

Governance e regolazione attraverso reti ^(*)

di Laura Ammannati

1. Regolazione, *governance* e reti: alcune questioni definitorie e di reciproca relazione

Il termine rete si è progressivamente imposto come espressione di sintesi della complessità.

Da tempo, ormai da circa un ventennio, questo termine, usato con frequenza in un certo numero di discipline scientifiche, dall'informatica alla microbiologia o ancora all'ecologia, è entrato con forza anche nel vocabolario delle scienze sociali. Come è stata definita da uno dei più interessanti interpreti di questo fenomeno caratteristico della società contemporanea, "una rete è un insieme di nodi interconnessi" ed ogni "nodo è il punto in cui una curva interseca se stessa"¹. La specifica e concreta qualificazione di ogni nodo dipende dal tipo reale di rete di cui si tratta (come ad esempio i centri dei mercati finanziari nella rete dei flussi finanziari globali piuttosto che i commissari europei e i corrispondenti ministri nazionali nella rete politica di governo dell'Unione Europea).

Per i suoi tratti distintivi di base (flessibilità, alto dinamismo, capacità di inclusione/esclusione di soggetti presenti a diversi livelli, collaborazione e interdipendenza) la rete si contrappone come figura organizzativa allo stato costruito secondo il modello dell'ordinamento sovrano, unitario, gerarchico e chiuso².

La tendenza all'emergere di reti ha una dimensione globale. Tanto che le prime forme di questa struttura sono rintracciabili nel contesto di alcune tradizionali organizzazioni internazionali. Le reti di governo, i "government

(*) Questo lavoro, come quelli collegati di A. Canepa, F. Di Porto e A. Spina, fanno parte di una più ampia ricerca in corso di pubblicazione in L. Ammannati-P. Bilancia (acd), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, Giuffrè 2008.

¹ M. Castells, *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, Milano, 2002, 536.

² S. Cassese, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in Id., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 21 ss.

networks”³, costituiscono una figura che in modo generale sintetizza la rapida crescita di forme di interazione e collaborazione tra differenti tipi di istituzioni di governo: dalle corti ai legislatori ai regolatori per realizzare un più rapido scambio di informazioni, un più efficace coordinamento di politiche e una più stretta collaborazione per la soluzione di problemi complessi⁴.

L’Unione Europea, per i suoi caratteri originari e specialmente per le tendenze della sua più recente evoluzione, esprime un modello che da sempre è stato descritto senza ricorrere al vocabolario tipico dello stato-nazione e del suo sistema di diritto pubblico.

Difatti la sua caratterizzazione prevalente è stata quella di svolgere funzioni tipiche di uno “stato regolatore” (sia nei confronti del mercato che delle amministrazioni decentrate) a fianco di un ruolo costantemente decrescente di intervento diretto basato su politiche redistributive e di spesa pubblica⁵. Proprio sul terreno europeo il processo di completamento del mercato interno così come la previsione di intervento delle istituzioni comunitarie in aree rimaste fino ad allora nella piena disponibilità degli SM⁶ hanno prodotto nuove strategie di definizione delle politiche comuni e di relazione tra i diversi soggetti interessati.

Il progetto di una armonizzazione realizzata attraverso norme definite a livello centrale e strumentata con i meccanismi della supremazia del diritto comunitario e dell’effetto diretto si scontrava sia con le insormontabili differenze presenti in molte aree tra discipline nazionali che con le incontrollabili resistenze nazionali alla esecuzione del diritto comunitario, nonostante l’occhiuta vigilanza della Commissione e della Corte di giustizia.

La necessità di mettere in atto strategie comuni dirette a organizzare e far funzionare concretamente il mercato interno nei suoi diversi settori ha in qualche modo imposto di ripensare l’intero contesto organizzativo di governo e il quadro regolatorio.

Nel passaggio dall’armonizzazione all’introduzione del criterio del mutuo riconoscimento (e delle più recenti variazioni sul tema come

³ A-M. Slaughter, *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, in *Michigan J. of Int. Law*, vol. 24, 2003, 1041 ss.

⁴ S. Picciotto, *Networks in International Economic Integration: Fragmented States and the Dilemmas of Neo-Liberalism*, in *17 Northwestern J. of Law & Business* (1996-97).

⁵ G. Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *J. of Public Policy*, vol. 17, n. 2, 1997, 139 s.

⁶ In primo luogo il riferimento è all’AUE con il quale si realizza un significativo incremento della regolazione sociale e poi alla successiva introduzione delle “competenze concorrenti” con il Trattato di Maastricht.

“disciplina del paese di origine” o “*home country control*”) e della “convergenza” (a cominciare dai cd “criteri di Maastricht” e dal “Patto di stabilità”) la stessa Europa ha iniziato ad auto-rappresentarsi come una organizzazione di tipo reticolare⁷. L’ordinamento comunitario si è configurato come una combinazione di “nodi” strutturata secondo il paradigma della rete organizzata intorno ad una meta-regola che è rappresentata dal “principio di equivalenza”⁸. Infatti, per suo tramite, i singoli ordinamenti si rapportano gli uni agli altri, cioè “si riconoscono” reciprocamente, ed interagiscono in quanto diversi nel quadro dell’ordinamento comunitario. Questo meccanismo, come possiamo osservare, è centrale per il funzionamento del mercato interno in assenza, nella maggior parte dei settori, di una armonizzazione/uniformazione delle regole. Peraltro il modello di inter-relazione che ne deriva si struttura su uno schema di tipo orizzontale e dinamico che, anche in presenza di una blanda *regulatory competition* tra gli stati membri, tende ad una progressiva convergenza dei vari regimi⁹.

Una delle conseguenze di questa evoluzione è una diversa strutturazione della funzione di regolazione che deve fare i conti con un sistema policentrico e decentrato. Quindi il processo regolatorio è connotato dalla frammentazione non solo dei poteri ma anche delle conoscenze tra una molteplicità di soggetti, per la dispersione delle competenze e per la presenza di complesse interazioni e interdipendenze tra istituzioni pubbliche, tra queste e i soggetti privati così come tra questi ultimi. Inoltre è connotato dalla peculiare dialettica tra regolatore e regolato/i che, seppure autonomi tra loro, sono nello stesso tempo interdipendenti come nel classico caso di asimmetria informativa.

E’ ormai generalmente acquisito che nella società contemporanea la definizione delle scelte di *policies* dipende sempre più dall’informazione e dalla certezza della sua affidabilità. E questo, come vedremo nei vari

⁷ Sugli aspetti di metodologia di questa trasformazione, v. F. Ost – M. Van De Kerchove, *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002; e anche tra l’altro K. H. Ladeur, *Methodology and European law – Can Methodology change so as to Cope with Multiplicity of the Law*, in M. Van Hoecke (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Hart Publishing, 2004, 103 ss.

⁸ Per una discussione di questo principio e sul suo funzionamento in alcuni ambiti delle politiche comunitarie, v. da ultimo, L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹ Per un inquadramento e una discussione critica sul tema competizione – convergenza, cfr. L. Ammannati, *Esiste una concorrenza tra ordinamenti giuridici nell’ordinamento europeo? Qualche considerazione introduttiva*, in A. Irace – C. Maviglia (a cura), *Rapporti e concorrenza tra ordinamenti*, Giuffrè, Milano, 141.

contributi di questa sezione, è particolarmente vero nell'area della regolazione economica e sociale dove i soggetti con potere decisionale debbono disporre di un ampio sapere scientifico e tecnologico. Un importante elemento di riflessione, al di là di questa ormai ovvia constatazione, riguarda il ruolo della informazione nel processo decisionale e di formazione delle regole che non è più soltanto strumentale ma "costitutivo" dello stesso processo regolatorio. La definizione coniata da Majone: "*regulation by information*" esprime l'idea che la stessa raccolta di informazioni e di *expertise* può essere vista come un particolare "*mode of regulation*"¹⁰.

Questa nuova dimensione della regolazione policentrica e decentrata¹¹ si interseca con il fenomeno della *governance* che è da tempo al centro di un ampio dibattito. Come avvenuto in altri casi, l'ambiguità della nozione è con sicurezza direttamente proporzionale al suo successo. La letteratura sulla "governance" e sui "modi (vecchi o nuovi) di governance" è molto ampia ed in particolare quella che ha come oggetto specifico il contesto europeo¹².

Nella letteratura possiamo rintracciare due definizioni generali di governance: la prima, a più ampio spettro, particolarmente caratterizzata dalla compresenza di soggetti pubblici e privati nel senso che include "*every mode of political steering involving public and private actors, including traditional modes of government and different types of steering from hierarchical imposition to sheer information measures*"; la seconda definizione è più ristretta e comprende esclusivamente "*types of political steering in which nonhierarchical modes of guidance, such as persuasion*

¹⁰ G. Majone, *The New European Agencies*, A. Kreher (ed.), EUI Working Paper RSC No. 96/49, 5.

¹¹ J. Braithwaite – C. Coglianese – D. Levi-Faur, *Can regulation and governance make a difference? Editor's introduction*, in *Regulation & Governance* (2007) 1, 3.

¹² Cfr. in particolare per il nostro lavoro: A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* in A. Heritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2002; A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?* in T. Boerzel – R. A. Cichowski (eds.), *The State of European Union*, OUP, Oxford, 2003; Ch. Joerges – Y. Meny – J. H. Weiler (eds.), *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Robert Schuman Center, EUI, Firenze, 2001; J. N. Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics*, in J. N. Rosenau – E. O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, CUP, Cambridge, 1992; H. Wallace, *The Institutional Setting*, in H. Wallace – W. Wallace (eds.), OUP, Oxford, 2000.

*and negotiation, are employed, and/or public and private actors are engaged in policy formulation*¹³.

Conviene comunque precisare che nella letteratura si riscontrano differenti definizioni di questa nozione. Con il termine *governance* si fa riferimento per un verso al processo di “*policy-making*”, cioè alle modalità di interazione che consentono ad una pluralità di soggetti con interessi e competenze diverse di pervenire a scelte unitarie e di garantirne una applicazione conforme. Per un altro, si intendono i differenti strumenti di indirizzo che consentono di raggiungere gli obiettivi di *policy* predefiniti (dallo strumento del *command and control* al sistema di incentivazione, ai meccanismi di *disclosure* alle forme di influenza sociale). E, per un altro ancora, ci si riferisce anche ai caratteri del sistema di regole che struttura le azioni degli attori sociali ed economici (comprese tra gli idealtipi del mercato e della gerarchia)¹⁴.

Quindi, considerata dal punto di vista degli obiettivi di *policy* e degli strumenti per perseguirli, la regolazione è una forma particolare di *governance* in quanto con la regolazione si esercita una attività specifica che ha come fine principale quello di indurre un mutamento nel comportamento dei soggetti cui è diretta¹⁵. Infatti è considerata come la soluzione prioritaria nei classici ambiti caratterizzati da *market failures* e dove sia necessario creare condizioni per un funzionamento efficiente del mercato attraverso misure di monitoraggio, di divieto o di incentivazione di comportamenti rilevanti.

Quindi l’attuale frammentazione del quadro istituzionale di *governance* influenza la stessa organizzazione della regolazione. Inoltre impone una riconsiderazione della funzione regolatoria che si ripartisce tra soggetti sempre più numerosi, diversi da quelli tradizionali, e utilizza strumenti sempre meno a carattere coercitivo.

¹³ Come enunciate da A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?*, cit., 185.

¹⁴ Questa illustrazione segue lo schema introdotto da O. Treib – H. Baehr – G. Falkner (*Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, European Governance Papers No. N-05-02, (in <http://www.connex-network.org/eurogov/>) che classificano le definizioni presenti in letteratura di “governance” in rapporto alle tre diverse dimensioni di “politics”, “policy” e “polity” (5 ss).

¹⁵ V. J. Black, *Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes*, LSE Working Papers 2/2008, che afferma che “regulation is the sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according the defined standards or purposes in order to address a collective issue or resolve a collective problem. The strategies deployed usually involve some combination of standard-setting, information-gathering and behaviour-modification, including but not limited to the imposition of legal and non-legal sanctions”.

Queste osservazioni ci consentono di introdurre, sia con riferimento alla funzione di regolazione che alla *governance* nella sua accezione più ampia, la nozione di rete.

La rete è una modalità organizzativa o meglio un modello di organizzazione di relazioni tra soggetti diversi sia ai fini della regolazione di attività e comportamenti che della definizione del quadro di *governance* per la produzione e attuazione di politiche settoriali.

Peraltro la rete è davvero polimorfa e ogni tentativo di costruire delle tipologie si scontra con una estrema differenziazione delle immagini concrete in cui si manifesta. Nella letteratura è stata rilevata una generale differenza che potrebbe essere utile richiamare in questo tentativo di perimetrare le diverse nozioni.

Da una parte, ritroviamo una idea di rete come generico strumento in cui si manifestano le relazioni che in diverse occasioni si instaurano tra soggetti pubblici e privati, tra lo stato e i diversi gruppi di interesse, cioè la rete come “*interest intermediation*” (networks professionali, networks intergovernativi, ecc.).

Dall'altra, la rete è caratterizzata come una forma specifica, tipica dei sistemi politici contemporanei, di interazione pubblico-privato, costruita su un modello di coordinamento non-gerarchico, quindi diverso e alternativo ai due modelli convenzionali di *governance* rappresentati dalla gerarchia e dal mercato¹⁶. In questa ottica la rete mette in relazione tutti i soggetti coinvolti nella definizione ed attuazione delle diverse politiche. Ed è caratterizzata in modo prevalente da interazioni informali tra soggetti pubblici e privati, portatori di interessi diversi ma interdipendenti, con l'obiettivo di risolvere i problemi in modo omogeneo ma in una dimensione non-gerarchica.

La stretta correlazione e/o sovrapposizione tra *governance* e *network*¹⁷ è da tempo al centro del dibattito sulla “nuova *governance*”¹⁸ europea contrapposta al tradizionale “metodo comunitario”. Il paradigma della nuova *governance* si delinea a partire dalla fusione tra due diversi connotati

¹⁶ Per una trattazione delle teorie sostenute dalle due “scuole”, v. T. Boerzel, *Organizing Babylon - on the different Conceptions of Policy Networks*, in *Public Admin.*, vol. 76, 1998, 255 ss.

¹⁷ C. Harlow – R. Rawlings, *Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach*, in *Eur. Law J.*, vol. 13, 2007, 542.

¹⁸ Per una “traduzione” giuridica della nozione di “governance”, v. P. Bilancia, *Cooperazione e convergenze in un sistema di multilevel governance*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti* (vol.II), ed. Giuffrè, 2008 (in corso di pubblicazione), e più in generale Id., *Governance*, in M. Flores (a cura di), *Diritti umani*, UTET, Torino, 2007, *ad vocem*.

della recente evoluzione istituzionale comunitaria: un “sistema multilivello” che si è costituito per la necessità di mettere in relazione il livello centrale e i livelli decentrati per la definizione di politiche comuni, che richiedono però modalità specifiche di applicazione decentrata, e un “sistema reticolare” che ha come obiettivo prioritario il coordinamento tra soggetti di diversa natura per migliorare le proprie capacità decisionali e le possibilità di convergenza e integrazione.

Una prima ridefinizione si è realizzata attraverso parziali innovazioni all’interno del vecchio modello con l’introduzione di regole non vincolanti, di *soft law*; con incremento delle direttive-quadro; con un diverso ruolo dei comitati nel processo decisionale; con il coinvolgimento di un crescente numero di soggetti per la elaborazione degli atti comunitari. In sintesi, sono emersi due nuovi elementi: flessibilità nella preparazione/applicazione delle regole e proceduralizzazione della formazione del diritto comunitario.

Una seconda deriva dalla definizione di forme alternative a quelle tipiche del “metodo comunitario classico” come l’introduzione del modello della *partnership* nel sistema dei fondi strutturali; del dialogo sociale o del “metodo aperto di coordinamento” con l’obiettivo di coordinare le azioni degli stati membri e di creare le condizioni di un “reciproco apprendimento” nella prospettiva di una volontaria convergenza.

2. L’ambito dell’indagine: le varie declinazioni del modello rete

Il campo di indagine dei contributi presentati in questa sezione ha come focus il paradigma della rete nella sua duplice accezione di “metodo” o detto altrimenti di “strumento” flessibile di interazione e collaborazione e di “istituzione”¹⁹. In entrambi i casi la rete è qualificata come organizzazione dinamica e flessibile, aperta e capace di includere nuovi soggetti, di far circolare e condividere informazioni, scientifiche e prassi.

Allo stato attuale l’obiettivo non è stato quello di fare una mappatura esaustiva (se mai fosse possibile) di tutte le forme e le strutture organizzative riconducibili a questo modello, ma di cercare di definire alcuni “tipi” senza la pretesa di elaborare una completa tassonomia.

Dalla osservazione dei casi presi in esame è stata tentata una classificazione che include (1) le reti di regolatori o di autorità o di differenti istituzioni come le Banche centrali o le Corti di giustizia ; (2) le Agenzie –

¹⁹ Questa distinzione è fatta da F. Di Porto, *Il coordinamento tra Autorità di regolazione nella governance dell’energia e delle comunicazioni elettroniche a livello comunitario: spunti da una comparazione*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, cit.

reti; (3) le reti che consentono l'organizzazione o il funzionamento di Agenzie o di altre reti ; (4) le reti virtuali di supporto alla circolazione delle informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni di una rete o di una agenzia²⁰.

L'analisi delle diverse tipologie tenta poi di rispondere anche alla domanda più generale sul perché si costruiscono e si utilizzano le reti, quindi a quali obiettivi sono finalizzate, attraverso quali modalità di lavoro li definiscono di volta in volta, attraverso quali strumenti li perseguono e infine come possono essere valutati gli effettivi risultati.

Come i contributi ci dimostrano, la formazione di reti ha come obiettivo l'integrazione e la formazione del mercato interno, la volontà di ridurre i deficit di esecuzione delle politiche comunitarie incentivando la collaborazione tra i diversi livelli, la necessità di mettere in atto processi di convergenza delle regole e, non da ultimo, di acquisire informazioni specifiche e rilevanti in ambiti altamente specializzati e anche caratterizzati da elevati livelli di rischio. Comunque, nei diversi settori presi in considerazione, le differenze più significative appaiono riconducibili al soggetto titolare del potere di decisione, agli strumenti di esecuzione e al ruolo esercitato da altri organismi, pubblici e privati, e dagli *stakeholders* nella elaborazione dei contenuti della decisione o nella definizione dei modi di implementazione e di *enforcement*.

L'analisi dei modi di collaborazione mostra un divenire tra strumenti per lo più informali e strutture più organizzate e formalizzate. Questo movimento non deve essere inteso come una evoluzione ma, tutt'al più, come una progressiva "messa a punto" che spesso comporta la coesistenza delle diverse forme.

In questa prospettiva un primo punto di riferimento è il cosiddetto Metodo Aperto di Coordinamento (Mac) del quale si ritrova un elemento fondamentale nella nozione di rete in quanto si ponga l'accento sul carattere orizzontale e tendenzialmente non-gerarchico dei rapporti tra i soggetti e sul rafforzamento della conoscenza e della fiducia reciproca tra i diversi attori²¹.

Come è stato ricordato più volte, la "preistoria" del Mac è collocata nei criteri di convergenza verso l'Unione economica e monetaria (UEM), cioè i "criteri di Maastricht" che ponevano le condizioni per una progressiva

²⁰ Per una puntuale declinazione e applicazione alle agenzie per i prodotti biotecnologici farmaceutici e alimentari di questa tassonomia di base, v. A. Spina, *La regolazione europea delle biotecnologie attraverso reti*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, cit.

²¹ Cfr. P. Cirielli, *La parabola discendente del Metodo Aperto di Coordinamento*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, cit.

convergenza delle economie degli stati membri. Però, diversamente dal Mac come definito dal Consiglio di Lisbona, i “criteri” contenuti nel Trattato di Maastricht avevano forza di legge così che difficilmente la strategia di convergenza potrebbe essere assimilata all’esercizio di un “coordinamento aperto”²². Questo non significa peraltro che il Mac debba essere votato al fallimento. Resta il fatto che, nonostante la sua estensione a molte delle politiche comunitarie, non sono pochi i nodi rimasti nel tempo irrisolti, come il rapporto tra *hard law* e *soft law*; il rispetto del principio di sussidiarietà proprio per la intrinseca “indifferenza” del Mac al riparto di competenze; la mancanza di *accountability* e di legittimazione democratica; e soprattutto la scarsa efficacia delle procedure di coordinamento²³.

L’esperienza dell’UEM si è costruita sulla base di meccanismi analoghi a quelli del Mac. A partire dalle formulazioni del Trattato di Maastricht (la costruzione di una politica economica fondata sul coordinamento delle politiche degli stati membri; e la definizione di queste stesse come “questione di interesse comune”) e dalla previsione esplicita della “procedura per deficit pubblico eccessivo” si sono sviluppati due strumenti come quello dei “grandi orientamenti delle politiche economiche” (GOPE) e il “Patto di stabilità e crescita”. Con questo, come noto, gli stati si impegnano a rispettare l’equilibrio dei conti pubblici anche per la presenza di misure di dissuasione come la previsione di sanzioni. Ciò che qui ci interessa è che il Patto prevede una procedura di “sorveglianza multilaterale” sul rispetto dei programmi di stabilità che si sono trasformati ormai in uno strumento di coordinamento dal momento che la Commissione e il Consiglio possono così valutare le politiche economiche nazionali. In questo contesto emerge però come le procedure *soft* di coordinamento non sarebbero in grado di esercitare una influenza rilevante sulle politiche degli stati, mentre risulta evidente come Ecofin e in particolare la Commissione mantengono saldamente le redini del coordinamento garantendo il buon funzionamento della sorveglianza multilaterale²⁴. D’altra parte sappiamo che proprio il Patto di stabilità ha di recente mostrato i limiti del “controllo

²² Cfr. N. Jabko, *L’Union économique et monétaire: préhistoire de la MOC?*, in R. Dehousse (sous direction de), *L’Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L’Harmattan, Paris, 2004, 22 ss.

²³ Per un attento esame dei numerosi aspetti critici, si veda P. Cirielli, *La parabola discendente del metodo aperto di coordinamento*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione*, cit.

²⁴ V. L. Navarro, *Forces et faiblesses de la coordination des politiques économiques*, in R. Dehousse (sous direction de), *L’Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, cit., 36 ss.

dei pari” sui comportamenti devianti, come in presenza dei deficit eccessivi di Germania, Francia o Italia.

In sintesi potremmo dire che il metodo definito a Lisbona cercava di rendere coerenti i diversi processi finalizzati al coordinamento che si erano sviluppati nel tempo riconoscendo tuttavia al Consiglio europeo un ruolo di “stella polare” in materia di indirizzo e coordinamento²⁵. Di conseguenza si produceva una tensione tra la logica della “convergenza cognitiva” tipica del Mac e la volontà presente nel disegno di Lisbona di assicurare dall’alto la conduzione dell’intero processo²⁶.

Proprio in considerazione di quanto appena detto si può porre un’altra questione e cioè se il Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), che include al suo interno anche la BCE, possa essere ricondotto ad un modo di collaborazione cui si applicano alcuni principi del Mac oltre che rappresentare un modello di organizzazione a rete.

Con una espressione un pò ad effetto potremmo dire che la rete SEBC-BCE si manifesta come un “sistema” a decisione centralizzata e ad applicazione decentrata uniforme. Con questo si intende che la rete delle banche centrali elabora autonomamente le decisioni che sono formalmente assunte dagli organi centrali della BCE, che partecipa alla rete ma che è, nello stesso tempo, il soggetto trainante e di sintesi. Poi le decisioni, assunte a livello centralizzato, debbono essere attuate a livello decentrato in modo uniforme dalle singole BCN che non sono però meri esecutori in quanto i rispettivi governatori seggono anche nel *Governing Council* che è organo di vertice della BCE.

E’ evidente la distanza che separa questo sistema dal paradigma corrente della rete: la base giuridica della sua esistenza, delle procedure e delle competenze sta nel Trattato; le decisioni sono tipicamente *hard law*. Eppure, sebbene ancora una volta per espressa disposizione del Trattato (art. 105), sia il SEBC che la BCE in modo autonomo si collocano all’interno di meccanismi finalizzati a produrre “convergenze” sia nel campo della vigilanza prudenziale che nelle legislazioni nazionali attraverso il rilascio di pareri da parte della BCE.

²⁵ Alcune puntuali critiche al “Libro bianco sulla governance” e alla accezione di governance in esso utilizzata si possono leggere in C. Scott, *The governance of the EU: the potential for multilevel control*, in *Eur. Law J.*, 2002, 61, che rileva anche il disegno di rafforzare la base tecnocratica del processo decisionale comunitario favorendo gli interessi della Commissione (76).

²⁶ Su questo anche R. Dehousse, *Conclusion: du bon usage de la méthode ouverte de coordination*, in R. Dehousse (sous direction de), *L’Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, cit., 172.

Le profonde trasformazioni del quadro comunitario conseguenti la formazione del mercato interno si sono manifestate anche nei noti processi di liberalizzazione nell'area dei servizi di interesse economico generale. L'apertura dei mercati ha moltiplicato il numero degli operatori, ha creato nuovi soggetti istituzionali di governo dei mercati stessi così come ha evidenziato nuove esigenze di coordinamento tra i diversi livelli anche a causa della diversificazione istituzionale tra gli stati membri. Tali fenomeni hanno caratterizzato anche i settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche dove la gestione del complesso quadro multi-livello e la necessità di mettere a punto il mercato interno hanno portato all'emersione di nuove strutture di coordinamento a rete per favorire la convergenza sia del disegno istituzionale che della regolazione tra gli stati. Nascono così i diversi modelli di reti di regolatori o meglio di Autorità nazionali di regolazione (ANR)²⁷.

La ricostruzione della evoluzione delle reti di ANR nei settori indicati, dei loro caratteri e funzioni ha mostrato qualche possibilità di una modellizzazione. Pur scontando una accentuata differenza per quanto riguarda il diritto sostanziale (con un discreto livello di armonizzazione e con meccanismi di co-regolazione per le comunicazioni elettroniche; ancora ampiamente differenziato nel settore energetico), le istituzioni di coordinamento presentano rilevanti somiglianze in particolare sul piano del funzionamento evidenziando tratti tipici del Mac. I caratteri che qui emergono come scambio di informazioni ed esperienze, elaborazione di *soft law* con *guidelines*, *report*, *benchmark*, ecc. ed eventuale produzione di regole vincolanti, utilizzo di piattaforme informatiche per la circolazione delle informazioni, esercizio di un ruolo consultivo verso la Commissione, apparentano per lo più queste reti a quelle operanti in contesti diversi, come vedremo tra breve. Un ulteriore elemento di analogia è dato dalle dinamiche interne alle reti considerate sia riguardo la dimensione orizzontale del coordinamento tra le ANR che è per lo più consensuale, sia riguardo la dimensione verticale dove il coordinamento è affidato alla Commissione che è titolare del potere decisionale (nelle comunicazioni elettroniche le ANR sono più direttamente integrate nel processo decisionale).

Un modello di rete significativamente differenziato è l'*European Competition Network* che comprende la Commissione e le Autorità nazionali. La formazione di questa rete (istituita con Reg. 1/2003) fa da supporto al funzionamento di un sistema di applicazione decentralizzata del

²⁷ V. il contributo di F. Di Porto, *Il coordinamento tra Autorità di regolazione nella governance dell'energia e delle comunicazioni elettroniche a livello comunitario: spunti da una comparazione*, cit.

diritto antitrust comunitario ma secondo regole e criteri uniformi. Il trasferimento della competenza di applicare le norme comunitarie dalla Commissione alle ACN “in concorrenza” con la Commissione ha imposto un coordinamento orizzontale/verticale attraverso la rete. Questa è in primo luogo strumento di allocazione del potere decisionale e strumento di supporto informativo per il soggetto decidente (dimensione orizzontale) ma è anche strumento di diffusione di *guidelines* e decisioni rilevanti (*case law*) della stessa Commissione al fine di una applicazione uniforme del diritto della concorrenza (dimensione verticale). Le peculiarità di questo congegno derivano dal fatto che la Commissione disponeva di autonome competenze in materia di antitrust e che l’obbligo di applicazione uniforme delle norme comunitarie ha contribuito al costante processo di assimilazione delle residue diversità nazionali.

L’utilizzo di una forma reticolare di organizzazione della collaborazione tra autorità e istituzioni nazionali si è più di recente esteso ad ambiti diversi dalla regolazione dei mercati e dalla definizione delle politiche sociali. Ancora una volta la rete è stata vista come strumento di convergenza ma finalizzata a creare comuni basi culturali e organizzative e a realizzare politiche integrate in aree interessate alla tutela dei diritti dei cittadini europei, ed in particolare quella della giustizia²⁸. Tra l’altro il settore della giustizia è caratterizzato, a livello europeo, dalla presenza di un elevato numero di reti. Allo stato attuale ne sono state censite 12 appartenenti a diverse tipologie sia per caratteristiche strutturali che per modalità di funzionamento.

Anche le reti presenti in questo settore sono riconducibili ad una prima suddivisione tra “reti di istituzioni” (come quelle composte dai Consigli superiori della magistratura, o dai Presidenti delle corti supreme, o ancora dai Consigli di stato) e “reti di esperti o punti di contatto” (presenti nel settore sia penale che civile o commerciale). Queste ultime rispondono a specifici obiettivi e sono qualificabili come reti funzionali allo scambio costante di informazioni (nel caso della criminalità informatica) o di esperienze (rete per la formazione dei giudici); come reti “di collegamento” per impostare politiche comuni in ambiti specifici (prevenzione della criminalità o immigrazione); e come reti “tecniche” cioè formate da esperti con l’obiettivo di mettere in comune metodi di lavoro, favorire l’adozione delle pratiche operative più efficaci e creare data-base specializzati (la rete in materia civile e commerciale, oppure quella in materia penale; la rete per

²⁸ Su questo settore, v. il contributo di A. Canepa, *La rete quale “forma-organizzazione” del settore della giustizia europea*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, cit.

la protezione di personalità o quella per la individuazione dei responsabili di genocidi e crimini contro l'umanità). Il principale strumento di lavoro di questa tipologia di reti è rappresentato da "reti virtuali" che agevolano lo scambio di informazioni ed esperienze come la raccolta dei dati.

L'altro elemento di classificazione utilizzabile riguarda la distinzione tra reti "spontanee", cioè formate volontariamente su iniziativa degli organismi partecipanti come le reti di istituzioni e autorità (consigli superiori, corti supreme, o mediatori/difensori civici), e reti "formalizzate" istituite con atti di livello comunitario e formate da "punti di contatto" in rappresentanza degli stati membri (rete giudiziaria europea in materia penale, rete dei punti di contatto in materia di responsabili di genocidio e crimini contro l'umanità, ecc.). In generale, nel settore giustizia, le reti rappresentano un "luogo neutro" di mediazione e composizione delle istanze nazionali esercitando in certi casi una sorta di "indirizzo" nei confronti dei partecipanti per la elaborazione di politiche convergenti o integrate.

Le analisi condotte nel settore delle biotecnologie e dell'ambiente evidenziano alcuni particolari elementi del fenomeno rete e delle sue potenzialità come modalità organizzativa. Dal punto di vista strutturale è visibile un minimo comune denominatore che è dato dalla presenza di Agenzie organizzate secondo il modello convenzionale europeo ma che, per un verso, svolgono le proprie funzioni "in rete" con gli organismi competenti degli stati membri (definite come *networked Agencies*) e, per un altro, svolgono la propria attività "attraverso reti"²⁹. Un ulteriore elemento comune, pur nella diversità delle competenze attribuite alle Agenzie nei due settori, è dato dal fatto che la raccolta delle informazioni, delle *expertise* scientifiche e della loro valutazione, così come la messa in comune di questo bagaglio sia possibile grazie a e con il supporto di "reti di tecnici ed esperti" che si coordinano e collaborano grazie a "reti virtuali".

Detto questo, le differenze sono più che altro riconducibili ai settori in cui le Agenzie operano e allo specifico ruolo che rivestono al loro interno. Infatti Agenzie come l'EMEA e l'EFSA hanno il compito di fornire alla Commissione pareri tecnico-scientifici di valutazione del rischio per i prodotti biotecnologici farmaceutici e alimentari che necessitano di autorizzazione per essere immessi sul mercato.

Inoltre, il fatto che entrambi questi organismi si muovano in un'area sensibile come quella della "regolazione del rischio", che richiede un elevato grado di armonizzazione, conferma la rilevanza di alcuni tratti peculiari della organizzazione a rete. Principalmente la creazione di reti di

²⁹ V. quanto affermato da A. Spina riguardo ad EFSA ed EMEA, *La regolazione europea delle biotecnologie attraverso reti*, cit.

autorità scientifiche riduce l'eventuale duplicazione di costi di ricerca in settori altamente specialistici così come può accrescere l'*accountability* e la trasparenza della struttura regolatoria. In più la collaborazione in rete tra i vari livelli di governo del settore produce una sorta di "mimesi istituzionale" tra gli apparati amministrativi nazionali concorrendo, come in altri ambiti, ad una forma di "integrazione decentrata"³⁰.

Anche nel settore ambientale la forma della "Agenzia – rete" cui viene ricondotta l'AEA ha come obiettivo l'instaurarsi di relazioni orizzontali tra i vari nodi nazionali ed essa stessa svolge un ruolo di "interlocutore" della rete che agevola il dialogo tra i soggetti nazionali anche al fine di un ravvicinamento delle amministrazioni ambientali. Infatti il neonato *network* EPA, cui partecipano tutte le agenzie di protezione dell'ambiente degli stati membri e di alcuni altri paesi europei ed è coordinato dall'AEA, appare come il luogo di un processo di armonizzazione istituzionale veicolato dalla stessa AEA³¹.

3. Ascesa e declino di una nozione?

Al di là delle "magnifiche sorti" che parte della letteratura pronosticava alle nuove forme di *governance*, più concretamente possiamo interrogarci sul ruolo effettivo che le reti esercitano nei processi decisionali ed in particolare nella formazione delle decisioni regolatorie. Per descrivere la posizione riconosciuta e acquisita dalle reti possiamo ancora utilizzare la sintetica espressione di "*regulation by networks*"³², coniata ormai oltre un decennio fa? Mi pare che la realtà sia oggi più complessa e variegata.

Come evidenziato nella quasi totalità dei casi considerati, le reti o le stesse agenzie-rette non esercitano in proprio funzioni regolatorie in quanto non possono adottare decisioni giuridicamente vincolanti. Esse esercitano piuttosto un ruolo strumentale che può incrementare l'efficienza delle procedure soprattutto grazie alla riduzione sia dei costi di transazione per la elaborazione di conoscenze ed esperienze comuni come di orientamenti normativi convergenti che delle asimmetrie informative con il coinvolgimento degli *stakeholders*. Questo contribuisce ad una formazione tendenzialmente condivisa della decisione finale. E l'esito di questo processo può manifestarsi in una attuazione più uniforme e meno soggetta

³⁰ Per queste osservazioni, più ampiamente il contributo di A. Spina, *La regolazione europea delle biotecnologie attraverso reti*, cit.

³¹ Cfr. M. Alberton *Il ruolo e il funzionamento delle agenzie e delle reti ambientali in Europa*, in P. Bilancia-L.Ammannati (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, cit.

³² Secondo l'espressione usata da R. Dehousse, *Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies*, in *J. of Eur. Public Policy*, vol. 4 (2), 1997.

all'influenza delle politiche e dei governi nazionali anche grazie ai meccanismi reputazionali, basati sulla costruzione di una reciproca affidabilità, che si innescano nelle reti transnazionali e nelle interazioni tra soggetti istituzionali e privati³³.

Peraltro il coordinamento e il confronto reciproco, generalmente visti come i principali vantaggi della rete, non si realizzano soltanto grazie alla volontà dei partecipanti di collaborare. Piuttosto richiedono la presenza di un soggetto in grado di “pilotare” le attività e di assumere anche una funzione di sintesi in modo da consolidare il processo verso conoscenze comuni cioè assicurando, come è stato detto, un reale processo di “convergenza cognitiva”. Quindi si tratta di capire qual è il soggetto o il livello al quale è attribuita questa funzione. Allo stato attuale è stata prevalentemente esercitata dalla Commissione o da organismi di livello comunitario sia nelle reti dove questa presenza è garantita che in quelle a carattere strumentale. Questo elemento dovrebbe, tra l'altro, farci riflettere sulla evoluzione che si sta delineando in alcuni settori, come quello dell'energia e delle comunicazioni elettroniche, con la formazione di agenzie comunitarie intese come sedi di coordinamento delle ANR per superare il sostanziale fallimento dei preesistenti fora consensuali di coordinamento³⁴.

Resta così da chiedersi se non sia illusoria l'idea che le reti rappresentino una forma di organizzazione caratterizzata dalla completa assenza di gerarchia. In realtà i modi di funzionamento delle reti tendono a produrre la formazione di posizioni di “potere”. Queste sembrano avere come obiettivo quello di evitare principalmente due possibili degenerazioni: l'“anarchia” o la “negoziiazione” infinita. E quindi, per un verso, tendono a indirizzare il confronto e a tenere le fila delle interazioni ma, per l'altro, rappresentano una “minaccia”, cioè la presenza (non visibile) di un potere (sanzionatorio) che interviene quando la concertazione non sia in grado di per sé di produrre una posizione comune (i poteri formali di una istituzione comunitaria). In tal caso la rete funziona “*in the shadow of hierarchy*”³⁵.

³³ Una interpretazione del processo di *policy-making* in chiave di teoria dei giochi, e quindi riconducibile al modello dei giochi ripetuti non-cooperativi, fornisce una interessante spiegazione del perché si possono instaurare e mantenere meccanismi reputazionali è tra l'altro in G. Majone, *Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, in *EUP*, vol. 2 (1), 2001, 107.

³⁴ Su questo, v. più ampiamente il pf. conclusivo del contributo di F. Di Porto, *Il coordinamento tra Autorità di regolazione nella governance dell'energia e delle comunicazioni elettroniche a livello comunitario: spunti da una comparazione*, cit.

³⁵ L'espressione e il concetto sono di A. Heritier, *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?*, cit., 194; la presenza di questo fenomeno è stata poi

Nel contesto più ampio della cosiddetta *new governance* la rete, come più in generale tutte le forme di partecipazione e comunicazione paritaria, a partire dal metodo aperto di coordinamento, non si sono mostrate capaci di ridurre il deficit democratico di cui si dice soffre da sempre il sistema comunitario. D'altra parte, come è ormai opinione comune, i nuovi modi di *governance* poggiano su basi con un prevalente connotato procedimentale. Così che una delle peculiari caratteristiche della costruzione europea starebbe proprio nella costruzione dei processi decisionali come processi di tipo "deliberativo".

Quindi una sorta di legittimazione procedurale, i cui caratteri essenziali sono delineati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, basata sulla trasparenza e sulla partecipazione³⁶, andrebbe a rimpiazzare, almeno in parte, le forme tradizionali di legittimazione democratica. I cittadini europei potrebbero così conoscere i motivi che hanno portato all'adozione di una determinata decisione pubblica e, nello stesso tempo, ai soggetti chiamati a partecipare al processo politico sarebbero garantite informazioni corrette e affidabili.

L'osservazione del concreto funzionamento di alcune di queste figure ha messo ampiamente in discussione le certezze teoriche e le aspettative di buona parte dei commentatori. Si è giunti così alla conclusione che nessuno degli elementi costitutivi della "governance deliberativa"³⁷ si è pienamente realizzato: né la partecipazione, né lo stile argomentativo, né la trasparenza, né l'apprendimento reciproco. Le procedure si sono rivelate per lo più

osservata nel rapporto tra il Forum di Firenze per l'energia elettrica e la Commissione europea che, pur estranea al Forum, per evitare *impasse* nel processo di coordinamento e di deliberazione ha periodicamente minacciato di utilizzare i suoi poteri in materia di antitrust o di aiuti di stato laddove i regolatori avevano dimostrato uno scarso rigore come illustrato da Ch. F. Sabel – J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, European Governance Papers No. C-07-02, (in <http://www.connex-network.org/eurogov/>), 40 s.

³⁶ F. Bignami ha di recente parlato di "first-generation participation right" che si inserisce in un ampio spettro di diritti e doveri dell'amministrazione, di per sé non nuovi, ma che dovrebbero trovare completa applicazione (*Three Generations of Participation Rights before the European Commission*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, 63 ss).

³⁷ Sul tema si può rinviare ad alcuni recenti lavori come Ch. F. Sabel – J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*, cit.; K. Jacobsson & A. Vifell, *Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Coordination*, in I. Linsenmann – C. Meyer – W. Wessel (eds.), *Economic Government of the Eu: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006, 149 ss.

tecnocratiche ed opache ed è mancata anche la prevista apertura del processo decisionale alla partecipazione dei soggetti sociali³⁸.

Il declino della nuova *governance*, così come era stata lanciata dal Consiglio di Lisbona, cioè come una strategia innovativa per lo sviluppo dell'Europa, è stato definitivamente dichiarato dalla Commissione europea che, nel suo documento di “rilancio della strategia di Lisbona” del 2005, ha assunto una posizione radicale nei confronti del metodo aperto di coordinamento e analoghe formule. Ha infatti optato per un “partenariato per la crescita e l'occupazione” cioè uno strumento costruito su una chiara attribuzione di competenze e responsabilità ai soggetti per le attività che esercitano e sulla valorizzazione di un dialogo bilaterale Commissione – stati membri.

Questa strategia è stata di recente confermata, almeno per politiche riconducibili alla “strategia di Lisbona, nella “Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata”, che colloca, tra l'altro, con sicurezza il coordinamento necessario al monitoraggio delle politiche economiche degli stati membri nel contesto del processo di sorveglianza multilaterale organizzato all'interno dello stesso Consiglio³⁹.

Resta, infine, da valutare in che rapporto si pongono sia i recenti orientamenti emersi nel quadro regolatorio di importanti settori che la creazione di questi nuovi strumenti di cooperazione tra livello comunitario e stati membri rispetto alla realtà preesistente, cioè al momento di massima ascesa del metodo aperto e delle reti. L'impressione è che nel contesto comunitario prevalga, riguardo alla “messa a punto” o alla “manutenzione” degli strumenti di governo e coordinamento, una logica incrementale. Questa ha condotto e conduce anche oggi ad una proliferazione di organismi, strumenti, metodi che coesistono tra loro nei medesimi settori e in rapporto alla definizione e organizzazione delle stesse politiche.

L'osservazione ricavabile dalle più recenti trasformazioni in atto o in prospettiva (che seguono quelle già registrate nel passaggio dal “metodo comunitario classico” alle reti e alle forme di coordinamento aperto) è che ormai il “criterio di organizzazione” della coesistenza che ha prevalso sia quello della “complementarietà” piuttosto che quello della “rivalità” tra

³⁸ A conclusioni analoghe giunge E. Radulova analizzando il concreto funzionamento della *European Employment Strategy* e le relazioni all'interno dell' *Employment Committee* (EMCO) nel suo saggio *The OMC: An Opaque Method of Consideration or Deliberative Governance in Action?*, in *J. of Eur. Integration*, 29:3, 2007, 372 ss.

³⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010)*. *Stare al passo con i cambiamenti*, 11 dicembre 2007, COM(2007) 803 def. – Parte I.

modelli e figure in alternativa⁴⁰. Un esempio paradigmatico sta nella compresenza di *hard law* e *soft law* che caratterizzano le diverse politiche senza una vera e propria contaminazione tra i due meccanismi all'interno dei processi decisionali.

Resta allora da chiedersi se dal punto di vista del rinnovamento degli strumenti di regolazione e di *governance* possa essere questa la scelta di maggior successo. In via di approssimazione, mi pare emerga un segnale diverso, e cioè che il criterio cd della “trasformazione”, dove è stato usato, abbia prodotto considerevoli risultati. Intendo con questo fare riferimento al processo di “ibridazione” tra figure diverse che è giunto alla formazione di modelli efficaci e (pare, allo stato attuale) duraturi sia come risultato di un disegno consapevole di integrazione (il Patto di stabilità, il SEBC o l’ECN) sia come esito di una riagggregazione di esperienze diverse ma convergenti su uno stesso obiettivo come nel caso delle più recenti configurazioni di *networked Agencies*.

⁴⁰ Per queste osservazioni ho fatto riferimento alle tre categorie (*complementarity, rivalry e transformation*) elaborate da D. M. Trubeck e L. G. Trubeck, *New Governance and Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, or Transformation*, Legal Studies Research Paper Series No. 1022, 2006, University of Wisconsin – Law School (<http://ssrn.com/abstract=908229>). Sul rapporto *hard law/soft law* e sulle difficoltà di ibridazione (ad eccezioni di casi peculiari) nei diversi casi di *policies*, cfr. D. M. Truek – P. Cottrell – M. Nance, “*Soft Law*”, “*Hard Law*”, and *European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Jean Monnet Working Paper 02/05, NYU School of Law (<http://www.jeanmonnetprogram.org/>).