# La questione dell' accountability nel modello comunitario di governance

## di Leonardo Nicolia

- 1. Abstract
- 2. Introduzione
- 3. L'Unione europea: un soggetto sui generis
- 4. Il processo decisionale comunitario
  - 4.1 Breve descrizione delle principali istituzioni comunitarie
  - 4.2 Breve descrizione del processo decisionale comunitario
- 5. Il concetto di GOVERNANCE
  - 5.1 Verso una nuova governance
- 6. Il concetto di ACCOUNTABILITY
  - 6.1 Le origini del deficit di accountability in seno all'Unione europea
- 7. La questione dell'accountability nel modello comunitario
- 8. Conclusioni

#### 1. Abstract

Questo articolo analizza la questione dell'*accountability* nell'ambito del processo decisionale dell'Unione europea rispetto al dibattito in corso sulla riforma della *governance*.

La prima parte inizia con un paragrafo che descrive la struttura istituzionale ed il problema decisionale comunitario, il cui scopo è introdurre il contesto in cui si realizzano i termini della questione relativi alla *governance* ed alla questione dell'*accountability*.

Nel paragrafo successivo, vengono descritti i concetti di governance e di accountability.

La seconda parte è volta a suggerire alcuni possibili percorsi in grado di soddisfare le condizioni di *accountability* secondo teorie ispirate a Majone e Sabel.

In conclusione viene effettuato un bilancio rispetto al dibattito in corso sulla *governance* europea.

#### 2. Introduzione

Markus Jachtenfuchs<sup>1</sup> osserva che l'Unione europea si trova di fronte ad un dilemma tra efficienza e democrazia. Come tutti i processi di internazionalizzazione, il legame che si crea tra efficienza e democrazia pone un problema non solo ai politici, ma alla scienza politica in generale. Tuttavia, sembra molto più ragionevole e pratico discutere questa problematica non in astratto, ma focalizzando l'attenzione e l'analisi su di caso specifico. Ed il miglior caso di studio disponibile è proprio l'Unione europea che negli ultimi decenni ha sviluppato una struttura che ha delle conseguenze enormi sul problema della *accountability* e della *governance* in generale.

La questione dell'accountability costituisce un tema estremamente attuale che sta riempiendo non solo i dibattiti politici e culturali degli Stati occidentali, ma sta anche attirando l'attenzione di numerosi studiosi ed accademici. Esso é da qualche tempo estremamente presente nei dibattiti europei, Paul Magnette<sup>2</sup> ritiene che esso talvolta é "suppletant même la notion naguère très à la mode de deficit démocratique".

In ambito comunitario, il problema della *accountability* si avverte in maniera ancora più evidente, soprattutto se si prendono in conto gli avvenimenti verificatisi durante la Commissione Santer, che avevano condotto a più riprese il gruppo dei saggi<sup>4</sup>, incaricato di analizzare le cause della cattiva gestione comunitaria, ad affermare che l'Unione europea si regge su regole talmente complesse, di condivisione delle competenze tra istituzioni ed all'interno delle istituzioni stesse, che si rende difficile, se non impossibile, la definizione di un sistema efficiente di *accountability*.

Che si tratti di un concetto importante ed assai dibattuto – aggiunge Magnette<sup>5</sup> - è dimostrato dal fatto che l'ex Presidente della Commissione europea Romano Prodi, al momento della sua investitura nel 1999, presentando la riforma interna della Commissione ed il miglioramento

3

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 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

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> P. Magnette, Contrôler l'Europe, Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne, Bruxelles, Editions université Bruxelles, 2002, p.14-15

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Traduzione in italiano : « Rimpiazza perfino la nozione molto alla moda di deficit democratico ».

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Comité d'experts indépendant, Second rapport sur la réforme de la Commission, Analyse des pratiques en viguer et propositions visant à porter reméde à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la frode, 10 septembre 1999

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> P. Magnette, *Idem*, p.14-15

della *governance* europea, aveva posto senza indugio tale questione all'apice dell'agenda comunitaria come una delle priorità assolute del suo mandato.

Uno studio sull'*accountability* nell'ambito del sistema comunitario richiede un approccio specifico che tenga in debito conto le differenze strutturali del sistema europeo rispetto ad altri, sia statuali che internazionali, piuttosto evidenti agli occhi degli analisti.

Ne deriva che una tale analisi comporti due valutazioni preliminari: la prima riguardante le specificità della struttura istituzionale e del sistema decisionale comunitario; la seconda, successiva, relativa alla descrizione dei concetti di *governance* e *accountability*.

# 3. L'Unione europea: un soggetto sui generis

L'Unione europea rimane uno dei soggetti più difficili da identificare nello studio della scienza politica. Si tratta di qualcosa di meno rispetto ad una federazione, ma qualcosa di più rispetto ad un "regime" (Wallace<sup>6</sup>, 1983), qualcosa di simile ad una confederazione ma non ancora una sorta di "Gemeinschaft" (Chryssochoou<sup>8</sup>, 2000), sicuramente non uno stato, ma neanche una "ordinary" organizzazione internazionale (Peterson<sup>9</sup>, 2001).

Nonostante gran parte del dibattito sulla natura dell'Unione europea si sia nel tempo focalizzato entro i confini dei due concetti fondamentali del federalismo o del confederalismo (si pensi, per esempio, alla definizione di Bulmer<sup>10</sup> "cooperative confederation, 1996 – oppure alla definizione di Murray and Rich<sup>11</sup>, 1996 "quasi-federal"), l'atteggiamento degli studiosi si è sempre spinto bel al di là di questi due soli termini.

Molto ampia è la varietà di definizioni di volta in volta proposte, come per esempio: "a system of multi-level governance; una "multi-level polity" (Marks<sup>12</sup>, 1996); oppure "a mixed commonwealth" (Bellamy and Castiglione<sup>13</sup>, 1997); o anche "a condominio, consortio" (Schmitter<sup>14</sup>, 1996).

Altre definizioni proposte vanno invece considerate come forme di transizione verso nuovi modelli, per esempio "a partial polity" (Wallace<sup>15</sup> 1993); "post-national entity" (Habermas<sup>16</sup> 1998) oppure "in globalist terms, such as cosmopolitanism" (Held<sup>17</sup> 1993).

<sup>8</sup> Chryssochoou, D., *Theorizing European Integration*, Sage Publications LTD, London, 2001

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Wallace, H., *Distributional Politics: Dividing up the Community Cake*, in H. Wallace et al. (London:PEP/RIIA), 1983

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Comunità in italiano

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Peterson, J., *The choice for EU theorists: Establishing a Common Framework for Analysis*, European Journal of Political Research, 39/2: 289-318, 2001

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Bulmer, S., *The Governance of the European Union: a New Institutionalist 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

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Murray, P., and Rich, P., Visions of European Unity, Boulder, CO: Westview Press, 1996

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Marks, G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in Cafruny and Rosenthal, "The State of the European Community",1993

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> 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

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P., and Streeck, W., *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Wallace, H., *Distributional Politics: Dividing up the Community Cake*, in H. Wallace et al. (London:PEP/RIIA), 1983

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Habermas, J., The Postnational Constellation, Polity Press, 2001

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Held, D., *Democracy, the Nation-State and the Global System,* in D. Held (eds.). Political Theory Today, Cambridge: Polity Press. 197-235, 1991

La complessa questione di come identificare in modo appropriato la natura dell'Unione europea ha condotto Schmitter<sup>18</sup> (2000) a definirla come "an objet politique non identifié". Un oggetto politico che si dissocia completamente rispetto ai modelli consolidati e di cui in pratica non se ne conoscono con esattezza i contorni.

La difficoltà a tracciarne in maniera netta i contorni, ha spesso condotto gli studiosi a ritenere l'Unione europea un soggetto *sui generis*. E proprio il riferimento al suo essere *sui generis* riflette le difficoltà presenti sia nel dibattito politico, sia in quello scientifico rispetto alla ricerca normativa o analitica di un approccio alla natura dell'Unione europea.

L'impatto di una tale incertezza normativa si riflette inevitabilmente sul percorso seguito all'inizio di questo contributo sulla questione legata all'*accountability*. In altri termini, non avere un riferimento preciso circa l'esatta natura dell'Unione europea rende ancora più complesso ed intricato il cammino che dovrebbe condurre alla definizione di un sistema di *accountability*.

Le difficoltà, tuttavia, non si fermano qui. Ve ne sono altre e tutte piuttosto rilevanti.

Un'altra difficoltà è data, per esempio, dalla complessità del sistema decisionale europeo, divenuto ulteriormente difficile con il Trattato sull'Unione europea approvato a Maastricht. Il Trattato di Amsterdam non ha da parte sua apportato alcun considerevole progresso rispetto all'esigenza di una immediata intelligibilità delle norme in esso contenute.

Anche il nuovo trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione europea, sul quale a fatica si è raggiunto un accordo durante il Vertice di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004, non semplifica molto l'intelligibilità del quadro normativo, per quanto proprio la trasparenza e la semplificazione fossero state poste inizialmente tra gli obiettivi da raggiungere. Si rammenta che la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea faceva espressamente riferimento a tali obiettivi.

Il risultato che invece si è raggiunto sembra andare in una direzione opposta. Non solo il sistema non è stato semplificato e non è stato reso maggiormente intelligibile, ma in alcuni frangenti il livello di complessità sembra essere ulteriormente aumentato.

Hix non ha difficoltà ad ammettere con estrema nettezza che: "il sistema decisionale comunitario é stato radicato in un sistema di procedure intricate ed oggi l'Unione europea

1

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Schmitter, P.C., "What is there to legitimise in the European union...and how might this be accomplished?" Jean Monnet Working Paper, 2001

probabilmente può contare sul più complesso e formale sistema decisionale tra tutti i sistemi politici del mondo" <sup>19</sup>.

Tutto questo conduce Beetham and Lord<sup>20</sup> da un lato, e Schmitter<sup>21</sup> dall'altro a sostenere che siamo di fronte ad una situazione paradossale secondo la quale la crescente complessità del processo decisionale comunitario piuttosto che agevolare la ricerca di un sistema di *accountability* (così come era nelle intenzioni di chi ha contribuito a produrre quel tipo di sistema), riduce ulteriormente l'input di *accountability* dell'Unione europea.

Alan Dashwood<sup>22</sup> conclude che dopo la conferenza intergovernativa di Nizza é stato pagato un prezzo piuttosto elevato rispetto al processo di legittimità democratica, dato che si realizzato un sistema decisionale talmente complesso da essere intelligibile solo "ai professionisti di Bruxelles".

\_

<sup>20</sup> Beetham, D. and Lord, C., Legitimacy and the EU, Addison-Weslay Pub Co, London, 1998

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Hix, (1999): "The decision-making system has been entrenched in a set of procedures and the EU probably has the most formalised and complex set of decision-making rules of any political system in the world".

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Schmitter, P.C., "What is there to legitimise in the European Union...and how might this be accomplished?", Jean Monnet Working Paper, 2001

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Dashwood, A., *The constitutions of the European Union after Nice: Law-Making Procedures*, 2001 - "A high price is paid in the coin of democratic accountability for a process of making EU law that is unintelligible except to Brussels professionals".

# 4. Il processo decisionale comunitario

L'Unione conserva un sistema costituzionale estremamente complesso.

Il recente Trattato costituzionale, attualmente (inizio 2005) in via di ratifica da parte degli stati membri, ha modificato il sistema dei cosiddetti pilastri, tentando di procedere sulla strada di una maggiore organicità.

Tuttavia, i tre pilastri *de facto* continuano ad essere menzionati per identificare, in maniera a volte troppo semplicistica, il sistema comunitario. Essi nascevano dalla volontà degli stati membri di modulare la delega di parte dei loro poteri decisionali alle istituzioni comuni, secondo i settori. La delega è molto ampia per le materie comprese nel primo pilastro (le politiche economiche, sociali ed ambientali), è piuttosto ristretta negli altri due casi (la politica estera e di sicurezza comune da un lato; la politica relativa agli affari interni dall'altro).

Le quattro principali istituzioni decisionali sono, secondo l'ordine sancito dal Trattato costituzionale, il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'Unione ed è eletto democraticamente da essi secondo una cadenza quinquennale; il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i singoli stati membri; la Commissione europea, che ha il duplice compito, da un lato di prendere l'iniziativa legislativa, e dall'altra di difendere gli interessi generali dell'Unione. Infine la Corte di Giustizia, che ha il compito di sorvegliare la corretta applicazione del diritto comunitario e che nel corso degli anni ha svolto un decisivo compito di sviluppo progressivo di tale diritto, finendo in tal modo per favorire il processo di integrazione.

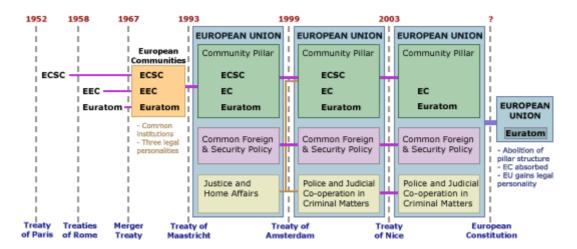
Questa particolare architettura istituzionale si regge pertanto sul cosiddetto "quadrilatero istituzionale", che ha il compito non solo di produrre politiche e leggi da applicarsi all'intero territorio dell'Unione europea, ma anche di farle applicare correttamente.

Le istituzioni operano sulla base delle norme e delle procedure stabilite nei trattati, che a loro volta vengono approvate, generalmente dopo una lunga fase di negoziazione, dai capi di stato e di governo e ratificati dai rispettivi parlamenti nazionali, secondo le singole procedure statuali.

# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare



# 4.1 Breve descrizione delle principali istituzioni comunitarie

Di norma, l'organo cosiddetto "motore" è la Commissione europea. Spetta ad essa prendere l'iniziativa in vista della proposizione di nuove leggi, politiche e dei programmi d'azione che il Parlamento ed il Consiglio hanno il compito di valutare ed eventualmente adottare.

La Commissione è l'organo promotore del processo legislativo ed il braccio esecutivo dell'Unione europea. Di carattere sovranazionale, si tratta di un organo politicamente indipendente con il compito di tutelare e rappresentare gli interessi comunitari.

Il termine Commissione ha una doppia valenza, una più ristretta ed un'altra più ampia. Con la prima si intende il collegio dei commissari nominati dagli stati e confermati dal Parlamento europeo, chiamati a reggere le sorti dell'istituzione; con la seconda invece ci si riferisce non solo al collegio, ma all'istituzione stessa ed all'insieme del suo personale.

Il mandato della Commissione dura cinque anni ed in genere viene rinnovato non oltre sei mesi dall'avvenuta elezione del Parlamento europeo. I membri della Commissione vengono nominati dai rispettivi governi nazionali di comune accordo con il presidente designato, a sua volta scelto dai capi di stato e di governo che compongono il Consiglio europeo. Al Parlamento europeo spetta comunque esprimere un voto di conferma, dopo aver incontrato singolarmente i singoli commissari. Si tratta di una sorta di esame preliminare in cui il Parlamento ha la possibilità di valutare singolarmente ciascun membro del collegio.

I membri della Commissione sono chiamati informalmente "commissari". Essi si impegnano ad agire nell'interesse generale dell'Unione e non accettano, né sollecitano alcuna istruzione dai governi nazionali che pure li hanno nominati.

I suoi compiti fondamentali possono essere raggruppati in quattro grandi categorie: 1) proporre gli atti legislativi al Parlamento ed al Consiglio; 2) dirigere ed eseguire le strategie politiche ed il bilancio dell'Unione; 3) vigilare sulla corretta applicazione del diritto comunitario; 4) rappresentare l'Unione europea a livello internazionale (ruolo che, a partire presumibilmente dal 2006, sarà condiviso con il futuro presidente del Consiglio europeo, come previsto nel nuovo Trattato costituzionale).

Il Parlamento europeo è uno dei due organi legislativi dell'Unione europea. Viene eletto, a partire dal 1979, a suffragio universale diretto ogni cinque anni e per questa via costituisce l'elemento di democratizzazione dell'Unione. I suoi membri non sono organizzati in blocchi nazionali, ma divisi in gruppi politici di carattere europeo.

Il Parlamento ha altre due funzioni principali, oltre a svolgere insieme al Consiglio il ruolo di legislatore comunitario: 1) esercita un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'Unione europea ed in particolare sulla Commissione. Infatti, esso ha il potere di approvare o respingere la nomina dei commissari ed ha il diritto di censurare collettivamente la Commissione; 2) condivide con il Consiglio il potere di approvazione del bilancio dell'Unione. Quest'ultima funzione *de facto* concede al Parlamento un importante potere, quello di modificare le spese dell'Unione.

Difatti, il bilancio annuale dell'Unione europea è deciso congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio e viene discusso dal Parlamento in due letture successive. Alla fine della procedura, il Parlamento adotta o respinge il bilancio nel suo complesso che entra in vigore solo dopo la firma del presidente del Parlamento.

Il Consiglio è il principale organo legislativo dell'Unione europea. Esso rappresenta gli stati membri ed alle sue riunioni partecipa un ministro di ciascun governo nazionale, secondo la materia in discussione. In pratica, se si discute di politica agricola partecipa il ministro dell'agricoltura di ciascuno stato membro e si parla di "consiglio agricoltura", se si discute di politica dei trasporti partecipa il ministro dei trasporti e cosi' via.

Esistono nove diverse configurazioni del Consiglio: Affari generali e relazioni esterne; Affari economici e finanziari (Ecofin); Giustizia e affari interni; Occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori; Concorrenza; Trasporti, telecomunicazioni ed energia; Agricoltura e pesca; Ambiente; Istruzione, gioventù e cultura.

Il Consiglio svolge cinque funzioni principali, oltre alla funzione principale di legislatore europeo: 1) coordinare le politiche economiche generali degli stati membri; 2) concludere

accordi internazionali tra l'Unione europea e uno o più stati e/o organizzazioni internazionali; 3) approvare il bilancio dell'Unione europea insieme al Parlamento europeo; 4) elaborare la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo; 5) coordinare la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

La maggior parte di tali funzioni riguarda l'ambito comunitario (quelle comprese nel primo pilastro, per intenderci), mentre le ultime responsabilità sono inerenti per lo più a settori in cui gli stati membri non hanno delegato i propri poteri, ma hanno deciso di condurre solo una semplice cooperazione. In questo caso, ci troviamo nell'ambito della cooperazione intergovernativa che riguarda il secondo ed il terzo pilastro dell'Unione europea.

In sede di Consiglio, le decisioni vengono prese mediante voto. La quantità dei voti di cui dispone ogni singolo paese è legato al numero dei suoi abitanti, anche se non vi è una relazione proporzionale. La procedura di voto più comune è il "voto a maggioranza qualificata". Si tratta in pratica di raggiungere una soglia specifica di voti necessaria all'adozione della decisione. In alcuni settori particolarmente delicati, come la politica estera e di sicurezza comune, l'imposizione fiscale, le politiche di asilo e di immigrazione, invece è necessario che una decisione venga adottata all'unanimità. In altre parole, in ciascuno di questi settori, ogni singolo stato gode del diritto di veto.

Il quarto organo estremamente importante nell'ambito della costruzione comunitaria è la Corte di Giustizia, che ha il compito fondamentale di far rispettare le leggi europee e di assicurare che esse siano applicate correttamente nel territorio di tutti gli stati membri, ovvero siano uguali per tutti in qualsiasi circostanza. Essa, istituita dal Trattato CECA nel 1951, nel corso degli anni ha svolto, come sottolineato in precedenza nel corso di questo paragrafo, anche un fondamentale ruolo nell'ambito dello sviluppo progressivo del diritto comunitario.

La Corte si compone di un giudice per ogni stato membro, in modo da rappresentare tutti gli ordinamenti giuridici nazionali dell'Unione europea. La Corte è assistita da otto "avvocati generali", il cui compito è di presentare pubblicamente e con assoluta imparzialità conclusioni motivate sulle cause dibattute dinanzi alla Corte.

Sia i giudici che gli avvocati generali vengono scelti tra personalità di notoria fama ed esperienza e sono nominati di comune accordo dai governi degli stati membri con un mandato di sei anni rinnovabile per un massimo di altri due periodi di tre anni.

Per aiutare la Corte a gestire le cause pendenti e per garantire ai cittadini una protezione giuridica più efficace, è stato istituito il Tribunale di prima istanza a partire dal 1989.

Entrambi questi organi designano autonomamente il proprio presidente per una durata di tre anni.

Le quattro categorie più comuni dei ricorsi e dei procedimenti su cui si pronuncia la Corte sono: 1) il rinvio pregiudiziale, esercitato dai giudizi nazionali che si rivolgono alla Corte per un parere in casi di dubbi ed incertezze sull'interpretazione del diritto comunitario; 2) il ricorso per inadempimento, la cui iniziativa spetta alla Commissione se ritiene di avere motivi validi per credere che uno stato membro non ottempera agli obblighi cui è tenuto in forza del diritto comunitario; 3) il ricorso di annullamento, che si verifica quando uno degli stati membri, il Consiglio, la Commissione o, a certe condizioni, il Parlamento, reputando illegittima una data norma del diritto comunitario, ne chiedono l'annullamento. Anche i privati possono chiedere l'annullamento di una data norma che li riguardi direttamente; 4) il ricorso per carenza, nel caso in cui le istituzioni preposte si astengano dal prendere decisioni che sarebbero tenute a prendere. Anche in questo caso, sotto determinate condizioni, è ammesso il ricorso diretto da parte dei cittadini.

Completano il sistema altri sei organi: il Comitato economico e sociale che rappresenta le cosiddette parti sociali; il Comitato delle Regioni che rappresenta le autorità regionali e locali; la Corte dei Conti che ha il compito di verificare il finanziamento delle attività dell'Unione europea; la Banca centrale europea che ha recentemente assunto la responsabilità della politica monetaria dell'Unione; la Banca europea per gli Investimenti che finanzia i progetti di investimento ed, infine, il Mediatore europeo che ha il compito di difendere i cittadini europei e le organizzazione dell'Unione nei casi di cattiva gestione amministrativa.

Oltre agli organi sopraccitati, a partire dal 1993, sono state istituite una serie di agenzie, incaricate di compiere alcuni specifici compiti tecnici, scientifici e di gestione.

#### 4.2 Breve descrizione del processo decisionale comunitario

L'Unione europea storicamente è stata fondata sulla base di quattro Trattati fondamentali: il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (firmato il 18 aprile 1951 a Parigi, entrato in vigore il 23 luglio 1952 e scaduto il 23 luglio 2002); il Trattato istitutivo della Comunità economica europea (firmato il 25 marzo 1957 a Roma ed entrato in vigore il

1° gennaio 1958); il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (firmato a Roma insieme al Trattato CEE); ed infine il Trattato sull'Unione europea (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993).

I primi tre di questi trattati avevano istituito le "Comunità europee", vale a dire un sistema in cui le decisioni relative al carbone, all'acciaio, all'energia nucleare ed altri settori chiave dell'attività economica degli stati membri, quali ad esempio l'agricoltura e la politica commerciale, venivano gestite in maniera congiunta e coordinata. Nel 1967 le istituzioni comunitarie, fino ad allora separate, secondo quanto stabilito dai diversi trattati, sono state fuse dando vita ad un'unica Commissione e ad un unico Consiglio.

La CEE con lo scorrere degli anni ha assunto sempre nuove competenze<sup>23</sup> estendendo il suo raggio di azione ad altri settori, quali ad esempio la politica sociale, ambientale e regionale. Dal momento che quindi non si trattava più di una comunità di carattere semplicemente economico, ma di un soggetto con competenze ben più estese, il Trattato di Maastricht ha provveduto a colmare questa lacuna rinominandola "Unione europea".

Il Trattato di Maastricht non si è solo limitato a correggere questo problema lessicale che pure già conteneva cambiamenti sostanziali importanti, ma ha introdotto anche nuove forme di cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e di difesa comune (secondo pilastro) ed in materia di giustizia ed affari interni (terzo pilastro).

Tuttavia, i trattati citati finora non costituiscono i soli atti importanti che hanno ispirato e nel tempo modificato l'azione ed il ruolo delle istituzioni comunitarie. Altri trattati importanti sono stati approvati nel corso di questi ultimi decenni. Vanno senza dubbio citati: l'Atto Unico europeo (firmato nel febbraio del 1986 ed entrato in vigore il 1º luglio 1987, che ha avuto il merito di preparare la strada al completamento del mercato unico); il Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1º febbraio 1999); il Trattato di Nizza (firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1º febbraio 2003, il cui scopo era di provvedere a razionalizzare il sistema istituzionale dell'Unione in modo da renderlo operativo e possibilmente efficace anche dopo l'allargamento previsto e realizzato il 1º maggio 2004). Infine, merita una citazione particolare il Trattato costituzionale. Si tratta di un Trattato che comprende quattro parti, introdotte da un preambolo. La prima parte è la parte costituzionale propriamente detta. In sessanta articoli vengono definiti i valori e gli obiettivi dell'Unione, nonché le ripartizioni delle competenze tra gli organi comunitari e quelli nazionali. La

\_

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Si veda anche il paragrafo sull'europeinizzazione

seconda parte contiene la "Carta dei diritti fondamentali", che costituisce la peculiarità più importante ed alla quale, in tal modo, viene riconosciuto valore giuridico. La terza parte raggruppa le disposizioni relative alle politiche dell'Unione. La quarta parte, infine, enuncia le clausole finali.

Uno degli scopi del Trattato costituzionale era quello di semplificare e chiarire il sistema europeo. Si è senza dubbio proceduto ad una più chiara ripartizione delle competenze ed ad una più ampia semplificazione. Tuttavia, il sistema decisionale rimane complesso e di non facile intelligibilità per coloro che sono estranei alla macchina comunitaria.

Non è certo un difetto imputabile ai lavori effettuati durante la Convenzione, che pura ha dovuto procedere cercando diversi compromessi e soluzioni condivisibili per tutti, quanto per la natura stessa del sistema comunitario, che per sua natura risulta complesso ed intricato<sup>24</sup>. Al riguardo viene illustrato di seguito, a titolo esemplificativo ed in maniera sintetica, il processo decisionale comunitario, che in definitiva si articola intorno al cosiddetto "quadrilatero istituzionale": Commissione, Consiglio, Parlamento e Corte di giustizia, e si fonda in sostanza su tre procedure fondamentali: la consultazione, il parere conforme e la codecisione.

La differenza tra queste tre forme procedurali è molto inerente al ruolo del Parlamento e dipende in buona sostanza dal modo in cui questo organo interagisce con il Consiglio. Nell'ambito della procedura di consultazione, il Parlamento si limita ad esprimere il proprio parere; nell'ambito della procedura di codecisione, il Parlamento invece condivide pienamente il potere di adozione delle norme con il Consiglio. Una sorta di via mediana è rappresentata dalla procedura del parere conforme. In questo caso, il Consiglio deve ottenere il consenso del Parlamento europeo affinché la decisione presa possa ritenersi effettivamente adottata.

La strada da seguire viene scelta sulla base delle disposizioni contenute nei trattati, i quali prevedono dettagliatamente quale procedura seguire.

Tutte queste procedure non sono per nulla semplici. Al fine di rendere l'idea della complessità, ci si limita a descrivere più in dettaglio la procedura di codecisione che, delle tre citate, risulta essere sicuramente la più complessa e contorta.

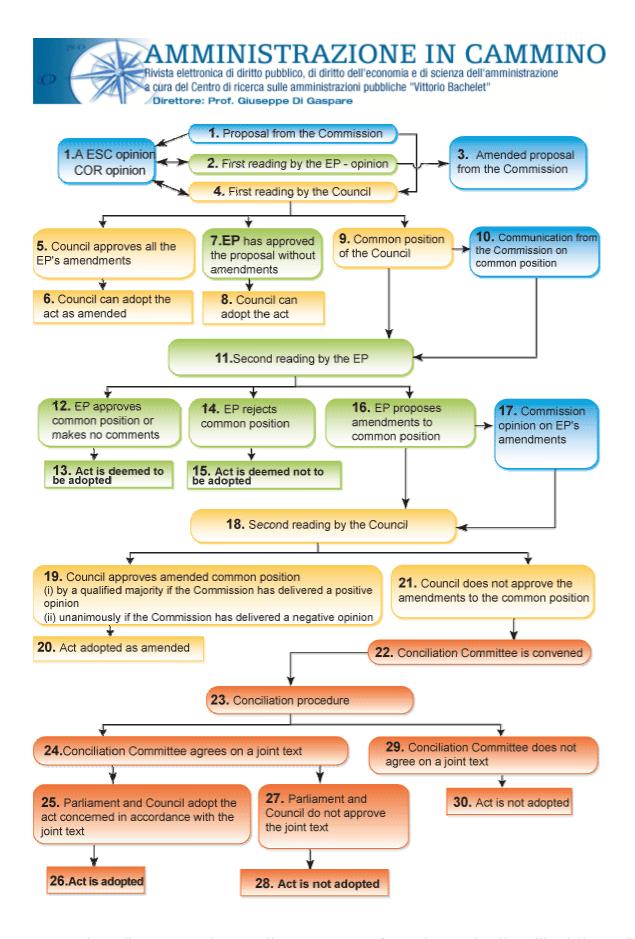
Nella procedura di codecisione, il Parlamento ed il Consiglio condividono il potere legislativo nell'ambito del processo decisionale, che prende inizio con la proposta della Commissione europea, trasmessa ad entrambe le istituzioni che la leggono e la esaminano due volte in

-

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Cfr. Cap. 1, L'unione europea: un soggetto sui generis", p. 4

successione. Se non viene raggiunto un accordo, ci si rivolge ad un comitato di conciliazione, formato da un numero uguale di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento. Partecipano alle riunioni del comitato e contribuiscono al dibattito anche alcuni rappresentanti della Commissione. Quando il comitato ha raggiunto un accordo, il testo concordato viene trasmesso al Parlamento ed al Consiglio per una terza lettura affinché essi possano infine adottare la legge.

Più in dettaglio, la procedura è la seguente



Come viene dimostrato nel corso di questo paragrafo, anche grazie all'ausilio della tavola relativa al processo di codecisione, il processo decisionale risulta complesso, difficile da

comprendere e da rendere intelligibile agli occhi della gente comune, e per questa via ancora più difficile da rendere politicamente responsabile.

Si intuisce ora perché il concetto di *accountability* rimane difficile da perseguire all'interno del sistema decisionale comunitario e perché richiede un approccio specifico che tenga conto delle peculiarità di tale sistema *sui generis*.

La particolarità e la specificità istituzionale, la complessità, la scarsa trasparenza, l'incomprensibilità delle fasi decisionali, hanno finito con l'erodere l'*accountability* dell'azione europea ed a rendere possibile l'affermarsi di quei fenomeni di sfiducia che da un lato sembrano alimentare la coscienza dei cittadini, e dall'altro animano il dibattito politico-culturale intorno all'unione.

#### 5. Il concetto di GOVERNANCE

Il termine *governance* ha un significato polivalente. Esso appartiene a molteplici settori delle scienze sociali contemporanee, anche se viene utilizzato maggiormente nel campo delle scienze economiche e delle scienze politiche. Queste due discipline mostrano l'esigenza di considerare un termine più ampio ed omnicomprensivo di quello non considerato nell'espressione classica di governo.

Comunque generalmente ci si riferisce alla gestione del potere e non solo in riferimento agli esecutivi (sia in campo politico che economico) ma anche agli altri organi.

Secondo il politologo Roderick Rhodes, il termine governance viene correntemente utilizzato nelle scienze sociali con almeno sei significati diversi: «L'Etat minimal, la gouvernance d'entreprise, la nouvelle gestion publique, la bonne gouvernance, les systèmes sociocibernétiques et les réseaux auto organisés »<sup>25</sup>.

Anche la Commissione europea ha formulato una propria nozione nel Libro Bianco sulla *governance*. Secondo questa definizione con il termine *governance* si designano «le regole, i processi ed i comportamenti che influiscono sull'esercizio dei poteri a livello europeo, particolarmente dal punto di vista dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, della efficacità e della coerenza ». Nella visione della Commissione europea questi cinque principi dovrebbero poter rinforzare quelli della sussidiarietà e della proporzionalità e dovrebbero contribuire ad una migliore gestione del potere che viene conferito alle istituzioni comunitarie dai cittadini.

#### 5.1 Verso una nuova governance

Come si evidenzia nel Libro Bianco sulla *governance* presentato nel 2001 dalla Commissione europea<sup>26</sup>, l'Unione deve affrontare una doppia sfida: non soltanto si deve agire con urgenza per adeguare la *governance* al rispetto del nuovo Trattato costituzionale europeo, ma si deve avviare anche un più vasto dibattito circa il futuro dell'Europa dopo il grande allargamento

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> R. Rhodes, "The new governance: governing without government" (1996), in Political Studies, Vol. 44, page 652

Traduzione in italiano: "Lo stato minimo, la governance d'impresa, la nuova gestione pubblica, la buona governance, I sistemi socio-cibernitici, le network auto organizzati".

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> European Commission, White Book on the "European Governance", Bruxelles, 2001

del primo maggio 2004, che ha aperto le porte dell'Unione a dieci nuovi Paesi dell'Europa centrale ed orientale, a Malta ed a Cipro.

Come affermato nel paragrafo precedente, l'obiettivo della *governance* non é di rimpiazzare il governo, o i governi, ma allargarne i confini. Due fattori possono spiegare perché si stia utilizzando con sempre maggiore frequenza il termine *governance* rispetto al termine governo. Il primo motivo é che quest'ultimo implica che ci sia un governo dell'Unione e questo non sembra assolutamente essere il caso; il secondo, che il concetto di *governance* vada al di là del significato tradizionale insito nel termine governo, ovvero che essa consideri un numero più ampio di attori, quali per esempio le organizzazioni non governative che agiscono nell'ambito della società civile, oppure le entità sub-statuali, come per esempio le autorità locali.

Le riflessioni sulla *governance* ed il dibattito che si è aperto sul concetto stesso di *governance* risulta essere intimamente legato alla perdita di credibilità che si registra ogniqualvolta si intende rilevare il grado di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni comunitarie.

La Commissione, nel suo Libro Bianco sulla Governance europea del 2001, ha già ampiamente considerato il problema dello scollamento che sempre più frequentemente si verifica tra cittadini ed istituzioni. Secondo il punto di vista della Commissione, il problema fondamentale si basa sulla premessa relativa alla percezione che i cittadini ricevono rispetto alle azioni intraprese a livello comunitario ed all'impatto che esse hanno sulla loro vita.

Nel Libro Bianco si fa esplicito riferimento alla necessità "di avviare, sin d'ora ed in base agli attuali trattati, un adeguamento delle sue istituzioni [europee] ed accrescere la coerenza tra le sue politiche, in modo da rendere più visibile la propria azione e gli obiettivi che essa persegue. Un'unione più coerente sarà più forte in casa propria, ma potrà anche esercitare una maggiore influenza a livello mondiale e sarà meglio preparata ad affrontare la sfida dell'allargamento". <sup>27</sup>

Inoltre, sempre nel Libro Bianco si riconosce che l'Unione sempre più spesso viene "percepita come un organismo incapace di agire efficacemente, [...] che raramente ottiene il giusto credito per le sue azioni"<sup>28</sup>.

Non mancano infine i riferimenti alla difficoltà di comunicazione che l'Unione incontra presso i cittadini degli stati membri: "il pubblico non comprende che i miglioramenti nei suoi

-

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Commissione europea, Libro Bianco "La Governance europea", Bruxelles, 2001, p. 3

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Idem, p. 7

diritti e nella qualità della sua vita sono dovuti proprio a decisioni europee, piuttosto che nazionali, [...] è carente la comunicazione degli stati membri su ciò che l'Unione fa e ciò che essi fanno nell'Unione. Al tempo stesso, però, tutti si aspettano che l'Unione agisca con la stessa visibilità ed efficacia dei loro governi nazionali. Infine, molti ignorano la differenza tra le istituzioni europee; non capiscono chi prende le decisioni che li riguardano<sup>3,29</sup>

Questa disaffezione strisciante potrebbe anche implicitamente contenere una riflessione più profonda sulla natura stessa delle istituzioni comunitarie. Che la perdita di fiducia sia sintomo di una *accountability* che viene meno o addirittura che non è mai stata percepita come tale?

Lungo il percorso tracciato da questo profondo interrogativo si innestano alcune considerazioni relative ad episodi emblematici della recente vita politica comunitaria. Tra questi, particolarmente significativo è il risultato che si è registrato in Irlanda sul referendum relativo al Trattato di Nizza nel giugno del 2001.

Il rigetto da parte del popolo irlandese del Trattato di Nizza può essere identificato proprio come uno dei sintomi del solco che si sta scavando tra le istituzioni comunitarie da un lato, ed i cittadini europei dall'altro.

Eppure, l'Irlanda é stato uno degli stati che ha maggiormente beneficiato dell'adesione all'Unione europea. Il livello del suo sviluppo economico é evidente, i tassi di crescita elevati che si registrano ancora oggi dimostrano gli effetti benefici che l'adesione alla costruzione comunitaria ha ingenerato. Eppure, il voto contrario espresso nel referendum sul trattato di Nizza esprimono un profondo malessere, alimentando un senso di diffidenza nei confronti di quelle istituzioni che pure in linea teorica avrebbero dovuto vedersi accordare maggiore fiducia.

Sembra che i cittadini abbiano perso fiducia nel sistema di governo dell'Unione e si stiano iniziando ad interrogare su di esso.

Il periodo in cui si "governava" sulla base di un consenso presunto, senza porsi alcun quesito sulla misura della *accountability* delle misure poste in essere, sembra essere terminato. Il problema ora si pone con evidenza anche ai più alti livelli decisionali. Difatti, in ogni Consiglio europeo, uno dei temi maggiormente discussi è in relazione alla necessità di "*connecting Europe with its citizens*"<sup>30</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Idem, p. 7

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Di legare le [istituzioni] europee alle esigenze dei cittadini.

Sulla base della dichiarazione fatta al Vertice di Laeken<sup>31</sup>, "indubbiamente i cittadini condividono i grandi obiettivi dell'Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l'azione quotidiana dell'Unione. Essi chiedono alle istituzioni europee meno complessità e rigidità, e soprattutto più efficienza e trasparenza. Molti ritengono inoltre che l'unione si debba occupare maggiormente dei loro problemi concreti e che non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni. Alcuni arrivano a considerare tale atteggiamento addirittura una minaccia per la loro identità. Un altro aspetto; forse ancora più importante è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono un migliore controllo democratico".

Questa percezione, confermata ed ispirata dal comune sentire della gente, si riflette sul concetto di *accountability* nel suo senso più semplice e profondo.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Laeken Declaration – The future of the European Union, SN 273/01, Laeken, 15 Dec. 2002

#### 6. Il concetto di ACCOUNTABILITY

Secondo Scott<sup>32</sup> le domande-chiave che un dibattito sull'*accountability* solleva sono: 1) Chi é accountable ? 2) Verso chi é accountable ? 3) Per cosa é accountable ?

Secondo Magnette<sup>33</sup>, la responsabilità politica, o meglio, il sistema di rendicontazione (termine quest'ultimo che traduce in maniera più appropriata il concetto inglese di accountability) si manifesta innanzitutto nell'elezione dei propri rappresentanti e nella possibilità eventualmente di congedarli.

Tale principio fu introdotto all'indomani della Gloriosa rivoluzione da John Locke nel 1689, formulato nella misura in cui il potere delegato veniva conferito in relazione ad un fine determinato, che se non perseguito lasciava nelle mani dei deleganti la possibilità di riprendersi il potere.

In pratica, non esiste solo una sanzione ultima di controllo degli elettori nei confronti degli eletti, ma un controllo che può essere esercitato normalmente in corso d'opera e che porta gli eletti a dover rendere conto delle azioni da essi intraprese costantemente.

Come si accennava, la lingua inglese rende meglio il concetto di "responsabilità" nella sua doppia accezione di "responsibility" e di "responsiveness".

Ma anche nel sistema britannico di governo, la terminologia di accountability può essere ritenuta di recente formulazione.

In uno studio sull'accountability nella moderna costituzione Britannica, Dawn Oliver<sup>34</sup> descrive il concetto come una sorta di struttura di riferimento di cui l'esercizio del potere dispone in un sistema liberal-democratico, al fine di promuovere da un lato l'interesse pubblico attraverso la giustificazione delle azioni intraprese secondo modalità costituzionalmente accettabili, e dall'altro la modifica, con eventuali sanzioni per chi le ha posto erroneamente in essere, delle politiche condotte in maniera sbagliata o illegittima.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Scott, Accountability in the Regulatory State

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> D. Oliver, Government in the United Kingdom: The Search for Accountability, Effectiveness and Citizenship (Milton Keynes, Open University Press, 1991), 28.

In particolare, Oliver afferma che "as creating a framework for the exercise of state power in a liberaldemocratic system, within which public bodies are forced to seek to promote the public interest and compelled to justify their actions in those terms or in other constitutionally acceptable terms (justice, hunanimity, equity); to modify policies if they should turn out to have been ill conceived; and to make amends if mistakes and errors of judgement have been made".

Tale descrizione riflette quello che Mulgan<sup>35</sup> chiama "the original or core sense" of accountability. Si tratta del senso originale del concetto di accountability, che come tale conduce qualsiasi autorità che ha posto in essere una determinate azione a dover rendere conto dell'azione stessa.

Tuttavia, il termine potrebbe essere inteso anche in maniera più ampia. Oliver<sup>36</sup> commenta che il concetto infatti trascina con sé anche la possibilità di infliggere una sanzione in caso di errori commessi verso coloro che se ne fossero resi responsabili, laddove l'errore sembra essere manifesto.

Infatti, Oliver puntualizza che il termine di *accountability* rimane intimamente legato ai termini di responsabilità, trasparenza, "*answerability and responsiveness*"; termini, peraltro, che spesso possono essere utilizzati in maniera intercambiabile.

Il termine responsabilità venne utilizzato anche dal Comitato Indipendente degli Esperti<sup>37</sup> nel paragrafo finale del rapporto del marzo 1999 relativo alle disfunzioni registrate nel sistema di rendicontazione della Commissione Santer. Il Comitato<sup>38</sup> infatti osservava che la responsabilità di ogni singolo Commissario, o della Commissione come organo, non può essere solo una vaga idea oppure un concetto che non trova applicazione in termini pratici. Al contrario deve trattarsi di un processo da portare avanti al fine di accrescere il sistema di rendicontazione per le azioni e le misure poste in essere da ciascun individuo.

In ambito comunitario, la Commissione europea ha adottato l'accountability come uno dei cinque principi, osservando che "Roles in the legislative and executives processes need to be clearer. Each of the EU institutions must explain and take responsibility for what it does in Europe. But there is also a need for greater clarity and responsibility from Member States and all those involved in developing and implementing EU policy at whatever level" 39.

<sup>36</sup> Oliver, D., Government in the United Kingdom, 1991, p.22. Oliver commenta molto più accuratamente che "Accountability has been said to entail being liable to be required to give an account or explanation of actions and, where appropriate, to suffer the consequences, take the blame or undertake to put matters right if it should appear that errors have been made".

<sup>37</sup> Comité d'experts indépendant, Second rapport sur la réforme de la Commission, Analyse des pratiques en viguer et propositions visant à porter reméde à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la frode, 10 septembre 1999

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> See R. Mulgan, "Accountability": an ever-expanding concept" (2000) 78 Public Administration 555. Mulgan osserva che "the original or core sense hat associated with the process of being called to account to some authority for one's action".

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Il Comitato Indipendente degli esperti osservava precisamente che: "the responsibility of individual Commissioners, or of the Commission as a body, cannot be a vague idea, a concept which in practice proves unrealistic. It must go hand in hand with an ongoing process designed to increase awareness of that responsibility. Each individual must feel accountable for the measures he or she manages".

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> European Commission, European Governance: A White Paper, COM(2001)428, 25 July 2001

A questo punto pero' si impone una riflessione. La definizione di Oliver mostra il concetto di *accountability* comunque legato sia allo "*state power*", sia al "*liberal democratic systems*". Entrambe queste idee mal si conciliano con una organizzazione come l'unione europea, cui difettano entrambi i requisiti, quello dello "*state power*" e quello del "*liberal democratic system*".

I sistemi istituzionali classici prevedono delle forme di *accountability* molto consolidate, come nel caso del sistema detto di Westminster, che prevede la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento, oppure nel caso del sistema di *checks and balance* americano, che affida all'interazione tra i vari poteri la possibilità di controllarsi a vicenda.

Entrambi questi sistemi, classici e consolidati, non sono riferibili al sistema istituzionale europeo, che presenta caratteristiche diverse.

Ne deriva che la definizione dell'*accountability* in un sistema complesso e tecnocratico quale l'Unione europea richieda uno sforzo intellettuale ulteriore capace di cogliere la specificità della sua natura e la particolarità del suo ruolo.

### 6.1 Le origini del deficit di accountability in seno all'Unione europea

Da dove nasce il problema dell'*accountability* nell'ambito dell'Unione europea? Quali ne sono le radici storiche? Quando soprattutto esso è stato percepito come un problema dai cittadini europei?

La presa d'atto dell'esistenza di questi interrogativi hanno spinto le istituzioni comunitarie a riflettere su se stesse e sull'opportunità di dare vita ad una nuova forma di *governance*, come si accennava nell'introduzione nella citazione di Paul Magnette.

Quali sono le origini dell'attuale deficit di accountability?

La risposta a questo interrogativo scaturisce dalle mutazioni che si sono verificate nel contesto in cui attualmente opera l'Unione europea. Il contesto attuale ha davvero poco a che vedere con quello in cui nacquero e si svilupparono le Comunità europee agli inizi degli anni cinquanta. Ci sono naturali differenze politiche che è opportuno ripercorrere brevemente al fine di renderle esplicite.

All'epoca, la seconda guerra mondiale costituiva un ricordo ancora fresco nella memoria collettiva dei popoli, tanto che non appariva azzardato temere una nuova ed imminente conflagrazione che avrebbe potuto sconvolgere per l'ennesima volta il vecchio continente.

Pertanto, a dettare l'agenda politica ed a spingere le azioni degli uomini di governo dell'epoca, era la necessità di agire affinché si evitasse del tutto tale sconvolgente possibilità.

Quello della sicurezza non costituiva tuttavia la sola necessità a spingere verso la costruzione comunitaria. Vi erano anche altre esigenze di carattere economico.

Infatti, per gli Stati che erano rimasti fuori dall'influenza sovietica vi era anche il bisogno di ricostruire il proprio sistema economico secondo un modello che li spingeva non solo a guardare agli Stati Uniti, ma anche a cercarne una naturale nascente competizione.

Porre in essere un sistema già pienamente integrato e di alto contenuto politico avrebbe potuto sembrare un esperimento azzardato, probabilmente destinato al fallimento. Si scelse allora di procedere per gradi e secondo forme di integrazione "leggere" e meno impegnative dal punto di vista politico. La geniale intuizione di Jean Monnet fu quella di concepire una sorta di "integrazionismo funzionale", tale da garantire una sorta di cooperazione tecnica, sebbene limitata a pochi, ma importanti settori.

La CECA nasceva con questo spirito e costituiva pertanto un esperimento soprattutto funzionale. Non aveva ambizioni politiche elevate e si poneva in un contesto quasi esclusivamente tecnico.

Accolta con comprensibile scetticismo, ben presto si rivelò un esperimento di successo. Jean Monnet, che aveva provveduto a stilare anche il cosiddetto Piano Schuman, da cui l'esperimento dell'integrazione funzionale aveva preso inizio, divenne anche il primo presidente della CECA dal 1952 al 1955, provvedendo a tracciare i contorni della futura Europa che: "ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble,[mais] par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait<sup>40</sup>".

La solidarietà di fatto avrebbe condotto dopo soli cinque anni dall'entrata in funzione della CECA ad un esperimento di ben altra levatura, siglato con il Trattato di Roma del 1957. Si poneva sulla scena internazionale un soggetto politico molto più ambizioso e con compiti ben più vasti, benché anche i padri fondatori non potessero assolutamente prevedere quanto vigoroso ed importante sarebbe stato lo sviluppo successivo alla prima pietra posta da quel trattato

Coscienti che l'Europa non avrebbe potuto essere che il risultato di una volontà condivisa tesa a trasformare le fragilità dei rispettivi stati nazioni in principi ed azioni comuni, i padri

-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Trad.: L'Europa "non si farà in un colpo solo, né tantomeno con una costruzione d'insieme, ma attraverso realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto".

fondatori permisero al vecchio continente di concepire una nuova era della loro storia che lo avrebbe proiettato fin verso il ventunesimo secolo, secondo un processo di integrazione progressiva, fatto di clamorose accelerate ed (a volte) di brusche frenate.

Ma il contesto sociale, economico e politico che il ventunesimo secolo propone all'Europa é davvero completamente cambiato. Troppe cose sono successe e troppo importanti per poter pensare ad un quadro rimasto inalterato.

L'Unione europea si trova ora a fronteggiare nuove sfide e si pone "ad un crocevia, in un momento cruciale della sua esistenza", come affermato nella già più volte citata Dichiarazione di Laeken<sup>41</sup> del 15 dicembre 2001, in cui si riconosce che: "all'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino".

Con il mercato unico e l'unione monetaria ormai realizzati, l'integrazione mira ora verso terreni sempre meno caratterizzati dagli aspetti tecnici e sempre più importanti da un punto di vista politico. Pensare di poter continuare a svolgere l'azione di integrazione senza dover fare i conti con i cambiamenti verificatisi sarebbe impensabile. Ed è proprio all'inizio degli anni novanta che inizia a profilarsi il nuovo scenario in cui anche la questione legata al concetto di *accountability* inizia ad assumere un valore sempre più pregnante.

Le implicazioni di questi cambiamenti per il processo di integrazione europea iniziarono infatti ad emergere durante la ratifica del Trattato di Maastricht. I cittadini comuni iniziarono a mostrare molta più attenzione per le istituzioni europee. L'entusiasmo che aveva caratterizzato i primi anni e la fiducia incondizionata verso le istituzioni che aveva accompagnato per lungo tempo la costruzione comunitaria segnava il passo.

Come evidenziato anche nel paragrafo precedente citando il caso irlandese, i cittadini europei hanno iniziato ad interrogarsi su come realmente le istituzioni europee influiscono nella vita quotidiana, facendo emergere i primi segnali di disagio. Oltre agli irlandesi, anche i cittadini della Danimarca lasciarono emergere il loro disagio rigettando una prima volta il Trattato di Maastricht in un referendum popolare dopo solo sei mesi che quel trattato era stato firmato. In Francia avvenne quasi la stessa cosa, considerato che solo per una manciata di voti il Trattato evitò un'altra e più clamorosa bocciatura.

E se il voto danese, in una certa misura, poteva essere fatto rientrare in un certo euroscetticismo presente da sempre nei paesi del nord Europa, le difficoltà registrate in

-

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Dichiarazione di Laeken – Il futuro dell'Unione europea - SN 273/01, Laeken, 15 Dec. 2002

Francia dimostravano che anche in un paese dalla solida natura europeista nulla si poteva dare più per scontato.

Tuttavia, come si è fatto riferimento nel paragrafo precedente, é stato il rigetto da parte del popolo irlandese del Trattato di Nizza nel giugno del 2001 che ha mostrato fino a che punto i cittadini si sentissero lontani rispetto alle istituzioni europee, nonostante gli enormi benefici ricevuti in termini economici.

Tuttavia, il risultato attuale sembra assolutamente il segno di un disagio profondo e generalizzato che non sembra affliggere solo le istituzioni europee, ma diverse istituzioni interne che sembrano aver perso la loro capacità di mobilitare e di ispirare.

Rispetto alle altre istituzioni, sia statuali che internazionali, l'Unione europea sembra tuttavia maggiormente esposta a questo disagio proprio per via dei difetti congeniti di *accountability*, che hanno accompagnato la sua nascita e la sua crescita<sup>42</sup>.

La decisione presa al Vertice di Laeken di istituire una Convenzione europea con il compito di studiare e realizzare un Trattato costituzionale europeo si è posta nell'ottica di porre rimedio, se possibile, alle distorsioni presenti ed alle distanze che accompagnano il processo decisionale comunitario rispetto ai cittadini cui queste decisioni sono dirette. Difatti, la Convenzione ha fin dal primo momento sottolineato che l'Unione europea deve ripensare al proprio ruolo, deve migliorare le sue azioni e deve esplorare nuovi percorsi di democrazia e progresso<sup>43</sup>. Il risultato ottenuto, sebbene abbia provveduto a chiarificare alcuni aspetti importanti, non ha completamente dissipato le ombre che si celano dietro la complessità del sistema decisionale comunitario.

Eppure, qualche anno prima, anche la Conferenza Intergovernativa che aveva condotto all'approvazione del Trattato di Nizza aveva riconosciuto il bisogno di migliorare e monitorare la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni al fine di creare un rapporto più stretto tra l'Europa comunitaria ed i cittadini degli stati membri.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Laeken Declaration – The future of the European Union, SN 273/01, Laeken, 15 Dec. 2002

La Dichiarazione successive al Vertice di Laeken osserva che I cittadini dell'Unione europea: feel that deals are all too often cut out of their sight and they want better democratic scrutiny", and also stated that European people needs institutions," less unwieldy and rigid and above all, more efficient and open. Many feel also that the Union should involve itself more with their particolar concerns instead of intervening, in every detail, in matters best left by their nature to Member States' and regions' elected representatives. This is even perceived by some as a threat to their identity. More important, however, they feel that deals are too often cut out of their sight and they want better democratic scrutiny".

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> "European Union must to rethink its role, improve its operation and go down new avenues of progress and democracy" - Available at http://european-convention.eu.int/enjeux.asp?lang=en

Il dato finale che sembra emergere in maniera sempre più evidente è che il periodo del cosiddetto consenso presunto, in cui una elite illuminata si incaricava di spingere il processo di integrazione senza porsi in nessun modo alcun interrogativo circa la realizzazione di un sistema di *accountability*, sembra ormai definitivamente tramontato.

Le nostre società sembrano ormai esigere qualcosa di più. Si sta lentamente scivolando verso una nuova era che per il momento lascia l'Unione, che non ha ancora risolto il suo problema di *accountability*, in una posizione di naturale debolezza.

#### 7. La questione dell'accountability nel modello comunitario

In maniera chiara emerge la necessità di trovare nuove forme di *accountability*, capaci di cogliere la specificità delle sistema istituzionale comunitario.

Come si è visto nel capitolo 1, le forme classiche utilizzate finora; che facevano riferimento al modello di Westminster oppure al modello del *checks and balance*, non si prestano ad essere applicato ad un sistema *sui generis*, quale quello comunitario.

Giandomenico Majone osserva che sarebbe un errore continuare ad applicare forme di *accountability* derivanti dai modelli tradizionali della democrazia sviluppate intorno all'assoluta sovranità del Parlamento, unica fonte di *accountability*.

Quello che appare evidente anche ad un neofita è che l'azione del Parlamento nell'ambito comunitario è piuttosto ridotta e comunque non prevalente rispetto al ruolo che viene assegnato alle altre istituzioni.

Il nuovo Trattato costituzionale ha provveduto a menzionare il Parlamento quale prima istituzione comunitaria, ma più per rendere omaggio alla sua funzione rappresentativa dei cittadini dell'Unione che per segnalarne una importanza maggiore.

Anzi, anche nel nuovo Trattato costituzionale la parte più importante del potere decisionale resta saldamente nelle mani degli stati, mentre il potere di iniziativa rimane di esclusiva competenza della Commissione.

Entrambe questa circostanze sembrano escludere in maniera evidente, e per ora definitiva, la possibilità che ci si possa riferire alla sovranità assoluta del Parlamento e per questa via farne la fonte dell'*accountability*.

Markus Jachtenfuchs<sup>44</sup> supporta questa tesi, sostenendo che la legittimità non può essere acquisita attraverso i tradizionali strumenti di controllo democratico perché in seno all'Unione europea non vi sono i presupposti istituzionali della democrazia classica.

Il sistema comunitario rientra nell'ambito di un modello politico completamente diverso, che Majone non esita a definire come "modello delle istituzioni cosiddette non maggioritarie".

Secondo Majone<sup>45</sup>, in tali sistemi qualsiasi meccanismo creato per limitare, condividere e controllare il potere potrebbe divenire una potenziale fonte di *accountability*.

29

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Jachtenfuchs, M., *Democracy and Governance in the European Union*, in European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) N° 2; <a href="http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm">http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm</a>, p. 11. Egli argomenta che: "Majone stipulates the existence of market failures and the need to correct them. This is best done by efficiency-oriented and independent regulatory agencies which are dominated by sectoral technical experts".

Il primo elemento che ne deriva è di ampliare la visione dell'*accountability*. Finora se era avuta una percezione piuttosto ristretta, che la faceva discendere esclusivamente dal potere sovrano del Parlamento.

Appare importante invece che bisogna ricercare meccanismi di controllo completamente differenti.

Partendo da questo ampio punto di vista della *accountability*, é possibile mantenere le istituzioni non maggioritarie democraticamente responsabili attraverso una combinazione di meccanismi di controllo. Majone ne individua alcuni, partendo dalla necessità di definire chiari e precisi obiettivi in modo da facilitare la responsabilità attraversi i risultati: 1) strette disposizioni procedurali; 2) limiti di discrezionalità regolatoria; 3) supervisione degli organi giudiziari in modo tale da assicurare il rispetto e la protezione dei diritti dei cittadini; 4) grande ed appurata professionalità in modo da certificare la qualità tecnica delle decisioni delle agenzie; 5) trasparenza e partecipazione pubblica in modo da rendere le agenzie consapevoli delle esigenze della opinione pubblica.

Nella visione finora prospettata, l'Unione europea potrebbe pertanto trovare una sua forma compiuta di *accountability* sulla base dell'efficienza dei risultati dichiarati e poi raggiunti. Secondo questa prospettiva sarebbe il combinato disposto delle dimensioni procedurali e sostanziali che potrebbero assicurare nuove forme di *accountability*<sup>46</sup>.

Radaelli<sup>47</sup> osserva che il conseguimento delle cosiddette "best practices" rappresenta una strategia efficiente per costruire nuove forme di accountability.

Seguendo l'approccio di Majone viene però lecito porsi la questione nel caso venga raggiunto un risultato inappropriato anche se "efficientemente" raggiunto possa comunque soddisfare le

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Majone, G.D., Op. Cit., p. 8 - "It's a mistake" – osserva Majone – to apply standards of legitimacy derived from a particular model of democracy, the "Westminster" model whereby Parliament is the absolute sovereign and, as such, the only source of legitimacy, to other political systems where non-majoritarian institutions play a significant role. In such system any mechanism for limiting, diffusing and controlling power is a potential source of legitimacy".

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Le argomentazioni di Majone si basano sulla distinzione della *accountability* a seconda che i modelli politici siano orientati verso l'efficienza oppure verso la distribuzione. Questi ultimi appartengono al mondo degli affari, e delle istituzioni maggioritarie: in pratica le decisioni che vengono prese riguardano la redistribuzione delle risorse da un gruppo ad un altro. In questo caso, afferma Majone, non si puo' legittimamente delegare il potere di prendere delle decisioni ad un gruppo di esperti indipendenti, ma si deve inevitabilmente fare riferimento a coloro che sono stati eletti o a coloro che da un punto di vista amministrativo sono responsabili direttamente verso i rappresentanti degli elettori.

Questi concetti si basano sul concetto di democrazia identificato con il principio della maggioranza.

Al contrario, i modelli orientati verso l'efficienza sono indirizzati verso l'obiettivo di correggere le deficienze del mercato e verso la necessità di accrescere l'efficienza nei costi di transazione.

condizioni dell'*accountability*. Di conseguenza, un risultato inappropriato, anche se "efficientemente" raggiunto conduce direttamente alla legittimità?

Ed in caso di risposta affermativa, chi potrebbe decidere cosa costituisce un appropriato risultato?

Si tratta di interrogativi che gettano ombra sulla possibilità che la questione dell'*accountability* nei cosiddetti sistemi non-maggioritari possa considerarsi risolta.

Charles Sabel<sup>48</sup> osserva che le idee, da un lato della fattibilità di una integrazione economica senza un'integrazione politica e, dall'altro di una "depolitisation" del processo decisionale comunitario - che supportano la teoria di Majone secondo cui la legittimità nel processo di integrazione europea debba essere valutata seguendo modelli diversi da quelli utilizzati per valutare la questione dell'*accountability* in uno stato-nazione, non trova riscontro obiettivo nell'osservazione della realtà.

In questo contesto, Sabel osserva che il presupposto da cui parte Majone per affermare l'*accountability* del sistema decisionale in un contesto in cui i modelli risultano orientati verso l'efficienza è che le decisioni debbano essere prese nell'isolamento più grande rispetto alle pressioni ed alle distorsioni provenienti dal mondo delle strategie politiche di stampo distributivo. Invece, come anche lo stesso Majone riconosce, le politiche regolatorie, come tutte quelle pubbliche non sono asettiche, ma comportano delle conseguenze distributive, che entrano nel campo della politica.

E se l'influenza della politica esiste ed è percepibile, aggiunge Sabel, non sembra possibile identificare alcune politiche regolatorie, condotte in avanti dalla ricerca del più alto livello di efficienza possibile, che possano giustificare una "delega" verso istituzioni indipendenti.

In altri termini, Sabel<sup>49</sup> osserva che le conseguenze immediate della teoria avanzata da Majone tenderebbero a minare i principi propri della democrazia per via di una affermazione progressiva delle istituzioni non maggioritarie e di una sempre più marcata depoliticizzazione.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Radaelli, C., Technocracy in the European Union, Longman, London, 1999, p. 151. - "For a policy entrepreuner acting in the constrained EU political system, the dissemination of best practices and models is an efficient strategy for building technocratic legitimacy".

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Sabel, C. - "Economic integration without political integration and of a depoliticization of European policymaking stand behind Majone's argument that the legitimacy of the European integration process should not be assessed by standards appropriate for the nation state".

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Sabel, C., Paper on Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutiolalism: 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 Insyruments", Ioannina, Greece, 21-22 May 2003, p.18-19 -: "three important consequences follow. First, this view leads to an understanding of the EU as a device for firmly entrenching "political property rights" as a defence against "democracy" as a world of purely strategic interaction, majoritarianism and preference aggregation. The logic which drives the

Una possibile soluzione per evitare questo dilemma sarebbe quello di rivitalizzare lo stato nazione e il suo processo democratico, attraverso un sistema di governance basato su più livelli, in cui gli organi locali svolgano un ruolo vitale accanto a quelli nazionali.

Questo sistema viene definito da Sabel "Directly Deliberative Polyarchy". Si tratta di un sistema "directly deliberative" perché gli agenti locali possono partecipare direttamente nella risoluzione piuttosto che delegare le responsabilità per le loro scelte ad attori che utilizzano un linguaggio che va al di là di loro stessi. E' "polyarchic" perché, benchè guadagnino libertà di azione e di iniziativa, gli agenti locali restano "accountable" rispetto all'opinione pubblica che rimane informata rispetto alle cose che mettono in pratica.

L'accountability in questo caso sarebbe garantita dalla trasparenza e dalla piena consapevolezza delle decisioni, il cui processo si formerebbe a più livelli con il pieno coinvolgimento dei cittadini.

Di fatto, nella "Directly Deliberative Polyarchy", le decisioni collettive sarebbero prese attraverso le deliberazioni pubbliche nelle arene aperte ai cittadini.

Tuttavia, nel decidere, questi cittadini dovrebbero esaminare le loro stesse scelte alla luce delle deliberazioni rilevanti e delle esperienze acquisite di fronte ad altri simili problemi. Idealmente, quindi, la "Directly Deliberative Polyarchy" combinerebbe i vantaggi dell'autogoverno con i vantaggi di una più elevata accountability politica.

European integration process, from this perspective, is to strengthen [...] the "legal basis of independence" of a realm of depoliticized processes of decision-making [...]. Second, the distinction between efficiency-oriented and distributive standards, and the "de-politicization" of European policy-making that comes with it, has the consequences (as Majone himself asserts) of largely preserving national sovereignity intact [...]. Third, the kind of delegation needed to mediate and to ensure solidarity among strangers in a de-nationalized setting

#### 8. Conclusioni

Come abbiamo osservato nelle analisi condotte nei precedenti capitoli, il concetto di *accountability* all'interno del contesto comunitario rimane ancora estremamente controverso.

La profilerazione delle istituzioni non maggioritarie, come le istituzioni europee, ha condotto alcuni autori (Andersen and Burns per esempio, 1996) a parlare di una *governance* postparlamentare. In questo senso, l'Unione europea costituirebbe un'accentuazione peculiare di questo trend, data l'enfasi sui network regolatori e sull'efficienza.

A questo punto si tratta di compiere un passo in avanti piuttosto che un ritorno al passato ed al controllo parlamentare, poiché il problema va al di là del sistema procedurale di decisione politica ed investe l'essenza stessa e la natura dell'Unione europea.

A livello accademico, molti studiosi si sono voluti esercitare proponendo soluzioni alternative. Alla fine, in questo contributo, ne abbiamo mostrate due, secondo quanto proposto da Majone da un lato - che punta sulla peculiarità dei sistemi regolatori e sulla loro necessità di misurare l'*accountability* in base al grado di efficienza dei risultati raggiunti - e Sabel dall'altro - che invece critica Majone e propone un sistema di governance articolato su più livelli.

Volendo semplificare la questione, si potrebbe dire che essenzialmente si fronteggiano due scuole di pensiero: una prima che tende a ricercare l'*accountability* attraverso l'azione ed il ruolo svolto dagli stati membri; una seconda che invece vorrebbe superare il ruolo degli stati membri e provare a sostenere una tesi basata sul concetto di efficienza che richiamerebbe direttamente l'azione delle istituzioni comunitarie.

Da un lato si osserva che una diffusa cultura delle procedure di legittimità e della credibilità degli organi regolatori comunitari ed il miglioramento delle procedure di consultazione e di giudizio potrebbero favorire l'*accountability*.

Dall'altro non si è per nulla convinti che queste procedure possano essere sufficienti senza un recupero dell'azione e del ruolo degli stati.

Al di là del dibattito in corso, quello che risulta essere certo è che si dovrà fare i conti con un sistema decisionale costantemente diviso tra l'aspetto politico e quello tecnocratico. L'idea di

characterized by "deep-cleavages" breaks with the traditional understanding of the concept as expressed in the familiar Meroni doctrine of the ECJ".

rispolverare i modelli classici e di applicarli all'Unione europea non rappresenterebbero che un inutile passo indietro.

Occorre invece prendere atto della specificità della costruzione comunitaria, della complessità del sistema decisionale per esplorare nuovi percorsi che possano soddisfare la ricerca dell'*accountability*.

Questo contributo non ha l'obiettivo di proporre soluzioni, quanto piuttosto di evidenziare, da un lato la complessità della questione e dimostrare che il problema dell'*accountability* rimane lungi dall'essere risolto, nonostante si sia voluto rendere prioritaria la questione; e dall'altro di sottolineare la necessità di trovare nuove soluzioni in grado di conciliare politica e tecnocrazia.

#### **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 Institutionalist 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

Chryssochoou, 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 reméde à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la frode, 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 Universitaire 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; <a href="http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm">http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm</a>,

**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