La question technocratique », sous la direction de V. Dubois et D. Dulong, Presses Universitaire de Strasbourg, Strasbourg, 1999

“europeizzazione”, ovvero il graduale e progressivo trasferimento delle competenze dal livello nazionale a quello comunitario.

E non si è trattato solo di un trasferimento di carattere formale, ma alquanto sostanziale. Il primo dato che ne deriva è che ora alcune decisioni importanti sono prese da attori diversi rispetto a quelli precedenti – tecnocrati al posto dei politici – ed attraverso procedure che non sempre garantiscono la necessaria trasparenza e partecipazione democratica.

Si è trattato di un fenomeno che alcuni autori americani hanno descritto come l’affermazione della cosiddetta quarta branca di governo²⁹.

Nell’UE, la Commissione ha cambiato le sue prerogative, e da una sorta di “super-agenzia” (secondo un’espressione di Majone) con funzioni prettamente regolatorie si è trasformata in un esecutivo con un numero crescente di funzioni amministrative. In altri termini, il ruolo ricoperto dalla Commissione, da eminentemente burocratico si è via via trasformato in ruolo, certamente tecnico, ma anche politico.

La Commissione, infatti, non viene più considerata un’amministrazione nel senso classico del termine, ne tantomeno una “*agence d’execution*”, ma un organo che alla valenza amministrativa aggiunge quella politica. Difatti, essa rimane l’istituzione garante dei trattati e la fonte delle proposte europee, e come tale risulta essere estremamente visibile da un punto di vista politico.

Ma l’importanza dei suoi poteri è talmente evidente che essa sembra occupare *de facto* uno spazio sempre più importante anche dal punto di vista politico.

In teoria, tale aspetto sarebbe dovuto sfuggire dalla dimensione della Commissione europea, considerato che coloro che decidono sono, da una parte i popoli attraverso il Parlamento, e dall’altra, i governi attraverso il Consiglio. Tuttavia, allo stato attuale e dopo una evoluzione lenta, ma costante delle sue funzioni, risulta difficile dissociare gli aspetti puramente tecnici da quelli politici, tanto che sembra impossibile non considerare la dimensione politica della Commissione europea.

Irene Bellier³⁰ ritiene che due esempi illustrino bene questa particolare situazione. Il primo esempio riguarda “*le registre des représentations*”, ovvero come i commissari vengono

²⁹ Strauss, *The Place of Agencies in Government : Separation of Powers and the Fourth branch of Government*, 84, Columbia Law Review, 573-669, 1984. Ci sono tuttavia chiare differenze tra il sistema americano e quello europeo. Nell’UE, la distinzione tra funzioni legislative ed esecutive non è assolutamente chiara come negli Stati Uniti.

percepiti dall'opinione pubblica europea ed all'interno dei servizi stessi. Mentre per anni, la Commissione non ha goduto di un forte rilievo politico tale da attirare le personalità politiche più importanti, a partire dagli anni ottanta (dapprima con l'Atto Unico europeo, poi con il Trattato di Maastricht, e successivamente con il Trattato di Amsterdam) la situazione si è ribaltata.

Il ruolo della Commissione europea si è valorizzato ed è cresciuto notevolmente il numero dei personaggi politici di primo piano chiamati dai rispettivi governi nazionali a farne parte. Anche la scelta dell'attuale presidente della Commissione, Joao Durao Barroso, di rinunciare, da primo ministro in carica del Portogallo, al suo mandato, in favore di quello comunitario, costituisce un segno importante dell'*appeal* politico del ruolo europeo.

Il caso del presidente Barroso non resta neanche isolato se si considera che nell'attuale esecutivo comunitario diverse sono le personalità di primo piano dal punto di vista politico. Oltre ad alcuni ex primi ministro, numerosi sono i commissari ad aver rivestito importanti cariche istituzionali nei rispettivi paesi di appartenenza.

Ma i membri della Commissione sono politici o tecnocrati? La soluzione, come spesso avviene, risiede nel mezzo. I membri della Commissione non sono né diplomatici, né politici³¹. Essi costituiscono piuttosto degli ibridi che svolgono funzioni sia politiche che diplomatiche, sebbene la loro azione sia ispirata principalmente al principio della tutela e della proposizione degli interessi comunitari. Un membro della Commissione deve risultare isolato rispetto alle pressioni politiche ed, inoltre, contrariamente al ruolo svolto dai diplomatici, non deve assolutamente seguire o rispettare la politica estera del governo che lo ha nominato.

Il profilo che deriva da questa descrizione è molto simile a quello di un politico-tecnocrate, che sembra avvalorare la formazione di una "*politics of expertise*".

Va comunque sottolineato che la figura del politico-tecnocrate non anima solo la Commissione europea, ma è presente in tutte le altre istituzioni e pervade la struttura stessa dell'Unione europea³².

³⁰ Bellier, I., *Le lieu du politique, l'usage du technocrate*, in « La question technocratique », sous la direction de V. Dubois et D. Dulong, Presses Universitaire de Strasbourg, Strasbourg, 1999

³¹ Vedi Cassese, 1992

³² Andersen, S. S. and Burns, T., *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance* in Andersen, S. S. and Eliassen, K. A. *The European Union : how democratic is it?*, London, Sage, 1996, p. 229, 230 - "A comprehensive analysis has argued that the EU is based on 3 mechanisms of representation: expert representation, representation of interest groups in policy networks, and

Il secondo esempio avanzato da Irene Bellier per sottolineare il ruolo ambivalente svolto dai membri della Commissione europea riguarda, invece, il campo semantico delle nozioni “*technique*” e “*politique*” e la divisione sostanziale tra le due nozioni, come percepita all’interno dei servizi³³ della Commissione. Si tratta di una distinzione talmente sfumata (“*flou*”) che invita ad una grande prudenza nel momento in cui si deve classificare la Commissione nell’ambito delle categorie “*technocrate*” piuttosto che “*politique*”, e che spinge piuttosto a considerarla in una categoria che si pone a metà tra le due.

Da una parte, la Commissione non può essere considerata come un’amministrazione ordinaria nella misura in cui essa è stata sprovvista del potere esecutivo, come invece avviene abitualmente a livello nazionale. Essa detiene anche il potere di proposta nei diversi settori di sua competenza per istruire iniziative legislative e regolamentari su di una base tecnica e giuridica, da cui risulta d’altra parte inevitabile non considerarne l’opportunità politica³⁴.

Dall’altra parte, la Commissione, sebbene organo proponente, non può gestire in maniera autonoma tutte le fasi decisionali, dato che il potere di prendere le decisioni non le appartiene, considerato che tale prerogativa spetta al Consiglio ed al Parlamento³⁵.

national representation.[...] Expert sovereignty tends to prevail over popular sovereignty or parliamentary sovereignty”.

Anche per Andersen and Burns, come per Radaelli, il processo politico comunitario sarebbe focalizzato sulla ricerca dell’efficienza e per questa via sull’enfasi posta sulla figura del tecnocrate.

³³ Sembra opportuno chiarire il concetto di « servizi della Commissione » e soffermarsi brevemente sulle caratteristiche della macchina burocratica comunitaria. I servizi della Commissione hanno la loro origine nell’Alta Autorità della CECA. Jean Monnet, primo presidente dell’Alta Autorità, immaginava una macchina amministrativa piuttosto snella e composta da un numero limitato di funzionari. Tuttavia, il numero sempre crescente di compiti affidati a questo organo sopranazionale, richiesero un numero sempre più ampio di personale, tanto da rendere necessario la realizzazione di una vera e propria formale struttura organizzativa. Con la creazione, nel 1957, delle altre due comunità, la CEE e l’EURATOM, tale struttura venne triplicata fin quando nel 1967 non venne deciso di unificare gli esecutivi. Da allora, esiste una sola struttura amministrativa in seno alla Commissione. In generale, la struttura di base prevede che i diversi settori di cui si occupa la Commissione vengano organizzati in varie direzioni generali, a loro volte divise in singole unità operative. Tutti i servizi della Commissione sono organizzati secondo la medesima struttura, piramidale e gerarchica. Il numero delle direzioni generali è ovviamente cresciuto nel tempo in relazione all’aumento delle competenze comunitarie. A capo di ogni direzione generale è posto un direttore generale, che può contare su uno staff, la cui taglia dipende dall’importanza e dai compiti assegnati al servizio. Tuttavia, se paragonati ai servizi amministrativi degli stati membri, il numero del personale impiegato a livello comunitario, di cui si richiede un’elevata efficienza e competenza, risulta essere estremamente limitato.

³⁴ Bellier, I., Op. Cit., p. 242 - “la Commission ne peut être considérée comme une administration ordinaire dans la mesure où elle est dénuée des pouvoirs d’exécution habituellement reconnus à ce genre d’organe au niveau national. Elle détient la fonction essentielle de proposer dans les différents secteurs de sa compétence des textes réglementaires et législatifs qu’elle instruit sur une double base technique et juridique. Mais elle ne peut s’abstenir d’en considérer l’opportunité politique”.

³⁵ Invece, negli Stati Uniti ogni funzione viene assegnata in maniera ad una specifica branca di governo. Inoltre, il sistema che si è sviluppato negli Stati Uniti è avvenuto a livello federale, mentre nell’UE non è possibile non

Inoltre, è il meccanismo decisionale stesso che obbliga la Commissione a ricorrere all'utilizzazione sempre più massiccia degli esperti. La Commissione, avendo il compito di prendere l'iniziativa e successivamente di favorire una posizione comune per rendere possibile l'avanzamento del processo legislativo, deve spendere molto tempo in negoziazioni e dibattiti con i cosiddetti "stakeholders", prima di giungere a definire un testo consolidato.

Le proposte che la Commissione sottometta all'analisi degli organi decisionali, proprio perché per definizione *super partes*, e bisognose di raccogliere il più largo consenso possibile sulla base dell'oggettività relativa dei fatti, vengono di conseguenza spesso elaborate attraverso un metodo ad alto contenuto tecnico.

Esse spesso sono sottoposte a lunghe e profonde discussioni e vengono supportate dal metodo degli esperti, dalla loro analisi dei fatti, dalla loro ossessione per le cifre ed i criteri di valutazione. Tale modo di procedere è mirato al raggiungimento di un risultato il più chiaro ed obiettivo possibile³⁶.

A questi presupposti si aggiunge poi un ben determinato lavoro dei cosiddetti gruppi di interesse³⁷, che in gergo viene definito *lobbying*.

Sidjanski³⁸ afferma che gli aspetti di negoziazione e di coinvolgimento di parte della società civile ed economica del lavoro della Commissione sono ben conosciuti dai circoli dei gruppi di interesse³⁹ che hanno fatto della Commissione una fonte di attrazione del loro lavoro di *lobbying*, allo stesso modo delle delegazioni nazionali e del Parlamento europeo.

considerare l'interconnessione che, non solo deve avvenire tra le diverse istituzioni, ma anche tra le amministrazioni nazionali e quella europea e tra tutti i gruppi di interesse in gioco.

³⁶ Vedi Bellier, I., *Op. Cit.* - "Les propositions qu'elle [la Commission] soumet à discussion sont sustentées par la méthode des agents, par leur analyse des faits, leur obsession des chiffres et des critères d'évaluation, leur connaissance des secteurs. Cela paraît très objectif et plutôt technique".

³⁷ Brombo, P., *Le formazioni economiche e sociali dell'Unione Europea*, Teoria del diritto e dello stato, n° 1-2 (2003) – Giappichelli Ed. Torino, p. 291-315 - "Innanzitutto, dal punto di vista terminologico, si ricorda che numerosi termini sono utilizzati per riferirsi alle formazioni socio-economiche: gruppi di interesse, gruppi di pressione, lobbies, gruppi di promozione. Ciascuno di questi termini rinvia ad un aspetto particolare dell'attività delle formazioni, ma pare opportuno utilizzare il termine gruppo di interesse perché è il più usato, sia nella teoria che in ambito comunitario, e perché fa riferimento ad un ruolo dei gruppi rispetto alla società civile che qui ci interessa: quello appunto di articolarne gli interessi.

Pare poi opportuno riprendere una distinzione fatta dalla Commissione europea, nella sua prima comunicazione sui gruppi di interesse, secondo cui questi possono essere distinti in due categorie: organizzazioni senza scopo di lucro (associazioni/federazioni europee, nazionali ed internazionali) e organizzazioni a scopo di lucro (consiglieri giuridici, consulenti, agenzie di pubbliche relazioni)".

³⁸ Sidjanski, D. in Mény, Y, Muller, P., Quermonne, J.P., dir., *Politique publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995

³⁹ Brombo, P., *Op. Cit.* "Il quadro delle forze socio-economiche che fanno lobbying presso le istituzioni dell'Unione europea è molto vasto e variegato. Secondo la Commissione europea, si contano circa 3000 gruppi di interesse che impiegano 10.000 persone. Tale cifra comprende più di 500 federazioni europee ed

Anche questa circostanza finirebbe per dimostrare il doppio ruolo svolto e costituirebbe un'ulteriore testimonianza della valenza politica, accanto a quella tecnica, del lavoro svolto dalla Commissione.

A questo punto però il problema che si pone è che le decisioni ad alto contenuto di *expertise* potrebbero difettare di un requisito fondamentale per un'istituzione che si sforza di accrescere il proprio livello di democratizzazione: quello della legittimità.

In termini ancora più chiari, va affermato che la crescente importanza della *governance* tecnocratica pone seri problemi di legittimità.

La “*theorie de l'engrenage*”, nata dall'intuito di Jean Monnet, posta alla base dell'integrazione funzionale, se da un lato ha ben risposto alle esigenze di disegnare la costruzione secondo un approccio pratico e progressivo, dall'altro viceversa non sembra aver soddisfatto le necessità poste dai principi di legittimità.

Le difficoltà riscontrate nel fornire legittimità attraverso il metodo individuato da Monnet agli albori della costruzione comunitaria, hanno spinto l'ex presidente della Commissione europea Jaques Delors⁴⁰, in un celebre discorso, ad invitare a rompere con l'ideale tecnocratico e con “*la méthode de l'engrenage*”, in vista di rifornire di una nuova forma di legittimità al processo decisionale comunitario.

Le affermazioni di Delors forniscono una spinta importante di discussione, ma soprattutto pongono interrogativi che sia a livello accademico che istituzionale suscitano profondi ed interessanti dibattiti, senza fornire, almeno per il momento, soluzioni definitive.

In altri termini, come deve realizzarsi questa rottura?

internazionali, a loro volta formate da circa 5000 gruppi di interesse nazionali. Ricordiamo qui, anche se non ce ne occuperemo, che sono anche compresi 50 uffici di rappresentanza di autorità regionali o locali, più di 200 ditte, circa 100 uffici di consulenti e altrettanti studi legali specializzati in diritto comunitario. I gruppi di interessi che agiscono a livello europeo possono essere europei o nazionali e, secondo una definizione data da Meynaud e Sidjanski, si possono considerare gruppi europei quelli che “hanno in Europa tanto un campo d'attività quanto un centro di comando e le cui attività mirano a influire o incidono di fatto sulla costruzione e sulle congiunture europee”. Entrambi i tipi rivestono un importante ruolo politico e se i primi contribuiscono allo sviluppo di una società e di una coscienza europea, i secondi consentono alle istituzioni europee di essere più vicine al cittadino e all'articolazione di base dei suoi interessi. L'analisi dell'andamento delle nascite di nuovi gruppi ed il fatto che tutti i campi siano ampiamente rappresentati, spinge vari autori a ritenere che non ci saranno grandi variazioni quantitative se non legate all'allargamento dell'Unione. Dal punto di vista qualitativo si registrano e si possono prevedere invece vari mutamenti, quali la nascita di gruppi specializzati, frutto di conflitti che sorgono all'interno di gruppi più generali e della volontà di parlare con voce propria; o ancora la possibilità di affiliazione individuale, elemento questo, particolarmente significativo perché rende l'individuo attore primario dei gruppi di interesse europei senza dover passare per l'intermediario nazionale. Tale fenomeno riguarderebbe circa il 10% dei gruppi ed appare in crescita”.

⁴⁰ Delors, J., *Combats pour l'Europe*, Paris, Economica, 1996

Come si deve affrontare la ricerca di un eventuale nuovo metodo?

Ma soprattutto, è davvero possibile rompere con “*la méthode de l’engrenage*”?

5. La nuova *governance* europea ed il sistema delle agenzie

Una delle conseguenze verificatesi dall’emergere di questi interrogativi è stata la ricerca di nuovo sistema di *governance* europea attraverso, tra l’altro, la creazione di un serie di agenzie alle quali sono state trasferite una serie di competenze.

Per comprendere quanto avvenuto è opportuno ripartire dal numero crescente di competenze acquisite dalla Commissione europea, in seguito al fenomeno di “europeizzazione”⁴¹, a cui non è corrisposto una corrispondente crescita in termini di personale.

La Commissione è di gran lunga l’istituzione che impiega il maggior numero di persone rispetto al Parlamento ed al Consiglio. Tuttavia, negli ultimi anni, mentre lo staff a disposizione di queste due ultime istituzioni è aumentato, il numero del personale della Commissione è rimasto pressoché inalterato.

D’altra parte, il numero crescente di competenze acquisite a livello comunitario comporta anche lo sviluppo di un apparato scientifico in grado di garantire le valutazioni scientifiche, che, come illustrato nel paragrafo relativo al processo decisionale comunitario, spesso supportano le proposte legislative della Commissione.

E se da una parte, gli stati nazionali hanno provveduto a trasferire tali competenze in maniera sempre crescente, d’altra parte sono sembrati riluttanti ad affidare alla Commissione l’insieme di queste nuove funzioni da svolgere.

Alla base di questa decisione vi sono anche ragioni legate ai casi di cattivo funzionamento che hanno colpito la Commissione negli ultimi anni e che hanno visto il culmine con le dimissioni della Commissione Santer.

Tuttavia, al di là di questi casi patologici che non hanno comunque minato la credibilità e l’autorevolezza della Commissione, è iniziato ad emergere in maniera sempre più forte la contraddizione tra funzioni politiche ed amministrative che, come ampiamente osservato, la Commissione ha svolto..

⁴¹ Cfr. Paragrafo 4

Nel tentativo di mettere ordine, oltre che di assicurare, una competenza sempre più marcata, in linea con le esigenze del processo decisionale comunitario, e non ultimo di rispondere agli interrogativi posti, primo fra tutti dall'ex presidente Delors, sono state realizzate una serie di agenzie, incaricate di svolgere un quadro definito di funzioni che tra breve verrà illustrato.

Diversi studiosi, come si accennava in precedenza, guidati soprattutto da Majone, hanno accolto in maniera molto positiva tale sviluppo, ritenendolo in grado di migliorare ulteriormente l'efficienza e la credibilità del sistema regolatorio europeo.

Majone ha osservato che in alcune aree, il sistema delle agenzie è in grado di assicurare due vantaggi: l'elevato supporto scientifico e la credibilità degli impegni. Sarebbe il combinato disposto di questi due elementi a favorire il vantaggio comparativo delle agenzie rispetto ai problemi legati all'utilizzazione dell'expertise ed alla legittimità.

5.1 Le origini e la crescita delle agenzie europee.

In seguito al successo che esse hanno avuto nell'ultimo decennio, un numero significativo di competenze è stato assegnato alle agenzie, anche per rispondere ai cambiamenti politici e sociali in atto.

Le agenzie europee sono strutture relativamente piccole, situate in una decina di stati membri. Hanno uno staff di poco superiore alle mille unità ed un budget relativamente limitato. Il termine "decentralizzate" che le accompagna nelle definizioni ufficiali si riferisce proprio alla loro dislocazione periferica rispetto al centro di Bruxelles. Si tratta anche di un modo per sottolinearne la diversità rispetto alle istituzioni situate al centro del contesto comunitario e da cui ci si aspetta probabilmente un tipo di approccio alle questioni diverso, ovvero chiaramente tecnico e non politico.

La prima generazione di agenzie venne stabilita nel 1975 (nel settore sociale), seguita da una seconda generazione nei primi anni novanta, implicata soprattutto nel processo di finalizzazione del mercato interno, a cui ne sta ora seguendo una terza.

La maggiorparte delle agenzie sono state create sulla base del Trattato che istituiva le Comunità europee⁴², uno sulla base del Trattato Euratom⁴³ e quattro sulla base del secondo e terzo pilastro dell'Unione europea⁴⁴. Altre due proposte sono ancora in discussione⁴⁵.

Tuttavia, le Agenzie europee sono organi autonomi di natura pubblica che non ritrovano la loro base legale nei Trattati, ma in atti di legislazione secondaria adottati dal Consiglio.

Gli obiettivi per i quali sono state create riguardano normalmente la possibilità di gestire autonomamente le valutazioni scientifiche, la flessibilità, il possibile coinvolgimento degli stati membri ed una più stretta attenzione ai problemi dei cittadini.

In pratica, i motivi che hanno spinto alla creazione delle agenzie europee, sono simili a quelli che in precedenza avevano condotto alla creazione delle agenzie negli Stati Uniti.

Sebbene, le Agenzie siano diverse in termini di dimensioni e di obiettivi, in genere presentano una struttura di base simile ed una serie di strumenti operativi comparabili. Pertanto, in uno sforzo di generalizzazione si può ritenere che le agenzie presentino una struttura generalmente rispondente ai seguenti elementi:

- Un mandato limitato, stabilito da un regolamento, che consiste da una serie di compiti di carattere tecnico, scientifico e di natura gestionale;
- Un consiglio di amministrazione composto prevalentemente da rappresentanti degli stati membri, incaricate di stabilire le linee-guida, l'indirizzo politico ed il programma di lavoro;

⁴² European Centre for the Development of Vocational Training (Regulation (EEC) No 337/73 of 10.02.75); European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Regulation (EEC) No 1365/75 of 26.05.75); European Environment Agency (Regulation (EEC) No 1210/90 of 07.05.90); European Training Foundation (Regulation (EEC) No 1360/90 of 07.05.90); European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Regulation (EEC) No 302/93 of 08.02.93); European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (Regulation (EEC) 2309/93 of 22.07.93); Office for Harmonisation in the Internal Market (Regulation (EC) No 40/94 of 20.12.93); European Agency for Safety and Health at Work (Regulation (EC) No 2062/94 of 18.07.94); Community Plant Variety Office (Regulation (EC) No 2100/94 of 27.07.94); Translation Centre for bodies of the European Union (Regulation (EC) No 2965/94 of 28.11.94); European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Regulation (EC) No 1035/97 of 02.06.97); European Agency for Reconstruction (Regulation (EC) No 2454/1999 of 15.11.99); European Food Safety Authority (Regulation (EC) No 178/2002 of 28.01.02); European Maritime Safety Agency (Regulation (EC) No 1406/2002 of 27.06.02); European Aviation Safety Agency (Regulation (EC) No 1592/2002 of 15.07.02).

⁴³ Euratom Supply Agency, Article 52 ff of the Euratom Treaty (see also the Statutes of the Agency, published in OJEC No 534, 06.12.58).

⁴⁴ European Union Institute for Security Studies (Joint Action of 20.07.2001, OJEC No L 200, 25.07.01); European Union Satellite Centre (Joint Action of 20.07.2001, OJEC No L 200, 25.07.01). European Police Office-Europol (Convention of 26.07.95, OJEC No C 316, 27.11.95); Eurojust (Decision of 28.02.02, OJEC No L 63, 06.03.02).

- Un direttore esecutivo, eletto dal consiglio di amministrazione, responsabile dell'intero programma di attività e della gestione dell'agenzia;
- Uno o più comitati (generalmente di carattere scientifico);
- Infine, tutte le agenzie hanno in comune il regolamento che disciplina il rapporto con il personale, le procedure per l'approvazione del bilancio, le regole procedurali, etc.

Comunque, sebbene generalmente le agenzie contengano elementi simili, vi sono alcune differenze che permettono agli analisti di osservare come non esista un unico modello di agenzie, ma diversi.

Al riguardo, sono state proposte diverse classificazioni, si pensi a quella suggerita da Yataganas⁴⁶, che identifica quattro diversi tipi di agenzie, oppure a quella effettuata da Dehousse⁴⁷, che invece ne identifica tre.

⁴⁵ Proposal for a Council Regulation laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, COM (2000) 788, December 2000; proposal for a Regulation establishing a European Railway Agency, COM (2002) 23, 23.01.2002.

⁴⁶ Yataganas, X., *Delegation of Regulatory Authority in the European Union*, Jean Monnet Working Paper, 3/01. Yataganas, for instance, distinguish four types of European agency, according to their objectives.

- 1) **The agencies serving the operation of the internal market (regulatory model).** They are the Office for Harmonisation (Alicante, Spain), the Community Plant Variety Office (Angers, France) and the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (London, UK). All perform quasi-regulatory functions (publication of trademarks, authorisations to release products into commercial circulation) and provide services to sectors of industry for which they charge fees which represent their own financial resources. All three are second-generation agencies and may be regarded as prototypes of the European agency model.
- 2) **The observatories (monitoring model).** This category comprises the European Environment Agency (Copenhagen, Denmark), the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Lisbon, Portugal) and the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Vienna, Austria). These three agencies share a common remit, which they perform for different areas of activity. Their main task is to provide objective, reliable and comparable information, acquired through a network of partners, which they must set up and manage on a day-to-day basis. The nature of the phenomena they observe varies, and may be technical, scientific or social, but the operational procedures are identical.
- 3) **The agencies promoting social dialogue at European level (cooperation model).** This category also comprises three agencies: the two first-generation ones, the European Centre for the Development of Vocational Training (established in Berlin but transferred to Thessaloniki, Greece in 1994), the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin, Ireland), and the European Agency for Safety and Health at Work (Bilbao, Spain). These agencies have a tripartite management board designed to ensure full representation of the social partners (employers and labour) as well as the Member States and the Commission, reflecting openness to civil society.
- 4) **The agencies operating as subcontractors to the European public service (executive model).** Three bodies fall into this last category: The European Training Foundation (Turin, Italy), the Translation Centre for Bodies in the EU (Luxembourg) and the Agency for the Reconstruction of Kosovo (Thessaloniki/Pristina), which could now extend its activities to the whole of Yugoslavia. The first is a technical assistance office, the third has more extensive management powers, and the second provides all the translations required by the European agencies, which it charges for.

⁴⁷ Dehousse, R., *Op.Cit.* p. 9. Dehousse ne identifica tre :

- 1) **Information agencies**, whose main function is to gather information and to liaise between national authorities and EU administrations;

In maniera molto più pragmatica, la Commissione europea⁴⁸ ha identificato il profilo di due tipi di agenzie: agenzie esecutive ed agenzie regolatorie. Ovvero, le prime intese a svolgere compiti puramente gestionali, per esempio, fornendo l'assistenza finanziaria alla Commissione nella realizzazione di alcuni programmi; le seconde, invece, implicate in funzioni di carattere esecutivo allo scopo di regolare alcuni specifici settori.

Al di là delle classificazioni, quello che resta acclarato è ormai il ruolo importante che tali agenzie svolgono e potranno ulteriormente incrementare nel corso degli anni, a partire dall'esigenza di una sempre più chiara definizione dei compiti politici e tecnico-amministrativi che vengono posti dalla progressiva politicizzazione della Commissione.

Per i motivi finora espressi, il problema non è se ci sia o meno bisogno delle agenzie, quanto piuttosto di come le agenzie possano aiutare a rendere legittimo il processo decisionale comunitario.

In questo contesto, le domande a cui esse dovranno rispondere riguardano il modo in cui legittimare il loro ruolo. Ad esempio, la legittimità delle valutazioni scientifiche dipende dal modo in cui queste valutazioni sono organizzate. Come sono selezionati gli esperti? Che misure si devono prendere per assicurare partecipazione e pluralismo? Come fare in modo che tutte le opinioni possano avere adeguata considerazione? Come assicurare la trasparenza delle decisioni?

Sono questi i quesiti a cui si dovrà principalmente rispondere. Nel 1997 si è provveduto alla riforma dei comitati scientifici, attraverso la formulazione di più trasparenti metodi di selezioni degli esperti e procedure che potessero assicurare maggiore trasparenza, come il rendere pubblico i temi in discussione, le minute e le opinioni espresse⁴⁹. Si è provveduto a rendere maggiormente rigida la disciplina relativa al conflitto di interesse.

Resta da chiedersi se i cambiamenti apportati siano sufficienti oppure necessitino di ulteriore approfondimento.

-
- 2) **Implementation agencies**, entrusted with the duty of implementing the EU regimes in highly specialised areas such as trademarks or plant variety rights;
 - 3) **Management agencies**, which assist the Commission in the management of EU programmes.

⁴⁸ Cfr. European Commission, *Communication on the operating framework for the European regulatory Agencies*, Brussels, COM/2002/0718 final, p.2

⁴⁹ Commission decision 97/404/EC of 10 June 1997 setting up a scientific Steering Committee, OJ 1997 L 169/85 and Commission decision 97/407/EC of 23 July 1997 setting up scientific Committees in the field of consumer health and food safety, OJ 1997 L237/18, both amended by Commission decision 2000/443/EC of 18 May 2000, OJ 2000 L179/13

Data l'importanza che l'utilizzo dell'expertise ha nel processo decisionale comunitario, si richiedono ulteriori passi in avanti. La Corte di Giustizia ha già ampiamente riconosciuto la necessità di assicurare il rispetto delle regole quando importanti valutazioni di carattere politico necessitano del necessario supporto tecnico⁵⁰.

La Corte, in altri termini, ha evidenziato come tale rispetto non si applica solo a livello politico, ma anche a livello tecnico, durante gli atti preparatori.

Di conseguenza, si rende ancora più impellente la questione relativa alla legittimità come conseguenza di decisioni basate sull'utilizzo dell'expertise.

6. Il problema della legittimità

La questione della legittimità nell'ambito dell'Unione europea verrà affrontata seguendo principalmente un metodo che pone in contrapposizione due modelli antitetici.

Il primo di questi tende a valutare il ruolo e l'azione degli stati e ad esaltarne la loro funzione in quanto fonte di legittimità, il secondo invece a concentrarsi sulla possibilità che l'organizzazione stessa, non maggioritaria secondo la definizione di Majone⁵¹ (e quindi diversa dai modelli classici del parlamentarismo di Westminster e del *checks and balance* americano) possa essere fonte autonoma di legittimità.

Per sintetizzare, il primo approccio si riferisce ad una sorta di legittimità indiretta, il secondo invece, insoddisfatto di questo approccio, tende a ricercare forme di legittimità diretta.

⁵⁰ Case C-269/90, *Hauptzollamt Munchen-Mitte v. Technische universitat Munchen* [1991] ECR I-5495. Given the importance assumed by scientific assessment in many decision-making processes, it might be argued that it is crucial to the quality and the fairness of those processes that adequate consideration be given to the widest possible range of views. The Court of Justice has previously ruled that "respect for the rights guaranteed by the Community legal order in administrative procedure is of [...] fundamental importance" where the Community institutions are engaged in complex technical evaluations.

Among these guarantees, the Court mentioned "the duty of the competent institutions to examine carefully and impartially all the relevant aspects" of the issue, and "the right of the person concerned to make his view known and to have an adequately reasoned opinion".

This ruling applied to an individual decision and not to rule-making activities, yet the clear rationale was that the quality of experts' recommendations mechanically. "in those circumstances", the Court noted, "the group of experts cannot properly carry out its task unless it is composed of persons possessing the necessary technical knowledge [...] of the members of that group are advised by experts having that knowledge". Moreover, the Court made it clear that the debate had to address all relevant issues; this is why "the person concerned must be able to explain his position to the group of experts or to comment on the information before the group"

⁵¹ Majone, G.

Va precisato che il concetto di legittimità è stato uno dei concetti maggiormente utilizzati e studiati, a torto o a ragione, e spesso anche a sproposito, nell'ambito delle scienze politiche. Normalmente viene considerato secondo un processo che si potrebbe quasi definire "in carenza", ovvero laddove sembrano esserci evidenti mancanze o debolezze in termini di legittimità, si pone il problema di studiarlo.

In altri termini, sembrerebbe emergere solo nel caso se ne ravvisi un deficit, come sembra essere il caso del sistema comunitario.

6.1 La legittimità diretta ed indiretta

Alcuni analisti, ma principalmente Fritz Scharpf⁵², tendono a distinguere tra due forme di legittimità, a seconda che esse siano determinate da una forma pre-esistente di legittimità della comunità politica in esame (cosiddetta "input legitimacy") oppure dai risultati raggiunti attraverso la comunità politica stessa (cosiddetta "output legitimacy").

La prima forma di legittimità presuppone che sia la legittimità delle procedure a trasferire legittimità alla comunità politica, attraverso la riscoperta di un'identità comune. Sulla base di questo assunto, la gran parte degli studiosi riconosce tuttavia che gli europei non hanno (o non hanno ancora) un'unica identità, benché vengano riconosciute radici comuni piuttosto forti, e benché la ricerca di una identità europea forte e condivisa diventerà particolarmente importante in futuro per la costruzione dell'identità stessa degli europei e per il rafforzamento delle istituzioni comunitarie.

Mancando questa identità forte comune, e venendo a mancare i presupposti in direzione della cosiddetta "input legitimacy", alcuni studiosi che fanno riferimento alla cosiddetta "output legitimacy" hanno iniziato ad attirare l'attenzione sui risultati fissati e raggiunti per stabilire una forma di legittimità che si adatti ad una costruzione originale e complessa come la costruzione comunitaria.

Emerge da tale ragionamento la possibilità che la legittimità dei governanti non abbia come unica fonte il momento della decisione preso dai governati, ma si determini secondo un procedimento progressivo, il cui momento culminante è costituito dalla realizzazione dei risultati.

Il punto chiave delle argomentazioni di Scharpf è che in determinate circostanze ed in determinate aree politiche possa esistere la possibilità per un sistema politico di legittimarsi attraverso i risultati raggiunti, pur difettando all'origine il momento dell'autodeterminazione decisionale da parte dei governati.

Sulla scia del ragionamento di Scharpf, si pone Giandomenico Majone⁵³ che supporta la teoria dell'output legitimacy ed afferma che la legittimità del sistema comunitario risiede negli obiettivi che riesce a raggiungere e nelle attività in cui tali obiettivi vengono confinati.

Tuttavia, siamo sicuri che gli obiettivi ed i risultati raggiunti possano essere determinati con esattezza? E se anche fosse possibile determinarli, il momento della legittimità potrebbe avvenire alla fine di un percorso compiuto da istituzioni che per lungo tempo sarebbero illegittime?

Sono interrogativi che sia Scharpf che Majone non sembrano prendere molto in considerazione, ma che altri studiosi sembrano porsi in maniera insistente.

Moravcsick per esempio, se da un lato concorda con Scharpf e Majone nel sostenere che non ci sono molte possibilità per l'Unione europea di acquisire legittimità diretta secondo i criteri tradizionali, dall'altro, piuttosto che ricercare nuove e più specifiche forme di legittimità, sostiene che il requisito della legittimità venga filtrato ed opportunamente incanalato attraverso gli stati membri. In altri termini, la sua ricerca si pone nel solco della legittimità indiretta. L'Unione europea deriverebbe la propria legittimità dalla legittimità degli stati che la compongono. L'impressione fornita da Moravcsick è che l'Unione sia nelle mani degli stati e sono fondamentalmente gli stati stessi a fornirle legittimità e valori democratici.

Sabel, di fronte alle lacune individuate nell'elaborazione di Majone, individua l'unica possibile risposta al problema della legittimità nella rivitalizzazione dello stato nazione e del suo processo democratico. Tuttavia nell'ottica di Sabel questo processo risulterebbe essere molto più complesso rispetto a quello individuato da Moravcsick, in quanto prenderebbe in considerazione gli agenti locali e non solo il potere centrale.

Questo sistema viene definito "*Directly Deliberative Polyarchy*". Si tratta di un sistema "*Directly Deliberative*" perché prevede una partecipazione diretta degli agenti locali, ed è "*polyarchic*" perché, benché guadagnino libertà di azione e di iniziativa, gli agenti locali

⁵² Scharpf, F., *Economic integration, democracy, and the welfare state*, (1997) 4 JEPP 18; in *Governing in Europe: Effective and Democratic* (1999).

⁵³ Majone, G. D., *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996

restano “*accountable*” rispetto all’opinione pubblica che rimane informata rispetto alle cose che mettono in pratica.

In termini pratici, si tratta di un sistema in cui la legittimità risulta essere condivisa da diversi attori.

Entrambe queste visioni, sia di legittimità diretta, sia indiretta, guardano comunque al sistema delle agenzie, come eventuale risposta al problema della legittimità.

7. Conclusioni

Come l’esercizio del potere decisionale comunitario potrebbe essere democraticamente controllato?

Come si è osservato nel corso dell’analisi condotta nei paragrafi precedenti, il concetto di legittimità nell’ambito dell’Unione europea risulta essere ancora molto controverso.

E difatti, da alcuni anni ormai, il tema è divenuto di grande attualità e si è posto alla base del dibattito in atto relativo alla questione della *governance*.

Opinioni abbastanza diffuse suggeriscono di superare i limiti definiti dai modelli tradizionali e di sperimentare nuove forme di legittimità⁵⁴.

Anche in un contesto che diventa sempre più politicizzato, la tecnocrazia è destinata a giocare sempre un ruolo importante. Sarà questo il dato di fatto con il quale tutti gli studiosi dovranno confrontarsi.

Attualmente si fronteggiano due scuole pensiero, una che tende ad affermare la legittimità attraverso l’azione ed il ruolo degli stati, l’altra che invece si sforza di andare al di là dell’azione degli stati e di affermare tali concetti in maniera diretta attraverso l’azione ed il ruolo delle istituzioni comunitarie.

Al di là delle differenze, resta la speranza in un processo decisionale reso maggiormente legittimo. Se questo sarà fattibile dipenderà in larga misura dagli sviluppi che l’Unione intraprenderà dal punto di vista istituzionale e dalle priorità che i leader politici intenderanno

⁵⁴ Radaelli, C., *Technocracy in the EU*, 1999. Radaelli osserva: “This problematic situation requires a leap forward, rather than a journey back to the past of parliamentary control. In perspective, the increasing role

assegnare agli affari di carattere europeo. Le istituzioni politiche dovrebbero ancora rimanere le sole abilitate a definire i grandi obiettivi da raggiungere e gli strumenti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi.

Non è concepibile un sistema che assegni carta bianca agli esperti. Per questo, andrebbero dichiarate illegali le decisioni prese attraverso l'uso dell'*expertise*, ma in contraddizione con gli obiettivi posti dai politici.

D'altra parte, il riconoscimento formale del ruolo degli esperti, anche attraverso lo sviluppo del sistema delle agenzie che comunque aiuta a definire e chiarire i ruoli, potrebbe consolidare le basi che ne giustificano il loro impiego.

La partita si gioca intorno ad alcuni concetti principali quali la trasparenza, la partecipazione, il pluralismo e la qualità delle valutazioni scientifiche.

Sarà fondamentale verificare come si tenterà di consolidare tali aspetti per cercare di costruire un sistema che concili la necessità di ricorrere all'utilizzazione dell'*expertise* per svolgere funzioni ritenute essenziali con il supremo rispetto dei diritti individuali e dei principi democratici.

Questo sarà possibile a partire dal chiaro riconoscimento delle trasformazioni in atto nell'ambito della *governance* europea.

BIBLIOGRAFIA

Andersen, S. S. and Burns, T., *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance* in Andersen, S. S. and Eliassen, K. A. *The European Union : how democratic is it?*, London, Sage, 1996

Beetham, D., and Lord, C., *Legitimacy and the EU*, Addison-Wesley Pub Co, London, 1998

Bellamy, R. and Castiglione, D., *Building the Union: The nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe*, 16 *Law and Philosophy*, pp.421-445, 1997

Bell, D., *The comings of Postindustrial Society*, New York, Basic Books, 1973

Börzel, T., *Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeinization in Germany and Spain*” *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), December 1999: 573-596

Bulmer, S., *The Governance of the European Union: a New Institutional Approach*, in N. Nugent (ed.), *The European Union*, Vol II (The International Library of Politics and Comparative Government) (Aldershot: Dartmouth Publishing, 1997), pp. 49-78, 1997

Burris, B., *Technocracy at work*, New York: State University of New York Press, 1993.

Cassese, S., *Quaderni costituzionali*, 487, at 487, 1991

Chrysochoou, D., *Theorizing European Integration*, Sage Publications LTD, London, 2001

Comité d’experts indépendant, *Second rapport sur la réforme de la Commission, Analyse des pratiques en viguer et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, 10 septembre

Dashwood, A., *The constitutions of the European Union after Nice: Law-Making Procedures*, 2001

Dubois, V., et Dulong, D., (sous la direction de), *La question technocratique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999

Eriksen, E., Fossum, J., Menendez, A., Paper on Constitution Making and Democratic Legitimacy

European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM(2001)428, 25 July 2001

European Council, *Laeken Declaration – The future of the European Union*, SN 273/01, Laeken, 15 Dec. 2002

European Voice, 30 July-5 August 1998, Editorial comments: Pause for thought

Fischer, F., *Technocracy and the politics of expertise*, London: Sage, 1990

Goldwin, R. A., *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesman, Who lead?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980

Gilb, C. L., *Hidden Hierarchies*, New York, Harper and Row, 1966

George, S., *Supranational Actors and Domestic Politics: Integration Theory Reconsidered in Light of the Single European Act and Maastricht*, Mimeograph, Sheffield, 1993

Green-Cowles, M., Caporaso, J., and Risse, T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2000

Haas, E., *Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958

Held, D., *Democracy, the Nation-State and the Global System*, in D. Held (eds.). *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press. 197-235, 1991

Hix, S., *The Political System of the European Union*, Palgrave, London, 1999

Habermas, J., *The Postnational Constellation*, Polity Press, 2001

Jachtenfuchs, M., *Democracy and Governance in the European Union*, in European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 2; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>,

Jessop, B., *Post-Fordism and the State* – Paper presented at the University of Chicago, 30 March, 1994

Katz, J. E., *Presidential Politics and Science policy*, New York, Praeger, 1978

Kohler-Koch, B. and Larat F., *"La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation"*, Politique européenne, No. 2, September 2000

Lawton, T., *Governing the skies: Conditions for the Europeanization of airline policy*, Journal of public policy, 1999 19 (1): 91-112

Magnette, P., *Contrôler l'Europe, Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions université Bruxelles, 2002

Majone, G. D., *Non-majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A political Transaction Cost Approach*, in the JITE, Tubingen, 2001

Majone, G. D., *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996

Marks, G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in Cafruny and Rosenthal, "The State of the European Community", 1993

Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P., and Streeck, W., *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.

Meynaud, J., Sidjanski, D., *Science Politique et intégration européenne*, Presse de l'IEE, Genève, 1965

Minc, A., *Le nouveau Moyen Age*, Paris, 1994

Moravcsick, A., *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Centre for European Studies, Harvard University, 1994

Murray, P., and Rich, P., *Visions of European Unity*, Boulder, CO: Westview Press, 1996.

Oliver, D., *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship (Milton Keynes, Open University Press, 1991)*

Peterson, J., *The choice for EU theorists: Establishing a Common Framework for Analysis*, European Journal of Political Research, 39/2: 289-318, 2001

Peterson, J. and Shackleton, M., *The institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002

Putman, R. D., *The comparative study of political elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976

Radaelli, C., *Technocracy in the European Union*, Longman, London, 1999

Radaelli, C., *The Public Policy of the EU: Whiter politics of expertise*, Journal of European Public Policy, 1999, 6(5)

Rouban, L., *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Sciences Po, 1988

Sabel, C., Paper on *Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*, prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, "The Modernisation of the European Social Model & EU Policies and Instruments", Ioannina, Greece, 21-22 May 2003

Sabel, C. and Gerstenberg O., *Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe*, available at <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>

Sabel, C. and Zeitlin, J., *World of Possibilities*, England and New York, NY: Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Sartori, G., *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publisher, 1987

Scharpf, F., *Economic integration, democracy, and the welfare state*, (1997) 4 JEPP 18; in *Governing in Europe: Effective and Democratic* (1999)

Scharpf, F., *Governing in Europe – Effective and Democratic?*, Oxford University Press, 1999

Schepel, H., *Legal Pluralism in the European Union*, 1998

Schmitter, P.C., “*What is there to legitimise in the European union...and how might this be accomplished?*” Jean Monnet Working Paper, 2001

Scott, C., *Accountability in the Regulatory State*, *Journal of Law and Society*, 27 (1), 2000: 38-60.

Wallace, H., *Distributional Politics: Dividing up the Community Cake*, in H. Wallace et al. (London:PEP/RIIA), 1983

Wallace, W. and Smith, J., *Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent*, *West European Politics* 18(3), 1995

Wallace, W. and Wallace, H., *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2000