

DEMOCRAZIA, DELEGA E BUROCRAZIA  
NEI SISTEMI PRESIDENZIALI, PARLAMENTARI E SOVRANAZIONALI\*

di Fabio Franchino

*Introduzione*

Delegare è rischioso, ma necessario. La tendenza dei politici moderni ad avvalersi degli apparati amministrativi, per l'attuazione delle politiche pubbliche, crea numerose opportunità e benefici, ma anche gravi rischi. I funzionari burocratici sanno, meglio dei politici, come determinate misure generano particolari risultati di politiche pubbliche. L'esperienza ed il *know-how* delle burocrazie permettono di limitare misure erronee e possono aumentare l'efficienza decisionale (almeno rispetto alle misure prese nell'arena legislativa). I processi decisionali burocratici possono garantire maggiore stabilità e credibilità delle politiche pubbliche. Ma i funzionari non sempre condividono le posizioni dei politici, ed in taluni casi le misure amministrative possono sfuggire al controllo degli attori politici. Inoltre i processi decisionali burocratici sono meno trasparenti di quelli legislativi e le élite burocratiche possono ritardare importanti riforme politiche.

In questo saggio, passo in rassegna i lavori che analizzano i processi di delega e i rapporti politico-burocratici nei sistemi presidenziali, parlamentari e sovranazionali. Nella prima parte, dopo un breve excursus sui classici, esamino il dibattito post-weberiano sullo stato amministrativo e presento gli sviluppi teorici ed empirici più recenti. Nella seconda parte, tratto gli aspetti normativi dei rapporti politico-burocratici, ponendo particolare attenzione su come molti assetti istituzionali rappresentino difficili *trade-offs* tra varie caratteristiche che consideriamo desiderabili per le democrazie moderne. Concludo esaminando la qualità della democrazia italiana.

*Delega e burocrazia: una rassegna. Delega e controllo nei classici*

La questione della delega è stata oggetto d'analisi da parte d'illustri studiosi. Le sue conseguenze, come la centralizzazione dei poteri o l'eccessiva burocratizzazione dei processi politici, hanno dato adito a numerosi suggerimenti di natura normativa.

Già nel *Principe*, Machiavelli esorta l'aspirante leader a fondare il proprio potere

sul popolo piuttosto che sulle élite (*i grandi*). Nei *Discorsi* lo studioso fiorentino esamina i meccanismi e le procedure utilizzate dal popolo della repubblica romana per controllare l'operato delle élite politiche, come le procedure di selezione e nomina, i processi pubblici e gli appelli popolari. L'interpretazione di Machiavelli è talvolta liberale, il positivo ed il normativo s'intrecciano frequentemente, ma egli è senza dubbio un forte sostenitore di questi meccanismi<sup>1</sup>. Al centro della sua analisi vi è lo studio di come la repubblica sia riuscita a gestire la distribuzione di poteri tra il popolo e le élite (il senato e la nobiltà) in modo da garantirne controllo e responsabilità, ma evitando, seppur temporaneamente, la deriva del dispotismo. Machiavelli diffida profondamente delle élite, per la loro smania di potere, mentre ammira il popolo, il cui solo desiderio è evitare l'oppressione. In un'interpretazione più moderna, le élite sono burocratiche e governative, hanno a loro disposizione l'immensa macchina amministrativa e, in via di principio, la possono utilizzare per raggiungere i loro obiettivi politici.

Huber e Shipan (2002) hanno riscontrato negli scritti di Montesquieu e Tocqueville considerazioni simili. Ne *Lo spirito delle leggi*, Montesquieu è conosciuto per la sua teoria della separazione dei poteri e per la sua critica radicale del potere assoluto, ma in quest'opera vi è anche una difesa della società aristocratica. Montesquieu ne apprezza particolarmente la natura decentrata e vede nello stato burocratico e centralizzato una forma moderna di dispotismo. Tocqueville, in *La democrazia in America*, ritiene che il sistema statunitense, federale e fortemente decentrato, sia un argine contro l'abuso del potere politico e burocratico.

Ma è con Weber che si pongono le fondamenta della ricerca moderna sulle relazioni politico-burocratiche. In *Economia e Società*, il sociologo tedesco riconosce immediatamente la tensione che esiste fra la burocrazia ed il politico. Considera quest'ultimo un dilettante al quale mancano le conoscenze necessarie per gestire funzionari esperti e un apparato burocratico potente e di crescenti dimensioni. Ciononostante, Weber evidenzia anche le enormi opportunità che il controllo della macchina burocratica può fornire ai leader politici. L'apparato amministrativo è indispensabile, è uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi politici, ma è anche impersonale e può operare facilmente a beneficio di coloro che ne conquistino il controllo. I due problemi chiave nei rapporti politico-burocratici sono dunque immediatamente evidenziati: l'asimmetria informativa e la questione del controllo.

#### *Lo stato amministrativo: le tesi e la critica*

Seguendo le osservazioni di Weber, la letteratura moderna studia prevalentemente le ragioni per le quali attori politici si avvalgono delle strutture burocratiche, i rischi che tale delega implica ed i meccanismi di controllo utilizzati dai politici per organizzare l'operato burocratico e per assicurare una corretta attuazione delle politiche pubbliche da parte delle strutture burocratiche<sup>2</sup>.

Uno dei problemi che è stato più a cuore ai primi studiosi post-weberiani 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 mo-

derne del dopo guerra 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 (e.g. Crozier, Huntington e Watanuk, 1975, King, 1975, Putman, 1975).

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 d'esperti fosse un tassello cruciale per la promozione dell'integrazione europea e per lo sviluppo d'un interesse comune europeo. Per questi studiosi, l'accentramento del *know-how* tecnico e burocratico era un prerequisite per la gestione di sistemi economici e politici moderni.

Inoltre i primi studi sulla Commissione Europea evidenziano chiaramente la tipica tensione weberiana tra la leadership politica, il collegio dei commissari, e i funzionari (Coombes, 1970, Scheinmann, 1966)<sup>3</sup>. Yondorf (1965) fu il primo ad evidenziare 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 mostrati molti più scettici sui suoi reali poteri (e.g. Hoffmann, 1966).

Senza dubbio vi era anche chi avanzava spiegazioni alternative alla delega legata alla complessità tecnica delle politiche pubbliche. Secondo Fiorina (1977, 1982) ad esempio, la delega all'esecutivo di poteri pubblici da parte del Congresso americano è prevalentemente giustificata dalla necessità di gestire e, possibilmente, trasferire verso l'esecutivo le recriminazioni che possono originare dall'attuazione di politiche impopolari. Quando emergono problemi seri, il Congresso entra in ballo e se n'addossa le responsabilità (ed il credito) di risolverli. In un saggio divenuto molto influente, Kydland e Prescott (1977) hanno illustrato come gli incentivi elettorali (di breve periodo) cui sono sottoposti i politici possano pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi d'alcune politiche pubbliche. La delega di poteri ad un organismo burocratico indipendente, che non è soggetto a tali pressioni, può rappresentare una possibile soluzione a questo problema d'incompatibilità temporale.

Le considerazioni normative sulle conseguenze dell'emergenza dello stato amministrativo divergevano notevolmente. Studiosi di politiche pubbliche e pubblica amministrazione ne sottolineavano le implicazioni positive. L'avvalersi di una burocrazia 'neutrale' era un metodo efficiente per raggiungere i migliori risultati di politica pubblica, minimizzando errori e effetti negativi (e.g. Hecló, 1974, Kaufman, 1956, LaPalombara, 1958). Altri studiosi erano assai più critici. L'amministrazione pubblica era considerata scarsamente reattiva alle necessità dei cittadini e non vi era un chiaro legame di responsabilità tra le azioni dei burocrati e gli strumenti sanzionatori a disposizione dell'elettorato (nella letteratura anglosassone, questo problema è definito come *lack of accountability*). Inoltre l'amministrazione pubblica rivelava tendenze conservatrici ed elitarie (e.g. Offe, 1972, Strauss, 1961, Wright, 1978). Più recentemente alcuni studiosi hanno manifestato seri dubbi sulla neutralità degli apparati burocratici.

Molti l'hanno apertamente criticata, sottolineando come particolari obiettivi perseguiti dai burocrati: obiettivi di politica pubblica, di budget o di natura del lavoro possano deviare notevolmente da quelli politici (Bendor, Taylor e Van Gaalen, 1987, Dunleavy, 1985, Niskanen, 1971). Questa dissonanza è la causa principale della cosiddetta «deriva burocratica», la differenza fra gli obiettivi di politica pubblica degli attori politici ed i risultati della politica che invece sono più simili alle preferenze burocratiche.

Queste diverse considerazioni normative sulle conseguenze dello stato amministrativo erano presenti 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 ed era profondamente scettico dei processi politici di *spill-over*, molto celebrati dai più entusiasti studiosi neofunzionalisti. Spinelli (1966, 1986) riprendeva la critica verso lo stato amministrativo e la trasferiva a livello sovranazionale. Egli disapprovava l'eccessiva centralizzazione di poteri nella Commissione e nel Consiglio dei Ministri, invocando il 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 incontriamo le prime critiche sull'effettivo ruolo dominante dello stato amministrativo nei processi d'attuazione delle politiche pubbliche. Le critiche sono di natura sia metodologica sia empirica. Il contributo più incisivo è di Weingast e Moran (1983), i quali evidenziano come l'osservazione empirica che sta alla base della tesi sul ruolo dominante della burocrazia è la mancanza d'attività di controllo da parte degli organi politici (il Congresso americano nel caso di Weingast e Moran). Tuttavia questi studiosi fanno anche notare come la mancanza di tali attività di controllo può egualmente significare che i burocrati siano «agenti perfetti» dei loro superiori politici, e che quindi il controllo non sia necessario. Dal punto di vista metodologico questo è un problema di *observational equivalence*. Questa importante osservazione ha influenzato un numero notevole di studi che hanno tentato di stabilire in che misura i risultati delle politiche pubbliche e le decisioni burocratiche riflettano gli obiettivi stabiliti dagli attori politici. La maggioranza di questi lavori hanno trovato una certa rispondenza sia nei sistemi presidenziali (e.g. Moe, 1985, Shipan, 2004, Wood, 1988, Wood e Waterman, 1991) sia in quelli parlamentari (e.g. Bawn, 1999, Budge, Hofferbert e Klingemann, 1994, Tsebelis, 2002:161-206).

Da questi studi emerge un quadro più sofisticato delle relazioni politico-burocratiche. Il dibattito, un po' manicheo, tra chi sosteneva il dominio della burocrazia (*bureaucratic dominance school*) e chi quello della politica (*Congressional dominance school*) 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. Numerosi studiosi si sono concentrati sui poteri di nomina e promozione, sul ruolo dell'*ombudsman*, sugli incentivi e sanzioni legate al bilancio pubblico, e sulla riorganizzazione dei dipartimenti, dei mandati e delle giurisdizioni<sup>4</sup>.

Dei vari strumenti di controllo burocratico, quelli 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.

tiche. Questi studi si occupano prevalentemente della politica interna americana. McCubbins e Schwartz (1984), ad esempio, ritengono che il Congresso statunitense preferisca forme di controllo decentrate, reattive ed indirette (*fire-alarms*), piuttosto che procedure centralizzate, dirette e che richiedono un notevole investimento di risorse (*police-patrols*, come le commissioni d'inchiesta parlamentare). Le procedure amministrative, inserite all'interno di atti legislativi, facilitano il controllo dell'operato burocratico da parte di gruppi d'interessi vicini al Congresso. In uno dei lavori più importanti in questo ambito, McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989) illustrano come una struttura burocratica, una volta delegati poteri pubblici, sia in grado di sfruttare opinioni divergenti fra la classe politica al fine di attuare una politica vicina alle posizioni burocratiche. In questa situazione, le sanzioni o il monitoraggio a posteriori non sono strategie credibili per reindirizzare gli eccessi burocratici. Per questo motivo, i politici preferiscono avvalersi di procedure amministrative<sup>5</sup>, in quanto queste obbligano le strutture burocratiche a rendere pubbliche informazioni politicamente importanti prima di agire, strutturano le procedure burocratiche a favore di quei gruppi sociali che beneficiano direttamente di tale politica pubblica, e garantiscono continuità alla politica pubblica anche quando il sistema sociale e politico cambia. Moe (1989, 1990) e Horn e Shepsle (1989) propongono ragionamenti simili. Questi studiosi ritengono che le strutture complesse e l'elevata formalizzazione degli apparati pubblici e delle procedure burocratiche nascano dalla necessità degli attori politici di garantire che tali politiche pubbliche continuino a produrre gli effetti desiderati ben oltre il loro mandato, in modo da far sì che qualsiasi riforma diventi un compito arduo e difficile per i nuovi attori che entreranno in scena politica. Secondo McCubbins, Noll e Weingast (1999), l'*Administrative Procedures Act* statunitense del 1946 fu adottato per evitare che un presidente repubblicano potesse facilmente modificare il secondo *New Deal* di Roosevelt e Truman.

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. Riassumendo in modo molto selettivo e conciso, possiamo osservare tre gruppi di studio. Il primo include coloro che studiano la politica « costituzionale » o, in altre parole, le negoziazioni che portano alla firma dei Trattati (le intuizioni di questi lavori si possono comunque estendere al Consiglio, perlomeno quando decide all'unanimità). Uno dei temi più ricorrenti è l'analisi delle circostanze che facilitano la Commissione e gli stati membri ad influenzare i processi di negoziazione ed il disegno dei trattati. Il secondo gruppo esamina la politica legislativa. Un importante aspetto di questo tipo di ricerca è l'analisi di come la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento Europeo forgiavano la legislazione europea. Per quanto concerne la Commissione ad esempio, studiosi formali indagano come questo attore 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). Vi è poi una letteratura, troppo ampia da citare in questo lavoro, su come il Parlamento riesca ad introdurre emendamenti di suo gradimento nella legislazione europea.

Il terzo gruppo, il più importante in questo contesto, studia i processi di delega. Non sorprende che questi lavori siano stati molto influenzati dall'analisi principale-

agente in economia e dalle varie applicazioni alla politica statunitense. 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. Primo fra tutti, Pollack (1997) passa in rassegna le 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). In seguito, la letteratura si è concentrata soprattutto su uno di questi dispositivi: quell'insieme di procedure amministrative, collettivamente definite *comitology*, che sono generalmente introdotte negli atti legislativi dell'Ue per controllare e supervisionare le funzioni esecutive della Commissione. Gli studiosi hanno esaminato l'autonomia della Commissione in ognuna di queste procedure. Ciò ha dato origine ad un dibattito sulle loro funzioni di controllo e di coordinazione-informazione<sup>7</sup>.

#### *Delega e controllo: sviluppi teorici*

Questi lavori hanno ispirato un numero considerevole di analisi teoriche e test empirici sofisticati e sistematici. Per quanto concerne la teoria, Tsebelis (1995, 2002: 2-5, 236) ha generalizzato le intuizioni di McCubbins, Noll e Weingast. Secondo questo studioso, un aumento della stabilità della politica pubblica favorisce maggiore discrezionalità agli attori burocratici. Una politica pubblica è caratterizzata da una stabilità elevata quando vi sono molti attori politici con potere di veto e con preferenze divergenti. Se tali attori sono di natura collettiva, come un partito, la stabilità aumenta in caso di un elevato grado di coesione interna.

Di particolare rilevanza è il modello di delega di Epstein e O'Halloran (1999). Esso consiste d'un legislatore che deve decidere il grado di discrezionalità da conferire ad un attore burocratico. La discrezionalità, intesa come un segmento di uno spazio politico unidimensionale, aumenta con il grado di complessità della politica pubblica e diminuisce se le preferenze del legislatore e del burocrate divergono<sup>8</sup>. Nel generalizzare il modello, Volden (2002: 124) mostra come il conflitto fra un legislatore con poteri di scegliere l'agenda (*agenda-setter*) e un esecutivo con poteri di veto (come il presidente americano) porti ad una maggiore discrezionalità delegata ad un attore burocratico indipendente. Huber e Shipan (2002), infine, introducono un modello che è applicabile sia ai sistemi presidenziali sia a quelli parlamentari. Oltre al conflitto fra chi adotta e chi attua le politiche pubbliche, altri fattori importanti nell'influenzare la discrezionalità esecutiva sono le caratteristiche dell'arena legislativa (i.e., nei sistemi presidenziali, quando le maggioranze nei due rami della legislatura sono differenti), le risorse disponibili per i legislatori e la presenza di strumenti di controllo non-statutari, cioè quelli che non sono basati sull'azione normativa del legislatore<sup>9</sup>.

I lavori teorici di delega nella Ue sono meno avanzati. Alcuni saggi hanno analizzato quali procedure dalla *comitologia* sono preferite dal Consiglio e dal Parlamento, mentre altri si sono concentrati sul grado d'autonomia esecutiva di cui può godere la Commissione nelle varie procedure<sup>10</sup>. Tsebelis e Garrett (2001), ispirandosi nuovamente a McCubbins, Noll e Weingast, hanno osservato come l'indipendenza della Commissione sia funzione delle regole decisionali necessarie ad annullare le misure

dell'esecutivo europeo. Dimitrova e Steunenberg (2000) presentano un modello che si pone l'obiettivo di spiegare il conferimento alle amministrazioni nazionali d'esenzioni o facilitazioni nella fase d'attuazione delle politiche europee, mentre alcuni miei studi estendono il modello di Epstein e O'Halloran alla Ue (Franchino, 2000a, 2006 in stampa). L'aspetto teorico più originale di questi lavori consiste nel considerare più di un attore burocratico cui si possono delegare poteri esecutivi. La scelta fra la Commissione e le varie amministrazioni nazionali per attuare una politica pubblica è cruciale per i legislatori dell'Ue. Gli elementi più importanti nel determinare l'importanza relativa della Commissione e delle amministrazioni nazionali nell'attuare le politiche europee sono le regole decisionali, il grado di divergenza di vedute all'interno del Consiglio, la complessità della politica pubblica, le posizioni della Commissione ed il ruolo esercitato dal Parlamento.

#### *Delega e controllo: sviluppi empirici*

Sebbene alcuni lavori empirici riportino risultati contraddittori, gli studi che hanno condotto le analisi più complete e sistematiche sulla teoria della delega nell'ambito della politica americana e comparata sono essenzialmente due. Epstein e O'Halloran (1999) hanno codificato un gran numero d'importanti leggi americane del dopo guerra ed hanno analizzato il grado d'autonomia delegata agli agenti burocratici. La discrezionalità è misurata come la percentuale degli articoli di una legge che delegano poteri esecutivi, al netto dei vincoli procedurali imposti all'organo burocratico. Epstein e O'Halloran illustrano come il Congresso americano deleghi maggiori poteri durante i periodi in cui la maggioranza del Congresso ed il presidente sono dello stesso partito ed in politiche pubbliche ad elevata complessità. Questi studiosi mostrano anche come, in periodi di governo diviso, siano delegati maggiori poteri a strutture burocratiche indipendenti. Nel verificare la loro teoria comparata della delega, Huber e Shipan (2002) si concentrano più sulle caratteristiche sostanziali, piuttosto che procedurali, di una politica pubblica. Questi studiosi ritengono che tali caratteristiche costituiscano degli aspetti importanti di un atto legislativo e che anch'esse limitino l'autonomia burocratica. Il lavoro tratta solo le leggi Medicaid adottate dagli stati degli Stati Uniti e la legislazione del lavoro nelle democrazie parlamentari europee<sup>11</sup>. In linea con la precedente letteratura, Huber e Shipan illustrano come, nei sistemi a separazione di poteri, un governo diviso porta sistematicamente a delegare meno poteri. Inoltre, in periodi di governi divisi, i poteri delegati all'esecutivo tendono ad essere più ampi se le maggioranze politiche dei due rami del legislativo sono differenti. Per quanto concerne i sistemi parlamentari, i governi di coalizione e di minoranza tendono ad adottare leggi più restrittive dei governi di maggioranza formati da un unico partito. Se sono disponibili meccanismi di controllo non-statutari, come ad esempio un veto legislativo *ex-post* nei sistemi a separazione di poteri o un elevato grado di corporativismo nei sistemi parlamentari, i legislatori tendono a conferire maggiore discrezionalità<sup>12</sup>. In quest'ultimi, sistemi federali e di *common law* tendono a produrre leggi più dettagliate<sup>13</sup>. Infine, la mancanza di risorse legislative (e.g. un elevato turnover nei gabinetti di governo parlamentare) limita la possibilità di specificare nel dettaglio l'operato burocratico.

Recentemente stanno emergendo lavori molto promettenti che analizzano i sistemi parlamentari. In questo caso si parla soprattutto di deriva ministeriale piuttosto che burocratica. I governi multipartitici delegano funzioni governative ai ministri nei diversi ambiti di politiche pubbliche. Tale delega può generare, specialmente su questioni che dividono la coalizione, «perdite d'agenzia» o, in altre parole, una deriva ministeriale (i.e. un governo dei ministri piuttosto che un governo collettivo). Partendo da questi presupposti, Thies (2001) mostra come il processo di distribuzione delle funzioni di sottosegretario nella fase di formazione di un governo di coalizione venga utilizzato come strumento di controllo intra-coalizionale. Mentre Martin e Vanberg (2004, 2005) illustrano come il processo legislativo abbia una funzione simile per la gestione quotidiana della coalizione, soprattutto quando vi sono opinioni divergenti sulla direzione di riforma delle politiche pubbliche. Non sorprende dunque che divisioni fra i partner della coalizione aumentino la durata del processo legislativo.

Un altro studio comparato che merita di essere citato è quello di Kelemen (2004). Questo ricercatore ha analizzato l'attuazione di misure ambientali nella UE ed in quattro stati federali (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 della Ue e negli Stati Uniti portino ad una minore discrezionalità esecutiva per gli stati membri rispetto ai sistemi federali parlamentari come l'Australia ed il Canada.

Per quanto concerne la politica americana, va inoltre considerato anche il lavoro più recente di Shipan (2004) in quanto analizza la natura condizionale dell'influenza del Congresso su una struttura burocratica. Shipan si sofferma sulle circostanze che facilitano il controllo da parte del Congresso, tramite un comitato parlamentare o la plenaria, dell'operato di una struttura burocratica (la *Food and Drug Administration* in questo caso). Allo stesso tempo, egli evidenzia anche quando l'agire burocratico è effettivamente indipendente dalle pressioni politiche. Con Shipan si arriva alla sintesi più completa del dibattito sullo stato amministrativo in quanto la domanda di ricerca non è più *se* il Congresso influenzi la burocrazia, ma *quando* tale controllo esiste e le *condizioni* che lo facilitano o impediscono.

Nella letteratura sulla Ue, 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, chi dubitava di questa capacità e chi invece identificava le circostanze che favorivano gli stati membri o le istituzioni sovranazionali<sup>14</sup>. Sono tuttavia tre i lavori che meritano menzione per la loro sistematicità e completezza nel testare la teoria della delega. Prima di procedere, è necessario però distinguere due processi di delega nell'Ue. Essi divergono sia nelle procedure e attori politici coinvolti nelle decisioni di delega sia negli strumenti utilizzati per conferire poteri. Nel primo tipo di delega, 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 ratifica 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'Ue (i ministri del Consiglio e, se coinvolti, i membri del Parlamento) delegano poteri esecutivi attraverso l'adozione d'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.

Come già precedentemente affermato, i lavori che meritano un'analisi più approfondita sono tre, essendo queste le applicazioni più esplicite, dirette e sistematiche della teoria della delega all'Ue. Il contributo di Moravcsik (1998) è ben conosciuto. 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 e 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.

Seguendo le tesi classiche dell'economista Williamson, Moravcsik ritiene che l'impossibilità di scrivere contratti completi 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 che devono attuare gli 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. Moravcsik fornisce un'ampia documentazione a favore di queste argomentazioni in cinque casi studio che coprono quasi quarant'anni d'integrazione europea.

Il secondo lavoro importante è lo studio di Pollack (2003). Esso rappresenta una delle applicazioni più sistematiche della teoria della delega alla Ue. Pollack estende il suo originale lavoro (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 (ad esempio, la nomina, la revoca di poteri e 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) sia specifici ad una politica europea, della Commissione, della Corte di Giustizia e del Parlamento come stipulati nel Trattato. Le

aspettative sono avvalorate, almeno per quanto concerne le prime due istituzioni. Nella seconda parte del libro, Pollack introduce una serie d'aspettative sulle preferenze degli attori sovranazionali e sulle circostanze che aumentano la loro autonomia (in una maniera meno formale ma non molto dissimile da Shipan (2004).

Gli studi di Moravcsik (1998) e Pollack (2003) 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. 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 dato che le risorse tecniche più avanzate risiedono a livello nazionale. 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>15</sup>. Infine, e questo commento vale per tutta la letteratura, non vi sono lavori che abbiano finora studiato come il ruolo di differenti procedure decisionali e la possibilità di avvalersi di più attori burocratici a diversi livelli di governo influenzino le decisioni di delega<sup>16</sup>.

In Franchino (2006 in stampa), ho analizzato come la complessità delle politiche pubbliche, le regole decisionali (incluso il ruolo del Parlamento), il conflitto fra i ministri del Consiglio, e tra Consiglio, Commissione e 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 ministri del Consiglio preferiscono in via generale l'attuazione nazionale (quindi decentrata) delle politiche pubbliche 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 all'interno del Consiglio divergono, 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. Necessariamente quindi preferiranno politiche 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 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 che preferiscono definire le procedure d'attuazione nazionale in modo più dettagliato, limitando la discrezionalità nazionale. Tale atteggiamento è inoltre accentuato se vi sono divergenze fra il Consiglio ed il Parlamento sugli obiettivi di tali politiche. 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.

### *Democrazia e delega: gli aspetti normativi*

Quali sono le implicazioni normative di questi lavori, specialmente alla luce del dibattito sulla qualità della democrazia? Prima di procedere è necessario notare che molte discussioni di natura normativa si pongono l'obiettivo di trovare, e suggerire, un assetto istituzionale ottimale, ma, come ironicamente osservato da Huber e Shipan (2002), queste argomentazioni si trasformano rapidamente in una ricerca illusoria del santo graal. O'Donnell (1998, 1999) ad esempio è un sostenitore entusiasta dei controlli istituzionali, ma ignora come questi meccanismi possono pregiudicare l'efficienza decisionale e la capacità di riforma, al punto da impedire l'attuazione del programma per il quale la classe politica è stata legittimamente eletta<sup>17</sup>. La gran parte dei disegni istituzionali impongono delle scelte tra valori differenti, cosicché, per soddisfarne uno, ne dobbiamo sacrificare un secondo. I principi che guidano le scelte istituzionali, come la trasparenza, l'efficienza e l'autonomia decisionale, il controllo dell'attività burocratica, la capacità di riforma e la credibilità possono suggerire soluzioni istituzionali diametralmente opposte.

Quale è, ad esempio, l'assetto istituzionale che porta ad una maggiore trasparenza nei processi d'attuazione di politiche pubbliche? Come suggerito da Huber e Shipan (2002), le decisioni che vengono prese in ambiti legislativi, piuttosto che in quelli burocratici, sono più facilmente accessibili dai cittadini. Ne consegue che quei sistemi che incoraggiano i politici a specificare in dettaglio i loro obiettivi di politica pubblica negli atti legislativi sono più trasparenti. Tra questi vi sono ad esempio i governi parlamentari di coalizione e di minoranza ed i sistemi federali, di *common law*, non corporativi e con limitato turnover ministeriale. Mentre i sistemi presidenziali sono più trasparenti durante periodi di governo diviso, a condizione che vi siano sufficienti risorse a disposizione dei legislatori. È 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.

Ma quali possono essere i problemi di un sistema che induce i politici a specificare in dettaglio l'operato burocratico? In primo luogo, 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: 221-2). Ne consegue che i fattori istituzionali che faci-

litano la trasparenza, con leggi più dettagliate, *aumentano* la probabilità che le politiche pubbliche vengano ignorate dall'apparato burocratico.

In secondo luogo, atti legislativi molto dettagliati non permettono ai politici di avvalersi pienamente del *know-how* e delle risorse amministrative. Ne consegue che le decisioni burocratiche tendano ad essere politicizzate, meno flessibili e ad adattarsi meno rapidamente ed in modo meno incrementale ai cambiamenti economici e sociali. È importante sottolineare che leggi vaghe e generiche implicano la perdita di controllo sull'attuazione di una politica pubblica se si verificano tre condizioni: se vi sono divergenze fra politici e burocrati, se mancano ai politici le risorse per adottare leggi più dettagliate, ed infine se non sono disponibili strumenti di controllo non statutario (Huber e Shipan, 2002: 224).

Consideriamo brevemente alcune questioni legate all'Unione europea. 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 è tuttavia più sobria. In Franchino (2006 in stampa), ho illustrato come la centralizzazione dei poteri esecutivi a livello sopranazionale 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 competente 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 competente e più autonoma dalle pressioni dei singoli ministri.

Un simile ragionamento vale per il grado di specificità delle legislazione europea. Come menzionato sopra, Kelemen (2004) sostiene che le leggi europee siano più dettagliate di quelle dei sistemi federali parlamentari. Io ritengo, pur con una certa cautela, che esse siano più dettagliate anche di quelle americane (Franchino, 2001). Inoltre, molti osservatori dell'Unione tendono a dipingere la legislazione europea come eccessivamente prescrittiva e vincolante. Ma anche in queste circostanze i ministri del Consiglio si trovano a dover scegliere 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 possibilità d'avvalersi del loro *know-how* tecnico e della loro flessibilità decisionale.

Quest'analisi ci porta a concludere dunque come il processo legislativo europeo sia più trasparente di alcuni processi nazionali (almeno in relazione alla specificità delle leggi), ma che produca anche politiche pubbliche meno flessibili e presenti seri rischi che le sue misure vengano ignorate dagli esecutivi.

Si consideri infine il dibattito sul deficit democratico dell'Unione europea<sup>18</sup>. Crombez (2003), nonostante difenda le credenziali democratiche dell'Ue, 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 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 siano attuate non correttamente 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 di adottare misure a beneficio di gruppi grandi, ma 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'Ue devono rendersi conto delle conseguenze negative per l'attuazione delle politiche pubbliche che questo sistema istituzionale può provocare (si veda anche Majone, 2005).

Simili *trade-offs* esistono anche per le scelte istituzionali nazionali. Huber e Shipan (2002) illustrano come un ramo giudiziario più indipendente, come nei sistemi di *common law*, induca il legislatore ad adottare, se ha sufficienti risorse, atti legislativi più dettagliati al fine di limitare il potenziale attivismo delle corti. Ne trae giovamento quindi la trasparenza del sistema politico in quanto i politici sono obbligati a rendere pubbliche le loro posizioni, a discapito tuttavia della capacità di riforma del sistema politico. Consapevoli dell'attivismo delle corti, i politici possono essere meno propensi a riformare una politica pubblica anche quando vi è una notevole convergenza sulla necessità di cambiamento. Un sistema giudiziario più indipendente ha dunque un effetto conservatore.

Un simile ragionamento può essere esteso ai sistemi di partito. Sistemi molto frazionati tendono a produrre governi di coalizione o di minoranza che adottano leggi più dettagliate, aumentando la trasparenza del dibattito politico. Ma governi di coalizione e, in misura minore, di minoranza hanno meno capacità di riforma, a causa sia della presenza di più attori con potere di veto, sia del più elevato turnover ministeriale.

Le recenti vicende della Banca d'Italia illustrano chiaramente questa dinamica. Il migliore assetto istituzionale che garantisce una politica monetaria anti-inflazionistica credibile<sup>19</sup> deve esibire le seguenti caratteristiche: una banca centrale indipendente con preferenze anti-inflazionistiche e la presenza di almeno un attore politico con potere di veto che condivide le posizioni della banca (e.g., Keefer e Stasavage, 2003). Tali considerazioni motivano non solo le argomentazioni a favore dell'autonomia della banca centrale, ma anche la creazione, negli ultimi vent'anni, di un numero notevole d'autorità amministrative indipendenti con funzioni come la tutela della concorrenza nel mercato e delle garanzie nelle comunicazioni (Giraudi e Righettini, 2001, La Spina e Majone, 2000). È secondo questa logica che la vigilanza e la tutela della concorrenza nel settore del credito sono assegnate alla Banca d'Italia. Se tuttavia un banchiere centrale si rivela protezionista e poco prudente, ecco che l'indipendenza dell'autorità amministrativa diventa un ostacolo, almeno per coloro che vogliono conseguire gli obiettivi di promozione della concorrenza e di sana e prudente gestione del sistema creditizio e finanziario. Tale ostacolo diventa ancor più grande quando il banchiere centrale riesce a sfruttare astutamente sia la sua autonomia formale, sia le divisioni all'interno di una coalizione di governo (in un modo non molto dissimile dal

comportamento della *Environmental Protection Agency* raccontatoci da McCubbins, Noll e Weingast, 1989).

Il *trade-off* tra credibilità ed *accountability* è evidente in questi assetti istituzionali. L'autonomia amministrativa è consigliabile solo in quelle politiche pubbliche con seri problemi di incompatibilità temporale (e se, sia ben chiaro, condividiamo gli obiettivi normativi della politica pubblica in questione). Inoltre la vicenda della Banca d'Italia evidenzia la cruciale importanza della selezione del personale dell'agenzia, al fine di evitare la situazione peggiore: la mancanza sia di credibilità sia di *accountability*.

### *Conclusioni: quali qualità ed istituzioni per la democrazia?*

Accordarsi sui valori di base è semplice. Vorremmo avere processi democratici trasparenti, flessibili, capaci di riformare le politiche pubbliche e che si avvalgono delle conoscenze tecniche delle strutture amministrative. Vorremmo dei funzionari che operano seguendo fedelmente le direttive politiche, ma che sono sufficientemente indipendenti dai politici quando questi ultimi antepongono i loro interessi (elettorali) di breve termine all'interesse pubblico di lungo termine. In realtà un assetto istituzionale che ha tutte queste qualità forse non esiste.

Si consideri la situazione italiana. Il sistema politico del nostro paese è caratterizzato da governi di coalizione, limitato corporativismo, e (con qualche dubbio) di una magistratura relativamente indipendente. Recentemente, è stato rafforzato il decentramento amministrativo e legislativo, sancito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, mentre il turnover ministeriale è diminuito in seguito all'aumento della durata dei governi<sup>20</sup>. Alla luce dei risultati di Huber e Shipan (2002: 224), questi fattori tendono a trasferire i processi decisionali dall'arena burocratica a quella legislativa. L'Italia possiede dunque un sistema politico comparativamente trasparente. Ma queste stesse caratteristiche sono all'origine dell'eccessivo prescrittivismismo della legislazione italiana (con, annesso, il rischio di un'attuazione parziale delle politiche pubbliche), della difficoltà nell'avvalersi appieno del *know-how* tecnocratico, dell'elevata politicizzazione dei processi decisionali ed della limitata capacità di riforma (sempre in termini comparati)<sup>21</sup>. Il sistema politico italiano appare dunque più trasparente (una qualità che sta a cuore a O'Donnell 1998), ma meno capace di riforma (un aspetto che sta a cuore a Morlino 2003) di altre democrazie e non è irragionevole sostenere che la trasparenza si ottenga a discapito della capacità di riforma<sup>22</sup>.

In conclusione, preferire un determinato assetto istituzionale piuttosto che un altro significa, ragionevolmente, preferire alcune qualità democratiche rispetto ad altre. Dal punto di vista normativo tale scelta è senza dubbio legittima, ma dobbiamo riconoscere che il santo graal istituzionale non esiste.

## Bibliografia

- A. Alesina e R. Wacziarg (1999), *Is Europe Going Too Far?*, «Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy», 51: 1-42.
- M. Almagisti, e G. Riccamboni (2003) *Diritti di cittadinanza e qualità della democrazia*, in M. Almagisti *et al.* (a cura di) *L'Italia Flessibile: Economia, costi sociali e diritti di cittadinanza*, Manifestolibri, Roma, pp. 179-211.
- M.D. Aspinwall e G. Schneider (2000), *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, «European Journal of Political Research», 38: 1-36.
- A. Ballmann, D. Epstein e S. O'Halloran (2002), *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, «International Organization», 56: 551-74.
- J.S. Banks e B.R. Weingast (1992), *The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Informatio*', «American Journal of Political Science» 36: 509-24.
- K. Bawn (1997), *Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System*, «Journal of Law, Economics and Organization» 13: 101-26.
- K. Bawn (1999), *Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending*, «American Journal of Political Science», 43: 707-36.
- J. Bendor e A. Meirowitz (2004), *Spatial Models of Delegation*, «American Political Science Review», 98: 293-310.
- J. Bendor, S. Taylor e R. Van Gaalen (1987), *Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design*, «American Political Science Review», 81: 873-96.
- I. Budge, R.I. Hofferbert e H.-D. Klingemann (1994), *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO, Westview Press.
- R.L. Calvert, M.D. McCubbins e B.R. Weingast, (1989) *A Theory of Political Control and Agency Discretion*, «American Journal of Political Science», 33: 588-611.
- D. Coombes (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community - A Portrait of the European Commission*, George Allen and Unwin, London.
- L. Cram (1997), *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. Routledge, London.
- C. Crombez (1996), *Legislative Procedures in the European Community*, «British Journal of Political Science», 26: 199-228.
- C. Crombez (2003), *The Democratic Deficit in the European Union : Much Ado about Nothing?*, «European Union Politics», 4: 101-20.
- M. Crozier, S.P. Huntington e J. Watanuk (1975), *The Crisis of Democracy*. New York University Press, New York.
- R. Dahl (1994), *A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation*, «Political Science Quarterly», 109: 23-34.
- Rui J.P. de Figueiredo Jr., P.T. Spiller e S. Urbiztondo (1999,) *An informational perspective on administrative procedures*, «Journal of Law, Economics, and Organization», 15: 283-305.
- A. Dimitrova e B. Steunenberg (2000), *The Search for Convergence of National Policies in the European Union. An Impossible Quest?*, «European Union Politics», 1: 201-26.
- P. Dunleavy (1985,) *Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model*, «British Journal of Political Science», 15: 299-328.
- D. Epstein e S. O'Halloran (1995), *A Theory of Strategic Oversight: Congress, Lobbyists, and the Bureaucracy*, «Journal of Law, Economics and Organization», 11: 227-55.
- D. Epstein e S. O'Halloran (1999), *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach*

- to Policy Making Under Separate Powers, Cambridge University Press, Cambridge.
- M.P. Fiorina (1977), *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*. Yale University Press, New Haven, CT.
- M.P. Fiorina (1982), *Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?*, «Public Choice», 39: 33-71.
- F. Franchino (2000a), *The Commission's Executive Discretion, Information and Comitology*, «Journal of Theoretical Politics», 12: 155-81.
- F. Franchino (2000b), *Control of the Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules*, «European Union Politics», 1: 59-88.
- F. Franchino (2001), *Delegation and Constraints in the National Execution of the EC Policies: A Longitudinal and Qualitative Analysis*, «West European Politics», 24: 169-92.
- F. Franchino (2006 in stampa), *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge University Press, Cambridge.
- G. Garrett e George Tsebelis (1996), *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, «International Organization», 50: 269-99.
- G. Giraudi e M.S. Righettini (2001), *Le Autorità Amministrative Indipendenti: dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Laterza, Bari.
- M.A. Golden (2003), *Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy*, «British Journal of Political Science», 33: 189-212.
- E.B. Haas (1964), *Technocracy, Pluralism and the New Europe*, in Stephen Richards Graubard (a cura di) *A New Europe?* Houghton Mifflin, Boston.
- H. Hecl (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, New Haven, CT.
- S. Hix (2005), *The Political System of the European Union*. Macmillan, London.
- S. Hoffmann (1966), *Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, «Daedalus», 95: 862-915.
- Hooghe, Liesbet (2001) *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- H. Hopenhayn e S. Lohmann (1996), *Fire-Alarm Signals and the Political Oversight of Regulatory Agencies*, «Journal of Law, Economics and Organization», 12: 196-213.
- M.J. Horn e A.S. Kenneth (1989), *Administrative Process and Organizational Form as Legislative Responses to Agency Costs*, «Virginia Law Review», 75: 499-508.
- J.D. Huber e A. Lupia (2001), *Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies*, «American Journal of Political Science», 45: 18-33.
- J.D. Hube, e C. Martinez-Gallardo (2004), *Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective*, «British Journal of Political Science», 34: 27-48.
- J.D. Huber e N. McCarty (2004), *Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform*, «American Political Science Review», 98: 481-94.
- J.D. Huber e C.R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- S. Hug (2003), *Endogenous Preferences and Delegation In The European Union*, «Comparative Political Studies», 36: 41-74.
- C. Joerges e J. Neyer (1997), *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology*, «European Law Journal», 3: 273-99.
- H.W. Jun (2003), *Catching the Runaway Bureaucracy in Brussels*, «European Union Politics», 4: 421-45.
- H. Kaufman (1956), *Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration*, «American Political Science Review», 50: 1057-73.
- P. Keefer e D. Stasavage (2003), *The Limits Of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence, and The Credibility Of Monetary Policy*, «American Political Science Review»,



- 97: 407-23.
- R.D. Kelemen (2002), *The Politics of «Eurocratic» Structure and the New European Agencies*, «West European Politics», 25: 93-118.
- R.D. Kelemen (2004), *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- R.O. Keohane (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- A. King (1975), *Overload: The Problem of Governing in the 1970s*, «Political Studies», 23: 284-96.
- F. Kydland e C.P. Edward (1977), *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, «Journal of Political Economy», 85: 137-60.
- A. La Spina e G. Majone (2000), *Lo Stato Regolatore*, Il Mulino, Bologna.
- J.J. Laffont e D. Martimort (2002), *The Theory of Incentives: the Principal-Agent Model*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- J. LaPalombara (1958), *Political Party Systems and Crisis Government: French and Italian Comparisons*, «Midwest Journal of Political Science», 2: 117-42.
- Lenaerts, Koen (1991) *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, «Common Market Law Review» 28: 11 - 35.
- L.N. Lindberg (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford.
- A. Lupia e M.D. McCubbins (1994), *Learning From Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed*, «Journal of Law, Economics and Organization», 10: 96-125.
- G. Majone (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press, Oxford.
- L.W. Martin (2004), *The Government Agenda in Parliamentary Democracies*, «American Journal of Political Science», 48: 445-61.
- L.W. Martin e G. Vanberg (2004), *Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny*, «American Journal of Political Science», 48: 13-27.
- L.W. Martin e G. Vanberg (2005), *Coalition Policymaking and Legislative Review*, «American Political Science Review», 99: 93-106.
- J.P. McCormick (2001), *Machiavellian Democracy: Controlling Elites with Ferocious Populism*, «American Political Science Review», 95: 297-313.
- M.D. McCubbins (1985), *The Legislative Design of Regulatory Structure*, «American Journal of Political Science», 29: 721-48.
- M.D. McCubbins, R.G. Noll e B.R. Weingast (1987), *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, «Journal of Law, Economics, and Organization», 3: 243 - 77.
- M.D. McCubbins, R.G. Noll e B.R. Weingast (1989), *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, «Virginia Law Review», 75: 431-82.
- M.D. McCubbins, R.G. Noll e B.R. Weingast (1999), *The political origins of the administrative procedure act*, «Journal of Law, Economics, and Organization», 15: 180-217.
- M.D. McCubbins e T. Schwartz (1984), *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, «American Journal of Political Science», 28: 165-79.
- S. Meunier (2000), *What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations*, «International Organization», 54: 103-35.
- D. Mitrany (1966), *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, Quadrangle, Chicago.
- T.M. Moe (1985), *Control and Feedback in Economic Regulation*, «American Political Science Review», 79: 1094-116.
- T.M. Moe (1989), *The Politics of Bureaucratic Structure*, in John Chubb and Paul Peterson (a cura di) *Can Government Govern?* The Brookings Institutions, Washington, D.C., pp. 267-329.

- T.M. Moe (1990), *Political Institutions: The Neglected Side of the Story*, «Journal of Law, Economics and Organisation», 6: 213-53.
- A. Moravcsik (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca.
- L. Morlino (2003), *Democrazie Senza Qualità?*, in Leonardo Morlino (a cura di) *Democrazie e Democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, pp. 225-53.
- L. Morlino (2004), *What Is a «Good» Democracy?*, «Democratization», XI, n. 5, pp. 10-32.
- W.A. Niskanen (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, New York.
- E. Noel (1973), *The Commission's Power of Initiative*, «Common Market Law Review», 10: 123-5.
- N. Nugent (2001), *The European Commission*, Palgrave, New York.
- G. O'Donnell (1998), *Horizontal Accountability*, «Journal of Democracy», 9: 112-26.
- G. O'Donnell (1999), *Delegative Democracy*, in Guillermo O'Donnell (a cura di) *Selected Essays on Authoritarianism and Democratisation*. Notre Dame University Press, Notre Dame.
- C. Offe (1972), *Political Authority and Class Structures: An Analysis of Late Capitalist Societies*, «International Journal of Sociology», 2: 73-108.
- M.A. Pollack (1997), *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*, «International Organization», 51: 99-134.
- M.A. Pollack (2003), *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press, Oxford.
- R.D. Putman (1975), *The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy*, in Mattei Dogan (a cura di) *The Mandarins of Western Europe*, Sage Publications, New York pp.87-127.
- L. Scheinmann (1966), *Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community*, «International Organization», 20: 750-73.
- C.R. Shipan (2004), *Regulatory Regimes, Agency Actions, and the Conditional Nature of Congressional Influence*, «American Political Science Review», 98: 467-80.
- D. Sidjanski (1965), *Some Remarks on Siotis' Article*, «Journal of Common Market Studies», 3: 47-61.
- J. Siotis (1964), *Some problems of European secretariats*, «Journal of Common Market Studies», 2: 223-50.
- A. Spinelli (1966), *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*, Md.: Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- A. Spinelli (1986), *Federalism and the EUT*, in Juliet Lodge (a cura di) *European Union: The European Community in Search of a Future*, St. Martin's Press, New York.
- B. Steunenberg (1994), *Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community*, «Journal of Institutional and Theoretical Economic», 150: 642-69.
- B. Steunenberg, C. Koboldt e D. Schmidtchen (1996a), *Beyond Comitology: a Comparative Analysis of Implementation Procedures with Parliamentary Involvement*, «Aussenwirtschaft», 52: 87 - 112.
- B. Steunenberg, C. Koboldt e D. Schmidtchen (1996b), *Policymaking, Comitology, and the Balance of Power in the European Union*, «International Review of Law and Economics», 16: 329-44.
- E. Strauss (1961), *The Ruling Servants: Bureaucracy in Russia, France -and Britain?*, Allen & Unwin, London.
- K. Strøm (2003), *Parliamentary Democracy and Delegation*, in K. Strøm, W. Müller e T. Bergman (a cura di), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 55-106.
- K. Strøm, W. Müller e T. Bergman (a cura di) (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, Oxford.

- J. Tallberg (2003), *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, Routledge, London.
- M.F. Thies (2001), *Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments*, «American Journal of Political Science», 45: 580-98.
- G. Tsebelis (1995), *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, «British Journal of Political Science», 25: 289-325.
- G. Tsebelis (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton.
- G. Tsebelis e G. Garrett (2001), *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, «International Organization», 55: 357-90.
- C. Volden (2002), *A Formal Model of the Politics of Delegation in a Separation of Powers System*, «American Journal of Political Science», 46: 111-33.
- B.R. Weingast e M.J. Moran (1983), *Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission*, «Journal of Political Economy», 91: 756-800.
- B.D. Wood (1988), *Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clear Air Enforcement*, «American Political Science Review», 82: 213-34.
- B.D. Wood e R.W. Waterman (1991), *The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy*, «American Political Science Review», 85: 801-28.
- V. Wright (1978), *The Government and Politics of France*, Hutchinson, London.
- W. Yondorf (1965), *Monnet and the Action Committee: The Formative Period of the European Communities*, «International Organization», 19: 885-912.

#### Note

- \* Questo lavoro è stato 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 discussant, Marco Almagisti e Daniela Piana, per i loro commenti.
1. Si veda l'acuta analisi di McCormick (2001).
  2. Huber e Shipan (2002) forniscono l'analisi più recente e completa di questa letteratura. Simili problemi di delega, informazione asimmetrica, compatibilità degli incentivi e controllo sono stati ampiamente studiati nell'ambito delle attività economiche. I lavori originali si rifanno ad illustri studiosi come Adam Smith e Chester Barnard, si veda Laffont e Martimort (2002:7-27) per un recente excursus sullo studio degli incentivi nel pensiero economico.
  3. 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, fra i più recenti si veda Hooghe (2001) e Nugent (2001).
  4. Per un'analisi estesa di questi lavori si veda Huber e Shipan (2002: 26-38).
  5. Ad esempio: le pratiche e procedure amministrative, le procedure giuridiche, l'obbligo di pubblicità, gli standard probatori ed il diritto amministrativo nella sua interezza.
  6. Probabilmente perché le caratteristiche istituzionali dell'Ue sono molto simili a quelle dei sistemi a separazione di potere, si veda ad esempio Lenaerts (1991).

7. Vi sono numerose descrizioni di queste procedure, si veda ad esempio Hix (2005). Sul dibattito sulle funzioni di controllo o d'informazione si veda Joerges e Neyer (1997), Franchino (2000b), e Pollack (2003).
8. In un lavoro precedente, McCubbins (1985) sviluppa un'argomentazione simile ma il suo saggio, sebbene molto avanzato per il periodo, non utilizza i principi standard ora usati nei modelli formali. Calvert, McCubbins e Weingast (1989) studiano le circostanze che determinano il grado di discrezionalità di un attore burocratico. Tuttavia, nel loro lavoro, la discrezionalità non è una variabile di scelta. Banks e Weingast (1992) analizzano le condizioni che facilitano la creazione di un organo burocratico. Tuttavia il loro modello parte dal presupposto niskaneniano secondo il quale l'obiettivo del burocrate è quello di massimizzare il budget.
9. In una letteratura che si sviluppa parallelamente a questa, modelli valutano l'efficacia degli strumenti di controllo e le circostanze che inducono i legislatori a scegliere tra forme di controllo centralizzate e decentralizzate (e.g. de Figueiredo, Spiller e Urbiztondo, 1999, Epstein e O'Halloran, 1995, Hopenhayn e Lohmann, 1996, Lupia e McCubbins, 1994). I più recenti lavori formali sulla delega sono di Huber e Lupia (2001), Huber e McCarty (2004) e Bendor e Meirowitz (2004).
10. Si vedano i lavori di Ballmann, Epstein e O'Halloran (2002), Franchino (2000a) e Steunenberg, Koboldt e Schmidtchen (1996a, 1996b).
11. Nel caso americano, la discrezionalità viene operazionalizzata come il numero di nuove parole inserite all'interno di un atto legislativo preesistente, nel caso dei sistemi parlamentari, come una misura standardizzata di numero di pagine.
12. Bawn (1997) ha sostenuto una tesi simile. Nelle legislature dei sistemi presidenziali, il controllo che non è basato su mezzi statuari è più costoso per quei legislatori che non siedono nelle varie commissioni parlamentari che si occupano di supervisionare l'operato degli apparati burocratici. Questi legislatori tendono dunque a preferire atti legislativi più restrittivi.
13. Ma si veda l'obiezione di Golden (2003) sul caso italiano.
14. Questa è necessariamente un'analisi molto succinta della letteratura, e si basa soprattutto sulla classificazione proposta da Hix (2005: 14-8), per una rassegna più completa si veda ad esempio Aspinwall e Schneider (2000) e lo stesso Hix (2005).
15. Entrambi gli studiosi suggeriscono, senza tuttavia fornire dati empirici, che la discrezionalità della Commissione dovrebbe diminuire se il conflitto all'interno del Consiglio s'intensifica (Moravcsik, 1998: 75, Pollack, 2003: 26-34), mentre Pollack (2003: 136-45) passa in rassegna i tentativi del Parlamento nel riformare la comitologia.
16. Alcune di queste carenze sono affrontate in lavori più recenti, si vedano Hug (2003:60-5) e Jun (2003). Da notare sono anche i lavori di Kelemen (2002) sulle agenzie della Ue e di Meunier (2000: 119) sulla politica commerciale. La letteratura che studia l'attuazione nazionale delle politiche europee è invece notevole, ma raramente la legislazione europea è concepita come uno strumento per delegare poteri e controllare l'operato delle amministrazioni nazionali. Fanno eccezione lo studio comparato di Kelemen (2004), analizzato sopra, ed il lavoro di Tallberg (2003) che utilizza la letteratura sull'osservanza a livello nazionale delle leggi internazionali e la tipologia di controllo di McCubbins e Schwartz per studiare i meccanismi utilizzati dalle istituzioni della Ue per controllare l'esecuzione a livello nazionale di politiche europee (soprattutto la procedura d'infrazione e di decisione preliminare).
17. Non è in questione il fatto che le nuove democrazie necessitino di maggiore trasparenza, controlli istituzionali ed autorità amministrative indipendenti come argomentato da O'Donnell e altri studiosi — opinioni in cui non entro nel merito. La chiave del discorso è che gli assetti istituzionali che generano maggiore controllo e trasparenza lo fanno a discapito di altri aspetti che possiamo considerare egualmente importanti. Molti lavori sulla qualità della democrazia tendono ad ignorare la tensione istituzionale tra valori, qualità democratiche ed obiettivi di politica pubblica differenti ma ugualmente legittimi (ad esempio, Almagisti e Riccamboni, 2003, Morlino, 2003, 2004). La mia è una tesi cara, ad esempio, a

- Dahl (1994) e Strøm (2003) (ringrazio Francesco Zucchini per avermi fatto notare queste corrispondenze). Per Strøm, i sistemi parlamentari possiedono strumenti di selezione più efficaci, procedure decisionali più efficienti e maggiore capacità di riforma dei sistemi presidenziali, a discapito tuttavia di una minore trasparenza e capacità di controllo dell'operato degli agenti. Queste ipotesi però non sono soggette ad analisi empirica in quanto il testo di Strøm, Müller e Bergman (2003) esclude i sistemi presidenziali.
18. L'ultima rassegna di questa letteratura è di Hix (2005:177-80).
  19. Utilizzo il termine credibilità nell'accezione derivata da Kydland e Prescott (1977). La mancanza di credibilità nasce da un problema di incompatibilità temporale. I politici non possono garantire il raggiungimento di alcuni obiettivi di politica pubblica se questi non sono in sintonia con i loro incentivi elettorali.
  20. Ma l'esperienza politica e governativa dei nostri politici rimane comparativamente limitata, si veda Huber e Martinez-Gallardo (2004:38).
  21. Si veda lo studio di Martin (2004) su come l'agenda politica dei governi di coalizione sia accomodante e poco riformista.
  22. Sebbene la presenza di questo *trade-off* sia riconosciuta da Strøm per quanto concerne i sistemi presidenziali e parlamentari, egli ritiene che venga meno per i governi parlamentari di coalizione, in quanto essi appaiono sia meno efficienti che meno trasparenti (Strøm, 2003:96). Strøm tuttavia non presenta dati empirici in appoggio a questa tesi, senza dubbio non quanto hanno fatto Huber e Shipan (2002).