



il Mulino

La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea

Author(s): FRITZ W. SCHARPF and Marco Giuliani

Source: *Stato e mercato*, AGOSTO 1986, No. 17 (2) (AGOSTO 1986), pp. 175-216

Published by: Società editrice Il Mulino S.p.A.

Stable URL: <http://www.jstor.com/stable/24649447>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Società editrice Il Mulino S.p.A. is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Stato e mercato*

JSTOR

FRITZ W. SCHARPF

La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea

Introduzione

In filosofia politica il governo viene giustificato, rispetto all'anarchia, come una soluzione volta al miglioramento delle probabilità di controllo intenzionale del destino attraverso il conseguimento collettivo di obiettivi (inclusa la protezione rispetto alle minacce) che andrebbero oltre le possibilità dell'azione individuale. La stessa logica dell'efficacia giustificerebbe l'ampliamento delle dimensioni del governo ogni volta che il conseguimento di obiettivi, o la difesa rispetto a minacce, fossero aiutati dai maggiori spazi di azione e dalle maggiori risorse di unità più ampie.

Tuttavia, sull'altro piatto della bilancia, la logica della legittimazione democratica favorirebbe unità di governo più piccole, all'interno delle quali una maggiore omogeneità di preferenze permetterebbe alle scelte collettive di approssimare con maggior precisione le scelte individuali aggregate. È anche stato sostenuto che un mondo formato da piccole unità di governo, non produrrebbe la maggior parte delle minacce alla sicurezza rispetto alle quali le unità di governo più ampie devono fornire protezione (Kohr, 1978).

La ricerca del grado ottimale di governo, alla luce dell'evidente *trade-off* fra la maggior efficacia delle unità più ampie e la maggiore legittimità delle unità più piccole, è l'oggetto di sofisticate speculazioni nei campi della *Public Choice*, del Federalismo Fiscale e della Scienza Politica (Breton, Scott, 1978; Kirsch, 1977; Mueller, 1979; Oates, 1972; Olson, 1969; Ostrom, 1984; Rothenberg, 1970; Tullock, 1969; Ylvisaker, 1959). Storicamente, certo, fu lo Stato-Nazione che, durante il

STATO E MERCATO / n. 17, agosto 1986

diciannovesimo secolo e l'inizio del ventesimo, sembrò fornire l'equilibrio più adeguato: ampio e ricco di sufficienti risorse da far fronte alla maggior parte delle minacce esterne, era anche abbastanza omogeneo al suo interno da facilitare l'accettazione delle scelte collettive. In verità, la storia delle unificazioni nazionali nel diciannovesimo secolo, così come quella della disintegrazione degli imperi multi-nazionali nel ventesimo secolo, suggeriscono che l'«identità» nazionale fu un determinante più potente del grado di «autorità» di governo prevalente a quel tempo rispetto alla maggiore omogeneità delle comunità sub-nazionali o alle maggiori risorse di potere delle unità politiche sovranazionali (Sharpe, 1985).

Tuttavia, dopo il 1945, l'autorità politica dello stato nazionale sembrò aver perso molto della sua pretesa di ottimalità. Essendo state salvate per la seconda volta dal disastro militare dagli Stati Uniti, la maggior parte delle nazioni europee scelsero di rinunciare alle proprie rivendicazioni di autosufficienza militare in favore di una alleanza guidata dall'America. Allo stesso tempo, il recupero dell'economia europea, non solo dai danni provocati dalla guerra ma anche dalla precedente frammentazione del mercato internazionale, sembrò richiedere la creazione di un più vasto «mercato comune», almeno all'interno dell'Europa Occidentale.

Per gli «europeisti» convinti, ovviamente, ciò rappresentava solo l'inizio. Essi speravano in, e lavoravano per, una Europa Occidentale politicamente unita che sarebbe di nuovo stata capace di mantenere il controllo su ciò che la riguardava, in un mondo dominato da «superpotenze» militari ed economiche. In queste speranze essi erano incoraggiati dalle teorie integrazioniste nelle scienze sociali, che si aspettavano comunicazioni più strette fra i paesi membri ed un effetto di *spill over* delle istituzioni europee con funzioni specifiche, capace di generare la spinta politica necessaria ad una sempre maggiore e profonda integrazione sociale e politica (Deutsch *et al.*, 1957; Haas, 1958). Quindi, la NATO e la CEE furono viste unicamente come i primi passi sulla strada di «una unione più completa» modellata sul sistema federale degli Stati Uniti d'America.

Trent'anni più tardi, la NATO è rimasta nient'altro che un'alleanza difensiva sotto l'incontrastata egemonia degli Stati Uniti, anche se, come tale, ha avuto un notevole successo rispetto ai suoi stessi standards.

La Comunità Europea, dall'altro lato, ha allargato il suo

ambito territoriale dagli originali sei, a dodici stati membri, ed ha ampliato le sue responsabilità ben oltre le funzioni specifiche attribuitele dal trattato originale. Di fatto, esiste una notevole pressione per una ulteriore espansione di funzioni in aree come la politica industriale, la politica delle tecnologie, la politica delle comunicazioni e la politica monetaria, dove la Comunità è spinta ad assumere responsabilità di governo (e di finanziamento) per le quali lo stato nazionale è divenuto troppo piccolo.

Nondimeno bisogna dire che la Comunità Europea, a differenza della NATO, sembra caratterizzata da scarsa auto-soddisfazione per i risultati raggiunti, e invece, da un diffuso senso di delusione, frustrazione e malessere generale. Il «Mercato Comune», senza dubbio, sta funzionando, più o meno efficacemente, come una *unione doganale nel settore industriale*, limitando le tendenze protezionistiche dei paesi membri in cambio di un aumentato protezionismo della Comunità stessa. In politica industriale, comunque, il relativo successo dell'iniziativa comune nel campo aerospaziale è dovuto principalmente ad una collaborazione esterna alle istituzioni comunitarie, mentre gli sforzi della Comunità di ammortizzare il declino di settori industriali ormai obsoleti sono severamente criticati come economicamente inefficienti. Alcuni utili programmi quali il Fondo Regionale ed il Fondo Sociale, sono ridicolmente sottofinanziati rispetto ai problemi che si suppone debbano risolvere, mentre in altri campi il trasferimento di poteri regolativi a livello europeo ha avuto come maggiore effetto quello di frustrare le più aggressive iniziative nazionali di controllo dell'inquinamento o di protezione del consumatore. Ma ciò che più importa, comunque, è che il nucleo centrale dell'integrazione europea, la Politica Agricola Comune, è ormai universalmente considerato un enorme fallimento. La PAC è riuscita a produrre immensi surplus agricoli a spese dei consumatori e dei contribuenti europei. Questi devono pagare due volte: per i prezzi dei prodotti alimentari, molto più alti della media del mercato mondiale, e per gli enormi sussidi necessari all'acquisto, immagazzinamento e liquidazione della produzione eccedentaria. Nonostante tutto questo, la PAC non è stata in grado di assicurare redditi accettabili per le famiglie dei piccoli contadini europei, né ha mantenuto il suo primo e principale obiettivo di garantire prezzi comuni in un mercato comune europeo per prodotti agricoli.

Quindi, se ci sono effetti di *spill over* come risultato dell'integrazione di funzioni, essi sarebbero più probabilmente negativi. Le controversie sui contributi britannici, che quasi fecero naufragare la Comunità, furono strettamente legate agli effetti perversi della Politica Agricola Comune, e lo stesso vale per i conflitti di bilancio con il Parlamento Europeo. Un conflitto aperto, è vero, potrebbe favorire la politicizzazione di tematiche europee e quindi, in definitiva, una ulteriore integrazione politica (Schmitter, 1969). Ma è difficile credere che la partecipazione estremamente bassa di votanti alle ultime elezioni europee possa essere letta come l'espressione di una vigorosa richiesta politica di maggiore integrazione, piuttosto che come un voto di sfiducia rispetto alla Comunità.

Allo stesso tempo, comunque, la Comunità Europea non sta solo «tirando avanti». Le elezioni dirette per il Parlamento Europeo, finalmente accettate negli anni '70, possono non avere ottenuto la mobilitazione politica sperata, ma sono pur sempre un simbolo di consolidamento istituzionale. Nonostante gli acuti conflitti d'interesse, la Gran Bretagna è ancora all'interno della Comunità, mentre Spagna e Portogallo sono infine stati ammessi. Il Sistema Monetario Europeo non solo è sopravvissuto a dispetto di molti pronostici, ma è attualmente considerato il nucleo di una valuta comunitaria che potrebbe proteggere le economie dell'Europa Occidentale dalle fluttuazioni del dollaro statunitense e dalla attrazione esercitata dai suoi tassi d'interesse.

In breve, la storia della Comunità Europea non ha mantenuto le speranze dei politici «europeisti» e dei teorici «neo-funzionalisti», di processi dinamici di approfondimento ed estensione dell'integrazione di funzioni, culminanti in uno stato federale europeo. D'altro canto, nonostante tutte le delusioni e le frustrazioni, l'iniziativa europea ha dimostrato molta più elasticità e capacità di recupero di quanto la scuola «realista» di relazioni internazionali ed i promotori, politici e studiosi, di una *Europe des patries* avrebbero supposto. Paradossalmente, la Comunità Europea appare essere divenuta proprio quel «livello intermedio stabile fra la cooperazione fra nazioni esistente e la nascita di una nuova nazione» che Stanley Hoffmann (1966, p. 910) riteneva impossibile.

Sarebbe suggestivo poter ascrivere il paradosso dell'integrazione europea — frustrazione senza disintegrazione e capacità di recupero senza progresso — alle casualità storiche o all'in-

tervento di alcuni potenti individui. Tenterò invece di sostenere in questo articolo che il malessere europeo può essere spiegato come la conseguenza di un preciso modello di scelte politiche sotto determinate condizioni istituzionali. Questo modello, conosciuto col nome di «trappola della decisione congiunta» («*joint-decision trap*»), è stato da noi identificato nel meccanismo istituzionale di relazioni fra *Länder* e Stato federale in Germania Occidentale. Io credo possa essere dimostrato che condizioni istituzionali simili stanno producendo, nella Comunità Europea, modelli decisionali simili.

Due modelli di federalismo

Ciò che i politici e gli scienziati sociali «europeisti» avevano in mente quando immaginavano i processi di integrazione che avrebbero potuto portare ad una «Europa Unita», era un sistema federale strutturato sul modello americano. Tuttavia, ciò che poi venne realizzato furono ordinamenti istituzionali corrispondenti maggiormente alla tradizione del federalismo tedesco. La differenza fondamentale fra i due modelli è spesso fraintesa nella letteratura anglo-americana sul federalismo, che tende a ridurre la variante tedesca a poco più di una mimetizzazione di una centralizzazione *de facto* (Wheare, 1960). Anche William Riker, che pur ha riconosciuto le caratteristiche peculiari del modello tedesco (1964, p. 123), trova difficile inserirlo nel suo schema concettuale che classifica i sistemi federali rispetto al peso relativo delle sfere di autorità indipendente, del governo centrale e degli stati membri.

Infatti, non viene riconosciuta la possibilità che l'autorità possa essere allocata, in un gioco a somma zero, ad uno o all'altro livello di governo, ma possa invece essere condivisa da entrambi (Johnson, 1973, pp. 98-137). È questo ciò che distingue il modello federale tedesco da quello americano, pur essendo certo presente anche negli Stati Uniti una discreta dose di condivisione dell'autorità (come suggeriscono le immagini del *marble-cake* o del *picket fence*). In ogni caso, le differenze a livello costituzionale permangono significative.

In ambedue i modelli, i poteri del governo centrale sono limitati e gli stati membri (gli *States* o i *Länder*) continuano ad esercitare competenze «originarie», legittimate da elezioni democratiche. Tuttavia, nel modello americano, l'autorità del

governo centrale deriva interamente dalle elezioni dirette del Presidente e di entrambe le Camere, ed il governo federale può contare sulle proprie infrastrutture amministrative a livello regionale e locale quando ciò sembra utile. In altre parole, il governo federale, nell'esercizio delle proprie funzioni, è formalmente indipendente dai governi dei singoli stati americani e quindi le funzioni assunte dallo stesso sono effettivamente nazionaliste. Qualunque condivisione di funzioni possa esistere, essa ha origine del tutto volontaria e può essere rovesciata dal governo federale, come dimostrano le successive ondate del «Nuovo Federalismo».

Nel modello tedesco invece, solo una delle due camere della legislatura federale (il *Bundestag*) è eletta direttamente dalla popolazione, mentre l'altra (il *Bundesrat*) rappresenta i governi dei *Länder*. In pratica, tutta la normativa federale necessita di maggioranze concordi sia al *Bundestag* che al *Bundesrat* e dipende perciò dal consenso accordato dai governi dei *Länder*. Oltre a ciò, i poteri esecutivi del governo federale sono decisamente limitati, dovendo fare affidamento sui servizi amministrativi dei *Länder* per la attuazione della maggior parte della legislazione federale. D'altro canto però, le entrate di ambedue i governi, quello federale e i *Länder*, sono solitamente determinate dalla legislazione fiscale federale, che impone severe limitazioni alla libertà d'azione finanziaria dei *Länder* e dei governi locali. In breve, l'esercizio della maggior parte delle funzioni di governo nella Germania Occidentale è condiviso dal governo federale e dai governi dei *Länder*. Più specificamente, per gli scopi di questo articolo, i governi dei *Länder* hanno una parte significativa nell'esercizio di molte importanti funzioni del governo federale.

Sono queste le caratteristiche che permettono di comparare il federalismo tedesco alla Comunità Europea. Bisogna anche dire che, persino all'apice dell'entusiasmo politico per l'integrazione europea, negli anni '50, una unione europea sulla falsariga del modello federale americano non sarebbe mai stata realisticamente possibile. La Comunità fu creata dall'azione dei governi nazionali proprio quando la loro esistenza non era più considerata precaria (come invece era stata nel periodo immediatamente successivo alla guerra). La motivazione potenzialmente più rilevante per riunirsi in una federazione, la difesa comune, era già soddisfatta dall'organizzazione separata dell'alleanza NATO sotto l'egemonia statunitense. Ciò

che rimase fu la spinta verso un'integrazione economica (Scitovsky, 1958; Balassa, 1962) che non bastava certo a convincere i singoli governi nazionali della necessità di un suicidio istituzionale. Pur riconoscendo i vantaggi di un mercato comune europeo, essi erano altrettanto consci dei propri interessi a mantenere il massimo controllo possibile sulla sostanza, la direzione e la velocità dei futuri passi verso l'integrazione politica.

La supremazia del controllo nazionale si rispecchia nella autorità estremamente limitata del Parlamento Europeo, nonostante esso sia ora eletto direttamente, e nel fatto che l'autorità della Commissione, quale organo esecutivo della Comunità, non derivi né dal Parlamento, né da elezioni dirette. Il centro decisionale è rimasto invece nel Consiglio dei Ministri, che rappresenta i governi nazionali, e nei periodici incontri al vertice del Consiglio Europeo. In ambedue questi organi, ha prevalso il principio del consenso unanime per tutte le questioni importanti, fornendo così ad ogni governo membro un efficace potere di veto su tutte le decisioni politiche europee contrarie ai propri interessi. Inoltre, la Comunità Europea è priva di proprie infrastrutture amministrative a livello regionale e locale, dovendo così interamente contare, per l'esecuzione delle politiche, sui governi membri. E, ovviamente, alla Comunità non è stato conferito il potere di riscuotere direttamente le tasse, dipendendo così, dal punto di vista fiscale, principalmente dalle tariffe doganali e dai contributi provenienti dal gettito dell'IVA dei singoli paesi (Groeben, Mestmäcker, 1974; Wallace, Wallace, Webb, 1977).

Ovviamente, le istituzioni europee sono abbastanza diverse da quelle del federalismo tedesco, e la Comunità Europea è certamente molto più debole rispetto ai suoi Stati membri di quanto lo sia il governo federale tedesco rispetto ai *Länder*. Nonostante ciò, i meccanismi istituzionali sono sufficientemente simili da suggerire che le difficoltà all'integrazione europea possano essere chiarite facendo riferimento ad alcuni dei problemi del federalismo tedesco che sono stati oggetto d'indagine più sistematica. Il parallelismo fra istituzioni europee e tedesche appare particolarmente calzante per quelle aree di decisione congiunta che sono state aggiunte piuttosto tardi (nel 1969) alla pre-esistente struttura della costituzione federale tedesca. In questi settori, oggetto di studi empirici e teorici conosciuti sotto il nome di *Politikverflechtung* (Scharpf, Reissert, Schna-

bel, 1976; 1977; 1978; Hesse, 1978; Schultze, 1982; Benz, 1985), il processo decisionale federale opera nel rispetto della regola dell'unanimità presente, come si è visto, anche a livello europeo. È qui che è stata per la prima volta identificata la «trappola della decisione congiunta».

Le decisioni congiunte e la patologia delle politiche pubbliche

Il contributo dei meccanismi istituzionali ai fallimenti sostanziali del processo di formazione delle politiche nella Germania Ovest e nella Comunità Europea può essere messo in relazione a due semplici e rilevanti condizioni:

- 1) le decisioni del governo centrale dipendono direttamente dal consenso accordato dai governi membri;
- 2) il consenso accordato da quest'ultimi deve essere unanime o quasi unanime.

L'esperienza tedesca suggerisce decisamente che la prima condizione può implicare automaticamente la seconda e che, quindi, l'unanimità si sviluppa anche in assenza della sua necessità formale. Questo potrebbe non accadere se il numero dei governi membri fosse estremamente elevato (aumentando così i costi di transazione di un accordo unanime), oppure se il governo centrale fosse autorizzato a negoziare separatamente accordi bilaterali con ogni governo membro. Tuttavia, quando si tratta di negoziati multilaterali all'interno di un piccolo gruppo di governi su regolamentazioni uniformi valide per ciascuno di essi, l'unanimità sembra essere una regola razionale da seguire per partecipanti orientati ad evitare il rischio. Anche se nei singoli casi essi potrebbero ricavare maggiori vantaggi da decisioni prese a maggioranza (Everling, 1980, p. 221). Nondimeno, è utile distinguere fra due diversi aspetti delle «decisioni congiunte»: il loro carattere inter-governativo e la regola dell'unanimità.

L'importanza dell'aspetto inter-governativo diviene chiara quando si comparano la rappresentazione degli interessi regionali nel senato statunitense e nel *Bundesrat* tedesco: in ambedue i casi, la distribuzione territoriale degli interessi della società è enfatizzata a spese di altri tipi di interessi multidimensionali (e a spese dell'ideale rousseauiano della «volontà generale»). Ma mentre i senatori degli Stati Uniti rappresentano idealmente solo gli interessi dei loro elettori (mediati dal loro

stesso interesse alla ri-elezione), il *Bundesrat* rappresenta anche (o meglio, principalmente) lo specifico interesse istituzionale dei governi dei *Länder*. È per questo che l'*Interesse des Staates an sich selbst* di Claus Offe (1975, p. 13 e segg.) [N. d. T. «Interesse dello stato a se stesso»] rientra due volte nel processo politico del governo centrale: come *input* e come *withinput*, per dirla con Easton (1965, p. 54 e segg.). Ci si potrebbe quindi aspettare che la *policy* formulata da un sistema decisionale congiunto risulti meno rispettosa degli interessi degli elettori e più sensibile rispetto a quelli del governo, e alla «convenienza burocratica», di quanto non avvenga in uno stato unitario o nel modello americano di federalismo (Tullock, 1965; Niskanen, 1971). Comunque è più importante che questi interessi di governo non sono affatto «rappresentati» in senso stretto. Essi sono invece i partecipanti diretti del processo decisionale centrale. In questo senso, ciò che abbiamo è un sistema di democrazia diretta «partecipata», senza alcuna garanzia di considerazione dell'interesse generale tramite delegati non vincolati che, da Edmund Burke in avanti, è stata sottolineata dalle teorie del governo rappresentativo (Scharpf, 1970). Quindi, per quanto riguarda gli interessi istituzionali dei governi membri, non esiste nessuna delle «generalizzazioni del sostegno» che Talcott Parsons (1967, pp. 231-234) riteneva necessarie per il mantenimento di un governo efficace in democrazia. Nei sistemi decisionali congiunti, il governo centrale non è né libero di rispondere creativamente alle domande esterne, né di anticipare il consenso futuro; le sue azioni sono determinate direttamente dagli interessi immediati dei governi membri.

Tuttavia, esistono importanti differenze: mentre le decisioni della Comunità Europea sono interamente determinate dal risultato delle negoziazioni fra i governi membri, il governo federale tedesco ha una identità politica propria, così come risorse e capacità tattiche e strategiche proprie. Esso non può adottare e attuare efficaci politiche pubbliche senza il consenso dei *Länder*, ma può progettare e perseguire strategie di contrattazione contro il *Bundesrat*, cosa che la Comunità Europea non può certo fare rispetto al Consiglio dei Ministri o al Consiglio Europeo.

D'altro canto, il governo federale tedesco deve pagare un prezzo per questo suo maggior grado di autonomia: pur essendo in grado di contrattare con i singoli *Länder* sulle politiche

che ritiene essenziali all'interesse nazionale (o alla propria sopravvivenza politica), deve pur sempre ottenere il loro consenso. A volte può essere possibile costruire delle soluzioni «a somma positiva» di per sé attraenti anche per i *Länder*; più spesso, però, le proposte politiche originarie devono diluirsi in compromessi sulla sostanza. E se il governo federale volesse insistere sui propri obiettivi, dovrebbe spesso ottenere il sostegno per le politiche nazionali acquistandolo, a spese di un continuo miglioramento della posizione istituzionale e finanziaria dei *Länder*. Quindi, proprio come gli imperatori del Sacro Romano Impero furono costretti a utilizzare sia i loro possedimenti dinastici sia, alla fine, gli stessi privilegi imperiali, per acquisire e mantenere la lealtà dei principi vassalli, così anche il governo federale tedesco ha visto ridursi la quota totale delle sue entrate fiscali dal 53% nel 1970, al 48% nel 1983 (BMF, 1985). Siccome non ci fu, ovviamente, una riduzione corrispondente delle responsabilità federali, il volume totale dei debiti federali aumentò dal 54% delle spese nel 1970 al 105% nel 1980, mentre i debiti dei *Länder* aumentarono, nello stesso periodo, solo dal 62% al 76% delle spese (Simert, Wagner, 1981, p. 455). La Comunità Europea, che è interamente composta dai suoi governi membri, non poté essere sfruttata nello stesso modo.

Ma quali sono le conseguenze della dimensione intergovernativa per la sostanza delle politiche pubbliche? Sembra esistere una chiara correlazione tra l'esistenza di programmi congiunti e la tendenza all'aumento delle spese al di là del livello che sarebbe politicamente accettabile in uno Stato unitario. Questa tendenza sembra essere diretta conseguenza di calcoli «razionali» dei costi finanziari e dei benefici politici ad ogni livello di governo. Se supponiamo che gli eletti siano sensibili alle pressioni dei gruppi d'interesse a tutti i livelli di governo, e che quest'ultimi siano capaci di presentare domande ed esercitare pressione a tutti i livelli, allora i benefici politici associati alle risposte positive alle esigenze dei gruppi d'interesse si riprodurranno ad ogni livello, anche se queste risposte sono fornite da un programma congiunto. D'altro lato, se un programma è anche finanziato collegialmente, i costi si ridurranno proporzionalmente per ogni livello di governo. A paragone delle decisioni prese dai singoli governi, le decisioni congiunte hanno un rapporto costi-benefici politicamente più attraente.

Detto crudamente: si possono acquistare più voti con meno soldi.

Le condizioni presupposte da questo modello si avvicinano molto a quelle esistenti in Germania Ovest, dove i governi a livello locale, regionale e federale dipendono da elezioni dirette, i gruppi d'interesse sono attivi a tutti i livelli e i programmi congiunti hanno regole di finanziamento parziale che coinvolgono almeno due e solitamente tutti e tre i livelli di governo. In questo contesto, il calcolo separato di costi e benefici ad ogni livello suggerirebbe un aumento relativo delle spese nei programmi congiunti, a discapito di programmi finanziati interamente da un singolo livello di governo. Interviste da noi realizzate in Germania mostrano che i partecipanti attivi ai processi di formazione delle politiche sono perfettamente consapevoli di questi meccanismi — il che spiega come mai le coalizioni verticali composte da gruppi d'interesse, politici e burocrati specializzati in determinati campi siano del tutto unanimi, nonostante altri disaccordi interni, nel difendere lo status privilegiato del loro settore come uno dei programmi congiunti.

Cosa dire però della Politica Agricola Comune (PAC), dove almeno due delle condizioni assunte sopra sembrano non valere? Primo, non esistono regole di finanziamento parziale nell'area chiave delle sovvenzioni ai prezzi, e le spese risultano quindi essere tutte a livello europeo. In secondo luogo, malgrado l'elezione diretta del Parlamento Europeo, è impossibile interpretare la PAC come la risposta di politici a livello europeo orientati a massimizzare il consenso elettorale. A differenza del modello tedesco in cui tutti i livelli di governo traggono vantaggio dai programmi congiunti, sembra che la Comunità Europea debba sopportare l'intero costo della Politica Agricola Comune senza ricavarne alcun beneficio politico.

È ovvio però, che sono i politici nazionali e non quelli europei a determinare le scelte della PAC. Ed i loro calcoli costi-benefici sono sicuramente abbastanza diversi. Se distinguiamo, per una maggiore chiarezza, fra i calcoli degli specialisti di questa particolare politica e quelli dei politici con interessi più generali (diciamo i ministri nazionali dell'agricoltura da una parte e quelli finanziari dall'altra), i primi vedono la Politica Agricola Comune come un bene completamente gratuito di cui hanno un incentivo a massimizzare la produzione, mentre l'interesse dei secondi sembra dipendere più che altro

dal saldo del rapporto finanziario tra il loro paese e la CEE. I paesi beneficiari netti hanno sicuramente meno ragioni per obiettare alla crescita della PAC di quelle che hanno i paesi con un bilancio costi-benefici negativo. È quindi l'accondiscendenza o la resistenza dei paesi contribuenti netti, la Repubblica Federale Tedesca e la Gran Bretagna, che spiegano la crescita della Politica Agricola Comune.

Per la maggior parte del periodo trascorso dall'inizio della PAC a metà degli anni '60, non vi è stata alcuna resistenza alla sua crescita. I tedeschi erano consci, e lo sono tuttora (Höhen, Horzetzky, 1984), del fatto che dovevano accettare la PAC come corrispettivo all'esistenza di un mercato comune per i prodotti industriali che favoriva le esportazioni tedesche. Essi sapevano anche che gli alti prezzi vigenti all'interno della PAC, che sono la causa principale della sovrapproduzione e quindi dell'aumento delle erogazioni, sono stati adottati proprio in seguito alle loro insistenze, per proteggere i redditi medi dei contadini tedeschi. L'unico paese quindi, che avrebbe potuto avere un interesse finanziario a limitare la Politica Agricola Comune, era in realtà fra i suoi sostenitori iniziali, anche se per ragioni completamente diverse dagli incentivi e dalle limitazioni interne alla struttura di decisione.

È certamente vero che i tedeschi, come tutti, hanno ampiamente sottostimato la dinamica di sostegno dei prezzi-sovrapproduzione-aumento dei sussidi nell'agricoltura europea, ma quando la compresero erano già stati catturati da un avviato sistema decisionale basato sul principio dell'accordo unanime. È proprio questo l'argomento che dobbiamo trattare ora.

L'unanimità è solitamente considerata come la regola decisionale più adeguata all'individualismo metodologico delle teorie di *Public Choice*. Se le decisioni collettive dipendono dal consenso volontario di tutti i membri della comunità, allora devono anche soddisfare il criterio teorico di benessere dell'ottimo paretiano (Buchanan, Tullock, 1962, pp. 85-86). Difficoltà potranno sorgere solo in seguito all'aumento dei costi di transazione in comunità numerose, oppure a causa delle dirompenti conseguenze del «voto strategico», quando cioè i membri sono tentati di nascondere le loro effettive preferenze per beni pubblici in modo da ottenere concessioni per quanto riguarda l'allocazione dei costi (Buchanan, 1975, p. 41 e segg.). Dato però il numero relativamente ristretto di governi membri e la relativamente elevata trasparenza dei loro interessi (istituzionali ed

elettorali), nel federalismo tedesco e nella Comunità Europea nessuno di questi problemi dovrebbe risultare decisivo.

Tuttavia, ciò che i teorici di *public choice* hanno solitamente trascurato è l'importanza della condizione di *default* o *reversion rule*, recentemente sottolineata da Elinor Ostrom (1984). Le implicazioni della regola dell'unanimità (come di ogni altra regola decisionale) sono cioè criticamente dipendenti da che cosa succederà nel caso non venga raggiunto un accordo. Di solito si assume implicitamente che, in mancanza del raggiungimento di un accordo su una decisione, non esisterà alcuna regola collettiva e gli individui rimarranno liberi di perseguire i propri scopi con i propri mezzi. Sfortunatamente, queste assunzioni benevole sono vevoli per i sistemi decisionali congiunti solo nella fase di formazione del «contratto costituzionale», quando cioè il sistema viene istituito per la prima volta. In questo caso è difficile che venga raggiunto un accordo, a meno che ogni parte coinvolta non ritenga le soluzioni congiunte più vantaggiose dello status quo di decisioni separate. Le parti che non hanno interesse nelle decisioni congiunte, o sceglieranno di restarne al di fuori, oppure dovranno essere sedotte da compensazioni esterne. L'accordo originale sarà quindi probabilmente nell'interesse di tutti i partecipanti, il che può spiegare il generale clima di soddisfazione, entusiasmo ed ottimismo presente nei primi anni sia dell'integrazione europea sia del processo decisionale congiunto in Germania Ovest.

La condizione di *default* cambia però quando non si tratta più di singole decisioni, ma di un sistema permanente di decisioni congiunte nel quale è preclusa l'opzione di «uscita». In questo caso, la mancanza di un accordo comporta probabilmente il proseguimento delle politiche comuni pre-esistenti, più che il ritorno alla «base nulla» dell'azione individuale. In un ambiente dinamico, le implicazioni per la qualità sostanziale delle politiche sono evidenti: al mutare delle circostanze le politiche divengono, con ogni probabilità, sub-ottimali anche rispetto ai loro principi originali. Tuttavia, in caso di regola dell'unanimità, esse non possono essere né abolite né modificate fino a quando sono ancora preferite anche da un solo membro.

Quindi, la relazione fra unanimità ed ottimo paretiano enfatizzata dai teorici di *public choice* sembra essere ristretta solo a decisioni in un'unica battuta¹. Viceversa, in un sistema deci-

¹ Formalmente, certo, il criterio paretiano potrebbe anche essere applicato

sionale permanente, l'unanimità è con ogni probabilità associata al deterioramento dell'integrazione fra politica pubblica ed ambiente esterno — a meno che non esistano meccanismi di formazione del consenso molto potenti.

Il problema è anche più serio nel caso venga eliminata la libertà di azione individuale anche nelle aree in cui non esiste una politica rispetto alla quale vi sia stato un precedente accordo. Evidentemente, questa non è necessariamente una caratteristica dei sistemi decisionali congiunti: le costituzioni federali solitamente consentono la «competenza concorrente» degli stati membri se la legislazione federale non ha già provveduto ad «occupare» il campo in oggetto. Ma se i sistemi decisionali congiunti si costituiscono specificamente per regolare gli effetti esterni delle politiche dei singoli membri, o per instaurare un reale mercato comune, allora il campo è già necessariamente occupato (Weiler, 1982). Questo, d'altro canto, significa che i governi membri non potranno trattare individualmente i problemi pressanti, anche nel caso che la Comunità non riesca a raggiungere un accordo su una effettiva soluzione.

In breve, i sistemi decisionali congiunti sono doppiamente vulnerabili rispetto alle conseguenze di un mancato accordo: essi possono essere incapaci di raggiungere un accordo effettivo e possono anche perdere le capacità d'azione indipendenti dei singoli governi membri. Come conseguenza, è possibile diminuisca la loro capacità globale di risolvere i problemi, sicuramente rispetto ad uno stato unitario di dimensioni e risorse simili, ma forse anche rispetto a stati più piccoli e con minori risorse ma liberi di agire individualmente senza restrizioni. Tutto dipende perciò dalla capacità dei sistemi permanenti di decisione congiunta di creare, mantenere ed adattare il consenso sulle loro politiche, a dispetto degli interessi, degli obiettivi e delle percezioni inevitabilmente divergenti e a dispetto del cambiamento altrettanto inevitabile delle circostanze.

al cambiamento politico in un sistema decisionale permanente. Ma le sue implicazioni teoriche si perdono quando le politiche pubbliche vengono imposte contro le reali preferenze della maggior parte dei membri.

«Soluzione di problemi» e «contrattazione» nelle decisioni congiunte

Ovviamente, raggiungere un effettivo accordo è sempre problematico (persino Robinson Crusoe potrebbe avere difficoltà nel prendere una decisione). Nella teoria delle decisioni, ci si è però resi conto che la natura del problema, come la sua difficoltà intrinseca, varia sistematicamente a seconda delle modalità attraverso cui deve essere raggiunto l'accordo. Una dimensione di queste modalità è definita dalle regole decisionali applicabili (decisioni unanimi, a maggioranza oppure unilaterali/gerarchiche). L'altra dimensione è definita dall'orientamento prevalente dei partecipanti e dalle strategie che si suppone adottino per influenzare un risultato.

Non esiste, sino ad ora, un accordo sulla terminologia: March e Simon (1958) prendono in esame differenti «processi di risoluzione dei conflitti», Richardson (1982) si richiama a differenti «stili nel *decision-making*», mentre Bonoma (1976) propone di distinguere fra differenti «sistemi di potere». Sembra tuttavia esistere un elevato accordo sostanziale sulle distinzioni effettivamente sottese a queste diverse etichette: la classificazione di March e Simon (1958, p. 129 e segg.) di «soluzione di problemi», «persuasione», «contrattazione» e «politica», si sovrappone con quella di Olsen (1982) «soluzione di problemi», «contrattazione», «mobilitazione» e «contrapposizione». Appare anche possibile mettere in relazione l'analisi di Bonoma (1976) sui «sistemi di potere bilaterali», «misti» e «unilaterali» e l'enfasi posta da Bühl (1984) sugli orientamenti dominanti rispetto ai «valori», agli «interessi» o al «potere», con queste classificazioni del *decision-making* maggiormente orientate al processo.

Per gli scopi presenti adotterò la generica definizione di Richardson di «stile decisionale» ed una tripartizione in «risoluzione di problemi», «contrattazione»² e «contrapposizione»³. In termini molto generali, ciascuno di questi «stili» può essere caratterizzato da specifici orientamenti rispetto ai valori e da specifiche strategie sanzionatorie: la «risoluzione di pro-

² Ciò ignora la sottile distinzione di March e Simon fra gli aspetti cognitivi e quelli normativi di un comune orientamento rispetto ai fini.

³ Il trattamento separato che fa Johan Olson della fase di mobilitazione rispetto a quella di conflitto non è, per i nostri scopi, così rilevante.

blemi» dall'appello a valori comuni («solidaristici») e dal ricorso all'ostracismo ed all'esclusione quali sanzioni collettive definitive; la «contrattazione», dall'appello agli interessi individuali di tutti i partecipanti necessari e dall'uso di incentivi; la «contrapposizione» dall'appello agli interessi degli individui o delle coalizioni dominanti, e dal ricorso al potere ed alla coercizione come sanzioni ultime.

Chiaramente, queste definizioni sono analiticamente indipendenti dalle regole decisionali che prescrivono o la «unanimità», o la «maggioranza», o l'approvazione «unilaterale/gerarchica» per il concreto raggiungimento delle decisioni. L'indipendenza analitica non preclude però l'esistenza di una interdipendenza sostanziale. Ovviamente, la «contrapposizione» all'interno della regola di maggioranza non è la stessa cosa della «contrapposizione» in caso di una regola di unanimità. Per ogni caso, quindi, è la specifica combinazione di stile decisionale e regola decisionale che determinerà la capacità del sistema decisionale di raggiungere un effettivo accordo su scelte politiche collettive.

Ritornando, dopo questo esercizio di chiarificazione concettuale, ai problemi di risoluzione di conflitti e di formazione del consenso in sistemi di decisione congiunta che operano sotto la regola dell'unanimità, si potrebbe considerare la «contrapposizione» come il meno promettente degli stili decisionali. Come i riformatori tedeschi nel campo dell'educazione hanno dovuto imparare a loro spese, non ha senso scontrarsi con certi attori se alla fine si dipende dal loro assenso. Difatti, Gerhard Lehmruch (1976) ha lucidamente fondato la sua incisiva analisi delle dinamiche politiche del federalismo tedesco durante la coalizione socialista-liberale sull'idea che c'era una contraddizione fondamentale tra la politica di contrapposizione adottata dal governo federale rispetto all'opposizione parlamentare, ed il bisogno manifesto di ottenere il consenso di tutti i partiti nel *Bundesrat* per tutte le principali iniziative politiche. D'altro canto, la contrapposizione in caso di regola dell'unanimità, è un gioco estremamente asimmetrico, e non c'è nessun motivo di supporre che i partiti d'opposizione devono essere stati in egual misura insoddisfatti dei risultati ottenuti.

Più in generale, la «contrapposizione» nel caso di regola dell'unanimità appare essere estremamente utile per i partecipanti interessati al mantenimento dello *status quo* (o che esigono il massimo delle concessioni per acconsentire ai cambia-

menti). Sono i promotori del cambiamento i più dipendenti dal raggiungimento di un accordo, e quelli che hanno altresì le maggiori probabilità di essere sconfitti nel caso prevalga lo stile decisionale della contrapposizione. Ed anche in questo caso esistono delle differenze a seconda che sia disponibile o meno l'opzione «uscita», ed a seconda che essa possa essere utilizzata come una minaccia credibile. Nel federalismo tedesco, l'uscita è solitamente preclusa per programmi regolativi, ma singoli *Länder* possono optare di non entrare in determinati programmi a finanziamento ripartito. Nella Comunità Europea, comunque, la «secessione» continua ad essere una concreta opzione politica a cui ci si può appellare in caso di strategie di contrapposizione. Charles de Gaulle e Margaret Thatcher sono stati capaci di ottenere in questo modo significativi mutamenti di politica. Ovviamente, la minaccia di secessione può non valere nello stesso modo per tutti i paesi membri, e la sua credibilità può risultare abbastanza bassa nel caso di nazioni il cui interesse economico ed il cui attaccamento politico sono notoriamente elevati. Nel complesso, quindi, la «contrapposizione» è certamente lo stile decisionale meno promettente per cambiamenti di politica o riforme istituzionali nel caso di sistemi decisionali congiunti. Per raggiungere qualsiasi progresso, bisogna agire all'interno di una cornice di «contrattazione» o di «risoluzione di problemi», nella quale non è più possibile cortocircuitare l'esigenza del consenso unanime e così imporre soluzioni.

Di questi, la «contrattazione» sembra essere lo stile decisionale meno esigente e, quindi, più solido. Esso si basa sull'assunzione che i partecipanti perseguano il proprio interesse individuale, e che il consenso possa essere ottenuto solo se la sua utilità prevista sia, per ogni singolo partecipante, almeno altrettanto alta dell'utilità prevista in caso di mancata cooperazione (Nash, 1950). Dall'altro lato, la «risoluzione di problemi» nella sua forma pura si fonda sull'esistenza di una funzione di utilità comune e sull'irrilevanza dell'interesse individuale nel prendere decisioni — o perché gli interessi individuali sono soverchiati dall'interesse comune, o perché essi vengono effettivamente neutralizzati da dispositivi istituzionali che separano il perseguimento degli obiettivi comuni dalla distribuzione dei costi e dei benefici. Inoltre, mentre il disaccordo può essere un risultato totalmente accettabile nella «contrattazione», lo stesso non vale per la «risoluzione di problemi» ove l'impegno comune rispetto ad un fine collettivo delegittimerebbe un comporta-

mento apertamente non-cooperativo. Ciò non significa che il consenso sia ottenuto con più facilità; i contrasti sulla definizione corretta dell'obiettivo comune, o sulle strategie più appropriate da adottare, possono essere più aspri e possono creare più divisioni rispetto alla ricerca di compromessi accettabili da tutti al tavolo della contrattazione (Bonoma, 1976, p. 510).

Bisogna sottolineare altri due punti. In primo luogo che la distinzione fatta fra «contrattazione» e «risoluzione di problemi» non è logicamente legata alla differenza fra giochi a somma zero e giochi a somma diversa da zero. Certo, nel prototipo di situazione di scambio analizzato da Nash, si arriva ad una contrattazione solo nel caso che le valutazioni individuali dei beni negoziati siano sufficientemente diverse da permettere ad entrambe le parti di aumentare le rispettive utilità. Viceversa, i conflitti a somma zero per la distribuzione di risorse scarse sono forse risolvibili meglio nello stile «risoluzione di problemi», tramite il ricorso a norme e valori comuni e, forse, all'aggiudicazione, più che nel puro stile «contrattazione», ove coloro che sono stati esclusi dall'originale distribuzione dei vantaggi non possono rivalersi in alcun modo.

In secondo luogo, esattamente come venne scoperto che i «giochi misti», in cui convivono elementi di situazioni a somma zero e di situazioni a somma positiva, sono più importanti nel mondo reale di entrambi i tipi puri (Bachrach, Lawler, 1980), così esiste un'ampia zona in cui, nei processi decisionali reali, «contrattazione» e «risoluzione di problemi» si sovrappongono. Tuttavia, la distribuzione empirica dei due stili decisionali può essere altamente asimmetrica. Mentre, nella pratica, la «contrattazione» allo stato puro sembra essere abbastanza frequente, è improbabile che esistano molte interazioni del tipo «risoluzione di problemi» che non siano mescolate ad un comportamento di «contrattazione». Quindi, gli stili decisionali possono evolversi e modificarsi nel tempo su un continuum che ha come estremi i due stili individuati, ma è possibile che le loro dinamiche abbiano un unico punto di equilibrio stabile, quello situato sul polo della «contrattazione».

Nel discutere questa ipotesi è necessario distinguere fra interessi «collettivi» ed interessi individuali «prodotti congiuntamente». Mentre è probabile che relazioni di scambio basate sul puro interesse dei singoli partecipanti si sviluppino in una rete stabile di mutua dipendenza al cui interno ognuno anticiperà e

rispetterà gli interessi istituzionali dei propri partners (Scharpf, 1978), ciò non comporta necessariamente interazioni diverse dalla «contrattazione». Lo stesso vale per la cosiddetta «cooperazione fra egoisti» individuata da Axelrod (1981) grazie alla simulazione al computer delle interazioni presenti nel dilemma del prigioniero ed in situazioni reali strutturate allo stesso modo (Axelrod, 1984). Il dilemma del prigioniero, dopo tutto, è uno di quei «paradossi della razionalità» in cui calcoli rigidamente egoistici portano risultati sub-ottimali proprio in termini di interesse individuale. Ciò che è stato scoperto, seguendo i lavori teorici nel campo dell'evoluzione biologica (Trivers, 1971; Dawkins, 1976), è l'esistenza di una determinata strategia («Tit for Tat»), cooperativa ma della quale non si può approfittare, che funziona talmente bene iterando il gioco per un lungo periodo, da sbaragliare completamente le strategie concorrenti. Quindi la cooperazione elimina il «paradosso» e permette ai partecipanti di ritornare al perseguimento razionale dei propri interessi.

Ciò che è necessario allo stile decisionale della «risoluzione di problemi» è un orientamento rispetto ad interessi, valori e norme comuni distinti dai singoli interessi dei partecipanti (Bonoma, 1976, p. 507 e segg.) che, per questo, riescono a raggiungere un accordo volontario anche quando i sacrifici in termini di interesse proprio non sono immediatamente compensati da «pagamenti esterni» o da «accordi globali». Solo quando questo risulta possibile, vi è una buona probabilità che sistemi decisionali permanenti operanti nel rispetto della regola dell'unanimità possano evitare la «trappola della decisione congiunta».

L'emergere di questi orientamenti comuni può radicarsi in un sincero altruismo — un sentimento umano che non può certo essere escluso dall'individualismo metodologico (Sen, 1977; Elster, 1979, p. 141 e segg.) ma che difficilmente avrà un ruolo rilevante nelle interazioni fra governi, a differenza che in quelle fra individui. Più significativa può essere la percezione di una «identità» comune definita rispetto ad una omogeneità etnica e culturale e, ancor più rilevante, un evidente «destino» comune (o comuni obiettivi ideologici), o una comune vulnerabilità.

Come ha sottolineato Peter Katzenstein (1985, 1984) è proprio quest'ultima caratteristica che aiuta a spiegare come mai sia più facile ottenere il consenso sulle politiche da parte

degli stati europei più piccoli rispetto a quelli più grandi. Vale la pena evidenziare come la percezione di una vulnerabilità comune non dipenda esclusivamente dall'esposizione a minacce militari o economiche esterne, ma anche dalla viva memoria di conflitti fratricidi interni, come nei casi di Austria e Finlandia — cosa che può spiegare anche il rapido sviluppo di ordinamenti neo-corporativi nella Spagna del dopo-Franco (Perez-Diaz, 1985).

Sfortunatamente, né il federalismo tedesco, né la Comunità Europea sono stati capaci di utilizzare queste percezioni di identità o destino comune durante questa ultima decina d'anni. In Germania, l'ideologia, presente nel dopo-guerra, della *partnership sociale* è stata erosa dall'impatto della recessione mondiale (Vobruba, 1983) mentre lo scontro politico fra partiti durante il periodo della coalizione socialista-liberale ha reso più aspre le divisioni ideologiche all'interno dell'arena politica. Dal canto suo, l'Europa ha certamente approfittato dei traumi di due guerre mondiali. Ma una volta fallita la Comunità Europea di Difesa, i soverchianti problemi di vulnerabilità comune — protezione dalla Germania e protezione dall'Unione Sovietica — furono istituzionalmente affidati alla NATO (e sostanzialmente agli Stati Uniti) e non alla Comunità. Da quasi tutti i punti di vista, invece, l'Europa attuale tende ad attribuire più importanza alle diversità che non alle identità storiche, etniche, culturali ed ideologiche, almeno se le si confronta con i piccoli stati europei che, in alcuni casi, funzionano molto bene sotto le regole di quasi-unanimità tipiche delle democrazie consociative (Lehmbruch, 1967; Lijphart, 1975; Katzenstein, 1984).

Resta da vedere se la «risoluzione di problemi», come stile decisionale, ha qualche possibilità in sistemi decisionali congiunti in cui manca un tradizionale senso di identità comune o una preponderante percezione di vulnerabilità comune. È qui possibile far qualche parallelismo con i precedenti dibattiti sociologici sulla distinzione fra «comunità» e «società» e con la pessimistica ipotesi sostenuta da Tönnies (1963) e Freyer (1964, p. 182), di una erosione unidirezionale delle tradizionali risorse motivazionali della «comunità». Certo, a livello interpersonale le comunità si ricreano in continuazione e lo stesso vale per le moderne industrie, ove esse sono state riscoperte sotto la nuova etichetta di «clans» o proprio col vecchio nome di «comunità» (Ouchi, 1980; Streeck, Schmitter, 1984; Hollingsworth, Lindberg, 1985). Ma è anche vero che lo sviluppo

di norme «comunitarie» o «solidaristiche» fra attori egoisti (che non fanno parte di comunità tradizionali, o che non sono resi «solidali» dalla coscienza della propria vulnerabilità rispetto a conflitti interni) deve essere un processo estremamente delicato e facilmente reversibile.

Questo vale anche nel miglior caso possibile, quando cioè tutti i partecipanti riconoscono che l'iniziativa ha tutte le caratteristiche di un gioco a somma non negativa. La volontà di accettare sacrifici unilaterali a patto che essi non vengano sfruttati ma ricambiati da altri, nel momento in cui se ne presentasse l'occasione, presuppone un elevato grado di fiducia reciproca. Qualora questa non esista in precedenza, ma deve essere costruita nel corso del processo stesso, il grave rischio che si corre è quello di un disaccordo in buona fede sugli scopi e la direzione dell'iniziativa comune, che può facilmente essere interpretato come defezione dallo sforzo comune stesso. Quando questo capita, ogni ritorsione unilaterale non provoca altro che ulteriori sospetti e ritorsioni ancora maggiori, mettendo in moto quella spirale discendente di «tradimento» e «giusta punizione» che Victor Perez-Diaz (1985) ha individuato nel conflitto basco. Quindi, l'esistenza di un deciso impegno morale, ideologico o ideale da parte di tutti i partecipanti diviene una condizione pressoché indispensabile per un graduale sviluppo di norme comuni. Ma, in mancanza di questo impegno non-egoistico, è difficile persino immaginarsi come le interazioni all'interno della comunità possano sollevarsi al di sopra del puro calcolo degli interessi individuali.

In caso di continua crescita economica, cioè nel caso in cui l'iniziativa comune sia chiaramente un gioco a somma positiva profittevole per tutti i partecipanti, esiste qualche speranza di evitare questa «doppia costrizione». Se è possibile raggiungere un accordo su criteri comuni di distribuzione dei benefici e dei costi in presenza di circostanze così favorevoli, esiste qualche possibilità che l'accordo continui a «tenere» anche quando il gioco diventa a somma nulla o negativa.

Sul piano teorico si può sostenere che «regole di lealtà» comunemente accettate possono nascere dalle interazioni di partecipanti completamente egoisti (Baumol, 1982; Runge, 1984). Processi simili di generazione di norme devono essersi verificati anche nel caso del federalismo tedesco e della Comunità Europea, altrimenti anche quel minimo livello di mutuo accomodamento e di adattamento a circostanze mutevoli che di fatto è

stato raggiunto, sarebbe risultato impossibile. Vista però la mancanza di un accordo più profondo sul piano dei valori, degli scopi e delle strategie, ci si può aspettare che queste regole siano relativamente semplici ed «ovvie» nel senso dato da Schelling a questo termine (Schelling, 1960) e, quindi, discretamente rigide a dispetto delle circostanze mutevoli.

Nelle nostre ricerche sulle decisioni congiunte nel federalismo tedesco abbiamo individuato un certo numero di queste regole, e tutte sembrano dipendere dalla logica comune di evitare o minimizzare i conflitti in un contesto di continue divergenze sugli obiettivi (Scharp, Reissert, Schnabel, 1976, p. 62 e segg., pp. 218-235; 1978). La più importante di queste regole, il governo del cambiamento istituzionale, verrà discussa nella prossima sezione. Più pertinenti a questa discussione sono due altre regole, riguardanti la distribuzione dei fondi federali fra i *Länder*. Secondo la prima regola tutti i *Länder* devono potere beneficiare dei fondi federali in misura eguale, rispetto a criteri semplici ed immediati quali, ad esempio, il numero degli abitanti o il numero delle immatricolazioni automobilistiche (per lo stanziamento di fondi per la costruzione di strade). Ma se questa parità non può essere mantenuta, la alternativa è che chi viene penalizzato in termini relativi deve perlomeno conservare le somme ricevute in passato in termini assoluti.

La regola alternativa è ovviamente quella che ci si potrebbe aspettare da una contrattazione individualistica, dove lo *status quo* costituisce la linea di partenza per tutti. La prima regola ha invece una qualche dignità maggiore. Nel diritto e nella filosofia, l'eguaglianza è definita come la misura della giustizia distributiva che dovrebbe essere applicata in mancanza di criteri più pressanti, basati o su necessità diseguali o su contributi diseguali (Noll, 1984, p. 70; Rawls, 1971). Siccome è difficile per i *Länder* tedeschi, in condizioni di competizione fra partiti politici, eterogeneità ideologica e significative differenze di dimensioni, benessere e condizioni economiche, trovare un accordo su una definizione sostanziale dei diversi meriti e delle diverse necessità, non ci si stupisce del fatto che il criterio prevalente di eguaglianza formale nei programmi collegiali in Germania Ovest sia quello della uniformità delle condizioni e della divisione pro-capite. Questa regola non spiega certo, però, la distribuzione altamente diseguale dei contributi e dei benefici fra i paesi membri della Comunità Europea, o nei programmi regionali di sostegno in Germania.

In entrambi i casi fu abbozzato un accordo, almeno in origine, di riconoscimento delle diverse necessità e dei diversi meriti che, nella CEE, si basò presumibilmente sulla fondamentale asimmetria di interessi fra Germania Ovest ed il resto della Comunità. Se i tedeschi erano visti quali i maggiori beneficiari di un mercato comune per i prodotti industriali, era legittimo che dovessero sopportare il peso maggiore nel finanziare la CEE, e che dovessero beneficiare in misura minore dei programmi comunitari. Una giustificazione leggermente diversa si potrebbe basare sul fatto che la Comunità manca proprio di quei meccanismi orizzontali di trasferimento usati per ridurre le ineguaglianze fiscali fra i *Länder* tedeschi ben prima della nascita dei programmi congiunti (Franzmeier, Seidel, 1976). Alcuni programmi CEE, quali il Fondo Regionale ed il Fondo Sociale, potrebbero quindi essere considerati come funzionalmente equivalenti a meccanismi di riequilibrio orizzontale (Reissert, 1979), il che, ovviamente, precluderebbe ogni riferimento alla eguaglianza formale come rilevante criterio di giustizia.

Quando le stesse regole contributive furono applicate alla Gran Bretagna (oppure, attualmente, al Portogallo), ebbero delle conseguenze distributive che gli inglesi considerano certamente ingiuste. Nel rispetto del requisito dell'unanimità, la Comunità era incapace di accordarsi su nuove regole che avrebbero ridefinito il criterio di giustizia alla luce della nuova situazione. Cambiò invece lo stile decisionale, dalla ricerca di soluzioni giuste a contrattazioni «feroci» e persino alla contrapposizione, e fu necessaria la contemporanea minaccia di uscita dalla Comunità da parte inglese e di completo fallimento della Politica Agricola Comune per raggiungere almeno il compromesso *ad hoc* del 1984. Evidentemente, regole di giustizia che derogano dal principio dell'eguaglianza formale sono meno «ovvie», nel senso dato da Schelling a questo termine (1960) e, quindi, più difficili da ridefinire consensualmente in presenza di mutate circostanze. Se esse vengono messe in discussione, il sistema di decisione congiunta più probabilmente regredirà al semplice calcolo degli interessi individuali.

Questo non significa che il consenso, in situazioni simili, diventi impossibile e che i sistemi decisionali congiunti siano inevitabilmente destinati ad auto-distruggersi per stallo totale. In un sistema decisionale permanente, da cui è preclusa l'uscita ed in cui vi è la possibilità per un attore di «occupare il

campo» nel senso sopra visto, le pressioni per il raggiungimento di un qualche tipo di accordo possono essere estremamente forti (Weiler, 1982, p. 49). I termini dell'accordo saranno probabilmente definiti da una logica di «contrattazione», nella quale i benefici fino a quel punto ottenuti tramite la politica divengono il livello minimo al di sotto del quale non si può andare. Nel caso dei programmi di sviluppo regionale in Germania, vennero richiesti ad esempio dei fondi federali aggiuntivi per affrontare i nuovi problemi del declino di alcune aree industriali. In mancanza di un governo federale con risorse indipendenti, o di un governo egemone da sfruttare (Olson, Zeckhauser, 1966), il «*log-rolling*», gli «accordi globali» e «le compensazioni esterne» sono i tipici modi di soluzione dei conflitti in sistemi decisionali che devono affrontare veti multipli (Taylor, 1980).

Dato che in passato è stata riconosciuta una sostanziale «intelligenza della democrazia» nel modello apparentemente analogo di contrattazione proprio del pluralismo americano (Lindblom, 1965; Dahl, 1967), è forse necessario delineare con più precisione quelli che considero gli inconvenienti della «contrattazione» nei sistemi decisionali congiunti. Essi non dipendono principalmente dalla differenza fra «incrementalismo sconnesso» e il concetto eccessivamente ambizioso di «risoluzione sinottica dei problemi» (Braybooke, Lindblom, 1963). Ciò che importa è invece se le analisi (ed i dissensi) relative al miglior modo di raggiungere obiettivi comuni, possano essere effettivamente distinte o meno dal dissenso rispetto alla distribuzione individuale di costi e benefici. Se i partecipanti non hanno fiducia nella giustizia delle regole distributive possono essere tentati, o anche costretti, a legare le questioni distributive a quelle sostanziali. Usando il loro potere di veto su scelte essenziali al fine di migliorare la propria posizione distributiva, contribuiscono agli interminabili mercanteggiamenti sugli accordi globali e sulle compensazioni esterne tipici di tutte le decisioni CEE. Certo, le problematiche distributive sono legittime anche in una «comunità» (nel senso dato da Tönnies), e se esse non possono essere neutralizzate da regole consensuali di giustizia, allora devono, in qualche modo, essere rinegoziate.

Esistono tuttavia molte situazioni decisionali in cui compensazioni adeguate sono impossibili — o perché le perdite sono di natura qualitativa e non quantificabili, o per l'incertezza sulla loro rilevanza ed incidenza futura, o, infine, per il caratte-

re di gioco a somma negativa della situazione decisionale stessa. Il primo caso è di notevole importanza non solo in presenza di un accordo ideologico, ma lo è ancor più quando risultano determinanti considerazioni di «sovranità» nazionale, di «autonomia» dei *Länder*, o di interferenza con le esistenti *routines* burocratiche e reti di interazione. È in tali situazioni che gli imperativi di «non intervento» e di «evitamento del conflitto» hanno il maggior impatto sulla sostanza delle decisioni collegiali in Germania. Gli stessi meccanismi sembrano diminuire la efficacia direttiva delle politiche comunitarie e della loro attuazione (Laffan, 1983). Il secondo caso sembra particolarmente dannoso nella situazione definita da Paul Taylor «trappola dell'interdipendenza» (1980, p. 374 e segg.), in cui, per alcuni partecipanti, i costi di una proposta politica vantaggiosa sono conosciuti e ben definiti mentre i suoi benefici sono vaghi ed incerti. Nel terzo caso, infine, il carattere di gioco a somma negativa dell'intera situazione è sicuramente poco attraente dal momento che i partecipanti stanno contrattando per evitare perdite individuali.

È plausibile che queste difficoltà siano via via aumentate nel corso degli anni '70 col passaggio da condizioni ambientali economiche favorevoli a condizioni ostili (Ziebur, 1982). In tutti e tre i casi, comunque, il risultato è simile: le perdite individuali, dovute ad una scelta di *policy* che sarebbe risultata ottimale dal punto di vista dell'interesse collettivo, non possono essere sufficientemente compensate da pagamenti esterni. In questi casi quindi, la «contrattazione» porterà probabilmente a soluzioni inefficienti e, forse, inefficaci nell'ottenere i vantaggi e nell'evitare le perdite comuni.

Per sintetizzare una linea di ragionamento relativamente complessa ed intricata: l'unanimità è una regola decisionale associabile al raggiungimento dell'ottimo paretiano solo in caso di decisioni immediate. In sistemi decisionali permanenti nei quali l'opzione uscita è preclusa o molto costosa, il mancato raggiungimento di un accordo comporta il proseguimento fallimentare delle vecchie politiche a dispetto delle mutevoli condizioni ambientali. Saranno quindi elevate le pressioni per il raggiungimento di un accordo, la cui sostanza dipenderà però dallo stile decisionale prevalente. Rispetto alla capacità di dare risposte efficaci al mutamento ambientale, lo stile di «contrattazione» è evidentemente meno adeguato di quello di «risoluzione di problemi». Tuttavia, le premesse di quest'ultimo — l'orien-

tamento rispetto a obiettivi, valori e norme comuni — sono difficilmente ottenibili, mentre sono assai facilmente erose in caso di conflitti ideologici, sfiducia reciproca o disaccordo sulla correttezza delle regole distributive.

Così, il ritorno ad uno stile decisionale di «contrattazione» fu caratteristico del federalismo tedesco negli anni '70, e sembra esserlo stato anche per la Comunità Europea a partire dai grandi scontri della metà degli anni '60. Il prezzo che bisogna pagare per questa regressione degli stili decisionali non è semplicemente il prevalere di conflitti distributivi che complicano ogni decisione sostanziale, ma soprattutto la tendenza sistematica ad ottenere soluzioni sub-ottimali. In breve: è la combinazione tra regola del consenso unanime e dello stile decisionale della «contrattazione» a spiegare i fallimenti delle politiche pubbliche basate su decisioni congiunte in Germania ed in Europa.

Le decisioni congiunte e le dinamiche dell'integrazione europea

A questo punto possiamo ritornare ai problemi sollevati nell'introduzione. Come mai, ci siamo chiesti, gli sviluppi reali a partire dalla metà degli anni '60, descritti in precedenza come «frustrazione senza disintegrazione» e «capacità di recupero senza progresso» hanno deluso sia le speranze di una integrazione europea più profonda e più estesa, sia le previsioni di un inevitabile ritorno a relazioni intergovernative fra singoli stati nazionali? La spiegazione, è stato proposto, potrebbe derivare dall'intrinseca logica decisionale presente nel particolare contesto istituzionale della Comunità Europea. Riportando le nostre ipotesi alle due prognosi, ottimistica e pessimistica, rispetto al corso futuro dell'integrazione europea, si possono trarre le seguenti conclusioni.

In primo luogo, il prematuro ottimismo dei teorici neo-funzionalisti dell'integrazione era basato sull'aspettativa che sarebbe emersa una «nuova comunità» politica sovrapposta a quelle pre-esistenti attraverso un graduale spostamento delle lealtà, delle aspettative e delle attività delle élites politiche verso il nuovo centro europeo (Haas, 1958, p. 16). Il meccanismo fondamentale che avrebbe determinato il processo d'integrazione politica fu individuato da Ernst Haas nel concetto di *spill over*. Ciò significava, essenzialmente, che le funzioni decisionali e-

stremamente specifiche presenti a livello europeo avrebbero avuto effetti collaterali su interessi diversi che, a loro volta, avrebbero riorientato le proprie richieste, aspettative e, infine, lealtà, verso il processo politico europeo stesso. Di conseguenza sarebbe cresciuto il sostegno all'integrazione europea fra i gruppi d'interesse ed i partiti politici, mentre i singoli governi si sarebbero resi conto che ulteriori sabotaggi o sotterfugi erano politicamente poco vantaggiosi. Gli accresciuti poteri delle istituzioni europee ed i relativi nuovi effetti di *spill over* avrebbero portato, alla fine, ad una vera comunità politica ed alla accettazione di una autorità federale pienamente sviluppata (Haas, 1958, pp. 3-31, 283-317).

Mentre le successive interpretazioni degli studiosi neo-funzionalisti, comprese quelle di Ernst Haas stesso, sono state più caute e, ultimamente, anche agnostiche nelle loro previsioni (Haas, 1964; 1971; Haas, Schmitter, 1964; Lindberg, 1963; Lindberg, Scheingold, 1970; Schmitter, 1969; 1970; Scheingold, 1970), essi hanno continuato a porre l'accento sulle interazioni fra le decisioni prese a livello europeo e gli interessi, le aspettative, le attività e le lealtà dei gruppi d'interesse, dei partiti politici, dei burocrati e dei politici stessi. In breve, hanno continuato a porre l'accento sulle prospettive e le azioni di una pluralità di élites politiche, più che sugli interessi istituzionali dei singoli governi nazionali che agiscono all'interno dei vincoli posti da particolari meccanismi istituzionali a livello europeo (Bulmer, 1983, p. 353). Come ha detto William Wallace (1982, pp. 64-65): «Il successo dell'approccio neo-funzionalista dipendeva dal fatto che i governi nazionali non si accorgessero del graduale drenaggio della propria linfa vitale verso Bruxelles».

La tendenza a non trattare gli ordinamenti istituzionali come una rilevante variabile indipendente, ma come il risultato di interazioni economiche, sociali e politiche, era ancor più forte nella vecchia scuola funzionalista di organizzazione internazionale, come dimostra l'affermazione di David Mitrany (1975, p. 27) secondo cui «in ultima analisi, la forma di governo, le sue leggi e le sue istituzioni, sono definite e ridefinite dall'incessante flusso delle pressioni sociali comunitarie». La stessa prospettiva non-istituzionale è tipica anche dell'approccio all'integrazione politica in termini di «comunicazione», sviluppato da Karl Deutsch (1953) e dai suoi collaboratori (Deutsch *et al.*, 1957; 1964; Merritt, Russett, 1981).

La rinascita di «relazioni intergovernative» all'interno della Comunità Europea dopo il 1966 (Wallace, Wallace, Webb, 1977, pp. 24-25; Taylor, 1983, pp. 60-92) deluse tutte queste teorie sull'integrazione politica, determinando il sorgere di varie spiegazioni *ad hoc* che pongono l'accento o sul cambiamento delle variabili «di fondo» estranee alla teoria, oppure sull'originalità storica della figura di De Gaulle e del suo intervento personale. Al contrario, e col senno di poi, le mie spiegazioni derivano esplicitamente dall'assunto che «le istituzioni sono rilevanti». Data questa premessa, ho ipotizzato che le due condizioni istituzionali che maggiormente determinano il processo di integrazione europea sono: in primo luogo, il fatto che siano i governi nazionali a prendere le decisioni di livello europeo e, in secondo luogo, il fatto che queste decisioni debbano essere prese unanimemente. La «trappola della decisione congiunta», determinata da queste due condizioni, è responsabile delle patologie delle politiche pubbliche descritte ed analizzate in precedenza.

I sistemi decisionali congiunti però, sono una «trappola» anche in un altro e più importante senso. Essi sono capaci di bloccare ogni ulteriore sviluppo istituzionale. Questa possibilità è stata trascurata dai ricercatori funzionalisti e neo-funzionalisti. Persino William Riker, il più agnostico tra gli studiosi del federalismo (1966), ha ipotizzato che in ogni ordinamento federale debba, infine, vincere o la tendenza alla «centralizzazione», o quella opposta al «decentramento», tenendo come variabile di controllo la «struttura del sistema dei partiti» (Riker, 1964, pp. 6 e segg., pp. 129-136). Mentre il federalismo decentrato è destinato ad un graduale declino, il federalismo centralizzato «diverrà alla lunga più simile a governi unitari ed imperiali» (Riker, 1964, p. 7).

Nel nostro caso non si sta verificando né l'una, né l'altra delle due soluzioni: gli ordinamenti istituzionali del federalismo tedesco sono relativamente stabili, mentre la Comunità Europea sembra essersi saldamente «posizionata a metà strada fra la sovranità nazionale e l'integrazione» (Wallace, 1982, p. 67). Nelle nostre ricerche sulle decisioni prese congiuntamente nel federalismo tedesco abbiamo scoperto, credo, il meccanismo che perpetua lo *status quo* istituzionale: è la priorità politica accordata alla risoluzione di problemi sostanziali rispetto alle riforme istituzionali.

Per tutti gli anni '70, il governo federale tedesco ha dovuto

affrontare gli urgenti problemi dell'inflazione e della disoccupazione, che sembravano richiedere una azione più massiccia a livello nazionale; azione che, comunque, dipendeva dalla collaborazione dei *Länder*. Nonostante che la maggioranza del *Bundesrat* fosse composta da governi di *Länder* controllati da partiti in opposizione alla coalizione socialista-liberale prevalente nel governo federale, la collaborazione non fu mai negata a priori. Se questo fosse avvenuto, la legittimità della posizione di veto del *Bundesrat* sarebbe forse divenuta una tematica politica della massima importanza, cosa che avrebbe potuto rafforzare le forze centraliste. Nella realtà, i *Länder* furono sempre pronti al compromesso sulle politiche sostanziali, mentre il governo federale era troppo pressato politicamente per rifiutare i compromessi offertigli. In questo processo, tuttavia, la posizione istituzionale dei *Länder* veniva continuamente migliorandosi.

Così lo spostamento delle risorse fiscali dal livello federale ai *Länder* accadde proprio nel decennio in cui il governo federale fu più attivo ed intervenne maggiormente. Nello stesso periodo i *Länder* acconsentirono ripetutamente all'ampliamento delle responsabilità sostanziali del governo federale, ma aumentarono anche il proprio controllo sull'esercizio di queste responsabilità. Per evitare questo controllo, il governo federale avrebbe dovuto provocare uno scontro diretto con i *Länder* su problematiche istituzionali. Ma sotto la pressione di problemi urgenti, non fu mai disposto a rischiare il blocco completo del processo di decisione congiunta nella vaga speranza di migliorare la propria posizione istituzionale nel lungo termine. Agendo come una «macchina a massimizzazione locale» (Elster, 1979, p. 4 e segg.), il governo federale contribuì a stringere le corde che riducevano la sua stessa capacità d'azione.

La situazione nella Comunità Europea è anche più unilaterale. In mancanza di un governo europeo con una base politica popolare propria, tutte le possibilità di trasformazione istituzionale sono interamente determinate dai singoli interessi istituzionali dei governi nazionali. Anche i governi che con più vigore sostengono politiche europee attive e d'espansione, preferiscono evitare di compromettersi quando si tratta di rinunciare ai propri poteri di veto. Viceversa, gli «europeisti riluttanti» fra i governi membri, sono più intenzionati ad accettare compromessi sfavorevoli su politiche sostanziali, che a indebolire il proprio controllo sulla sostanza delle decisioni future. Come conseguenza si è avuta l'espansione delle competenze della Co-

munità, e il diritto comunitario ha raggiunto l'efficacia dell'ordinamento legale di uno stato federale — ma il prezzo è stato «un sempre più stretto controllo nazionale sui processi decisionali» (Weiler, 1982, pp. 46-47).

A questo proposito, l'istituzione del Consiglio Europeo dovrebbe essere interpretata come il simbolo della cresciuta rilevanza delle scelte politiche europee e come un tentativo di affermare il controllo dei «generalisti» politici a livello nazionale sulle alleanze verticali degli specialisti delle singole politiche che dominano sia nel Consiglio dei Ministri, sia nella Commissione Europea. Ma ciò significa solo che in futuro saranno probabilmente i capi dei singoli governi nazionali e non i ministri a rafforzare il proprio controllo sul processo di *policy-making* a livello europeo (Bulmer, 1983).

Se fosse necessaria una ulteriore prova di quanto sostenuto, essa è fornita dal rapporto provvisorio della «Commissione Dooge», richiesto dal Consiglio Europeo per proporre riforme istituzionali capaci di promuovere una «sincera unità politica» attraverso la costituzione di «istituzioni democratiche efficaci». La Commissione propone difatti la regola della maggioranza nelle decisioni del Consiglio Europeo — ma con eccezioni importanti e la possibilità di veto per i paesi che ritengono siano in gioco i loro «interessi vitali». Più importante, però, è il fatto che non vi è nessun tentativo di rendere la Commissione Europea meno dipendente dai singoli governi nazionali. Come si può prevedere, comunque, l'autorità del Consiglio Europeo verrebbe rafforzata nei confronti della Commissione a spese del Consiglio dei Ministri (Bollettino n. 11, 1984, pp. 114-120).

Sulla base dell'esperienza tedesca, ci si potrebbe aspettare che persino un alleggerimento formale della regola dell'unanimità non determini, in pratica, grandi differenze. Sin tanto che saranno i governi nazionali a prendere le decisioni europee, è probabile che continui a prevalere l'interesse comune a mantenere intatti i poteri di veto (Everling, 1980). Da questo punto di vista, tutte le speranze neo-funzionaliste sul fatto che i processi d'apprendimento avrebbero condotto ad una trasformazione istituzionale sembrano essere state malriposte. Il «gruppo di trasformazione» (Piaget, 1973, p. 14; Deutsch, 1977, p. 23) di un sistema di decisione congiunta non sembra includere l'autotrasformazione in un sistema più semplice basato su vincolanti decisioni maggioritarie. Oppure, come ha fatto una volta notare Helmut Schmidt riferendosi al federalismo tedesco:

«Ogni tentativo di riformare una costituzione complessa può solo aumentarne la complessità».

Se questo è vero, risultano bloccati o quantomeno decisamente indeboliti due dei meccanismi cruciali di *spill over* che, secondo la teoria neo-funzionalista, avrebbero dovuto creare una pressione politica esterna volta ad una maggiore integrazione. In primo luogo, il riorientamento degli interessi economici, sociali e politici in direzione europea permane incompleto. Fino a quando le decisioni europee continueranno ad essere prese dai governi nazionali, anche gli interessi che esse toccheranno saranno mediati dagli stessi governi. Certo, i gruppi d'interesse agiranno anche a livello europeo, ma in ultima istanza dovranno sempre convincere i governi nazionali. Di conseguenza, le specifiche definizioni nazionali degli interessi e delle ideologie di partito verranno mantenute e si rafforzeranno, invece di fondersi in associazioni d'interesse europee (Averyt, 1976) ed in partiti politici europei. A questo proposito, la tendenza verso la segmentazione degli interessi e delle ideologie, per così dire implicita negli stati federali, a confronto con quelli unitari (Kirsch, 1984, p. 122), è anche più pronunciata fra gli stati membri della Comunità. Per la stessa ragione, non c'è motivo d'aspettarsi un trasferimento delle richieste, delle aspettative e delle lealtà delle élites politiche dal livello nazionale a quello europeo.

In secondo luogo, non c'è nessun motivo per supporre che la «frustrazione degli obiettivi» porti ad una «politicizzazione» e, in definitiva, ad una ridefinizione degli obiettivi stessi ed alla «trascendenza» ad un più alto livello di integrazione politica (Schmitter, 1969, p. 164). Se la stretta ferrea dei governi nazionali e del principio di unanimità non può essere spezzata, la logica decisionale delle istituzioni europee continuerà a riprodurre le patologie discusse in precedenza. Oltre un certo punto, l'exasperazione e la frustrazione politica, dovute alla inefficienza ed alla poca elasticità del *policy-making* europeo, così come alla sua incapacità strutturale a reagire in modo creativo alle crisi, possono non portare tanto a nuove richieste di «una unione più perfetta», quanto al cinismo ed alla indifferenza (Slater, 1982) o alla rinnovata ricerca di rimedi nazionali, seppur imperfetti e limitati, a problematiche che la Comunità non riesce a risolvere.

Come è avvenuto per le politiche intergovernative in Germania Ovest, il moto dinamico in direzione di una maggiore

integrazione europea è stato probabilmente rallentato e, forse, invertito, non tanto dalla forza ideologica del nazionalismo o dell'ostruzionismo di un Charles De Gaulle o di una Margaret Thatcher, quanto dalla logica decisionale patologica presente nei suoi meccanismi istituzionali fondamentali.

Come mai, allora, la Comunità non s'è già disintegrata da tempo? Come nel caso del federalismo tedesco, una spiegazione adeguata della sua continua capacità di recupero deve considerare due livelli d'interesse: quello sostanziale e quello istituzionale.

A livello sostanziale, è chiaro che almeno alcuni dei vantaggi previsti dalle teorie economiche sull'integrazione si sono effettivamente realizzati. Ciò vale più per i vantaggi della «integrazione di mercato» che per quelli della «integrazione delle politiche» (Pelkmans, 1980), ovvero, più per l'integrazione «negativa» che per quella «positiva» (Taylor, 1980, pp. 384-385). Siccome però non è certo, persino nel settore industriale, se il mercato comune possa essere mantenuto in assenza di un impegno efficace verso politiche comuni (di riequilibrio) in aree quali il Fondo Sociale, il Fondo Regionale e la Politica Industriale, probabilmente i due aspetti non possono essere separati. Più in generale: nella misura in cui le politiche congiunte si occupano, seppur inadeguatamente, di problemi reali non affrontabili a livello degli stati membri, questi problemi rimarrebbero semplicemente irrisolti se dovesse venire smantellato il sistema di decisione collegiale.

Rispetto a questi timori, non basta porre in evidenza che non tutti i problemi di politica economica possono essere affrontati al livello comunitario (Ziebur, 1982), oppure che alcuni piccoli paesi europei al di fuori della Comunità (Svizzera, Austria, Finlandia, Svezia e Norvegia) hanno avuto, nel complesso, risultati migliori durante la recessione mondiale degli anni '70 di quanto abbiano fatto paesi simili all'interno della Comunità (Danimarca, Olanda, Belgio ed Irlanda). Dato che tutti i paesi esterni prima accennati dipendono dalle esportazioni industriali verso la Comunità, essi possono semplicemente comportarsi da *free-riders*, approfittando dell'esistenza di un mercato comune e di una politica commerciale comunitaria relativamente liberale nel settore industriale. D'altra parte, i paesi esportatori di beni agricoli quali Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo hanno avuto ogni incentivo a far parte della Comunità per evitare le barriere protezionistiche della

Politica Agricola Comune. Quindi, l'appello all'integrazione economica rimane vivo, ed è anzi rinforzato, almeno per la sinistra europea, dal rendersi conto che l'internazionalizzazione del mercato dei capitali ha distrutto ogni speranza di politiche keynesiane di pieno impiego a livello nazionale (Pelkmans, 1980, pp. 344-345; Scharpf, 1985). Purtroppo, se la mia interpretazione della «trappola della decisione congiunta» è corretta, anche le speranze di un «keynesismo europeo» sono probabilmente futili.

A livello istituzionale, la Comunità è inequivocabilmente sostenuta dagli interessi propri delle alleanze verticali dei *policy specialists*: i gruppi d'interesse, i ministri nazionali e le commissioni parlamentari, nonché il nutrito gruppo formato dai burocrati, i politici e i *lobbyists* specializzati che operano a livello europeo. Essi approfittano della disponibilità di risorse addizionali e di nuovi punti d'accesso ai processi di decisione per esercitare così l'influenza o l'ostruzionismo, che è la loro ragione d'essere. Ovviamente devono anche occuparsi della frustrazione politica della propria clientela o elettorato, dovuta agli esiti sub-ottimali o persino controproducenti delle politiche europee. Come nel federalismo tedesco, però, l'effetto potenzialmente dirompente della frustrazione politica è in gran parte neutralizzato dall'estrema dispersione della responsabilità nei sistemi a decisione congiunta (Scharpf, Reissert, Schnabel, 1976, p. 18 e segg., p. 236 e segg.).

Calcoli costi-benefici di carattere simile, tendono a rendere stabile la Comunità dal punto di vista dei politici nazionali non-specialisti — capi di governo, ministri delle finanze e commissari parlamentari di bilancio — se i loro paesi sono fra i beneficiari netti del bilancio comunitario. I contribuenti netti, invece, si trovano intrappolati in un sistema decisionale permanente, la cui direzione possono sperare di cambiare in modo significativo solo a rischio di distruggere o abbandonare la Comunità. Come è già sottolineato in precedenza, queste strategie di contrapposizione raramente funzionano per paesi i cui interessi nella Comunità, ed il cui legame con la stessa, sono notoriamente molto forti. Quindi, l'esistenza della Comunità non sarà in pericolo fintanto che i saldi passivi rispetto al bilancio CEE saranno concentrati sui paesi che verrebbero maggiormente penalizzati, sia in senso economico che politico, dalla eventuale dissoluzione della Comunità e, in particolare, dalla disintegrazione del mercato comune.

È possibile ora sintetizzare la «trappola della decisione congiunta» con maggiore precisione: essa è un meccanismo istituzionale i cui prodotti politici hanno una tendenza intrinseca (non casuale) alla sub-ottimalità, sicuramente a confronto delle potenzialità politiche di un governo unitario di pari dimensioni e risorse. Ciononostante, tale meccanismo rappresenta un «massimo locale» nei calcoli costi-benefici di tutti i partecipanti che potrebbero avere la forza di modificarlo. Se questo è vero, i sistemi decisionali congiunti non hanno alcun modo «graduale» per potersi trasformare in un ordinamento istituzionale a maggiore potenziale politico. Per essere efficace, il cambiamento istituzionale dovrebbe essere di vasta scala, implicando così l'accettazione di perdite nel breve termine da parte di molti, se non di tutti i partecipanti: Questo è improbabile che avvenga, anche se non impossibile (Elster, 1979). Certo, il sistema potrebbe essere scosso dal suo attuale equilibrio da un intervento esterno o da un drammatico peggioramento delle sue prestazioni, che metterebbe in crisi la «ottimalità locale» dei partecipanti cruciali. Quindi, ciò che ho descritto non è un mondo deterministico, anche se la logica della «trappola della decisione congiunta» costituisce l'approssimazione più stretta del determinismo strutturale che possa solitamente riscontrarsi nelle scienze sociali.

Alcuni tentativi di generalizzazione

Da quando per la prima volta abbiamo presentato le nostre analisi di *Politikverflechtung*, ci siamo posti, come del resto hanno fatto i nostri critici, il problema della loro generalizzabilità. Abbiamo cercato di sottolineare la specificità del caso storico da cui derivavano le nostre conclusioni (Scharpf, 1978a) ma, nondimeno, abbiamo cercato di formularle quali proposizioni valide universalmente.

Visto che questo articolo sostiene l'utilità dell'applicazione di quelle stesse proposizioni alla spiegazione dell'esperienza europea, è forse giunto il momento di ammettere la finora celata presunzione d'aver scoperto la logica decisionale universale connessa a determinati «modelli» (nel senso dato a questo termine da Von Hayek, 1967) di meccanismi istituzionali, e di offrire alcuni suggerimenti speculativi su altre potenziali aree di applicazione.

Chiaramente, la «trappola della decisione congiunta» non ri-

guarda tutte le situazioni in cui una decisione viene *de facto* presa unanimemente, neppure se si escludono (come si deve fare) tutti gli accordi che si risolvono in un unico incontro. Inoltre bisogna forse escludere tutte quelle associazioni permanenti nelle quali l'opzione uscita è estremamente facile, o perché i benefici attesi hanno un valore marginale per coloro che ne fanno parte, oppure perché possono essere facilmente ottenuti da fonti diverse.

Sembra inoltre corretto escludere le associazioni nelle quali non può esistere tensione fra interessi collettivi ed individuali, in quanto questi ultimi sono complementari e di minor costo rispetto ai benefici forniti dall'associazione. In questa categoria sono comprese le «cricche», i clubs ed i consorzi commerciali.

Di più difficile esclusione od inclusione sono le organizzazioni in cui gli interessi dei membri sono in parte complementari ed in parte conflittuali, ma dove i partecipanti si aspettano che ciascuno persegua unicamente il proprio interesse individuale. Molti tipi di relazioni verticali durature fra fornitori e clienti rientrano in questa categoria, così come gli accordi commerciali orizzontali e la «libera contrattazione collettiva» fra imprenditori e sindacati. Includerei qui anche la già accennata «cooperazione fra egoisti» in caso di lunghe iterazioni del dilemma del prigioniero ed in situazioni reali dalla logica simile. A mio parere, le diverse situazioni comprese in questa categoria non forniscono tests probanti per l'ipotesi della «trappola della decisione congiunta»: mentre un osservatore esterno potrebbe individuare potenziali interessi «comuni» e quindi i vantaggi dello stile «risoluzione di problemi», i partecipanti possono avere ottimi motivi per definire i propri rapporti in termini di pura «contrattazione». Essendo esattamente dove vogliono essere, non li si può certo definire «in trappola».

Ma anche se limitassimo la discussione a sistemi permanenti di decisione congiunta, in cui è preclusa l'opzione uscita, in cui gli interessi «comuni» hanno una valenza normativa distinta da, anche se non necessariamente superiore a, gli interessi individuali dei partecipanti, ed in cui la «soluzione di problemi» sarebbe lo stile decisionale più efficiente, abbracceremmo un campo d'analisi sempre troppo vasto.

La «soluzione di problemi», dopo tutto, è uno stile decisionale che si incontra spesso in situazioni in cui formalmente le decisioni sono prese sulla base di regole gerarchiche o di maggioranza, nonostante possa esistere, per scopi pratici, una

unanimità *de facto*. Può essere proprio questo il segreto del loro successo: un «management partecipativo» (in quanto distinto da un «management liberista») può probabilmente avvantaggiarsi della creatività e dell'intelligenza dei suoi impiegati, proprio perché le tendenze disgreganti sono controllate dall'autorità gerarchica che ha ceduto alcune, ma non tutte le sue funzioni. Analogamente, si potrebbe sospettare che le «democrazie consociative» ed anche il «pluralismo» di stile americano, non si comporterebbero così bene se le minoranze ostinate non dovessero fare i conti con la possibilità che la regola formale della decisione a maggioranza possa pur sempre essere invocata contro di loro. L'equilibrio precario della «soluzione di problemi» e la tendenza ad un ritorno allo stile «contrattazione», si manifestano quindi con maggior chiarezza nei sistemi decisionali congiunti, nei quali una unanimità di fatto non è sostenuta dalla possibilità formale di prendere delle decisioni unilateralmente o per maggioranza (o dalla chiara preponderanza di un partecipante egemone).

Anche all'interno di queste limitazioni, apparentemente così strette, permane un vasto campo di istituzioni per le quali pare plausibile che valga la logica della «trappola della decisione congiunta». L'auto-governo dell'università (in mancanza di un preside forte) potrebbe essere un esempio, le comuni legalizzate di occupanti abusivi a Berlino Ovest (legati alle loro case dal denaro impiegato nella ricostruzione) potrebbe essere un altro. E così anche i rapporti personali o d'affari, le collaborazioni fra imprese, le coalizioni politiche, le alleanze militari, gli ordinamenti «neo-corporativi» ed una vasta gamma di reti inter-organizzative permanenti. In tutti questi casi è possibile uno scontro fra un interesse comune riconosciuto e l'interesse individuale dei partecipanti; essi potrebbero essere avvantaggiati da uno stile decisionale di «soluzione di problemi» se solo riuscissero, in qualche modo, a neutralizzare i conflitti distributivi. In tutti questi esempi si può anche notare la presenza di una spinta entropica verso la «contrattazione». Allo stesso tempo, dovrebbero tutti avere difficoltà nell'adottare una regola decisionale (gerarchica o di maggioranza) che permetta di evitare proprio questa spinta entropica a spese di un controllo collettivo sulla sostanza delle decisioni.

Sarà quindi possibile valutare la validità dell'ipotesi qui proposta sotto una ampia gamma di condizioni istituzionali. Più interessante, dal mio punto di vista, è l'opportunità fornita da

questi studi empirici di individuare con maggior precisione quei fattori, all'interno di sistemi decisionali congiunti, capaci di influenzare il cambiamento di stile decisionale dalla «contrattazione» alla «soluzione di problemi» e viceversa.

In un mondo sempre più interdipendente, ogni meccanismo o strategia che possa aiutare ad evitare la «trappola della decisione congiunta» riveste un considerevole interesse pratico e teorico.

[traduzione di Marco Giuliani]

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Averyt, W. F. jr. (1976), *Agricultural Interest Groups in the European Community: The Comité des Organisations Professionnelles Agricoles*, Ph. D. Yale University.
- Axelrod, R. (1981), The Emergence of Cooperation among Egoists, in *American Political Science Review*, n. 75, pp. 306-318.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Bachrach, S. B., Lawler, E. J. (1980), *Power and Politics in Organizations*, London: Jossey-Bass.
- Balassa, B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, London: George Allen and Unwin.
- Baumol, W. J. (1982), Applied Fairness Theory and Rationing Policy, in *American Economic Review*, September.
- Benz, A. (1985), *Föderalismus als dynamisches System*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bonoma, T. V. (1976), Conflict, Cooperation and Trust in Three Power Systems, in *Behavioral Science*, n. 21, pp. 499-514.
- Braybrooke, D., Lindblom, C., E. (1963), *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, New York: The Free Press.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. (1975), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bühl, W. L. (1984), Die Dynamik sozialer Konflikte in katastrophen-theoretischer Darstellung, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, pp. 641-666.
- Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 11, 1984.
- Bulmer, S. (1983), Domestic Politics and European Community Policy Making, in *Journal of Common Market Studies*, n. 21, pp. 349-363.
- Dahl, R. H. (1967), *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago: Rand McNally.
- Dawkins, R. (1976), *The Selfish Gene*, Oxford: Oxford University Press.
- Deutsch, K. (1953), *Nationalism and Social Communication: An Inquiry*

- into the Foundations of Nationality*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Deutsch, K., Burell, S. A., Kann, R. A., Lee, M., Lichtermann, M., van Wageningen, R. W. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, K., Jacob, P. E., Teune, H., Toscano, J. V., Wheaton, W. L. C. (1964), *The Integration of Political Communities*, Philadelphia: Lipincott.
- Deutsch, K. (1978), National Integration. Some Concepts and Research Approaches, in *Jerusalem Journal of International Relations*, n. 2, pp. 1-29.
- DIW (1984), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, EG-Haushalt und -Agrarpolitik, in *DIW Wochenbericht* 40/84, pp. 497-501.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Dunsire, A. (1978), *Implementation in a Bureaucracy*, Oxford: Martin Robertson.
- Easton, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Elster, J. (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies of Rationality and Irrationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Everling, U. (1980), Possibilities and Limits of European Integration, in *Journal of Common Market Studies*, n. 18, pp. 217-228.
- Franzmeyer, F., Seidel, B. (1976), *Überstaatlicher Finanzausgleich und Europäische Integration*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Frey, B. S. (1977), *Moderne Politische Ökonomie*, München: Piper.
- Freyer, H. (1964), *Soziologie als Wirklichkeitswissenschaft*, Stuttgart: (I ed. 1930).
- v.d. Groeben, H., Mestmäcker, E. J., Hrsg. (1974), *Verfassung oder Technokratie für Europa*, Frankfurt/M.: Athenäum Fischer.
- Haas, E. B., The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in L. N. Lindberg and S. A. Scheingold, (eds.), *Regional Integration, Theory and Research*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, pp. 3-42.
- Haas, E. B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons (1968 edition by Stanford University Press).
- Haas, E. B., Schmitter, Ph. C. (1964), Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, in *International Organization*, n. 705.
- Haas, E. B. (1964), *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- Harrison, R. J. (1974), *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, London: George Allen & Unwin.
- von Hayek, F. A. (1967), The Theory of Complex Phenomena, in F. A. von Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London: University of Chicago Press.
- Heidenheimer, A. J., Hecló, H., Teich-Adams, C. (1983), *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, Second Edition, London: MacMillan.

- Hesse, J. J., Hrsg. (1978), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Höhen, W., Horzetzky, G. (1984-5), Europäische Agrarpolitik: Probleme und Reformansätze; *Gewerkschaftliche Monatshefte*, n. 323.
- Hoffmann, S. (1966), Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in *Daedalus*, Summer.
- Hollingsworth, J. R., Lindberg, L. N. (1985), *The Government of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associative Behavior*, MS University of Wisconsin.
- Howard, N. (1971), *Paradoxes of Rationality: Theory of Metagames and Political Behavior* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hrbek, R. Wessels, W., Hrsg. (1984), *EG-Mitgliedschaft: Ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Johnson, N. (1973), *Government in the Federal Republic of Germany. The Executive at Work*, Oxford: Pergamon Press.
- Katzenstein, P. (1984), *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca, Cornell University Press.
- Katzenstein, P. J. (1985), *Small Nations as Experiments? Experiences from Europe (and Other Places)*, MS Ithaca, February.
- Kirsch, G., Hrsg. (1977), *Föderalismus*, Stuttgart: Gustav Fischer.
- Kirsch, G. (1984), Fiscal Federalism, in *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, März.
- Kohr, L. (1978), *The Breakdown of Nations*, New York: Dutton.
- Kommission für die Finanzreform (1966), *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, G. (1967), *Proporzdemokratie: Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und Österreich*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Lindberg, L. N. (1963), *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, L. N., Scheingold, S. A. (1970), *Europe's Would-Be Policy. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindblom, C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy*, New York: The Free Press.
- March, J. G., Simon, H. A. (1958), *Organizations*, New York: John Wiley.
- Martin (1982), Political Élite, Popular Indifference and Community Building, in *Journal of Common Market Studies*, n. 21, pp. 69-86.
- Merrit, R. L., Russett, B. C. (eds., 1981), *From National Development to Global Community*, London: George Allen & Unwin.
- Mitrany, D. (1975), A Political Theory for the New Society, in A. J. R. Groom, P. Taylor (eds.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*, London: University of London Press, pp. 25-37.
- Mueller, D. C. (1979), *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nash, J. F. jr. (1950), The Bargaining Problem, in *Econometrica*, n. 155.

- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Noll, P. (1984), *Diktate über Sterben und Tod*, Zürich: Pendo.
- Offe, C. (1975), *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Olsen, J., Roness, P., Saetren, H. (1982), *Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion?*, in Richardson, J. (ed., 1982), pp. 47-79.
- Olson, M., Zeckhauser, R. (1966), *An Economic Theory of Alliances*, in *Review of Economics and Statistics*, n. 48, pp. 266-279.
- Olson, M. (1969), *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in *American Economic Review*, May, Supplement: 479.
- Ostrom, E. (1984), *Multiorganizational Arrangements and Coordination: An Application of Institutional Analysis*, Ms. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Bloomington, Indiana: Indiana University.
- Ostrom, V. (1984), *The Political Theory of a Compound Republic; Revised Edition*, Bloomington, Indiana: Indiana University.
- Ouchi, W. G. (1980), *Markets, Bureaucracies and Clans*, in *Administrative Science Quarterly*, n. 25, pp. 129-141.
- Parsons, T. (1967), *Voting and the Equilibrium of the American Political System*, in T. Parsons, *Sociological Theory and Modern Society*, New York: Free Press.
- Pelkmans, J. (1980), *Economic Theories of Integration Revisited*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 18, pp. 333-354.
- Pentland, C. (1973), *International Theory and European Integration*, London: Faber + Faber.
- Pérez-Díaz, V. (1985), *Governability and Mesogovernments: Regional Autonomies and Neocorporatism in Spain*, MS Madrid, February 1985.
- Piaget, J. (1973), *Der Strukturalismus*, Olten und Freiburg i. Br.: Walter Verlag.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Reissert, B. (1979), *«Politikverflechtung» in der Europäischen Gemeinschaft*, Ms. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Richardson, J. (ed., 1982), *Policy Styles in Western Europe*, London: George Allen & Unwin.
- Riker, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. H. (1964), *Federalism: Origin, Operation*, Boston: Maintenance.
- Riker, W. H. (1969), *Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter?* in *Comparative Politics*, October.
- Riker, W. H. (1975), *Federalism*, in F. I. Greenstein, N. W. Polsby (eds.), *Governmental Institutions and Processes. Handbook of Political Science*, Vol. 5, Redding, Mass.: Addison-Wesley, pp. 93-172.
- Rothenberg, J. (1970), *Local Decentralization and the Theory of Optimal Government*, in J. Margolis (ed.), *The Analysis of Public Output*, New York: Columbia University Press, pp. 31-64.

- Runge, C. F. (1984), Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action, in *Journal of Politics*, n. 154.
- Scharpf, F. W. (1970), *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg: Scriptor (Nachdruck 1975).
- Scharpf, F. W. (1972), Komplexität als Schranke der politischen Planung, in *Politische Vierteljahresschrift* 13, Sonderheft 4, pp. 168-192.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., Schnabel, F. (1976), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg: Scriptor.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., Schnabel, F., Hrsg. (1977), *Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis*, Kronberg: Athenäum.
- Scharpf, F. W. (1977), Public Organization and the Waning of the Welfare State, in *European Journal of Political Research*, December.
- Scharpf, F. W. (1978), Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden, in Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*, Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, F. W. (1978), Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives, in K. Hanf, F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage, pp. 345-370.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., Schnabel, F. (1978), Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation, in K. Hanf, F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making*, London: Sage, pp. 57-112.
- Scharpf, F. W. (1985), Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise, in *Leviathan*, n. 1, pp. 1-22.
- Schelling, T. C. (1960), *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Scheingold, S. A. (1970), Domestic and International Consequences of Regional Integration, *International Organization*, n. 978.
- Schmitter, Ph. C. (1969), Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration, in *International Organization*, Winter, n. 162.
- Schmitter, Ph. C. (1970), A Revised Theory of Regional Integration, in *International Organization*, n. 836.
- Schultze, R. (1982), Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus: Entwicklungslinien und Strukturprobleme im bundesrepublikanischen und kanadischen Föderalismus, in *Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien*, n. 2, pp. 113-144.
- Scitovsky, T. (1958), *Economic Theory and Western European Integration*, London: George Allen & Unwin.
- Sharpe, L. J. (1985), *Territoriality and the European State System*, MS Oxford, March.
- Sen, A. K. (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, Edinburgh: Oliver & Boyd.
- Sen, A. K. (1977), Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory, in *Philosophy and Public Affairs*, Summer, n. 6, 317-344.
- Simmert, D. B. Wagner, K., Hrsg. (1981), *Staatsverschuldung Kontrovers*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Streeck, W., Schmitter, Ph. C. (1984), *Community, Market, State and*

- Associations: The Prospective Contribution of Interest Governments to Social Order*, Florence: European University Institute Working Paper, n. 94.
- Taylor, P. (1980), Interdependence and Autonomy in the European Communities: The Case of the European Monetary System, in *Journal of Common Market Studies*, n. 18, pp. 370-387.
- Taylor, P. (1983), *The Limits of European Integration*, London: Croom Helm.
- Tönnies, F. (1963), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (1 ed. 1887).
- Trivers, R.L. (1971), The Evolution of Reciprocal Altruism, in *Quarterly Review of Biology*, n. 46, pp. 35-57.
- Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Tullock, G. (1969), Federalism: Problems of Scale, in *Public Choice*, pp. 19-29.
- Wallace, H., Wallace, W., Webb, C., (eds., 1977), *Policy Making in the European Communities*, London: John Wiley.
- Wallace, W. (1982), Europe as a Confederation: The Community and the Nation State, in *Journal of Common Market Studies*, n. 21, pp. 57-68.
- Weiler, J. (1982), Community Member States and European Integration. Is the Law Relevant?, in *Journal of Common Market Studies*, n. 21, pp. 39-56.
- Wheare, K.C. (1960), *Federal Government*, 4th Edition, Oxford: Oxford University Press.
- Ylvisaker, Paul (1959), Some Criteria for a «Proper» Areal Division of Governmental Powers, in Arthur Maass (ed.), *Area and Power. A Theory of Local Government*, Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Zieburg, G. (1982), Internationalization of Capital, International Division of Labour and the Role of the European Community, in *Journal of Common Market Studies*, n. 21, pp. 127-140.

Summary. The history of the European Community has not confirmed the hopes, of «Europeanist» politicians and «neo-functional» theorists alike, for dynamic processes of deepening and widening functional integration, culminating in an European federal state. But for all its disappointments and frustrations, the European enterprise has proven much more resilient than the «realist» school of International Relations and the political and scholarly promoters of an *Europe des patries* would have predicted. It is tempting to ascribe the paradox of European integration-frustration without disintegration and resilience without progress to historical accidents or to the interventions of certain powerful individuals. Instead, this paper argues that the European malaise may be explained as the consequence of a characteristic pattern of policy choices under certain institutional conditions. This pattern, the «joint-decision trap», has been first identified in the institutional setting of federal-Länder relations in West Germany. It is shown that similar institutional conditions are producing similar decision patterns in the European Community.