

# DELEGA ED ATTUAZIONE DELLE «POLICIES» NELL'UNIONE EUROPEA

di Fabio Franchino

Huber, J.D. e C.R. Shipan, *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 304.

Kelemen, R.D., *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2004, pp. 256.

Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 420.

Pollack, M.A., *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 512.

Tallberg, J., *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London, Routledge, 2003, pp. 192.

## 1. Introduzione

L'integrazione europea è, per aspetti importanti, un processo di delega di poteri dagli stati membri alle autorità sovranazionali. Inoltre, il quotidiano operare delle istituzioni dell'Unione Europea e l'adozione, con scadenza quasi mensile, di vari atti normativi sono caratterizzati anch'essi da decisioni di delega poiché il legislatore europeo si avvale, per raggiungere i vari obiettivi di

*Questo lavoro è parzialmente basato su di un saggio sullo studio comparato della delega presentato al XIX Congresso della Società Italiana di Scienza Politica, Cagliari, 21-23 settembre 2005. Vorrei ringraziare il coordinatore della sezione, Paolo Martelli, ed i discussants, Marco Almagisti e Daniela Piana, per i loro commenti.*

politica pubblica, sia di funzionari che operano a livello sovranazionale che, ancor più frequentemente, delle amministrazioni nazionali.

Non dovrebbe quindi sorprendere che lo studio della delega nell'Unione Europea si sia sviluppato in parallelo con la più generale letteratura sull'argomento. Temi e concetti utilizzati da studiosi di politica burocratica sono stati utilizzati, quasi contemporaneamente, in ricerche sulla burocrazia nell'Unione Europea. I lavori seminali sono stati precursori d'analisi molto originali incentrati su questo sistema politico sovranazionale.

Questo articolo passa in rassegna gli studi sulla politica dell'implementazione nell'Unione Europea, dai primi saggi degli anni Sessanta fino agli ultimi lavori. Essa mette in evidenza sia come gli sviluppi più generali in letteratura abbiano guidato i lavori incentrati sull'Unione Europea sia come questi ultimi abbiano contribuito allo studio della politica comparata dell'implementazione. L'ultima sezione analizza la recente letteratura alla luce del dibattito sul deficit democratico dell'Unione, mentre le conclusioni suggeriscono un'agenda di ricerca.

## 2. Delega e controllo nell'Unione Europea: i primi passi

Uno dei problemi che è stato più a cuore ai primi studiosi post-weberiani di politica dell'implementazione era il ruolo dominante dei burocrati e dello «stato amministrativo» nei processi d'attuazione delle politiche pubbliche. Si percepiva che la crescente complessità delle società moderne del dopoguerra avesse aumentato la domanda di servizi pubblici e, di conseguenza, la necessità di avvalersi d'esperti burocrati. Lo stato amministrativo nasceva dunque dalla necessità di supplire a tale domanda e di migliorare l'efficienza dei processi decisionali<sup>1</sup>.

Questa chiave di lettura ha influenzato anche gli studiosi dei sistemi sovranazionali. Gli scritti funzionalisti e neofunzionalisti sull'integrazione europea pongono l'accento sui benefici derivanti dalla delega ad organizzazioni internazionali d'orientamento tecnico. Mitrany (1966) suggeriva che la cooperazione tecnica a livello internazionale fosse il modo migliore per garantire un sistema di relazioni internazionali pacifiche. Haas (1964) e Lindberg (1963) condividevano con Jean Monnet l'opinione che una burocrazia sovranazionale di esperti fosse un tassello cruciale per la promozione dell'integrazione europea e per lo sviluppo di un interesse comune europeo. Per questi studiosi, l'accentramento del *know-how* tecnico e burocratico era un prerequisito per la gestione di sistemi economici e politici moderni.

<sup>1</sup> Si veda Huber e Shipan (2002) per un'analisi approfondita di questa letteratura.

Inoltre i primi studi sulla Commissione europea evidenziano chiaramente la tipica tensione weberiana tra la leadership politica, il collegio dei commissari e gli amministratori (Coombes 1970; Scheinmann 1966)<sup>2</sup>. Yondorf (1965) fu il primo a notare l'importanza dell'iniziativa sovranazionale nell'influenzare le decisioni politiche, anche prima dell'istituzione stessa della Commissione, e Noel (1973) sottolineò il cruciale potere d'iniziativa legislativa della Commissione. Altri studiosi si sono tuttavia dimostrati molti più scettici sui suoi reali poteri (Hoffmann 1966).

Il dibattito normativo sulle conseguenze dell'emergere dello stato amministrativo, fra coloro che osservavano come l'avvalersi di una burocrazia «neutrale» fosse un metodo efficiente per raggiungere i migliori risultati di politica pubblica, minimizzando errori ed effetti negativi, e coloro che ritenevano l'amministrazione pubblica conservatrice, elitaria e scarsamente reattiva alle necessità dei cittadini, faceva eco anche fra i primi studiosi del processo d'integrazione europea. Come discusso brillantemente da Cram (1997, 9-18), Mitrany era un critico dell'integrazione europea. Egli si opponeva radicalmente ad organizzazioni con una vocazione geografica circoscritta e si mostrava profondamente scettico sui processi politici di *spill-over*, molto decantati dai più entusiasti studiosi neofunzionalisti. Spinelli (1966; 1986) trasferiva *tout court* la critica verso lo stato amministrativo a livello sovranazionale. Egli disapprovava l'eccessiva centralizzazione di poteri nella Commissione e nel Consiglio dei ministri, facendo appello al noto problema di carenza di un chiaro legame di responsabilità tra le azioni di questi attori ed i cittadini europei.

Agli inizi degli anni Ottanta si registrano le prime critiche sull'effettivo ruolo dominante dello stato amministrativo nei processi d'attuazione delle politiche pubbliche<sup>3</sup>. Il dibattito tra chi sosteneva il dominio della burocrazia e chi quello della politica viene gradualmente sostituito da studi che analizzano le condizioni che facilitano l'influenza dei burocrati o dei politici sui risultati di politiche pubbliche, il grado di controllo che i politici possono esercitare sull'operato burocratico e la scelta dei meccanismi istituzionali di controllo burocratico. Gli strumenti che sono stati esaminati in modo più esaustivo e sui quali sono stati condotti gli studi più estesi e rigorosi sono le leggi, considerate come veicoli importanti di controllo e d'indirizzo delle decisioni burocratiche (McCubbins *et al.* 1987; 1989; McCubbins e Schwartz 1984).

<sup>2</sup> Altri hanno dibattuto sulla natura della Commissione, in particolare se debba essere considerata come un tradizionale segretariato internazionale oppure un'istituzione *sui generis* (Sidjanski 1965; Siotis 1964). Il rapporto tra la leadership politica e gli apparati burocratici della Commissione è stato poi oggetto di numerosi studi (Christiansen 1996; 1997; Cini 1996; Donnelly 1993; Edwards e Spence 1994; Hooghe 2001; Nugent 1995; 1997; 2001; Page e Wouters 1994; Peterson e Shackleton 2001; Ross 1995; Stevens e Stevens 2001).

<sup>3</sup> Si veda in particolare il lavoro di Weingast e Moran (1983).

La letteratura sull'Unione Europea ha seguito una traiettoria molto simile, specialmente dopo la firma dell'Atto Unico Europeo nel 1986 e del Trattato di Maastricht nel 1992. Gli studiosi si sono divisi, in maniera non molto dissimile dai dibattiti sul ruolo della burocrazia, tra chi riteneva che la Commissione potesse influenzare in modo indipendente le politiche pubbliche europee (e.g. Cameron 1992; Sandholtz 1993a; Sandholtz e Stone Sweet 1998; Sandholtz e Zysman 1989), chi si dimostrava molto più scettico (e.g. Moravcsik 1991; 1998; 1999; Taylor 1983) e chi identificava le circostanze che favorivano gli stati membri o le istituzioni sovranazionali (e.g. Crombez 1996; Garrett e Tsebelis 1996; Jupille 2004; Pollack 2003b; Schneider e Cederman 1994; Tsebelis e Garrett 2001)<sup>4</sup>.

Il ruolo della Commissione nella politica dell'Unione viene analizzato da tre prospettive differenti. La prima si occupa della politica «costituzionale» o, in altre parole, delle negoziazioni che portano alla firma dei trattati. I lavori esaminano le circostanze che facilitano la Commissione e gli stati membri ad influenzare i processi di negoziazione ed il disegno dei trattati. La seconda studia la politica legislativa, ed in particolare come la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo forgiavano la legislazione europea. Per quanto concerne la Commissione ad esempio, studiosi formali indagano come questa istituzione riesca a sfruttare il suo monopolio d'iniziativa legislativa e le divergenze all'interno del Consiglio a proprio favore, specialmente quando una proposta può essere adottata a maggioranza qualificata (Crombez 1996; Garrett e Tsebelis 1996; Steunenberg 1994)<sup>5</sup>. La terza prospettiva analitica, la più importante nel contesto di questa rassegna, studia la politica dell'implementazione e i processi di delega. Gli studiosi dell'Unione Europea si sono accorti immediatamente, in sintonia con la letteratura americana<sup>6</sup>, della centralità delle leggi, viste come strumento di controllo dell'agire burocratico. Il lavoro seminale di Pollack (1997) presenta una rassegna delle ragioni che inducono a delegare poteri ad istituzioni sovranazionali e dei meccanismi di controllo utilizzati dagli stati membri (seguendo la tipologia introdotta da McCubbins e Schwartz 1984). È legittimo considerare questo contributo

<sup>4</sup> Questa è necessariamente un'analisi molto succinta della letteratura, e si basa soprattutto sulla classificazione proposta da Hix (2005, 14-18), per una rassegna più completa si veda ad esempio Aspinwall e Schneider (2000), Pollack (2001) e Puchala (1999).

<sup>5</sup> Sebbene alcuni studi siano orientati verso il test empirico di ipotesi di ricerca, molti lavori rimangono ancora di natura interpretativa (e.g. Bulmer 1994; Cram 1993; 1994; Eichener 1997; Esser e Noppe 1996; Fuchs 1994; Guay 1997; Hall 1992; Kelemen 1995; Mazey 1995; Nugent 1997; Sandholtz 1993b; Schmidt 1996; 1998; 2000; Smith 1996; 1998; Thatcher 2001; Wendon 1998).

<sup>6</sup> Probabilmente perché le caratteristiche istituzionali dell'Unione Europea sono molto simili a quelle dei sistemi a separazione di potere, si veda ad esempio Lenaerts (1991), Bignami (1999), Ballmann, Epstein e O'Halloran (2002), e Hix (2005, 27-110).

come lo spartiacque tra le analisi tradizionali e quelle più moderne sulla politica dell'implementazione nell'Unione, specialmente per la sua applicazione rigorosa ed originale delle teoria dell'agenzia e dell'analisi principale-agente alle istituzioni europee.

### 3. I recenti modelli teorici e studi empirici

#### 3.1. La delega nei trattati dell'Unione

È necessario distinguere due processi di delega nell'Unione Europea. Essi divergono sia nelle procedure e negli attori politici coinvolti nelle decisioni di delega che negli strumenti utilizzati per conferire poteri. Nel primo processo, gli stati membri delegano poteri alle istituzioni sovranazionali tramite emendamenti dei trattati che sono adottati all'unanimità alla conclusione di conferenze intergovernative e che necessitano di ratificazione da parte dei parlamenti nazionali o tramite referendum. In questo contesto, gli stati membri sono i «principali» mentre la Commissione, il Parlamento e le altre istituzioni sovranazionali sono beneficiari della delega e soggetti a controllo. Nel secondo tipo di delega, i legislatori dell'Unione (i ministri del Consiglio e, se coinvolti, i membri del Parlamento) delegano poteri esecutivi attraverso l'adozione di atti legislativi europei secondari e secondo procedure legislative predefinite. I destinatari della delega in questo contesto sono la Commissione, le agenzie europee ma anche le amministrazioni nazionali.

Il contributo di Moravcsik (1998) è una delle applicazioni più esplicite, dirette e sistematiche della teoria della delega all'Unione Europea, specialmente per quanto concerne la prima tipologia di delega. I risultati delle negoziazioni a livello europeo sono studiati in tre diverse fasi. Una fase di formazione delle preferenze per quanto concerne le politiche pubbliche europee e l'assetto istituzionale dell'Unione pone le fondamenta alla base negoziale d'ogni stato membro nell'ambito sovranazionale. Fattori come la migliore alternativa all'accordo raggiunto, la possibilità di decisioni unilaterali, le coalizioni alternative determinano i compromessi e le concessioni che vengono fatte al tavolo negoziale. Infine, scelte di natura istituzionale, come il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata e la delega di poteri alle istituzioni sovranazionali, sono motivate dalla necessità di garantire credibilità agli impegni di politica pubblica presi dagli stati membri.

Moravcsik ritiene che l'impossibilità di scrivere contratti completi, *à la* Williamson, e gli incentivi alla defezione creino un classico problema d'incompatibilità temporale, mentre l'uso della maggioranza qualificata e della delega ne facilitano la risoluzione. La maggioranza qualificata produce credibilità specialmente in presenza di un rischio d'ostruzionismo da parte di un governo nei confronti delle misure d'attuazione degli accordi stipulati

nei trattati. Uno stato membro non ha più la facoltà di bloccare unilateralmente tali misure. La delega ad istituzioni sovranazionali genera credibilità specialmente quando vi sono rischi di defezione o, in altre parole, quando uno stato membro non è propenso ad osservare gli obblighi che originano dalla legislazione comunitaria<sup>7</sup>. Moravcsik fornisce un'ampia documentazione a favore di queste argomentazioni in cinque casi studio che coprono quasi quarant'anni d'integrazione europea.

Un'altra importante applicazione della teoria della delega all'Unione Europea è lo studio di Pollack (2003b). Egli amplia il suo lavoro seminale (Pollack 1997) ed utilizza la letteratura sui regimi internazionali (Keohane 1984) e sull'organizzazione legislativa per predire i poteri che sono delegati alle istituzioni sovranazionali, come il monitoraggio dell'attuazione nazionale della legislazione europea, il completamento delle disposizioni stipulate negli atti legislativi europei, la regolamentazione e la scelta dell'agenda legislativa formale. Pollack quindi passa in rassegna i vari meccanismi utilizzati dai «principali» per controllare il comportamento degli agenti burocratici (la nomina, la revoca di poteri, le procedure amministrative e giuridiche) ed analizza come l'istituzione di tali meccanismi sia motivata dalla presenza d'opinioni divergenti e dalla domanda di *know-how* e credibilità. Per Pollack, l'autonomia burocratica varia in funzione delle complessità della politica pubblica e dei suoi effetti distributivi. Vengono analizzati i meccanismi di controllo ed i poteri, sia orizzontali (cioè quelli che possono essere esercitati in più politiche pubbliche) che specifici ad una politica europea, della Commissione, della Corte di Giustizia e del Parlamento. Le aspettative sono avvalorate, almeno per quanto concerne le prime due istituzioni. Nella seconda parte del libro, Pollack propone una serie d'ipotesi sulle preferenze degli attori sovranazionali e sulle circostanze che aumentano la loro autonomia.

### 3.2. La delega nella legislazione secondaria

I lavori di Moravcsik (1998) e Pollack (2003b) presentano tuttavia delle limitazioni. In primo luogo, le unità d'analisi di questi studi sono soprattutto gli articoli del Trattato, mentre la legislazione secondaria passa in secondo piano. È legittimo ritenere che l'utilizzo di differenti procedure decisionali per adottare misure secondarie abbia importanti conseguenze sulle decisioni di delega. Meunier (2000, 119; 2005) ad esempio sostiene che la Commissione abbia maggiore discrezionalità negoziale nelle trattative di politica commerciale quando il Consiglio decide a maggioranza qualificata.

<sup>7</sup> I primi a proporre questa argomentazione sono stati Gatsios e Seabright (1989, 49-50) e Majone (1992; 1994; 1996, 61-79).

In secondo luogo, il ruolo delle amministrazioni nazionali è periferico. Ciò è inappropriato in quanto gran parte delle politiche europee vengono attuate da organi burocratici nazionali, dove risiedono le risorse tecniche più avanzate. La possibilità di avvalersi di più attori burocratici a diversi livelli di governo non può non avere importanti effetti sulle scelte di delega e controllo.

In terzo luogo, sebbene questi studi illustrino come i meccanismi di controllo siano disegnati al fine di minimizzare perdite d'agenzia, essi non forniscono alcun test empirico su come le divergenze fra coloro che adottano politiche pubbliche e coloro che le implementano influenzino l'autonomia burocratica<sup>8</sup>. Hug (2003, 60-5) ad esempio mostra come queglii stati membri che si opponevano con maggior vigore, durante la conferenza intergovernativa per il Trattato di Amsterdam, alla delega di poteri alla Commissione (nella politica estera, occupazionale e di cooperazione giudiziaria) erano coloro che divergevano in modo più significativo dalle posizioni dell'esecutivo sovranazionale. Jun (2003) evidenzia come il conflitto ideologico fra la Commissione ed i singoli parlamentari sia un fattore decisivo nello spiegare il voto del Parlamento sul consultivo del budget comunitario.

È tuttavia importante osservare come il contributo di Pollack (1997) abbia dato origine ad una letteratura collaterale che si è concentrata soprattutto su un dispositivo di controllo burocratico: quell'insieme di procedure amministrative, collettivamente definite «comitologia», che sono generalmente introdotte negli atti legislativi dell'Unione Europea per controllare e supervisionare le funzioni esecutive della Commissione<sup>9</sup>. Pollack considera la comitologia come un insieme procedure di controllo centralizzate (*police-patrols à la* McCubbins e Schwartz 1984) in quanto necessitano di elevate risorse (si noti tuttavia che McCubbins e Schwartz ritenevano che le procedure amministrative inserite nei testi di legge fossero strumenti di controllo decentrati e indiretti, dunque *fire-alarms*). Alcuni modelli teorici hanno analizzato quali siano le procedure preferite dal Consiglio e dal Parlamento (Franchino 2000a; Steunenberg *et al.* 1996a), mentre altri si sono concentrati sul grado d'autonomia esecutiva di cui può godere la Commissione (Ballmann, Epstein e O'Halloran 2002; Steunenberg *et al.* 1996b). Il dibattito più interessante è quello fra coloro che sostengono che queste procedure abbiano soprattutto una funzione di controllo e coloro che le

<sup>8</sup> Entrambi gli studiosi suggeriscono, senza tuttavia fornire dati empirici, che la discrezionalità della Commissione dovrebbe diminuire all'aggravarsi del conflitto all'interno del Consiglio (Moravcsik 1998, 75; Pollack 2003b, 26-34), mentre Pollack (2003b, 136-145) passa in rassegna i tentativi del Parlamento nel riformare la comitologia.

<sup>9</sup> Vi sono numerose descrizioni di queste procedure, si veda ad esempio Hix (2005, 52-58).



ritengono strumenti di democrazia deliberativa e quindi di coordinazione e scambio d'informazione<sup>10</sup>.

La comitologia però è soltanto uno dei numerosi meccanismi disponibili ai legislatori. Si pensi ad esempio alle esenzioni, all'onere della prova e alle procedure di consultazione<sup>11</sup>. Qui di seguito vengono dunque presentati quegli studi teorici e empirici che affrontano le limitazioni osservate precedentemente.

I modelli di delega nell'Unione Europea prendono spunto da simili modelli applicati alla politica americana e alla politica comparata. Bednar *et al.* (1996) e Tsebelis e Garrett (2001), ispirandosi a McCubbins *et al.* (1987; 1989), hanno osservato come l'indipendenza della Commissione sia funzione delle regole decisionali necessarie ad annullare le misure dell'esecutivo europeo. La Commissione godrebbe di maggiore autonomia quando il Consiglio necessita dell'unanimità, piuttosto che la maggioranza qualificata, per annullare le sue decisioni. Dimitrova e Steunenbergh (2000) presentano un modello che si pone l'obiettivo di spiegare il conferimento alle amministrazioni nazionali di esenzioni o di facilitazioni nella fase d'attuazione delle politiche europee. Alcuni miei studi estendono il modello d'Epstein e O'Halloran (1999) all'Unione Europea (Franchino 2000a; 2005; 2006). L'aspetto teorico più originale di questi lavori consiste nel considerare più di un attore burocratico a cui si possono delegare poteri esecutivi e di individuare i fattori che determinano l'importanza relativa della Commissione e delle amministrazioni nazionali nell'attuare le politiche europee.

In Franchino (2006), vengono formulate e testate una serie di ipotesi su come la complessità delle politiche pubbliche, le regole decisionali (incluso il ruolo del Parlamento), il conflitto fra i ministri del Consiglio, e tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento e la disponibilità di controlli non-statutari determinino la centralizzazione di poteri a livello sovranazionale e la discrezionalità esecutiva delle politiche pubbliche europee. I risultati suggeriscono come i ministri del Consiglio preferiscono, in via generale, l'attuazione nazionale (quindi decentrata) delle politiche europee, un certo grado di autonomia in fase di implementazione e un ruolo limitato della Commissione. La maggior parte di queste politiche hanno in effetti queste caratteristiche.

Il conflitto all'interno del Consiglio porta tuttavia alcuni ministri a preferire una strategia di delega alternativa. Quando le opinioni divergono,

<sup>10</sup> Si veda Docksey e Williams (1994), Pedler e Schaefer (1996), Dogan (1997), Joerges e Neyer (1997a; 1997b), Vos (1997; 1999), Wessels (1998), Christiansen e Kirchner (2000), Franchino (2000b), Dehousse (2003) e Pollack (2003a; 2003b).

<sup>11</sup> Per non considerare altri strumenti, come nomina dei commissari studiata da Hix e Lord (1995), Crombez (1997) e Hix e Gabel (2002), il controllo parlamentare (Raunio 1996) e fiscale (Jun 2003).



ad esempio sul grado di liberalizzazione di un determinato settore, alcuni ministri si rendono conto che l'implementazione nazionale può pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di una politica pubblica. Essi preferiranno, di conseguenza, misure che delimitano in modo più dettagliato l'autonomia nazionale e che si avvalgono maggiormente della Commissione. Le divergenze all'interno del Consiglio sono tuttavia una condizione necessaria ma non sufficiente. Raggiungere questi obiettivi è più facile se il Consiglio decide a maggioranza qualificata, piuttosto che all'unanimità, perché il ministro che diffida maggiormente della Commissione e vuole mantenere la massima autonomia nazionale non ha un potere di veto. La centralizzazione dei poteri, a favore della Commissione, e la limitazione dell'autonomia nazionale sono quindi più probabili in caso di voto a maggioranza e in presenza di contrasti nel Consiglio. La delega alla Commissione non è tuttavia priva di rischi, sia perché l'esecutivo sovranazionale può avere obiettivi di politica pubblica che divergono da quelli dei ministri sia perché l'esecutivo ha minori risorse tecniche delle burocrazie nazionali ed il suo apparato burocratico è composto soprattutto da funzionari generalisti.

Infine, il coinvolgimento del Parlamento può cambiare ulteriormente la situazione. Diversamente dai ministri, i parlamentari europei non possono avvalersi di strumenti per gestire e controllare quotidianamente l'esecuzione delle politiche a livello nazionale. Ne consegue quindi che preferiscono definire le procedure d'attuazione nazionale in modo più dettagliato, limitando dunque la discrezionalità nazionale. Tale atteggiamento è inoltre accentuato se vi sono divergenze d'opinione fra il Consiglio ed il Parlamento. Infine, i parlamentari preferiscono avvalersi maggiormente della Commissione, appoggiando dunque una centralizzazione dei poteri esecutivi, almeno nel grado in cui le posizioni del Parlamento e della Commissione convergono.

In conclusione, è importante sottolineare che, nella letteratura, la legislazione europea raramente è concepita come uno strumento per delegare poteri e controllare l'operato delle amministrazioni nazionali. Gli studi sull'attuazione nazionale delle politiche europee abbondano<sup>12</sup> e hanno probabilmente contribuito in modo sostanziale a spiegare come la legislazione europea sia adottata in funzione dell'implementazione nazionale, ma pochi si avvalgono delle lenti analitiche della teoria dell'agenzia. Tallberg (2002; 2003) ha utilizzato recentemente gli studi sul recepimento a livello nazionale delle leggi internazionali e la tipologia di controllo di McCubbins e Schwartz (1984) per analizzare i meccanismi usati dalle istituzioni dell'Unione per controllare l'esecuzione a livello nazionale di politiche europee (soprattutto la procedura d'infrazione e di decisione preliminare). Ugualmente interessante è lo studio comparato

<sup>12</sup> Si vedano, ad esempio, i lavori di Héritier (1995; 1996; 1997; 1999).

di Kelemen (2004). Questo ricercatore ha analizzato l'attuazione di misure ambientali nell'Unione Europea ed in quattro federazioni (Stati Uniti, Germania, Australia e Canada) e, in modo alquanto originale, ha interpretato gli atti legislativi come strumenti per delegare poteri alle amministrazioni dei livelli di governo più bassi e per controllarne l'operato. Kelemen illustra come la frammentazione di poteri all'interno dell'Unione Europea e negli Stati Uniti portino ad una minore discrezionalità esecutiva per gli stati membri rispetto ai sistemi federali parlamentari come l'Australia e il Canada (si veda anche Kelemen 2003).

Proporrò alla fine del saggio un'agenda di ricerca ma, prima di concludere, è interessante valutare gli aspetti normativi di questa letteratura.

#### 4. Delega e deficit democratico dell'Unione Europea

Quali sono le implicazioni normative di questi lavori, specialmente alla luce del dibattito sul deficit democratico dell'Unione Europea<sup>13</sup>? Prima di procedere è necessario osservare come l'esistenza di un singolo assetto istituzionale che soddisfi qualità, tra cui la trasparenza, l'efficienza e l'autonomia decisionale, il controllo dell'attività burocratica, la capacità di riforma e la credibilità, sia dubbia. È probabile che la gran parte dei disegni istituzionali impongano delle scelte tra valori differenti, cosicché, per soddisfarne uno, se ne debba sacrificare un secondo.

Ad esempio, le regole istituzionali che incoraggiano i politici a specificare in dettaglio i loro obiettivi di politica pubblica negli atti legislativi generano più trasparenza perché, come suggerito da Huber e Shipan (2002), le decisioni prese in ambiti legislativi, piuttosto che in quelli burocratici, sono più facilmente accessibili dai cittadini. È quindi interessante notare come nell'Unione Europea la maggioranza qualificata aumenti la trasparenza, a parità di conflitto all'interno del Consiglio (che rimane comunque un organo ancora poco accessibile). Mentre non sorprende che il coinvolgimento del Parlamento nel processo legislativo abbia simili effetti.

Per quanto concerne il grado di specificità delle normative europee, Kelemen (2004) ritiene che esse siano più dettagliate di quelle dei sistemi federali parlamentari. In altra sede, io ho sostenuto, pur con una certa cautela, che esse siano più dettagliate anche di quelle americane (Franchino 2001). Vi sono inoltre opinioni popolari e giornalistiche che tendono a dipingere la legislazione europea come eccessivamente prescrittiva e vincolante. Quest'analisi ci porta a concludere, forse sorprendentemente, come il processo legislativo

<sup>13</sup> L'ultima rassegna di questa letteratura è di Hix (2005, 177-180).

europeo sia più trasparente di alcuni processi nazionali (almeno in relazione alla specificità delle leggi).

Ma quali possono essere i problemi di un sistema che induce i politici a specificare in dettaglio l'operato burocratico? La probabilità che funzionari pubblici osservino i dettami di una politica pubblica *diminuisce* con l'aumentare della specificità delle leggi (a condizione che ci sia un certo grado di incertezza sul legame tra gli atti legislativi ed i risultati di politica pubblica). Quando le leggi sono generiche e permettono ampia discrezionalità burocratica, un funzionario raramente viola una legge (Huber e Shipan 2002, 221-222). Ne consegue che i fattori istituzionali che facilitano la trasparenza, con leggi più dettagliate, *aumentano* la probabilità che le politiche pubbliche vengano ignorate dall'apparato burocratico. Inoltre, atti legislativi molto dettagliati non permettono ai politici di avvalersi pienamente del *know-how* e delle risorse amministrative.

Le politiche pubbliche dell'Unione Europea tendono dunque ad essere poco flessibili e meno capaci ad adattarsi ai cambiamenti economici e sociali e presentano seri rischi di venire ignorate dagli esecutivi. Inoltre il legislatore europeo si trova a dover scegliere, nel determinare la specificità della normativa europea, fra una legge che offre molta autonomia alle amministrazioni nazionali, con il rischio di avere risultati molto divergenti fra gli stati membri, ed una che ne limita la loro discrezionalità, ma anche la flessibilità decisionale e la possibilità d'avvalersi del loro *know-how* tecnico.

Il dibattito normativo affronta anche la delega ad autorità sopranazionali. Vari studiosi hanno lanciato l'allarme sul rischio di un'eccessiva centralizzazione dei poteri a livello europeo. Alesina e Wacziarg (1999) ad esempio concludono che «Europe has gone too far». Le implicazioni normative sono importanti, almeno per quanto concerne la qualità della democrazia negli stati membri, in quanto il trasferimento di poteri a livello sovranazionale limita la capacità con la quale i politici ed i cittadini nazionali possono influenzare l'operato di una politica pubblica. La realtà che emerge dagli studi empirici è tuttavia più sobria. In Franchino (2006), ho illustrato come la centralizzazione dei poteri esecutivi a livello sovranazionale sia abbastanza limitata. I ministri del Consiglio generalmente preferiscono avvalersi delle strutture burocratiche nazionali. Ciononostante è importante sottolineare come la scelta dei ministri è fra 1) un'attuazione nazionale più esperta e sulla quale si può esercitare maggior controllo, ma con il rischio di risultati divergenti tra i vari stati membri che possono pregiudicare gli stessi obiettivi di politica pubblica, e 2) un'attuazione sovranazionale più uniforme ma meno esperta e più autonoma dalle pressioni dei singoli ministri.

Infine, per quanto concerne il ruolo specifico della Commissione, Crombez (2003), nonostante difenda le credenziali democratiche dell'Unione Europea, riconosce che l'*accountability* dell'esecutivo europeo sia problematica in quanto vi sono ben tre stadi di delega che portano alla nomina dei

commissari, rendendo improbabile la censura del suo operato. Tuttavia, si può argomentare, utilizzando la letteratura sulla delega, che i poteri vengono delegati alla Commissione esattamente *perché* le misure di questa istituzione sono difficili da sanzionare. Il conflitto all'interno del Consiglio genera il rischio, più che credibile, che le politiche pubbliche europee vengano attuate incorrettamente a livello nazionale in quanto i ministri possono essere facili ostaggi di quei potenti gruppi nazionali che sono danneggiati dalle misure europee. Di conseguenza, è l'isolamento da questi gruppi che rende particolarmente attraente la delega alla Commissione.

In altre parole, un assetto istituzionale che sia capace d'adottare misure a beneficio di gruppi grandi, ma diffusi e disorganizzati, imponendo costi a gruppi piccoli ma ben organizzati e con notevoli risorse per influenzare i politici (si pensi alle misure che sanzionano l'abuso di una posizione dominante in un mercato) non può essere molto *accountable*. Coloro che desiderano un «governo parlamentare» nell'Unione Europea devono rendersi conto delle conseguenze negative per l'attuazione delle politiche pubbliche che questo sistema istituzionale può provocare (si veda anche Majone 2000; 2002).

## 5. Conclusione ed agenda di ricerca

Abbiamo fatto notevoli passi avanti dal contributo seminale di Pollack (1997). La letteratura sulla delega nell'Unione Europea si sta gradualmente emancipando dai precursori statunitensi e comparati e tiene in più seria considerazione le peculiarità istituzionali del sistema politico dell'Unione e le loro conseguenze per quanto concerne le decisioni di delega. A mio avviso, questi sviluppi sono da incoraggiare, anche se è necessario non farsi prendere troppo dalla tentazione d'esaltare l'unicità del processo d'integrazione europea e sforzarsi d'inquadrare questi lavori all'interno della più generale letteratura sulla politica comparata.

È in effetti importante sottolineare come i lavori prodotti finora non solo hanno analizzato in modo sistematico e rigoroso i processi di delega nei trattati e nella legislazione secondaria ma hanno anche contribuito a complementare e modificare importanti risultati di politica comparata. Ad esempio, Huber e Shipan (2002) illustrano come l'esecutivo, in sistemi di separazione di poteri, ha maggiore autonomia quando il legislativo ha difficoltà a raggiungere un accordo (ad esempio quando le maggioranze delle due camere sono differenti). Gli studi sull'Unione Europea modificano quest'osservazione rilevando come la dinamica esposta da Huber e Shipan vale solo nei casi in cui lo *status quo* è più favorevole alla camera che condivide le posizioni dell'esecutivo.

Un altro esempio è legato ad una delle più importanti conclusioni del lavoro di Tsebelis (2002, 2-5, 236), il quale sostiene che, all'interno d'un qua-

dro legislativo stabilito, la discrezionalità esecutiva comportamentale degli apparati burocratici si espanda con l'aumentare della stabilità di una politica pubblica<sup>14</sup>. Gli studi sull'Unione Europea suggeriscono che tale relazione sia valida solo nei casi in cui gli apparati burocratici possano già avvalersi di un'ampia autonomia formale. L'analisi empirica proposta da Tsebelis, in effetti, si limita ad istituzioni che godono di tali caratteristiche, come le corti e le banche centrali. Ne consegue che una teoria sull'autonomia formale degli apparati amministrativi deve essere un prerequisito per una teoria sull'autonomia comportamentale burocratica *à la* Tsebelis.

Infine, alcuni recenti studi di relazioni internazionali analizzano le circostanze che portano gli stati membri a delegare poteri ad organizzazioni internazionali, come la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio, e a controllarne il loro operato (Hawes e Broz 2003; Martin 2003; Nielson e Tierney 2003; Thompson e Haf-tel 2003). Gli studi sull'Unione invitano a considerare come la possibilità di avvalersi di due percorsi d'attuazione, uno nazionale ed uno internazionale, possa spiegare il disegno istituzionale di queste organizzazioni. Essi inoltre illustrano come l'interazione fra opinioni divergenti tra gli stati membri e procedure decisionali maggioritarie ne possano rafforzare il potere.

Suggerisco, per concludere, due percorsi per ricerche future. In primo luogo, è necessario tenere in considerazione il fatto che le scelte di delega dei legislatori europei sono, in effetti, ancor più complesse di quelle analizzate finora. Non solo essi si avvalgono della Commissione ovvero delle amministrazioni nazionali per l'attuazione delle politiche pubbliche, ma in alcuni casi delegano poteri ad agenzie europee che sono, almeno formalmente, separate dall'esecutivo sovranazionale, ed in altri casi ancora istituiscono organismi intermedi. Esempi di tali organismi sono la Rete europea della concorrenza, istituita per facilitare la cooperazione fra la Commissione e le autorità nazionali garanti per la concorrenza, il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria ed il Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, questi ultimi con funzioni d'armonizzazione delle pratiche di vigilanza dei mercati finanziari europei. Comitati, agenzie e reti sono scelte di delega alternative alla Commissione ed ai ministeri nazionali e necessitano spiegazione. Solo Kelemen (2002) ha recentemente trattato questo argomento da una prospettiva rigorosa di teoria dell'agenzia. Egli ha illustrato come il conflitto fra Parlamento, Consiglio e Commissione sia un fattore importante nello spiegare sia l'istituzione che la natura di queste agenzie e come il Parlamento abbia utilizzato gli strumenti finanziari a sua disposizione per

<sup>14</sup> Questa osservazione è ripresa da Tsebelis e Garrett (2001) nel contesto europeo.

controllarne l'operato ed gli strumenti legislativi per modificarne la struttura (come nel caso dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Una seconda naturale continuazione di questo filone di studi è l'analisi delle circostanze che portano le amministrazioni nazionali ad attuare, in modo più o meno corretto, le disposizioni della legislazione europea. La letteratura su questo argomento è molto ampia e presenta anche interessanti sviluppi teorici. Si vedano ad esempio i modelli di Dimitrova e Steunenberg (2000) e Steunenberg (in corso di stampa) che sviluppano un gioco nazionale a due livelli fra chi è responsabile di proporre l'agenda per il recepimento delle misure europee e chi può bloccare tali misure. Questi modelli suggeriscono le condizioni che favoriscono un recepimento totale o parziale delle normative europee. Tali lavori tuttavia non sono ben integrati con la letteratura sulla delega poiché è plausibile ritenere che la corretta attuazione delle politiche europee sia anche funzione del grado di discrezionalità esecutiva che i legislatori europei lasciano alle autorità nazionali.

In conclusione, nonostante gli ottimi progressi, rimane ancora molto lavoro da fare.

## Riferimenti bibliografici

- Alesina, A. e R. Wacziarg (1999), *Is Europe Going Too Far?*, in «Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy», n. 51, pp. 1-42.
- Aspinwall, M.D. e G. Schneider (2000), *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, in «European Journal of Political Research», 38, 1, pp. 1-36.
- Ballmann, A., D. Epstein e S. O'Halloran (2002), *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, in «International Organization», 56, 3, pp. 551-574.
- Bednar, J., J. Ferejohn e G. Garrett (1996), *The Politics of European Federalism*, in «International Review of Law and Economics», 16, 3, pp. 279-294.
- Bulmer, S. (1994), *Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merger Control*, in «Public Administration», 72, 3, pp. 423-444.
- Cameron, D.R. (1992), *The 1992 Initiative: Causes and Consequences*, in A.M. Sbragia (a cura di), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, Washington, The Brookings Institution, pp. 23-74.
- Christiansen, T. (1996), *A Maturing Bureaucracy? The Role of the Commission in the Policy Process*, in J. Richardson (a cura di), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, pp. 77-95.
- Christiansen, T. (1997), *Tensions of European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission*, in «Journal of European Public Policy», 4, 1, pp. 73-90.
- Christiansen, T. e E. Kirchner (a cura di) (2000), *Europe in Change: Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.



- Cini, M. (1996), *The European Commission: Leadership, Organization and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester University Press.
- Coombes, D. (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community: A Portrait of the European Commission*, London, George Allen and Unwin.
- Cram, L. (1993), *Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Community Social Policy*, in «Policy and Politics», 21, 2, pp. 135-146.
- Cram, L. (1994), *The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and It Policy in the EU*, in «Journal of European Public Policy», 1, 2, pp. 195-217.
- Cram, L. (1997), *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*, London, Routledge.
- Crombez, C. (1996), *Legislative Procedures in the European Community*, in «British Journal of Political Science», 26, 2, pp. 199-228.
- Crombez, C. (1997), *Policy Making and Commission Appointment in the European Union*, in «Aussenwirtschaft», 52, 1/2, pp. 63-82.
- Crombez, C. (2003), *The Democratic Deficit in the European Union : Much Ado About Nothing?*, in «European Union Politics», 4, pp. 101-120.
- Dehousse, R. (2003), *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, in «Journal of European Public Policy», 10, 5, pp. 798-813.
- Dimitrova, A. e B. Steunenberg (2000), *The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?*, in «European Union Politics», 1, 2, pp. 201-226.
- Docksey, C. e K. Williams (1994), *The Commission and the Execution of Community Policy*, in G. Edwards e D. Spence (a cura di), *The European Commission*, Harlow, Longman, pp. 117-145.
- Dogan, R. (1997), *Comitology: Little Procedures with Big Implications*, in «West European Politics», 20, 3, pp. 31-60.
- Donnelly, M. (1993), *The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process*, in S. Mazey e J. Richardson (a cura di), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, pp. 74-81.
- Edwards, G. e D. Spence (a cura di) (1994), *The European Commission*, Harlow, Longman.
- Eichener, V. (1997), *Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection*, in «Journal of European Public Policy», 4, 4, pp. 591-608.
- Epstein, D. e S. O'Halloran (1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esser, J. e R. Noppe (1996), *Private Muddling through as a Political Programme? The Role of the European Commission in the Telecommunications Sector in the 1980s*, in «West European Politics», 19, 3, pp. 547-562.
- Franchino, F. (2000a), *The Commission's Executive Discretion, Information and Comitology*, in «Journal of Theoretical Politics», 12, 2, pp. 155-181.
- Franchino, F. (2000b), *Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules*, in «European Union Politics», 1, 1, pp. 59-88.
- Franchino, F. (2001), *Delegation and Constraints in the National Execution of the EC Policies: A Longitudinal and Qualitative Analysis*, in «West European Politics», 24, 4, pp. 169-192.
- Franchino, F. (2005), *A Formal Model of Delegation in the European Union*, in «Journal of Theoretical Politics», 17, 2, pp. 217-247.



- Franchino, F. (2006), *The Powers of the Union: Delegation in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fuchs, G. (1994), *Policy-Making in a System of Multi-Level Governance: The Commission of the European Community and the Restructuring of the Telecommunications Sector*, in «Journal of European Public Policy», 1, 2, pp. 177-194.
- Garrett, G. e G. Tsebelis (1996), *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, in «International Organization», 50, 2, pp. 269-299.
- Gatsios, K. e P. Seabright (1989), *Regulation in the European Community*, in «Oxford Review of Economic Policy», 5, 2, pp. 37-60.
- Guay, T.R. (1997), *The European Union, Expansion of Policy-Making, and Defence Industrial Policy*, in «Journal of European Public Policy», 4, 3, pp. 404-421.
- Haas, E.B. (1964), *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in S.R. Graubard (a cura di), *A New Europe?*, Boston, Houghton Mifflin.
- Hall, M. (1992), *Behind the European Works Council Directive: The European Commission's Legislative Strategy*, in «British Journal of Industrial Relations», 30, 4, pp. 547-566.
- Hawes, M. e J.L. Broz (2003), *Domestic Politics of International Monetary Fund Policy*, Mimeo, San Diego, University of California San Diego.
- Héritier, A. (1995), «Leaders» and «Laggards» in *European Clean Air Policy*, in B. Unger e F. van Waarden (a cura di), *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot, Avebury, pp. 278-306.
- Héritier, A. (1996), *The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork*, in «Journal of European Public Policy», 3, 2, pp. 149-167.
- Héritier, A. (1997), *Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe: Perspectives from Distinctive Policy Areas*, in «Journal of European Public Policy», 4, 2, pp. 171-189.
- Héritier, A. (1999), *Policy-Making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock*, New York, Cambridge University Press.
- Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, London, Macmillan.
- Hix, S. e M. Gabel (2002), *The European Parliament and Executive Politics in the EU: Voting Behaviour and the Commission President Investiture Procedure*, in M. Hosli, A.V. Deeman e M. Widgren (a cura di), *Institutional Challenges in the European Union*, London, Routledge, pp. 22-47.
- Hix, S. e C. Lord (1995), *The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission*, in «Government and Opposition», 31, 1, pp. 62-76.
- Hoffmann, S. (1966), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in «Daedalus», 95, 3, pp. 862-915.
- Hooghe, L. (2001), *The European Commission and the Integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huber, J.D. e C.R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hug, S. (2003), *Endogenous Preferences and Delegation in the European Union*, in «Comparative Political Studies», 36, 1/2, pp. 41-74.
- Joerges, C. e J. Neyer (1997a), *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology*, in «European Law Journal», 3, 3, pp. 273-299.
- Joerges, C. e J. Neyer (1997b), *Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector*, in «Journal of European Public Policy», 4, 4, pp. 609-625.

- Jun, H.-W. (2003), *Catching the Runaway Bureaucracy in Brussels*, in «European Union Politics», 4, 4, pp. 421-445.
- Jupille, J. (2004), *Procedural Politics: Issues, Interests, and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kelemen, R.D. (1995), *Environmental Policy in the European Union: The Struggle between Court, Commission and Council*, in B. Unger e F. van Waarden (a cura di), *Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response*, Aldershot, Avebury, pp. 306-332.
- Kelemen, R.D. (2002), *The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies*, in «West European Politics», 25, 4, pp. 93-118.
- Kelemen, R.D. (2003), *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, in «Comparative Political Studies», 36, 1/2, pp. 184-208.
- Kelemen, R.D. (2004), *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press.
- Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Lenaerts, K. (1991), *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, in «Common Market Law Review», 28, 1, pp. 11-35.
- Lindberg, L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
- Majone, G. (1992), *Market Integration and Regulation: Europe after 1992*, in «Metroeconomica», 43, 1/2, pp. 131-156.
- Majone, G. (1994), *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in «West European Politics», 17, 3, pp. 77-101.
- Majone, G. (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Majone, G. (2000), *The Credibility Crisis of Community Regulation*, in «Journal of Common Market Studies», 38, 2, pp. 273-302.
- Majone, G. (2002), *The European Commission: The Limits of Centralisation, the Perils of Parliamentarisation*, in «Governance», 15, 3, pp. 375-392.
- Martin, L.L. (2003), *Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality*, Mimeo, Cambridge, University of Harvard.
- Mazey, S. (1995), *The Development of EU Equality Policies: Bureaucratic Expansion on Behalf of Women?*, in «Public Administration», 73, 4, pp. 591-609.
- McCubbins, M.D., R.G. Noll e B.R. Weingast (1987), *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in «Journal of Law, Economics, and Organization», 3,2, pp. 243-277.
- McCubbins, M.D., R.G. Noll e B.R. Weingast (1989), *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, in «Virginia Law Review», 75, 2, pp. 431-482.
- McCubbins, M.D. e T. Schwartz (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms*, in «American Journal of Political Science», 28, 1, pp. 165-179.
- Meunier, S. (2000), *What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations*, in «International Organization», 54, 1, pp. 103-135.
- Meunier, S. (2005), *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, Princeton University Press.
- Mitrany, D. (1966), *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Chicago, Quadrangle.

- Moravcsik, A. (1991), *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, in «International Organization», 45, 1, pp. 19-56.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (1999), *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*, in «International Organization», 53, 2, pp. 267-306.
- Nielson, D.L. e M.J. Tierney (2003), *Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform*, in «International Organization», 57, 2, pp. 241-276.
- Noel, E. (1973), *The Commission's Power of Initiative*, in «Common Market Law Review», 10, pp. 123-125.
- Nugent, N. (1995), *The Leadership Capacity of the European Commission*, in «Journal of European Public Policy», 2, 4, pp. 603-623.
- Nugent, N. (a cura di) (1997), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, London, MacMillan.
- Nugent, N. (2001), *The European Commission*, New York, Palgrave.
- Page, E.C. e L. Wouters (1994), *Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels*, in «Public Administration», 72, 3, pp. 445-459.
- Pedler, R.H. e G.F. Schaefer (a cura di) (1996), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Peterson, J. e M. Shackleton (a cura di) (2001), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollack, M.A. (1997), *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*, in «International Organization», 51, 1, pp. 99-134.
- Pollack, M.A. (2001), *International Relations Theory and European Integration*, in «Journal of Common Market Studies», 39, 2, pp. 221-244.
- Pollack, M.A. (2003a), *Control Mechanism or Deliberative Democracy?: Two Images of Comitology*, in «Comparative Political Studies», 36, 1/2, pp. 125-155.
- Pollack, M.A. (2003b), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press.
- Puchala, D.J. (1999), *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article*, in «Journal of Common Market Studies», 37, 2, pp. 317-331.
- Raunio, T. (1996), *Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control*, in «Journal of Legislative Studies», 2, 4, pp. 356-382.
- Ross, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Sandholtz, W. (1993a), *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*, in «International Organization», 47, 1, pp. 1-39.
- Sandholtz, W. (1993b), *Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe*, in «World Politics», 45, 2, pp. 242-270.
- Sandholtz, W. e A. Stone Sweet (a cura di) (1998), *European Integration and Supranational Governance*, New York, Oxford University Press.
- Sandholtz, W. e J. Zysman (1989), 1992: *Recasting the European Bargain*, in «World Politics», 42, 1, pp. 95-128.
- Scheinmann, L. (1966), *Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community*, in «International Organization», 20, 4, pp. 750-773.

- Schmidt, S.K. (1996), *Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity*, in «Journal of Public Policy», 16, 3, pp. 233-271.
- Schmidt, S.K. (1998), *Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under Competition Law*, in «Journal of European Public Policy», 5, 1, pp. 169-184.
- Schmidt, S.K. (2000), *Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers*, in «European Union Politics», 1, 1, pp. 37-61.
- Schneider, G. e L.-E. Cederman (1994), *The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration*, in «International Organization», 48, 4, pp. 633-662.
- Sidjanski, D. (1965), *Some Remarks on Siotis' Article*, in «Journal of Common Market Studies», 3, 1, pp. 47-61.
- Siotis, J. (1964), *Some Problems of European Secretariats*, in «Journal of Common Market Studies», 2, 3, pp. 223-250.
- Smith, M.P. (1996), *Integration in Small Steps: The European Commission and Member-State Aid to Industry*, in «West European Politics», 19, 3, pp. 563-582.
- Smith, M.P. (1998), *Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, in «Journal of Common Market Studies», 36, pp. 55-78.
- Spinelli, A. (1966), *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Spinelli, A. (1986), *Federalism and the Eut*, in J. Lodge (a cura di), *European Union: The European Community in Search of a Future*, New York, St. Martin's Press.
- Steunenberg, B. (1994), *Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community*, in «Journal of Institutional and Theoretical Economics», 150, 4, pp. 642-669.
- Steunenberg, B. (in corso di stampa), *Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives*, in «European Union Politics».
- Steunenberg, B., C. Koboldt and D. Schmidtchen (1996a), *Beyond Comitology: A Comparative Analysis of Implementation Procedures with Parliamentary Involvement*, in «Aussenwirtschaft», 52, 1/2, pp. 87-112.
- Steunenberg, B., C. Koboldt and D. Schmidtchen (1996b), *Policymaking, Comitology, and the Balance of Power in the European Union*, in «International Review of Law and Economics», 16, 3, pp. 329-344.
- Stevens, A. e H. Stevens (2001), *Brussels Bureaucrats?*, New York, Palgrave.
- Tallberg, J. (2002), *Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union*, in «International Organization», 56, 3, pp. 609-643.
- Tallberg, J. (2003), *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London, Routledge.
- Taylor, P. (1983), *The Limits of European Integration*, New York, Columbia University Press.
- Thatcher, M. (2001), *The Commission and National Governments as Partners: EC Regulatory Expansion in Telecommunications 1979-2000*, in «Journal of European Public Policy», 8, 4, pp. 558-584.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Tsebelis, G. e G. Garrett (2001), *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, in «International Organization», 55, 2, pp. 357-390.

- Vos, E. (1997), *The Rise of Committees*, in «European Law Journal», 3, pp. 210-229.
- Vos, E. (1999), *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Legislation: Committees, Agencies and Private Bodies*, Oxford, Hart.
- Weingast, B.R. e M.J. Moran (1983), *Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission*, in «Journal of Political Economy», 91, 5, pp. 756-800.
- Wendon, B. (1998), *The Commission as Image-Venue Entrepreneur in EU Social Policy*, in «Journal of European Public Policy», 5, 2, pp. 339-353.
- Wessels, W. (1998), *Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System*, in «Journal of European Public Policy», 5, 2, pp. 209-234.
- Yondorf, W. (1965), *Monnet and the Action Committee: The Formative Period of the European Communities*, in «International Organization», 19, 2, pp. 885-912.