

RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI E POLITICHE PUBBLICHE NELL'UNIONE EUROPEA

di Gerda Falkner

Introduzione

L'Unione Europea rappresenta una forma di pluralismo transnazionale che si diffonderà a cascata agli altri livelli del sistema europeo? O rappresenta piuttosto un tipo «pluralista-stato-centrico» che influisce comunque in maniera determinante in primo luogo sulle arene statuali e in secondo luogo sulle arene di intermediazione degli interessi degli stati membri? Oppure ancora, si può pensare all'Unione Europea come ad una forma di *governance* completamente nuova, una cooperazione fra attori pubblici e privati orientata alla soluzione di problemi, che soppianderà da un lato la gerarchia esistente fra questi due tipi di attori, e dall'altro la competizione fra gruppi di interesse, sia a livello sovranazionale che a livello nazionale?

Sembra che vi siano prove a sostegno di tutt'e tre queste ipotesi, proposte dalla letteratura più recente sull'integrazione europea e sull'intermediazione degli interessi. Ma allora ci dovrebbe essere una chiave analitica per aprire una porta di comunicazione fra scenari apparentemente così contraddittori. Sono convinta che per trovare questa chiave sia necessario includere nell'analisi il livello *meso*, il che significa indagare sistematicamente le caratteristiche della *governance* europea a livello di settori ed aree di *policy* specifici. Inoltre, sarebbe neces-

Questo saggio è una versione rivista di un articolo in corso di pubblicazione su «West European Politics», 2/2000. Versioni precedenti sono state presentate alla Sesta Conferenza Biennale Internazionale della European Community Studies Association (Pittsburgh, 2-5 giugno 1999), alla Conferenza Speciale Tematica della rivista «West European Politics» (Nuffield College, Oxford, 18-19 giugno 1999), alla Conferenza Annuale dell'«American Political Science Association» (2-5 settembre 1999), al Forum Europeo dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Ringrazio i relatori (Christopher Allen, Hussein Kassim, J. Nicholas Ziegler) e tutti i partecipanti per i loro commenti.

sario prestare attenzione all'esistenza di diversi tipi di potenziali di impatto dei modelli europei sui sistemi nazionali.

Sulla base di questa differenziazione analitica, mi aspetto che un effetto di lungo termine dell'integrazione europea possa consistere in una certa «attenuata diversità», caratterizzata dalla coesistenza di *policy network* di tipo diverso all'interno di uno stesso sistema politico. Ma, mentre da un lato la diversità intrasistemica delle forme di interazione fra pubblico e privato potrebbe perfino aumentare, dall'altro essa potrebbe venire progressivamente mitigata da una tendenza alla convergenza intersistemica in specifiche aree di *policy* dovuta al processo di integrazione europea. Ciononostante, dato che l'effetto della politica europea è nella maggior parte dei casi di tipo indiretto, «soffice», e comunque mediato dalle istituzioni nazionali (nella loro accezione più lata), non credo si arriverà ad alcun (sotto-) sistema omogeneo di intermediazione degli interessi, neppure nell'ambito del medesimo settore di *policy*, e neppure nel lungo periodo.

La seconda sezione passerà in rassegna lo stato della letteratura rilevante ai nostri fini, ed in particolare i suoi punti deboli, in modo da preparare il terreno per lo sviluppo, nella terza sezione, di un approccio nuovo. Quest'ultimo si basa sull'assunzione dei *network* di *policy* di livello *meso* quali configurazioni caratteristiche dell'interazione fra pubblico e privato nel processo di *policy-making*, e su quattro semplici tipi ideali per distinguere queste configurazioni sia a livello europeo che a livello nazionale. Inoltre, tale approccio si basa sulla distinzione di tre diversi meccanismi di potenziale influenza dell'Unione Europea sull'intermediazione nazionale degli interessi. Le conclusioni abbozzano alcune ipotesi preliminari circa i possibili sviluppi futuri.

Senza dubbio l'analisi dell'europeizzazione e dell'intermediazione nazionale degli interessi, condotta come viene qui suggerito, vale a dire in riferimento a quattro tipi ideali di *network* settoriale ed a tre meccanismi di retroazione potenziale, costituisce un vero e proprio programma di ricerca (da realizzare in futuro attraverso studi comparativi empirici), piuttosto che un risultato già consolidato. Ad ogni modo, un semplice sguardo alle varie influenze potenziali dell'europeizzazione sulle diverse reti di attori a livello nazionale (tab. 2) e alla grande varietà di effetti di trasmissione dei modelli di interazione fra pubblico e privato, ci conferma subito che un approccio globale basato su

un solo tipo ideale europeo, che eserciterebbe una sola influenza – attraverso un solo meccanismo – sopra tutti i molteplici *network* settoriali esistenti, è del tutto irrealistico.

L'integrazione europea e le relazioni fra pubblico e privato a livello nazionale

Nell'Unione Europea coesistono modelli abbastanza differenti di interazione fra pubblico e privato nella produzione di politiche pubbliche. Già ad un primo sguardo, si possono distinguere nettamente tre classici paradigmi della scienza politica: il paradigma *stato-centrico* – o imperniato sullo stato – fa riferimento ad un modello dove gli interessi privati non hanno un ruolo significativo nel processo di *policy-making*. Nei sistemi politici *pluralisti*, molti gruppi di interesse esercitano individualmente le proprie attività di pressione: in altre parole, questi gruppi esprimono le proprie opinioni particolari allo scopo di influenzare quei politici che assumono le decisioni per loro rilevanti. Nei sistemi *corporativi*, al contrario, ad essere inclusi nel processo decisionale pubblico sono solo pochi interessi privilegiati (solitamente le organizzazioni di vertice dell'industria e del lavoro), nelle vesti di principali co-attori. Tuttavia, una lettura più approfondita rivela come le definizioni (in particolare di corporativismo, ma anche di pluralismo) usate dalla letteratura differiscano notevolmente fra loro.

Un tipo specifico di sistema di gruppi di interesse¹ ed una forma specifica di *policy-making* cooperativo² sono stati assunti, in combinazione fra loro, come segni distintivi del corporativismo, per lo meno se ci si riferisce alla letteratura principale

¹ Il corporativismo può essere definito come un sistema di rappresentanza degli interessi in cui le unità costitutive sono organizzate in un numero limitato di associazioni uniche, ad iscrizione obbligatoria, non competitive, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente.

² Lehmbruch ha distinto fra la cooperazione «corporativa» tra le organizzazioni e le autorità pubbliche, da una parte, e la politica di pressione «pluralista», dall'altra (Lehmbruch 1982, 8). Secondo questa impostazione, il processo di *policy-making* corporativo è stato anche descritto come «una modalità di formulazione delle politiche pubbliche in cui delle associazioni di interesse, formalmente riconosciute, vengono incorporate nel processo autoritativo decisionale e nel processo di implementazione. In quanto tali, queste associazioni sono riconosciute ufficialmente dallo stato non solo nelle vesti di intermediari di interessi, ma anche nelle vesti di *partners* corresponsabili del governo e del controllo sociale».

(vedi, ad esempio, Cawson 1985). Ma, con il passare degli anni, il corporativismo è stato anche «definito come un'ideologia, un tipo di cultura politica, un tipo di stato, una forma di economia, o perfino un tipo di società» (Schmitter 1996, 3)³. Il punto da sottolineare è che anche nei lavori più recenti sull'integrazione europea, vale a dire nelle analisi del rapporto fra modelli di interazione pubblico-privato e integrazione europea, i diversi autori non si riferiscono necessariamente allo stesso animale quando parlano di «corporativismo». Vivien Schmidt definisce il corporativismo come una situazione in cui gli interessi dispongono di un accesso privilegiato sia al processo decisionale pubblico che alla sua implementazione, e il pluralismo come una situazione in cui nel processo decisionale sono coinvolti un gran numero di interessi, che però non hanno alcuna influenza sul processo di implementazione, dato che in questo caso prevale un approccio regolativo. Infine, il modello stato-centrico viene definito come una situazione in cui gli interessi societari non vengono affatto inclusi nel processo decisionale, anche se vengono poi coinvolti durante la fase di implementazione delle politiche pubbliche (Schmidt 1996; 1997). Beate Kohler-Koch, al contrario, ha sviluppato una definizione di corporativismo adatta al livello *macro* dei sistemi politici. La sua tipologia delle «modalità di governo» si basa sulle due categorie di «principio organizzativo delle relazioni politiche» (regola maggioritaria *versus* consociativismo) e di «logica costitutiva di una comunità politica» (la politica come investimento in un'identità comune *versus* la politica come riconciliazione di interessi in conflitto). Il governo corporativo, secondo quest'autrice, comprende in primo luogo il perseguimento di un interesse comune e, in secondo luogo, la ricerca del consenso invece che della soluzione di maggioranza (Kohler Koch 1999, 26 e ss.). Andersen e Elias-

³ Fino ad oggi, la letteratura comparata sulle relazioni industriali tende così a parlare di «corporativismo» (senza alcuna specificazione) nel caso in cui, in uno stato, le relazioni industriali e i mercati del lavoro siano regolati dal governo cooperativo tripartito dell'industria, dei sindacati e (in parte) dello stato (cfr. Traxler 1995, 5), anche se altre aree di *policy* nello stesso sistema politico seguono dei modelli completamente differenti. In scienza politica, i ricercatori scandinavi adottano lo stesso approccio poiché nei loro paesi la contrattazione salariale centralizzata costituisce l'elemento empiricamente più rilevante del modello corporativo (Karlhofer e Sickinger 1999, 245). Gli economisti tendono a parlare di corporativismo come di un particolare stile di politica economica, e le incongruenze concettuali si fanno ancora più ovvie se analizziamo l'estrema diversità di indicatori e misurazioni specifici del corporativismo (Keman e Pennings 1995).

sen, a loro volta, hanno definito come «struttura corporativa» quella in cui risultano essere decisivi organismi costituiti sia da organizzazioni di interesse, sia da istituzioni comunitarie (Andersen e Eliassen 1991, 17).

Questo «disordine» terminologico e concettuale non rappresenta un problema nuovo per la scienza politica, dato che anche il più tradizionale concetto di pluralismo rappresentava per i suoi critici un oggetto in continuo movimento (Grant 1985a, 19)⁴. A differenza del modello elitista, prima dominante, i «pluralisti» hanno originariamente adottato degli assunti specifici: risorse politiche diffuse ed efficaci, una molteplicità di centri di potere ed uno sviluppo ottimale delle politiche pubbliche grazie alla competizione fra interessi. Ciò che sembra poco chiaro – almeno fino ad oggi – è se i gruppi possono semplicemente farsi sentire in una qualche fase consultiva del processo decisionale, o se essi dispongono veramente di un'influenza sui *policy-makers* uguale per tutti. Il fatto che il pluralismo sia tipicamente connesso ad una netta separazione fra stato e società e all'attribuzione allo stato di uno specifico ruolo quale arbitro della competizione fra gruppi di interesse (Cawson 1978, 182)⁵, costituisce già una premessa fortemente sfavorevole all'ipotesi di un impatto uguale per tutti i gruppi. Ciononostante, quest'assunto viene spesso fatto proprio dagli studiosi che trattano del pensiero pluralista con riferimento all'integrazione europea: per esempio, Bomberg parla di «accesso ed influenza simili» (1998, 183; vedi anche Marsh 1998, 189; ed implicitamente Schmidt 1997, 134). Se ci si riferisce a studi empirici dettagliati, ad ogni modo, si potrebbe sospettare che l'assunzione di un'influenza uguale per tutte le *lobbies* rischi di escludere quasi tutte

⁴ «Poiché il pluralismo rappresenta un insieme così vago di idee, è difficile anche capire come possono i suoi contestatori averlo respinto con una tale sicurezza» (Jordan 1990, 286). Gli autori tedeschi possono usare dei concetti molto diversi proprio perché «pluralismo» ha in tedesco un significato meno specifico; il termine veniva infatti usato per distinguere le società liberali da quelle moniste prima che il dibattito internazionale sul corporativismo iniziasse nel 1974 (Lehmbruch 1996, nota 4).

⁵ I «settori di influenza» (Lehmbruch 1979, 51) si otteneva agissero in una sola direzione: dalle *lobbies* private alle agenzie di stato. Veniva esclusa la possibilità di cooperazione, intesa in senso stretto, vale a dire la possibilità di relazioni multidirezionali. Ad ogni modo, è molto difficile stabilire una linea di demarcazione fra la «coordinazione negativa» da una parte – cioè un implicito adattamento reciproco degli attori in competizione fra loro, che viene incluso nel modello pluralista – e la mobilitazione attiva del consenso dall'altra – cioè quelle negoziazioni dirette che costituiscono una caratteristica tipica del corporativismo (Czada 1994, 53; Waarden 1992, 34).

le costellazioni finora esistenti, ed è per questo che la definizione della forma pluralista di *policy network* adottata in questo articolo, l'*issue network*, non include tale assunzione⁶.

La diversità di definizioni non è solo problematica di per sé all'interno del dibattito scientifico, ma ha anche reso le classificazioni dei sistemi politici parzialmente incongruenti le une rispetto alle altre. Questo fatto è ancora più problematico perché, dato che non c'è nessuna singola classificazione autorevole degli stati membri dell'Unione Europea con riferimento ai loro modelli di politica degli interessi, gli studi comparativi esistenti non giungono alle stesse conclusioni (per varie classificazioni in termini di grado di «corporativismo» dei diversi paesi, si veda Schmitter 1981; Lehbruch 1985; e più recentemente Crepez e Lijphart 1995; nonché gli studi di caso in Lehbruch e Schmitter 1982; Schmitter e Lehbruch 1979; Kleinfeld e Luthardt 1993). Altri, più recenti articoli di studiosi dell'integrazione europea hanno classificato la Francia, l'Italia e la Spagna come sistemi politici imperniati sullo stato, mentre l'Austria, la Germania e l'Olanda vengono solitamente considerate sistemi politici corporativi – nonostante l'assunzione di definizioni parzialmente differenti (Schmidt 1999; Streeck e Schmitter 1994, 215; Lenschow 1999, 16). Non si trova un accordo nel caso della Gran Bretagna: Cowles parla di relazioni pluraliste fra il governo e l'industria (1998, 4), mentre Schmidt assume il caso inglese come un tipico esempio stato-centrico (1999, 1). Curiosamente, con riferimento all'Europa non si parla quasi mai di sistemi pluralisti, se non nei termini di una categoria residuale, mentre gli Stati Uniti vengono utilizzati come esempio tipico di pluralismo anche quando si tratta di comparare sistemi politici con l'Unione Europea (per esempio Schmidt 1997, 135).

Un'altra particolare caratteristica della letteratura sulla politica europea e l'intermediazione degli interessi (peraltro piuttosto limitata in termini quantitativi) consiste nel fatto che i ricercatori tendono a dedurre gli effetti sui sistemi nazionali a partire da un tipo ideale di stile di governo europeo assunto come valido per tutti i settori. In altre parole, i pochi articoli⁷ che si

⁶ Un'influenza uguale o un'influenza diseguale sono qui considerate una questione empirica, non definitoria.

⁷ L'impatto dell'integrazione europea sull'intermediazione degli interessi negli stati membri finora è stato raramente discusso in dettaglio, e mancano completamente studi empirici comparati di ampio respiro sugli effetti pratici negli stati membri. Ad ogni

spingono al di là dei singoli studi di caso di solito si concentrano sulla descrizione dell'Unione Europea come un tipo particolare di relazioni fra stato e società, e, in un secondo momento, deducono da questo modello generale di politica europea gli effetti probabili che ne derivano sugli stati membri. La più famosa di queste analisi – significativamente intitolata «dal corporativismo nazionale al pluralismo transnazionale» – spiega perché la Comunità Europea non abbia sviluppato delle relazioni centralizzate fra industria, sindacati e stato, così come era invece successo in alcuni sistemi nazionali storici. Gli autori ritengono assai probabile per l'Unione Europea «un modello in stile americano di... “pluralismo frammentato” o “federalismo competitivo”, organizzato su almeno tre livelli – regioni, stati nazionali e “Bruxelles”» (Streeck e Schmitter 1991, 215).

Ad ogni modo, non tutti i ricercatori concordano sull'attribuzione di queste caratteristiche alla «*governance* europea»⁸. Mentre Streeck e Schmitter descrivono uno stile pluralista simile ai modelli americani, Vivien Schmidt rileva delle differenze fondamentali rispetto al modello degli Stati Uniti: la Comunità Europea è infatti «meno... pluralista nell'accesso dei gruppi di interesse, dato che l'industria è il principale interesse rappresentato nella maggior parte delle aree di *policy*, inoltre essa contiene degli elementi stato-centrici nel suo controllo del processo di rappresentazione degli interessi e nella sua maggiore impermeabilità alle influenze non dovute» (Schmidt 1997, 134). L'autrice parla, inoltre, di un «pluralismo stato-centrico» nella for-

modo ci sono un paio di eccezioni recenti che offrono spunti interessanti a livello di settore e di studi del caso. Maria Green Cowles analizza il *Transatlantic Business Dialogue* e il suo impatto sulle relazioni fra governo e industria in Francia, Germania e Gran Bretagna (1998). Andrea Lenschow discute dell'implementazione della politica ambientale comunitaria e del suo impatto sulle relazioni fra stato e società in Germania, Olanda, Spagna e Gran Bretagna (1999). Uno studio dell'implementazione di quattro direttive ambientali in Germania e Gran Bretagna offre anch'esso alcuni spunti sulle relazioni fra pubblico e privato in Knill e Lenschow (1998).

⁸ In questa sezione adotto principalmente il termine Comunità Europea (e non Unione Europea) in modo da diminuire le probabilità che il lettore includa il livello nazionale (dato che il «sistema di governo dell'Unione Europea» viene spesso usato per descrivere l'intero sistema a più livelli e non soltanto l'Unione Europea come uno specifico sistema politico sovranazionale). Dato che il dibattito sui modelli di *governance* si concentra su settori di *policy* della Comunità Europea e normalmente trascura il secondo e terzo pilastro dell'Unione Europea e il loro stile molto particolare, utilizzare qui il termine Comunità Europea è corretto anche in termini legali. Ciò considerato, la tipologia che verrà presentata qui di seguito può tuttavia essere applicata anche al secondo e al terzo pilastro.

mulazione delle politiche pubbliche (1997, 138). Allo stesso modo di Streeck e Schmitter, Schmidt prova anche a dedurre, a partire dal suo tipo ideale di *governance* a livello europeo, l'impatto sulla politica degli interessi a livello nazionale (1997; 1999). La sua conclusione è che «i sistemi politici imperniati sullo stato hanno incontrato difficoltà ad adattarsi alla formulazione delle politiche pubbliche a livello comunitario, ad adattarsi alla implementazione dei cambiamenti di *policy* provocati dall'Unione Europea, e ad adattare le proprie modalità di *governance* nazionali alle nuove realtà», mentre «il processo quasi-pluralista dell'Unione Europea è sotto molti aspetti più adatto a sistemi caratterizzati da processi corporativi [...] poiché c'è una maggiore corrispondenza nell'area dell'accesso e dell'organizzazione degli interessi degli attori societari, così come nell'adattabilità e nella cultura decisionale degli organismi governativi» (1999, 2). Schmidt sostiene che l'integrazione europea accresce l'autonomia dei leader politici negli stati pluralisti o in quelli corporativi, ma non nella Francia stato-centrica, dove essa ha «diminuito l'autonomia complessiva dell'esecutivo nella fase della formulazione, riducendone contemporaneamente la flessibilità nella fase dell'implementazione» (1996, 249).

Infine, il tipo ideale di stile della Comunità Europea elaborato da Beate Kohler-Koch, la cosiddetta *network governance*, si riferisce ad un animale abbastanza diverso, caratterizzato da cooperazione (invece che competizione) fra tutti gli attori interessati e da processi di apprendimento collettivo (1996). Secondo questa ricercatrice, gerarchia e subordinazione vengono sostituiti dallo scambio, su un piano più egualitario, volto alla comune soluzione dei problemi (Kohler-Koch 1999, 32). Questa prospettiva suggerisce l'esistenza di un processo più cooperativo della semplice attività di pressione auto-interessata di molti gruppi privati ipotizzata dal tipo ideale pluralista. Ci sono così diverse interpretazioni delle caratteristiche di base delle relazioni fra pubblico e privato a livello comunitario, nonché diverse aspettative, basate su quelle interpretazioni, circa gli effetti dell'integrazione europea sull'intermediazione nazionale degli interessi. Il mio sospetto è che le interpretazioni esistenti non siano necessariamente contraddittorie. Suggestivo di leggerle più come tasselli utili per ricostruire un affresco più ampio, che come interpretazioni mutualmente esclusive. Distinguere i livelli di analisi ed includere il livello *meso* (sia in riferimento alla Comunità/Unione Europea che in riferimento ai suoi stati mem-

bri) potrebbe permettere di integrare fra loro le analisi che si riferiscono ai diversi tipi di *governance* comunitaria e/o alle diverse forme di impatto sui sistemi nazionali⁹. La confusione che si viene così a creare deriva in primo luogo dalla mancanza di una connessione sistematica che evidenzia le forti differenze nei modelli di intermediazione degli interessi esistenti a livello settoriale, negli stati membri così come nella politica europea; in secondo luogo, essa deriva dall'assenza di una distinzione analitica capace di distinguerne gli effetti potenziali sugli stati membri. Il resto dell'articolo tenterà di colmare queste lacune. Tale tentativo dovrebbe condurci non tanto ad un vero e proprio rovesciamento delle aspettative precedenti, quanto piuttosto ad un'importante differenziazione.

L'intermediazione degli interessi e il sistema multi-livello europeo

L'approccio che qui viene presentato distingue diversi sottosistemi di *governance* sia al livello nazionale che a quello europeo. Per questo sembra più appropriato parlare di *network* di *policy* specifici, con caratteristiche peculiari, piuttosto che di «pluralismo» o di «modello stato-centrico». In questo modo, spunti interessanti della letteratura sulla *governance* possono essere applicati anche alla scienza politica comparata. Le sottosezioni che seguono passano in rassegna l'evidenza disponibile circa l'importanza del livello *meso* nella politica degli interessi sia a livello degli stati membri, che a livello comunitario. Presenterò infine uno schema dei tipi ideali d'intermediazione validi sia per la politica nazionale che per quella europea. Grazie a questa operazione si può stabilire più precisamente di quanto non sia stato fatto finora che tipo di pressioni vengono esercitate dall'integrazione europea su particolari *network* di *policy* a livello nazionale.

Il livello nazionale. In effetti, fin dagli inizi del dibattito sul corporativismo negli anni '70 era già chiaro come i modelli corporativi fossero molto più frequenti in alcune aree di *policy* - in

⁹ In termini della nostra discussione dell'impatto dell'europeizzazione sulla politica degli interessi nazionale, è importante notare che molti autori non distinguono sistematicamente i cambiamenti nel processo di *policy* nazionale dovuto alla trasmissione delle influenze dal livello dell'Unione Europea in un caso, dalla partecipazione degli attori nazionali al processo decisionale europeo nell'altro caso.

particolare nelle politiche sociali – piuttosto che in altre¹⁰. Una serie di studi di caso sui modelli di intermediazione degli interessi negli stati membri dell'Unione Europea ha poi scoperto che perfino nei sistemi politici non corporativi, almeno a livello di certi settori industriali, di certe unità politiche subnazionali e/o di particolari aree di *policy*, esistevano in realtà delle vere e proprie «arene» corporative (vedi ad esempio i contributi in Berger 1981; Cawson 1985b; Grant 1985b; Streeck e Schmitter 1985). Nel frattempo i cambiamenti economici e politici avevano reso ancora più improbabile che il corporativismo giungesse a caratterizzare tutte le principali aree di *policy* di un sistema politico, come invece il tipo ideale di Lehbruch continuava ad assumere (1985, 94).

A livello empirico, perfino al modello corporativo per eccellenza, l'Austria, veniva attribuita una forte tendenza alla settorializzazione della politica degli interessi. In effetti, la cosiddetta «concertazione sociale» è caratterizzata da una codecisione nel processo decisionale pubblico da parte dei gruppi di interesse molto meno uniforme di quanto spesso non si creda. In settori quali la politica giudiziaria, l'educazione, la ricerca, la protezione del consumatore, la difesa e le telecomunicazioni, l'influenza delle parti sociali austriache è tutt'al più marginale (Kittel e Tálos 1999, 118 e ss.; vedi inoltre Müller 1985, 220; Tálos 1993, 27; Tálos, Leichsenring *et al.* 1993; Traxler 1996, 19). Modalità corporative sono prevalenti solo in poche aree centrali (vale a dire le politiche sociali, economiche e agricole), e perfino in questi settori non per tutte le questioni e in particolar modo non in tutti i processi decisionali.

L'Austria non rappresenta affatto un caso eccezionale: la settorializzazione della politica e la tendenza delle relazioni industriali ad occuparsi dei livelli settoriali rappresentano al contrario un fenomeno piuttosto diffuso (Karlhofer e Sickinger 1999, 242). Se paragonati al corporativismo «classico» degli anni '70 (che rappresentava più spesso un certo macro-corporativismo improntato alla gestione keynesiana dell'economia), gli assetti corporativi attuali appaiono particolarmente limitati in

¹⁰ «In effetti, tutti i sistemi di intermediazione degli interessi dell'Europa occidentale sono di tipo "misto". Tali sistemi possono anche essere prevalentemente di un certo tipo, ma i diversi settori e sottosectori, classi e segmenti di classe, regioni ed enti locali è più probabile operino allo stesso tempo secondo principi e procedure differenti» (Schmitter e Lehbruch 1979, 70; vedi inoltre Lehbruch 1982, 27).

termini di aree funzionali, dato che il processo di *policy-making* è frammentato e varia a seconda del sottosistema di *policy* in considerazione (Atkinson e Coleman 1989, 157)¹¹. Ciononostante, questa diversità al livello *meso* è stata raramente considerata nelle comparazioni dei sistemi politici degli stati membri dell'Unione Europea. Gli scienziati politici tuttora tendono a definire paesi interi come pluralisti, corporativi o imperniati sullo stato, senza prestare attenzione alle importanti differenze che le letterature nazionali indentificano all'interno dei singoli stati, sebbene sulla base della tipologia dei *network* di *policy* sviluppata da alcuni politologi britannici molti studi di caso scelgano un approccio euristico più raffinato.

L'approccio in termini di *policy network* è stato esplicitamente sviluppato per analizzare le costellazioni di settore che emergono come risposta alla crescente dispersione di risorse e capacità di azione politica fra attori pubblici e privati (Kenis e Schneider 1991, 28). Sono progressivamente aumentate la frammentazione e la decentralizzazione dello stato all'interno dei suoi ambiti e obiettivi di intervento. Contemporaneamente, sono cresciuti anche l'intervento e la partecipazione al processo decisionale di un numero sempre maggiore di attori sociali e politici. Le reti di *policy* sono state allora identificate come quelle «strutture ibride integrate di *governance* politica» che hanno la capacità di amalgamare insieme, secondo logiche appunto integrative, diverse combinazioni di burocrazia, mercato, comunità o associazione corporativa (Kenis e Schneider 1991, 42; Mayntz 1993, 44 e ss.).

Mentre gli autori continentali si sono interessati più che altro alle caratteristiche generali della *network governance* (vedi ad esempio Marin e Mayntz 1991b; Scharpf 1993; Kooiman 1993, e più recentemente König 1998)¹², gli scienziati politici britannici

¹¹ A sua volta il fatto che le economie di settore siano sempre più internazionalizzate rappresenta una delle molte sfide che stanno investendo i regimi corporativi (Hollingsworth e Streeck 1994, 289).

¹² Ad ogni modo non è stato sviluppato un approccio concettuale comune ai *policy network*: «per farne una "moda" teoretica, a questa espressione sono state attribuite grosse promesse analitiche da coloro che l'hanno proposta, mentre i commentatori che la criticano sostengono che il suo significato sia ancora vago, e che la prospettiva che essa implica non sia ancora molto distante dall'essere una teoria coerente (di medio ragguaglio). Ciò su cui sostenitori e critici sono comunque d'accordo, è l'oggetto delle loro attenzioni, discussioni e contese, il che è sufficiente per inserire i *policy network* nell'agenda teorica della scienza sociale contemporanea, senza per questo garantirne necessariamente il valore dichiarato. Al contrario, un eccesso speculativo della terminolo-

si sono invece concentrati sullo sviluppo di tipi ideali di *policy network*. Sulla base dei lavori seminali di autori come Jordan e Richardson (1983), David Marsh e R.A.W. Rhodes hanno elaborato la tipologia oggi più in uso (Marsh e Rhodes 1992; Rhodes e Marsh 1992), che distingue un tipo di *policy community* particolarmente chiuso e stabile da un lato, ed un tipo di *issue network* aperto ed instabile dall'altro, quali estremi polari di un *continuum* multidimensionale (in questo caso il termine *policy network* rappresenta un'espressione generica che abbraccia entrambi i tipi). Le caratteristiche di questi due poli riguardano la *membership*¹³, l'integrazione¹⁴, le risorse¹⁵ ed il potere¹⁶. Marsh e Rhodes sottolineano come quest'insieme di caratteristiche formi un tipo ideale da comparare poi alle relazioni reali fra stati ed interessi, dato che non c'è area di *policy* che corrisponda esattamente ad una o l'altra lista di caratteristiche (1992, 187). Certo, questi tipi ideali non sono in grado di spiegare la politica all'interno dei *network*¹⁷; ciononostante, essi possono essere utili sotto il profilo

già sui *network* potrebbe aumentare il suo potenziale esplicativo di modo che alcune forme di controllo intellettuale sulla moneta concettuale in circolazione, come la sua specificazione e il suo livello di diffusione, diventino inevitabilmente un esercizio di chiarificazione all'interno della professione» (Marin e Mayntz 1991a, 11).

¹³ Una *policy community* ha un numero molto limitato di partecipanti: alcuni gruppi anzi ne sono esplicitamente esclusi; gli *issue network* comprendono un ampio numero di partecipanti. Per quanto riguarda il tipo di interesse, «gli interessi economici e/o professionali dominano» le *policy community*, mentre un *issue network* comprende un «insieme di interessi coinvolti».

¹⁴ Sono tre le sottodimensioni di questo criterio: la frequenza di interazione (nelle *policy community* c'è un'interazione frequente e di alta qualità di tutti i gruppi su tutte le questioni relative all'area di *policy*, mentre negli *issue network* i contatti variano in frequenza ed intensità), la continuità (la variazione è fra «una *membership*, dei valori e delle decisioni stabili nel tempo» e «una fluttuazione significativa nell'accesso»), e infine la variabile consenso che va da «tutti i partecipanti condividono i valori di fondo ed accettano la legittimità delle decisioni» a «esiste un certo accordo ma il conflitto è sempre presente».

¹⁵ Due le sottodimensioni: la distribuzione di risorse all'interno del *network* e la distribuzione all'interno delle organizzazioni che vi partecipano. Una *policy community* è caratterizzata dal fatto che tutti i partecipanti detengono risorse e che la relazione di base è costituita da uno scambio in cui i leader possono far pesare i propri membri; in un *issue network*, al contrario, alcuni dei partecipanti potrebbero sì detenere risorse proprie, ma limitate, e la relazione di base è consultativa, inoltre c'è una distribuzione interna ed una capacità di regolare i propri membri varia e discontinua.

¹⁶ La *policy community* di Rhodes e Marsh è caratterizzata dall'affermazione, in un certo senso contraddittoria, «C'è un certo equilibrio di potere fra i membri. Sebbene un gruppo possa dominare, ci deve essere un risultato a somma positiva se la *community* vuole continuare ad esistere». Per converso, un *issue network* «riflette poteri, risorse e possibilità di accesso diseguali. È un gioco a somma zero» (Rhodes e Marsh 1992, 187).

¹⁷ I tipi ideali non «spiegano» mai nulla. Si potrebbe certamente integrare l'ap-

euristico, in particolare per comparare *network* a livello nazionale ed europeo fra loro, allo scopo di individuare l'impatto potenziale del secondo livello sul primo¹⁸.

Il livello comunitario. Che l'emergere di una forma sovranazionale di macro-corporativismo comparabile ai modelli nazionali degli anni '70 sia improbabile l'hanno sottolineato tutta una serie di studi sulla politica degli interessi a livello di Comunità Europea (Streeck e Schmitter 1994, 227; Kohler-Koch 1992, 103; Traxler e Schmitter 1995, 213)¹⁹.

Quasi contemporaneamente, i ricercatori hanno evidenziato la frammentazione come caratteristica tipica del sistema politico dell'Unione Europea. Nei Trattati si sono create enormi differenze da settore a settore, dato che la partecipazione del Parlamento Europeo e del Comitato Economico e Sociale, così come le procedure di voto nel Consiglio e nei suoi sottogruppi, variano parecchio. Per di più, queste differenze costituzionali non rappresentano che la punta dell'iceberg: dato che esse sono poi state ulteriormente approfondite nella pratica politica di lungo periodo, le diverse Direzioni Generali hanno ora degli stili di interazione con gli interessi privati molto particolari. Questa caratteristica è stata riconosciuta da un'intera nuova generazione di studi di meso-livello che hanno affrontato la questione della *governance* europea a livello di aree e settori specifici (Greenwood, Grote *et al.* 1992; Mazey e Richardson 1993; Pedler e Van Schendelen 1994; Eichener e Voelzkow 1994a; Greenwood 1995b; Wallace e Young 1997). È difficile che queste specificità di area nell'integrazione europea cambino in futuro: le riforme dei Trattati continuano ad approfondire le divisioni costituzionali, mentre l'ampio spettro di attori differenti ad ogni livello è

proccio originale di Marsh e Rhodes con varie ipotesi derivate da concetti teorici di scienza politica (come ad esempio lo strutturalismo), finendo così per cambiarlo (vedi i suggerimenti a questo proposito in Marsh 1998). Se comunque inseriamo diverse potenziali variabili esplicative, c'è poi il pericolo di finire per avere un inventario troppo complesso per la ricerca empirica.

¹⁸ Senza dubbio, ci sarà anche qualche ripercussione del livello nazionale sul livello europeo, ma l'argomento andrebbe oltre l'ambito di questo articolo.

¹⁹ I principali contributi accademici sulla politica degli interessi a livello europeo descrivono dei gruppi specifici e il loro sviluppo, senza chiedersi esplicitamente se il modello di *interest politics* sia corporativo o pluralista. L'attenzione tende a concentrarsi su di un certo numero di gruppi in un determinato campo e la loro data di nascita, sulle specificità della *membership* nei diversi gruppi, e sulle ragioni per aderire agli euro-gruppi.

poco probabile che favorisca la cooperazione al di fuori di chiari confini funzionali, se mai una nuova autorità centrale dell'Unione Europea dovesse anche tentare di armonizzare i modelli di *governance* settoriali.

I diversi stili di interazione fra pubblico e privato così scoperti nei vari settori di *policy* della Comunità Europea comprendevano i modelli stato-centrico, pluralista e corporativo (vedi più recentemente Kohler-Koch e Eising 1999). Per fare giusto alcuni esempi, nella regolazione dei prodotti farmaceutici (Greenwood e Ronit 1992; Greenwood 1995c), nell'elettronica di consumo (Cawson 1992), nella produzione di acciaio (Grunert 1987), nella salute e sicurezza sul posto di lavoro (Eichener e Voelzkow 1994b; 1994c), nella standardizzazione tecnica (Eichener 1993) e nella politica sociale (Falkner 1998) sono stati individuati forme di governo degli interessi privati (Streeck e Schmitter 1985) e regimi quasi-corporativi. Questi risultati indicano che ci troviamo di fronte ad una pluralità di costellazioni specifiche di settore in settore, piuttosto che ad un macro-sistema pluralista di politica europea (Cawson 1992).

Questi spunti comportano conseguenze importanti in riferimento agli effetti dell'integrazione europea sugli stili nazionali di interazione fra pubblico e privato: se il processo di europeizzazione non implica necessariamente che una *policy* specifica venga decisa seguendo un modello particolare (ad esempio pluralista), allora bisogna adattare anche le assunzioni a riguardo della retroazione sui sistemi nazionali. È possibile che l'impatto della politica europea sia molto più diversificato (nel senso di differenziato fra le aree di *policy*) di quanto non ci si aspettasse.

Una tipologia che integri due filoni di ricerca. Ciò di cui abbiamo bisogno sono quindi dei modelli di interazione fra pubblico e privato nella formulazione di politiche pubbliche (per ragioni di spazio²⁰, lo stadio dell'implementazione non sarà qui

²⁰ Come abbiamo sottolineato prima, molte definizioni di corporativismo, pluralismo ed anche tipi ideali di *network* di *policy* in realtà includono la dimensione dell'implementazione. Ad ogni modo, non è mai stato chiaro come classificare un *network* empirico che corrisponda alla definizione per ciò che attiene solo una dimensione, il processo decisionale o l'implementazione. Dato che la politica europea delega l'implementazione delle politiche pubbliche al livello nazionale, sembra qui opportuno escludere la dimensione dell'implementazione. Solo se nell'implementazione delle politiche dell'Unione Europea vengono inclusi gli interessi privati e i *network* di *policy* nazionali, allora, laddove è rilevante, essa dovrebbe essere indagata empiricamente.

considerato) che permettano una differenziazione fra situazioni variabili nei diversi settori economici o aree di *policy*, quale appunto la tipologia britannica dei *policy network*. Allo stesso tempo, tuttavia, la ben nota differenziazione fra modelli imperniati sullo stato, pluralisti e corporativi, che viene spesso ancora utilizzata dagli studiosi di politica europea (Streeck e Schmitter 1994; Schmidt 1997; 1999) non dovrebbe essere scartata. Per questo, propongo una combinazione dei due filoni di ricerca che incorpori un tipo ideale corporativo (vedi già Falkner 1998) come pure un tipo stato-centrico all'interno della ben nota dicotomia *issue network-policy community*. Siccome l'inventario di caratteristiche individuato da Rhodes e Marsh è in effetti piuttosto elaborato, si da produrre facilmente dei tipi empirici incerti, la mia tipologia rappresenta una forma ridotta della loro. Propongo di scegliere soltanto due dimensioni fondamentali e di trattare tutte le altre caratteristiche menzionate da Marsh e Rhodes come questioni empiriche da stabilire caso per caso²¹.

Le due dimensioni fondamentali qui proposte sono la *membership* e il livello di coinvolgimento dei gruppi di interesse nel *network*. Queste due dimensioni non devono essere per forza correlate in tutti i casi empirici. Ad ogni modo, se un *network* è stabile nel tempo – nel senso che esso include normalmente gli stessi attori – questi ultimi svilupperanno molto più facilmente il tipo di fiducia e confidenza reciproche che favoriscono l'attribuzione di un ruolo (co-)decisionale anche ai partecipanti diversi dalle istituzioni statali. Ovviamente, molte questioni che interessano lo studio delle relazioni fra privato e pubblico nel *policy-making* restano al di fuori delle due dimensioni di base di questa tipologia. Per fare qualche esempio, il numero e tipo di gruppi di interesse coinvolti, l'equilibrio di potere all'interno di questi, così come l'influenza potenziale dello stato sulla politica all'interno dei gruppi (ricordiamo la definizione strutturale di corporativismo proposta da Schmitter) non sono inclusi nella tipologia stessa, anche se l'indagine empirica dovrebbe fare attenzione a questi aspetti.

La tipologia che viene qui proposta include così quattro tipi

²¹ In pratica, questa scelta deve essere affrontata per forza, dato che i ricercatori si trovano spesso di fronte a risultati contrari da una dimensione della complessa tipologia all'altra, e, nonostante ciò, devono alla fine attribuire comunque un'etichetta ideal-tipica alla rete di *policy* in questione. La stessa operazione è più semplice e più oggettiva se tratta da una tipologia più economica.

ideali di *policy network*, raggruppati lungo i *continua* della stabilità della *membership* nei gruppi di interesse e del loro grado di coinvolgimento nel processo decisionale (tab. 1). Seguendo questa impostazione, una configurazione imperniata sullo stato è una forma di *policy network* dove i gruppi di interesse non esistono del tutto²², o non hanno voce in capitolo, dato che non vi è alcuna interazione significativa fra pubblico e privato. Questa dovrebbe essere la forma empirica più rara, in particolare a livello europeo²³. In un *issue network* esiste interazione fra lo stato e svariati attori sociali che possono facilmente accedere al tavolo di discussione o abbandonarlo, ma il coinvolgimento dei gruppi di interesse avviene unicamente sotto forma di consultazione: gli attori pubblici decidono tutto sommato indipendentemente. Ovviamente, questa forma si avvicina al paradigma pluralista. La *policy community* di tipo tradizionale, per converso, è caratterizzata da una *membership* molto più stabile. Per un gruppo di interesse nuovo l'ammissione non è facile, ma neanche impossibile. I gruppi privati sono incorporati nel processo decisionale, anche se non godono del diritto di veto e non vengono considerati formalmente co-decisorio. Il termine «tradizionale» sta ad indicare che questo tipo corrisponde in sostanza al significato corrente che la letteratura attribuisce all'espressione *policy community*. Solo in una *policy community* corporativa i gruppi di interesse arrivano veramente a condividere l'autorità statale. In questa forma estremamente esclusiva di *network*, un numero solitamente ridotto di gruppi privilegiati è responsabile, assieme agli attori statuali, delle decisioni di politica pubblica, in virtù di una vera e propria capacità co-decisionale. Per ciò che riguarda il filone di ricerca funzionalistico sui *policy network* e l'integrazione europea (un esempio è rappresentato da Kohler-Koch 1996), è importante far presente che la cosiddetta *network governance* verrebbe applicata, nella versione qui proposta, sia alle *policy community* tradizionali che alle *policy community* corporative²⁴. In entrambe le costellazioni, gli attori

²² In questo caso ci troviamo di fronte ad un *network* composto esclusivamente da attori pubblici (ad esempio un'agenzia parastatale, una commissione parlamentare e uno o due ministeri).

²³ In un certo senso, comunque, potrebbe essere così classificata la politica monetaria, almeno fino all'istituzione nel 1999 del cosiddetto dialogo macro economico fra la Banca Centrale Europea e diversi attori politici ed economici (il significato pratico di questo «dialogo» è tutto ancora da stabilire).

²⁴ In effetti, la «*policy community* corporativa» potrebbe anche essere intesa quale

Tab. 1. Quattro semplici tipi ideali per l'analisi dell'intermediazione degli interessi di livello meso

	Configurazione stato-centrica	Issue network	Policy community tradizionale	Policy community corporativa
Membership dei gruppi di interessi all'interno del network	-	<i>Instabile:</i> il network è aperto a diversi interessi	<i>Piuttosto stabile:</i> il network tende ad essere chiuso	<i>Estremamente stabile:</i> un gruppo di membri esclusivo
Coinvolgimento dei gruppi di interesse	<i>Insignificante:</i> non esistono lobbies, o non vengono ascoltate	<i>Consultivo:</i> l'attività di lobbying è piuttosto comune	<i>Partecipativo:</i> le decisioni vengono prese in comune	<i>Decisivo:</i> co-decisi ufficiali nella formulazione delle politiche pubbliche

pubblici e privati che partecipano cooperano nella ricerca di approcci consensuali²⁵.

Questa tipologia ci permette di distinguere quattro tipi base di *policy network* valevoli a tutti i vari livelli del sistema europeo, in modo da stimolare nuove ipotesi circa gli effetti dell'integrazione europea sugli stati membri. Naturalmente, è solo la ricerca empirica che può provare se queste ipotesi sono poi vere, ma già un approccio così differenziato permette per esempio di risalire alle diverse influenze di uno specifico *policy network* europeo sui *network* dei diversi stati membri, funzionalmente corrispondenti, ma di tipo differente. Per di più, questo approccio potrebbe dimostrare che una specifica categoria di attori (per esempio i sindacati) potrebbe essere svantaggiata dall'europeizzazione in un settore di *policy* (per esempio la politica dei trasporti) ma non in un'altra area (come ad esempio le politiche di regolazione del mercato del lavoro).

Nel paragrafo seguente proverò ad applicare nello specifico ciò che un approccio così diversificato comporta per l'analisi dell'impatto potenziale di specifici *network* europei sui loro corrispettivi nazionali (vedi in particolare la tab. 2). Quando al livello degli stati membri e al livello europeo operano *network* dello stesso tipo, dal loro incontro entro il sistema multi-livello è probabile non derivino pressioni significative al cambiamento. Per converso, un incontro di tipi opposti comporta il potenziale più elevato di destabilizzazione²⁶, come nel caso in cui una con-

sottotipo specifico di un tipo generico di *policy community*. Tuttavia, dato che sia l'esclusività della partecipazione di gruppi non statali che il grado di coinvolgimento sono tipicamente più forti di quanto non lo siano in un tipo tradizionale di *policy community*, sembra plausibile fare del caso in questione un tipo ideale distinto all'interno di una tipologia bidimensionale come quella qui presentata.

²⁵ Questa ricerca corrisponde a quello stile in cui «gli obiettivi politici non sono determinati solo per legge, per regolamenti o dalla pubblica amministrazione, ma attraverso il processo decisionale informale, a più strati, che intercorre fra i diversi gruppi» (Kohler-Koch 1996, 370), dove «lo stato» corrisponde più ad un'arena che ad un attore e dove la promozione degli interessi comuni è parallela al perseguimento degli interessi particolari. In questo modo, l'Unione Europea svolge più la funzione di coordinare i processi che quella di dirigerli dall'alto, mentre i confini fra pubblico e privato si fanno più incerti. In altre parole, si ritiene che essa metta insieme gli attori interessati e promuova l'apprendimento sociale basato sulla discussione e sull'imprenditoria politica (Kohler-Koch 1996, 372; 1999, 32).

²⁶ Che avvengano o meno dei cambiamenti dipende, in pratica, da vari fattori intermedi come le istituzioni a livello nazionale. Questi fattori andrebbero studiati più nel dettaglio di quanto si sia fatto finora. Ad oggi, infatti, non sappiamo quasi per nulla se e come, per esempio, delle forme specifiche di sistemi di partito o di stato favoriscano la stabilità piuttosto che l'adattamento di particolari *network* di *policy*.

figurazione stato-centrica a livello europeo coesista con una *policy community* corporativa in uno stato membro, o viceversa.

L'impatto potenziale sull'intermediazione nazionale degli interessi

In questo paragrafo verrà innanzitutto specificata più nel dettaglio l'influenza diversificata dei vari modelli decisionali dell'Unione Europea cui abbiamo prima accennato. In un secondo momento, presenterò altri due meccanismi attraverso cui l'integrazione europea potrebbe influire sulla cooperazione fra pubblico e privato a livello nazionale.

Modelli decisionali dell'Unione Europea. Come ho già avuto modo di argomentare nella prima parte di questo lavoro, gli articoli sull'influenza dell'europeizzazione sull'intermediazione nazionale degli interessi hanno descritto, fino a tempi recenti, una forma specifica di politica degli interessi come tipica della Comunità Europea, e ne hanno dedotto l'impatto sui sistemi nazionali, a loro volta considerati ciascuno come corrispondente ad un tipo ideale ben preciso. In questo modo, si sono trascurate le differenze di settore sia a livello dell'Unione Europea che a livello nazionale.

Il meccanismo attraverso cui il modello di cooperazione fra pubblico e privato praticato a livello comunitario eserciterebbe il suo impatto sugli stati membri è stato a sua volta trascurato. Si è assunto, per lo più implicitamente, che nel tempo lo stile della Comunità Europea si sarebbe esteso, in qualche modo non ben definito, anche ai sistemi nazionali. In realtà, sono almeno tre i diversi aspetti che possono essere individuati nell'influenza esercitata dai *network* di *policy* europei sul livello nazionale. Dato che di solito ai *network* europei partecipano alcuni, o anche molti attori (pubblici e privati) dei corrispettivi *network* nazionali, le esperienze di questi ultimi «in Europa» possono portare a dei cambiamenti cognitivi, normativi e strategici. Nuove idee circa le *best practices*, ad esempio a proposito dei modi per raggiungere il consenso fra gli attori all'interno delle stesse reti decisionali, possono essere poi importate nell'ambiente domestico. Inoltre, diverse norme che riguardano la *governance* (non-)cooperativa possono essere trasferite da un ambiente all'altro da membri di *policy network* attivi su più aree. Ciò che viene accettato e praticato a livello nazionale po-

Tab. 2. Direzione dell'impatto domestico dei modelli decisionali della Comunità Europea

Modelli decisionali dell'Unione Europea				
	Configurazione stato-centrica	Issue network	Policy community tradizionale	Policy community corporativa
Policy network nazionali	Configurazione stato-centrica (conferma e potenziale rafforzamento)	tendenza a meno attività di lobbying	tendenza a meno stabilità e coinvolgimento	tendenza a meno stabilità e coinvolgimento
	tendenza verso l'attività di lobbying	(conferma e potenziale rafforzamento)	tendenza a meno stabilità e coinvolgimento (esempio 2)	tendenza a meno stabilità e coinvolgimento
Policy community nazionale	tendenza alla stabilità e al coinvolgimento	tendenza alla stabilità e al coinvolgimento	(conferma e potenziale rafforzamento)	tendenza a meno stabilità e coinvolgimento
	tendenza alla stabilità e al coinvolgimento	tendenza alla stabilità e al coinvolgimento	tendenza alla stabilità e al coinvolgimento	(conferma e potenziale rafforzamento) (esempio 1)

trebbe apparire talvolta diverso se si conoscessero varie culture e le loro norme. Infine, alleanze strategiche fra attori specifici o fra categorie di attori formatesi a livello europeo potrebbero generare effetti retroattivi sugli ambienti nazionali. Per ciò che riguarda tutti questi fattori, la dimensione temporale sarà di fondamentale importanza dato che sembrano improbabili effetti di breve termine.

In ogni caso, se si riconosce che l'interazione fra pubblico e privato a livello dell'Unione Europea può assumere caratteristiche diverse a seconda del settore preso in analisi, l'influenza derivante dai modelli decisionali comunitari sarà anch'essa specifica all'area considerata: un *issue network* europeo tenderà a produrre, a livello nazionale, delle reazioni diverse rispetto, ad esempio, ad una *policy community* corporativa. La partecipazione a livello comunitario in un *network* del primo tipo potrebbe incoraggiare alcuni gruppi di interesse a sviluppare un comportamento da *lobby* anche «in casa propria» (si tratterà molto probabilmente dei gruppi che sono gli attori dominanti alle condizioni di mercato), a spese dell'aggregazione con altri attori. Se a livello europeo c'è una *policy community* corporativa, le *partnership* sociali nella stessa area a livello nazionale dovrebbero avere, rispetto al caso precedente, meno da temere. Nella tabella 2, la «tendenza all'attività di *lobbying*» combina pressioni ad aprire il *network* ad interessi più vari, con pressioni a prestare ascolto ai loro sforzi di *lobbying*. La «tendenza alla stabilità e al coinvolgimento» rappresenta le pressioni ad avere una *membership* più stabile dei gruppi di interesse ammessi al *network* e a concedere loro un ruolo più determinante nel processo decisionale.

Questa tabella suggerisce che, se consideriamo che varie «culture» del processo decisionale a livello dell'Unione Europea possono estendersi al livello nazionale, dobbiamo allora aspettarci che i modelli corporativi producano degli effetti abbastanza diversi da quelli provocati da un settore d'intervento statocentrico piuttosto che pluralista (se c'è qualche cambiamento)²⁷.

²⁷ Come abbiamo già visto più sopra, le definizioni delle varie costellazioni pubblico-private nel processo decisionale dell'Unione Europea sono molto diverse fra loro. Gli esempi che seguono sono perciò tratti necessariamente da studi del caso che usano impostazioni concettuali, nonché scelte tematiche, piuttosto differenti. Nonostante ciò, ritengo che l'evidenza qui presentata possa caratterizzare i singoli casi entro uno o l'altro dei miei tipi ideali di *network* – anche se l'autore dello studio di caso potrebbe anche non riferirsi necessariamente ad un tipo ideale di *network*, o ad una etichetta del tipo pluralista, stato-centrica o corporativa.

Per iniziare dalla colonna a sinistra, una configurazione imperniata sullo stato (come nel caso ad esempio della politica monetaria europea: vedi Dyson in Kohler-Koch e Eising 1999; del turismo: vedi Greenwood 1995d, 139) tenderà a confermare o anche a rafforzare la stessa configurazione (stato-centrica) a livello nazionale. Potrebbe servire a mo' di illustrazione considerare che nei paesi dove già da lungo tempo esistevano banche centrali indipendenti, il ruolo degli interessi privati in questo campo non verrà di certo alterato da uno stile simile a livello europeo²⁸. Se una configurazione stato-centrica incontra un *issue network*, una *policy community* tradizionale, o una *policy community* corporativa di uno stato membro, l'effetto potenziale andrebbe a detrimento della *membership* del *network* e della rilevanza del coinvolgimento degli interessi privati. Un *issue network* pluralista²⁹ a livello comunitario (così come descritto per esempio da Bomberg 1998 per la politica ambientale, per la biotecnologia da Greenwood 1995a, o per l'offerta di acqua da Maloney 1995, 155) promuoverà, a sua volta, una attività di *lobbying* più intensa da parte dei gruppi di interesse entro una configurazione nazionale imperniata sullo stato, mentre tenderà a rafforzare un altro *issue network*. Se uno stato membro ha nel campo in questione una *policy community* tradizionale, un possibile impatto andrà piuttosto nella direzione di un coinvolgimento meno stabile e meno decisivo degli interessi privati. Le *policy community* nazionali di tipo corporativo, allo stesso modo, verranno spinte da un *network* tematico della Comunità Europea piuttosto verso una forma di co-decisione fra pubblico e privato meno stabile. Inoltre, proseguendo questo ragionamento, una *policy community* tradizionale a livello comunitario (come pare vi sia nel settore automobilistico, McLaughlin 1995, 175) tenderà ad influenzare le costellazioni nazionali imperniate sullo stato, come pure gli *issue network*, nella direzione di una maggiore partecipazione degli attori sociali. Solo i gruppi coinvolti nelle *policy community* nazionali di tipo corporativo avvertiranno probabilmente un impatto sfavorevole dalla *policy com-*

²⁸ Si consideri, ad ogni modo, che questo settore, nel frattempo, è stato europeizzato. Nuovi studi empirici potrebbero rivelare delle configurazioni stato-centriche al livello europeo, ma l'impressione è che configurazioni di questo tipo siano in effetti meno frequenti che altri tipi di *network*.

²⁹ Nel senso della definizione qui adottata, vale a dire senza attribuire pari influenza a tutti i gruppi.

munity tradizionale sulla propria *membership* e sul proprio ruolo co-decisore fino ad allora particolarmente stabili. Infine, una *policy community* corporativa (come nel caso della politica sociale della Comunità Europea, Falkner 1998)³⁰ farà piuttosto crescere le possibilità di accesso e partecipazione nel *network*, nonché le possibilità di codecisione dei gruppi di interesse nelle configurazioni nazionali di tipo stato-centrico, negli *issue network* e nelle *policy community*.

Sebbene sia necessario fare ancora molte ricerche, e sia importante considerare anche altri fattori, è comunque incoraggiante constatare come la ricerca sull'adattamento dell'Austria all'Unione Europea confermi la validità di questo approccio. Un recente studio ha infatti rivelato che i modelli corporativi nelle aree centrali della *partnership* sociale austriaca, vale a dire la politica sociale ed in particolar modo la regolazione del mercato del lavoro (Kittel e Tálos 1999), non sono state particolarmente influenzate dall'adesione all'Unione Europea (Karlhofer e Tálos 1996; Tálos 1999; Falkner, Eder *et al.* 1999; Falkner 1999b). Questi risultati confermano nettamente le ipotesi di cui sopra, dato che a seguito del Trattato di Maastricht, anche nel campo della politica sociale dell'Unione Europea è stata istituita una *policy community* corporativa³¹. Per converso, la politica ambientale in Austria non è regolata da un modello di «*partnership* sociale», ma decisa all'interno di una *policy community* tradizionale, senza un ruolo così cruciale per i sindacati e l'industria (Falkner, Eder *et al.* 1999). A livello europeo, invece, nel campo ambientale c'è un *network* tematico, descritto in dettaglio da Bomberg (1998). Per quanto è possibile capire del cambiamento all'interno del *network* austriaco, questo va nella direzione di una maggiore influenza dei ministeri coinvolti, di contro ad una minore influenza dei gruppi di interesse (in particolare degli ambientalisti). Questi due casi, relativi alle politiche

³⁰ Il Trattato di Maastricht ha istituito delle procedure secondo le quali gli accordi collettivi fra sindacati e industria (in pratica fra i tre attori Unice, Eruc e Ceep) stabiliscono gli standard che regolano il mercato del lavoro della Comunità Europea, e che vengono poi applicati negli stati membri. Questi stessi gruppi di interesse decidono le politiche pubbliche di settore assieme agli «attori statali» della Comunità Europea, vale a dire la Commissione, il Consiglio e il Parlamento Europeo (per maggiori dettagli, vedi Falkner 1998).

³¹ Come in Austria, anche nel processo decisionale tripartito istituito a livello comunitario nell'ambito della politica sociale sotto l'Accordo Sociale di Maastricht (poi incorporato nel Trattato di Amsterdam), le questioni in materia di legislazione del lavoro sono predominanti (Falkner 1998).

sociali e ambientali in Austria, sembrano rientrare nella tabella 2 come esempi 1 e 2.

Tutto ciò suggerisce che la distinzione dei modelli decisionali europei in costellazioni di livello *meso* porta a delle assunzioni che appaiono più realistiche circa il possibile effetto sugli altrettanto vari *network* nazionali fra pubblico e privato. Queste aspettative dovrebbero poi essere verificate in studi empirici comparati basati su disegni di ricerca che includano esplicitamente le configurazioni specifiche di settore e di *policy*³².

Mentre gli effetti potenziali sugli stati membri che derivano dai modelli decisionali dell'Unione Europea sono già stati discussi da diversi autori (e lo scopo qui è stato quello di raffinare lo stato dell'arte seguendo un approccio di livello *meso*), non si è prestata alcuna attenzione, almeno finora, al fatto che l'Unione Europea potrebbe anche influenzare gli stili nazionali in modo in un certo senso più diretto.

Misure di integrazione positiva. Nel corso dei decenni scorsi, gli stati membri dell'Unione Europea hanno dovuto affrontare una sempre più ampia incidenza della legislazione europea che praticamente interessa, anche se in misura diversa, tutte le aree tematiche. Finora però ha suscitato scarsa attenzione il fatto che in questo modo si possono trasmettere non solo delle politiche pubbliche, ma anche dei modelli di interazione fra pubblico e privato. L'Unione Europea influenza con una certa frequenza l'intermediazione nazionale degli interessi attraverso atti di legislazione secondaria, in parte solo come conseguenza indiretta di alcuni obiettivi di *policy*, ma talvolta di proposito.

Alcuni esempi tratti dalla politica sociale potranno mostrare come in questo campo vi siano stati numerosi sforzi per incoraggiare l'adozione di modelli corporativi al livello nazionale. In

³² La comparazione empirica è cruciale per confermare il nostro limitato stato di conoscenza degli «stili» nazionali. Chiaramente, il livello *meso* non è sempre e necessariamente il livello di analisi ideale (non si dovrebbe affermarlo in questa sede). In effetti, il livello più appropriato di (dis)aggregazione per una data questione di ricerca (nazionale, specifico ad una *policy*, decisione singola) deve essere valutato durante la ricerca empirica, e potrebbe essere diverso da paese a paese. In riferimento all'intermediazione degli interessi, comunque, sembra che il livello *meso* sia quello comparativamente più adeguato: da un lato c'è una ricca letteratura che ha individuato una crescente settorializzazione dei sistemi precedentemente nazionali, e dall'altro è praticamente impossibile disaggregare ulteriormente per studiare, diciamo così, tutti i singoli processi decisionali nel campo delle questioni ambientali per tutti (o anche solo alcuni) gli stati membri.

alcuni casi, negli stati membri interessati bisogna negoziare o almeno discutere con le parti sociali le deroghe dagli standard comuni della Comunità Europea. La direttiva sull'orario di lavoro, per l'appunto, permette alcune deroghe «in virtù di accordi collettivi o di accordi conclusi fra i due lati dell'industria al livello collettivo appropriato» (G.U.C.E. 93/L 307/18, art. 17.3). La direttiva sul distaccamento temporaneo di lavoratori nell'ambito della fornitura di servizi (G.U.C.E. 97/L 18/1, art. 3.3) stabilisce che «gli stati membri possano decidere, dopo aver consultato i sindacati e imprenditori, seguendo le tradizioni e le usanze di ciascuno stato membro», di non garantire una paga minima eguale ai lavoratori distaccati nel corso del primo mese della loro permanenza all'estero. Ciò significa che anche un governo nazionale che non avesse alcun interesse a cooperare con l'industria e i sindacati sulle questioni di legislazione del lavoro, è oggi invece obbligato a consultare questi attori sociali se non vuole derogare da particolari norme dell'Unione Europea.

Inoltre i contatti fra attori pubblici e privati a livello nazionale vengono promossi in tutti gli stati membri da recenti direttive sociali della Comunità Europea, che prescrivono l'indicazione delle opinioni «dei due lati dell'industria» nei rapporti nazionali alla Commissione sull'effettiva implementazione delle direttive stesse (per esempio l'art. 17.4 della direttiva sulla protezione dei giovani nei luoghi di lavoro, G.U.C.E. 94/L 216/12). Lo stesso avviene di solito nel campo della salute e sicurezza sul lavoro (per esempio le regole che riguardano gli agenti chimici nei luoghi di lavoro).

In altri casi, la consultazione o la co-decisione dei gruppi di interesse non vengono esplicitamente prescritte come condizione per determinate azioni nazionali oppure a completamento del rapporto nazionale sull'implementazione, ma vengono lo stesso incoraggiate o almeno facilitate. Per esempio, le recenti direttive sul congedo parentale (G.U.C.E. 98/L 14/9) e sul lavoro part-time (G.U.C.E. 96/L 154/4) consentono un ritardo di un anno nell'implementazione se le norme della Comunità Europea vengono introdotte tramite accordo collettivo invece che per legge. Anche le recenti regole sul part-time (che derivano per altro da un accordo a livello europeo fra i principali gruppi di interesse dei lavoratori e dell'industria che è stato poi incorporato nella direttiva del Consiglio) prevedono che «gli stati membri, a seguito delle consultazioni con le parti sociali secondo la pratica o la legislazione nazionale, dovrebbero [...] rivede-

re gli ostacoli [...] che potrebbero limitare le opportunità di lavori part-time ed [...] eliminarli» (clausola 5)³³. Gli standard della Comunità Europea, inoltre, non «pregiudicano il diritto delle parti sociali di concludere, al livello appropriato, accordi che adattano e/o complementano le clausole di questo Accordo tenendo conto dei bisogni specifici delle parti sociali interessate» (clausola 6.3). Infine, le clausole sull'implementazione prescrivono che «gli stati membri e/o le parti sociali possano mantenere o introdurre norme più favorevoli [...]» (clausola 6.1 dell'Accordo sul part-time; passaggi molto simili si ritrovano nell'Accordo e nella Direttiva sul congedo parentale).

Anche nel campo delle politiche ambientali alcune recenti direttive potrebbero influenzare l'interazione fra pubblico e privato a livello nazionale, incoraggiando configurazioni più aperte nei confronti dei gruppi privati. «La molteplicità di attori collegati ai diversi strumenti si tradurrà in una maggiore complessità territoriale e nei rapporti fra pubblico e privato, contrapponendosi alle vecchie catene di comando» (Lenschow 1999, 9). Ad ogni modo, queste tendenze si trovano solo in alcune direttive specifiche, mentre altre potrebbero avere un'influenza nella direzione opposta: tutto considerato, è «dubbio se la *governance* comunitaria nel campo delle politiche ambientali sia sufficientemente comprensiva, coerente e stabile per provocare una risposta unica e decisiva» (*ibidem*, 17). La qual cosa comporta che gli «effetti di integrazione positiva» potenziali analizzati in questa sezione potrebbero rivelarsi anche contraddittori. Solo se l'influenza aggregata che deriva dalle varie direttive comunitarie supera lo «zero» in un'area specifica di *policy*, ci si può aspettare una significativa pressione all'adattamento sul corrispondente *network* nazionale. La ricerca sulle influenze esercitate dalle misure di integrazione positiva sulla cooperazione fra pubblico e privato negli stati membri è un altro campo dove tuttora mancano studi empirici comparati di tipo sistematico.

Trasferimenti di competenze. La terza influenza sulle relazioni fra privato e pubblico negli stati membri che deriva dall'integrazione europea è dovuta al passaggio di svariate competenze al livello europeo. Che i sistemi nazionali non possano più deci-

³³ Nel paragrafo successivo, le parti sociali nazionali vengono chiamate direttamente in causa, perché rivedano tali ostacoli «entro la propria sfera di competenza e attraverso le procedure stabilite dagli accordi collettivi».

dere liberamente determinate materie rappresenta un effetto piuttosto diretto del processo di integrazione europea. L'ambito complessivo della capacità di azione nazionale diminuisce in maniera proporzionale al grado di copertura di ciascuna area tematica da parte dell'Unione Europea. Questo effetto «dimensionale» agisce sui sistemi di intermediazione nazionale degli interessi indipendentemente dal tipo specifico di costellazione di attori presente negli stati membri in questione.

Ad ogni modo, è possibile che non tutti i modelli di interazione fra privato e pubblico siano influenzati da questo fenomeno in maniera simile. Saranno con tutta probabilità ostacolati i tipi più cooperativi di *network* che si basano su concessioni reciproche (*log-rolling*) all'interno di accordi di scambio piuttosto complessi (*package-dealing*), mentre potrebbero invece non esserlo quei tipi (meno cooperativi) che ammettono solo attività di *lobbying* individuale da parte di gruppi diversi a seconda della problematica in questione. In particolare, sembra ragionevole aspettarsi che i sistemi corporativi (o meglio macrocorporativi) che ricoprono più settori saranno quelli influenzati in senso assolutamente sfavorevole, dato che il numero delle aree tematiche utili per uno scambio corporativo fra lo stato e i gruppi di interesse nazionali è diminuito. Ciò significa che l'impatto del trasferimento di competenze avrebbe l'effetto, fra le altre cose, di impedire la ripresa del macro-corporativismo nazionale negli stati membri dell'Unione Europea, anche se le differenze di settore non avessero ancora cambiato i modelli nazionali. Per questo, a livello macro, Streeck e Schmitter non hanno di certo sbagliato a sottolineare come «il corporativismo inteso come un accordo di livello nazionale fra classi socio-economiche onni-rappresentative da una parte e lo stato dall'altra, grazie al quale l'intera economia nazionale viene complessivamente governata, sembrerebbe essere diventato una questione del passato» a causa anche e soprattutto dell'integrazione europea (1994, 203 e ss.). Comunque, questa diagnosi, sia pur corretta, è solo una parte della storia degli effetti dell'europeizzazione sull'intermediazione nazionale degli interessi – dato che, almeno a livello *meso*, gli effetti che derivano dai modelli decisionali dell'Unione Europea e dalle misure di integrazione positiva potrebbero anche consistere in impulsi di segno opposto.

Sia come sia, anche dove prevale solo un'integrazione di tipo «negativo» (Scharpf 1996) – dove cioè le misure di integrazione positiva vengono bloccate nel Consiglio – ci potrebbe pur sem-

pre essere un effetto sulla politica degli interessi nazionale, dato che le scelte neo-liberali decise a livello dell'Unione Europea potrebbero imporre dei vincoli determinanti. In questo caso i *network* nazionali vedono restringersi le proprie possibilità di scelta di politica pubblica nell'area in questione. Di fatto, ciò altera la struttura delle opportunità degli attori nazionali (vedi anche Cowles e Risse, di prossima pubblicazione, 5), spesso a spese dei sindacati o dei gruppi di consumatori che avevano un interesse verso interventi statali ormai illegali per la legislazione della Comunità Europea. Come hanno evidenziato Streeck e Schmitter, il mutuo riconoscimento nel Mercato Interno e la competizione fra regimi che ne è derivata tendono a indebolire le risorse di potere e la forza politica del lavoro organizzato (1991, 203). Ciò indica che ci sono anche effetti dell'integrazione europea sui *policy network* nazionali che potrebbero derivare più dal tipo specifico di politiche decise al livello sovranazionale che dalla perdita di competenze a livello nazionale. Ancora una volta, comunque, un approccio di meso-livello potrebbe fornire validi spunti dato che un tipo di *network* nazionale più integrato e più cooperativo fra pubblico e privato potrebbe in qualche misura controbilanciare queste influenze, mentre *issue network* tematici difficilmente potrebbero fare la stessa cosa.

Una conseguenza del ragionamento sviluppato in questo paragrafo, infatti, è che studi empirici che vogliano essere comprensivi non dovrebbero trascurare una rosa di tipi differenti di impatto (potenziale) sull'intermediazione nazionale degli interessi.

I fattori intermedi

Abbiamo già ripetuto più volte che questo articolo tratta delle influenze che l'integrazione europea «potrebbe» esercitare sull'intermediazione nazionale degli interessi. Ciò equivale a dire che qui l'interesse primario si concentra sul livello europeo, nonostante il fatto che i processi nazionali di adattamento (o disadattamento) costituiscano una questione altrettanto affascinante, e per altro non meno significativa dal punto di vista degli effetti finali del processo complessivo (Lenschow 1999; Risse, Cowles *et al.*, di prossima pubblicazione; Knill e Lenschow 1998).

Per dimostrare il ruolo potenzialmente cruciale della media-

zione nazionale degli impatti che derivano dal livello dell'Unione Europea, un buon caso studio è rappresentato dall'Unione Economica e Monetaria (Uem). L'effetto dei criteri di convergenza di Maastricht per l'adesione alla Uem sulle relazioni fra pubblico e privato nei vari stati membri non potrebbe essere stato più divergente. Diversi governi hanno riformato il proprio bilancio nazionale tagliando la spesa pubblica ad una velocità e in un modo che in un'altra situazione non avrebbe potuto essere accettato né dagli imprenditori né dai sindacati (un buon esempio è rappresentato dal caso austriaco; cfr. Unger 1999; Talos e Falkner 1996). Le politiche europee potrebbero così accrescere le possibilità per i governi di «rompere gli indugi» e guadagnare peso nei confronti dei propri principali interlocutori privati.

Allo stesso tempo, tuttavia, questa politica comunitaria ha rafforzato la cooperazione fra pubblico e privato in altri stati membri, dove sono stati siglati accordi tripartiti con una scadenza ed entro un ambito circoscritti, in vista del raggiungimento dei criteri di convergenza (questi accordi sono stati spesso definiti «patti sociali», vedi Fajertag e Pochet 1997; Hassel 1998). Sebbene l'Unione Monetaria costituisca davvero un caso molto speciale di governo sovranazionale delle economie e dei sistemi politici nazionali, e benché le influenze dell'Unione Europea sull'intermediazione nazionale degli interessi nell'ambito di politiche pubbliche tradizionali possano essere in un certo senso meno contingenti, l'esempio indica che la mitigazione all'interno dei *network* nazionali degli impulsi provenienti dall'Unione Europea gioca un ruolo di primo piano nel campo dell'intermediazione degli interessi.

In riferimento a studi empirici, ritengo che il peso di fattori quali le istituzioni e le agenzie amministrative a livello nazionale meriterebbe di essere indagato molto più in dettaglio di quanto non sia stato fatto finora, non ultimo prendendo in considerazione *policy network* diversi all'interno del medesimo stato membro. In questa sede, si possono suggerire solo alcune ipotesi a proposito dei meccanismi di trasmissione potenziali e delle forme di *network* prima presentate. La ricerca empirica futura dovrebbe quindi porsi le domande che seguono:

1) È possibile sostenere che influenze di tipo più diretto da parte dell'Unione europea manifestino con più facilità effetti sul piano nazionale? Sembra che un trasferimento di competenze possa spesso avere effetto indipendentemente dall'azione/reazione nazionale che ne segue. Per esempio, una misura di integra-

zione positiva che permetta ad uno stato membro una deroga dalle norme comunitarie solo a condizione che ci sia l'approvazione degli imprenditori e dei sindacati, comporterà sì un'azione nazionale, ma sembra più probabile produca conseguenze sulle relazioni pubblico-privato di quanto non succeda semplicemente nel caso di modelli decisionali comunitari e nazionali incongruenti. I modelli nazionali, anche se sono stati abbondantemente analizzati dalla letteratura esistente, appaiono effettivamente il meccanismo meno diretto fra quelli qui descritti.

2) Se lo specifico *policy network* nazionale è più «radicato», è vero che l'impatto dell'integrazione europea si fa più debole e lento, come suggerirebbe la prospettiva istituzionalista?

3) Si può dire che più competenze concorrenti all'interno dello stesso settore di *policy* promuovono processi di apprendimento e di adattamento? L'impatto dei modelli decisionali dell'Unione Europea (se divergenti rispetto ai corrispondenti modelli nazionali) potrebbe in questo caso essere più pronunciato dato che c'è più contatto, e quindi potenzialmente più scambio, fra i due livelli. Fino a che non ci sarà una completa europeizzazione, un livello più alto di attività dell'Unione Europea in un determinato settore potrebbe, a parità di altre condizioni, rendere lo stile del *network* sovranazionale più influente sul *network* nazionale.

4) Infine, è possibile trovare conferma all'ipotesi per cui le forme più impegnative di cooperazione fra pubblico e privato correrebbero un pericolo maggiore di essere messe in crisi da sfide esterne? Il fatto che i modelli corporativi sembrano più difficili da stabilire che la competizione pluralista fra attori sociali suggerisce infatti che essi potrebbero essere, in principio, alquanto più vulnerabili nel sistema a più livelli³⁴. Anche le configurazioni stato-centriche potrebbero rivelarsi meno stabili degli *issue network* o delle *policy community* tradizionali, dato che l'esclusione di tutti gli interessi privati dall'arena decisionale può portare facilmente alla delegittimazione dell'*output* e potrebbe suscitare delle proteste – in particolare se sono ben noti altri stili più cooperativi di *governance* di altri livelli o settori nel sistema. Per di più, il fatto che l'Unione Europea risulti di principio piuttosto aperta alle attività di *lobbying* (vedi nuova-

³⁴ Si noti che questo ragionamento rimane valido nonostante la possibilità che, allo stesso tempo, l'integrazione europea o l'Unione Europea come istituzione potrebbe promuovere, in determinate aree e per altre vie, il modello corporativo.

mente Mazey e Richardson 1993) potrebbe rendere le configurazioni imperniate sullo stato molto meno frequenti sul piano empirico che le forme più cooperative di *governance*. Se ciò verrà confermato da studi empirici più dettagliati, in combinazione con una vulnerabilità maggiore dello stesso modello a livello nazionale, potremmo concludere che l'integrazione europea in realtà è sfavorevole alle configurazioni stato-centriche.

Conclusioni

Questo articolo propone di includere il livello *meso* dei *network* di *policy* nell'analisi dell'intermediazione europea e nazionale degli interessi, in particolare, nella prospettiva di stabilire possibili influenze del primo livello sul secondo (tab. 1). Solo un approccio differenziato di questo tipo permette di formulare ipotesi credibili e realistiche circa l'impatto dei *patterns* europei di interazione fra pubblico e privato sui *network* nazionali (e alcuni risultati preliminari della ricerca empirica qui presentata sembrano confermarlo; tab. 2). Se è vero che solo ulteriori indagini empiriche potranno confermare con sicurezza quanto contano in termini di europeizzazione domestica le specifiche configurazioni di settore, è anche vero che progetti di ricerca che escludano il livello *meso* non potrebbero fornire risposte a questo interrogativo. Chiaramente, c'è bisogno di molta più analisi delle reti di *policy* sia a livello europeo che a livello nazionale, e in particolare di indagini empiriche sistematicamente comparative.

Il secondo argomento principale di quest'articolo è che ci troviamo di fronte a più tipi di impatto dell'Unione Europea sull'intermediazione nazionale degli interessi. Finora si è discusso di come i modelli decisionali della Comunità Europea potrebbero diffondersi anche agli altri livelli. Per converso, si è prestata poca o nessuna attenzione all'impatto più diretto dei modelli di intermediazione degli interessi imposti (in un modo o nell'altro) dalla legislazione comunitaria sugli stati membri. Infine, si devono prendere in considerazione anche gli effetti del trasferimento di svariate competenze al livello dell'Unione Europea. Quando si vuole misurare l'impatto dell'europeizzazione sull'intermediazione nazionale degli interessi bisogna tener conto di tutt'e tre questi meccanismi: alle volte, essi potrebbero anche agire l'uno in direzione contraria all'altro.

Un aspetto che in questo articolo non è stato possibile affrontare nei dettagli è che l'integrazione europea influenza i modelli nazionali di interazione fra pubblico e privato in modo per lo più indiretto³⁵, la qual cosa evidenzia il ruolo cruciale svolto dai fattori intermedi a livello nazionale o settoriale. Ciononostante si possono dedurre, seguendo l'approccio concettuale qui suggerito, alcune aspettative generali, che valgono come ipotesi di partenza sulle tendenze future nell'intermediazione degli interessi europei.

In primo luogo, quest'approccio di meso-livello suggerisce che la diversità fra settori nell'interazione fra pubblico e privato durante il processo decisionale è destinata a rimanere nel tempo e anche a crescere. Come abbiamo già visto sopra, sia il livello nazionale che quello europeo sono caratterizzati in effetti da stili di intermediazione degli interessi piuttosto diversi a livello settoriale. Dato che l'Unione Europea è un sistema fortemente segmentato in diverse arene di *policy*, ci si può aspettare che anche stati precedentemente molto unitari vedano crescere, al proprio interno, le differenze fra settori³⁶. Se è vero che i *network* di *policy* sono stati recentemente descritti come importanti costellazioni di livello *meso* all'interno degli stati membri, è vero allora che l'Unione Europea probabilmente rafforzerà una tendenza già in atto nei suoi stati membri verso una maggiore differenziazione settoriale.

In secondo luogo, e allo stesso tempo, la diversità inter-sistemica (cioè fra diversi stati membri, e fra l'Unione Europea e

³⁵ I progetti di ricerca basati su tipi ideali trascurano sempre un certo numero di dimensioni potenzialmente rilevanti, dimensioni che andrebbero poi discusse durante l'analisi empirica. Quest'articolo non fa eccezione: un'ulteriore questione che ci avrebbe condotto troppo lontano è l'influenza potenziale dell'*output* sostantivo delle politiche pubbliche europee sui gruppi di interesse nazionali e sui loro rapporti. Ci è sembrato sia utile che necessario concentrarsi sulle forme di cooperazione, piuttosto che sui contenuti o sugli stili delle politiche. Ad ogni modo, sarà certamente interessante studiare empiricamente se, per esempio, le arene di *policy* redistributive producano sui sistemi nazionali effetti diversi da quelli prodotti dai campi regolativi o distributivi. Inoltre, l'integrazione europea potrebbe anche produrre alcune conseguenze sulla struttura dei gruppi di interesse a livello nazionale. Non si è potuto discutere in dettaglio di tali questioni, per avere lo spazio di analizzare i modelli procedurali e i loro effetti (che stanno al centro dell'intermediazione degli interessi, contrapposta alla semplice rappresentazione degli interessi). Nell'ambito di studi che seguano il disegno qui esposto, questi argomenti vanno affrontati come questioni empiriche – così come lo devono essere argomenti come l'equilibrio di potere fra gruppi e categorie di gruppi (vedi la spiegazione della tab. 1).

³⁶ Sembra probabile, anche se rimane ancora da confermare empiricamente, che l'Unione Europea contenga per l'appunto i sottosistemi di *policy* più differenziati fra tutti i sistemi politici europei.

i suoi stati membri) dei *policy network* potrebbe essere in futuro alquanto più moderata: dato che il processo di europeizzazione spingerà tutti i sistemi nazionali nella medesima direzione, nel tempo il risultato dovrebbe essere un certo grado di convergenza verso il modello comunitario, inteso come punto di riferimento da tutti i *network* nazionali. Nei termini di Adrienne Héritier *et al.* (1994), si potrebbe pensare a dei corridoi di adattamento *path-dependent* aperti a ciascun *network* nazionale. Ad ogni modo, dato che tutte le reti di *policy* nazionali vengono influenzate dallo stesso modello europeo presente nel settore in questione (un modello che potrebbe essere percepito come lo sbocco finale, in un lontano futuro, del corridoio), il risultato dovrebbe consistere nell'adattamento ad una maggiore similarità. Rimarranno delle divergenze ma, con ogni probabilità, in forma più moderata rispetto a quando l'Unione Europea non aveva ancora guadagnato alcuna influenza sui *policy network* nazionali.

In altre parole, ci si potrebbe aspettare che studi empirici più approfonditi rivelino una tendenza verso stili di interazione fra pubblico e privato divergenti da settore a settore, parallela nondimeno ad una maggiore convergenza fra i livelli geografici dell'Unione Europea e fra i diversi stati membri. Potremmo insomma tendere ad un «polimorfismo uniforme» all'interno del sistema multi-livello europeo.

[Traduzione di Federico Cividini]

Riferimenti bibliografici

- Andersen, S.S. e K.A. Eliassen (1991), *European Community Lobbying*, in «European Journal of Political Research», n. 2, pp. 173-189.
- Atkinson, M.M. e W.D. Coleman (1989), *Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies*, in «British Journal of Political Science», n. 1, pp. 47-67.
- Berger, S. (a cura di) (1981), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bomberg, E. (1998), *Issue Networks and the Environment: Explaining European Union Environmental Policy*, in D. Marsh (a cura di), *Comparing Policy Networks*, Buckingham and Philadelphia, Open University Press, pp. 167-183.

- Cawson, A. (1978), *Pluralism, Corporatism and the Role of the State*, in «Government and Opposition», n. 2, pp. 178-198.
- (1985a), *Introduction: Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-level Interest Intermediation*, in Cawson (1985b), pp. 1-21.
- (a cura di) (1985b), *Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism*, London, Sage.
- (1992), *Interests, Groups and Public Policy-Making: the Case of the European Consumer Electronics Industry*, in Greenwood, Grote e Ronit (a cura di), pp. 99-118.
- Cowles, M.G. e T. Risse (di prossima pubblicazione), *Conclusion*, in T. Risse, M.G. Cowles e J. Caporaso (a cura di), *Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY, Cornell University Press.
- Crepaz, M.M. e A. Lijphart (1995), *Linking and Integrating Corporatism and Consensus Democracy: Theory, Concepts and Evidence*, in «British Journal of Political Science», n. 2, pp. 281-288.
- Czada, R. (1994), *Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung*, in W. Streeck (a cura di), *Staat und Verbände*, in «Politische Vierteljahresschrift» (special issue), n. 25, pp. 37-64.
- Dyson, K. (1999), *Economic and Monetary Union in Europe: a transformation of Governance*, in Kohler-Koch e Eising (a cura di), pp. 99-118.
- Eichener, V. (1993), *Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in the Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz?*, in W. Süß e G. Becher (a cura di) *Politik und Technikentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der Europäischen Integration*, Berlin, Duncker & Humblot, pp. 207-237.
- Eichener, V. e H. Voelzkow (a cura di) (1994a), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg, Metropolis-Verlag.
- Eichener, V. e H. Voelzkow (1994b), *Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung*, in Eichener e Voelzkow (a cura di) (1994a).
- (1994c), *Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes*, in W. Streeck (a cura di), *Staat und Verbände*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 256-290.
- Fajertag, G. e P. Pochet (a cura di) (1997), *Social Pacts in Europe*, Brussels, Observatoire Social Européen.
- Falkner, G. (1998), *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, London/New York, Routledge, European Public Policy Series.
- (1999a), *Corporatist Governance and Europeanisation: No Future*

- in the Multi-level Game?*, in «Current Politics and Economics of Europe», n. 4, pp. 387-412.
- (1999b), *Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose?*, in F. Karlhofer e E. Tálos (a cura di), *Sozialpartnerschaft: Wandel und Reformfähigkeit*, Wien, Signum, pp. 215-240 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/~gf/Karlh-ETsozpa.pdf>)
- Falkner, G., M. Eder, K. Hiller, W.C. Müller, G. Steiner e R. Trattning (1999), *The Impact of EU Membership on Policy Networks in Austria: Creeping Change beneath the Surface*, in «Journal of European Public Policy», n. 4, pp. 496-516.
- Grant, W. (1985a), *Introduction*, in W. Grant (a cura di), pp. 1-31.
- Grant, W. (a cura di) (1985b), *The Political Economy of Corporatism*, London, Macmillan.
- Green Cowles, M. (1998), *The Tabd and Domestic Business-Government Relations: Challenge and Opportunity*, Conference on Europeanization and Domestic Change (progetto diretto da James Caporaso, Maria Green Cowles e Thomas Risse), 19-20 giugno, Firenze.
- Greenwood, J. (1995a), *European Bioindustry*, in Greenwood (1995b), pp. 75-87.
- (a cura di) (1995b), *European Casebook on Business Alliances*, London, Prentice Hall, pp. 128-141.
- (1995c), *The Pharmaceutical Industry: A European Business Alliance that Works*, in Greenwood (a cura di) (1995b), pp. 38-47.
- (1995d), *Tourism: How Well Served, and Organized, is «the World's Largest Industry» in Europe?*, in Greenwood, (a cura di) (1995b), pp. 128-141.
- Greenwood, J., J.R. Grote e K. Ronit (a cura di) (1992), *Organized Interests and the European Community*, London, Sage.
- Greenwood, J. e K. Ronit (1992), *Established and Emergent Sectors: Organized Interests at the European Level in the Pharmaceutical Industry and the New Biotechnologies*, in Greenwood, Grote e Ronit (a cura di), pp. 69-98.
- Grunert, T. (1987) *Decision-Making Processes in the Steel Crisis Policy of the Eec: Neocorporatist or Integrationist?*, in V. Wright e Y. Mény (a cura di), *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*, Berlin-New York, pp. 222-306.
- Hassel, A. (1998), *Soziale Pakte in Europa*, in «Gewerkschaftliche Monatshefte», n. 10, pp. 626-638.
- Héritier, A., S. Mingers, C. Knill e M. Becka (1994), *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*, Opladen, Leske + Budrich.
- Hollingsworth, J. R. e W. Streeck (1994), *Countries and Sectors: Concluding Remarks of Performance, Convergence, and Competitive-*

- ness, in J.R. Hollingsworth, P.C. Schmitter e W. Streeck (a cura di), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, New York/Oxford, Oxford University Press, pp. 270-300.
- Jordan, A.G. e J.J. Richardson (1983), *Policy Communities: the British and European Policy Style*, in «Policy Studies Journal», n. 4, pp. 603-615.
- Jordan, A.G. (1990), *The pluralism of pluralism: an anti-theory?*, in «Political Studies», n. 2, pp. 286-301.
- Karlhofer, F. e H. Sickinger (1999), *Korporatismus und Sozialpakte im europäischen Vergleich*, in F. Karlhofer e E. Tálos (a cura di), *Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien, Signum, pp. 241-275.
- Karlhofer, F. e E. Tálos (1996), *Sozialpartnerschaft und EU. Integrationsdynamik und Handlungsrahmen der österreichischen Sozialpartnerschaft*, Wien, Signum.
- Keman, H. e P. Pennings (1995), *Managing Political and Societal Conflict in Democracies: Do Consensus and Corporatism Matter?*, in «British Journal of Political Science», n. 2, pp. 271-281.
- Kenis, P. e V. Schneider (1991), *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in Marin e Mayntz (a cura di), pp. 25-62.
- Kittel, B. e E. Tálos (1999), *Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren*, in Karlhofer e Tálos (a cura di) (1999), pp. 95-136.
- Kleinfeld, R. e W. Luthardt (a cura di) (1993), *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung*, Marburg, Schüren.
- Knill, C. e A. Lenschow (1998), *Adjusting to EU Regulatory Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations*, Conference on Europeanization and Domestic Change (progetto diretto da James Caporaso, Maria Green Cowles e Thomas Risse), 19-20 giugno, Firenze.
- Kohler-Koch, B. (1992), *Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß*, in «Politische Vierteljahresschrift» (special issue), pp. 81-120.
- (1996), *Catching up with Change. the Transformation of Governance in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», n. 3, pp. 359-380.
- (1999), *The Evolution and Transformation of European governance*, in Kohler-Koch e Eising (a cura di), pp. 20-38.
- Kohler-Koch, B. e R. Eising (a cura di) (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- König, T. (1998), *Modeling Policy Networks*, in «Journal of Theoretical Politics» (special issue), n. 4, pp. 387-388.
- Kooiman, J. (1993), *Findings, Speculations and Recommendations*, in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, London, Sage, pp. 249-262.

- Lehmbruch, G. (1979), *Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus*, in U.V. Alemann e R.G. Heinze (a cura di), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 50-71.
- (1982), *Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective*, in Lehmbruch e Schmitter (a cura di), pp. 1-28.
- (1985), *Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung*, in P. Gerlich, E. Grande e W.C. Müller (a cura di), *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien, Böhlau, pp. 86-107.
- (1996), *Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie*, in «Politische Vierteljahresschrift», n. 4, pp. 735-751.
- Lehmbruch, G. e P.C. Schmitter (a cura di) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, Sage.
- Lenschow, A. (1999), *Transformation in European Environmental Governance*, in Kohler-Koch e Eising (a cura di) (1999), pp. 39-60.
- Maloney, W.A. (1995), *Euro Awakenings: Water Supply Representation in Europe*, in Greenwood (a cura di) (1995b), pp. 143-157.
- Marin, B. e R. Mayntz (1991a), *Introduction: Studying Policy Networks*, in Marin e Mayntz (a cura di) (1991b), pp. 11-24.
- Marin, B. e R. Mayntz (a cura di) (1991b), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a. M., Campus Verlag & Westview Press.
- Marsh, D. (1998), *The Utility and Future of Policy Network Analysis*, in D. Marsh (a cura di), *Comparing Policy Networks*, Buckingham and Philadelphia, Open University Press, pp. 185-196.
- Marsh, D. e R.A.W. Rhodes (a cura di) (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Mayntz, R. (1993), *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in A. Héritier (a cura di), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 39-56.
- Mazey, S. e J. Richardson (a cura di) (1993), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press.
- McLaughlin, A. (1995), *Automobiles: Dynamic Organization in Turbulent Times?*, in Greenwood (a cura di) (1995b), pp. 172-182.
- Müller, W.C. (1985), *Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft*, in P. Gerlich, E. Grande e W.C. Müller (a cura di), *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien, Böhlau, pp. 135-224.
- Pedler, R.H. e M.P.C.M. Van Schendelen (a cura di) (1994), *Lobbying the European Union*, Aldershot, Dartmouth.
- Rhodes, R.A.W. e D. Marsh (1992), *New Directions in the Study of Policy Networks*, in «European Journal of Political Research», n. 1-2, pp. 181-205.
- Risse, T., M.G. Cowles e J. Caporaso (di prossima pubblicazione), *Eu-*

- ropeanization and Domestic Change: Introduction*, in T. Risse, M.G. Cowles e J. Caporaso (a cura di), *Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY, Cornell University Press.
- Scharpf, F.W. (a cura di) (1993), *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt a. M., Campus Verlag & Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1996), *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter e W. Streeck (a cura di), *Governance in the European Union*, London, Sage, pp. 15-39.
- Schmidt V.A. (1996), *Loosening the Ties that Bind: The Impact of European Integration on French Government and its Relationship to Business*, in «Journal of Common Market Studies», n. 2, pp. 224-254.
- (1997), *European Integration and Democracy: The Differences among Member-States*, in «Journal for European Public Policy», n. 1, pp. 128-145.
- (1999), *National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration*, in Kohler-Koch e Eising (a cura di) (1999), pp. 155-172.
- Schmitter, P.C. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, in «Review of Politics» n. 1, pp. 85-131.
- (1981), *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in Berger (a cura di) (1981), pp. 287-327.
- (1996), *Neo-corporatism and the Consolidation of Neo-Democracy*, 8th International Conference on Socio-Economics (12-14 luglio), Ginevra.
- Schmitter, P.C. e G. Lehmbruch (a cura di) (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/London, Sage.
- Streeck, W. e P.C. Schmitter (a cura di) (1985), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London, Sage.
- Streeck, W. e P.C. Schmitter (1991), *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in «Politics and Society», n. 2, pp. 133-165.
- (1994), *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, in Eichener e Volzkwow (a cura di) (1994a), pp. 171-215.
- Tálos, E. (1993), *Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft*, in Tálos (a cura di) (1993), pp. 11-34.
- (1999), *Sozialpartnerschaft: Zwischen Entmystifizierung und Anpassungsberausforderungen. Ein Resumee*, in Karlhofer e Tálos (a cura di) (1999), pp. 277-298.
- Tálos, E. e G. Falkner (1996), *Österreich in der EU: Erwartungen – Gegenwart – Perspektiven*, in E. Tálos e G. Falkner (a cura di) *EU Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven*, Wien, Manz, pp. 287-312.

- Tálos, E., K. Leichsenring e E. Zeiner (1993), *Verbände und politischer Entscheidungsprozeß – am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik*, in E. Tálos (a cura di), *Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells*, Wien, Verlag für Gesellschaftskritik, pp. 147-186.
- Traxler, F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations*, in C. Crouch e F. Traxler (a cura di), *Organized Industrial Relations: What Future?*, Hants/Avebury, Aldershot, pp. 3-20.
- (1996), *Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch*, in «Wirtschaft und Gesellschaft», n. 1, pp. 13-33.
- Traxler, F. e P.C. Schmitter (1995), *The Emerging Euro-Polity and Organized Interests*, in «European Journal of International Relations», n. 2, pp. 191-218.
- Unger, B. (1999), *Österreichs Wirtschaftspolitik: Vom Austro-Keynesianismus zum Austro-Liberalismus?*, in Karlhofer e Tálos (a cura di), pp. 165-190.
- Waarden, F.V. (1992), *Dimensions and Types of Policy Networks*, in «European Journal of Political Research», n. 1-2, pp. 29-52.
- Wallace, H. e A. Young (a cura di), *Participation and Policymaking in the European Union*, London, Oxford University Press.