



URGE WORKING PAPER 1/2006

Dov'è il problema?

L'Italia e il recepimento della normativa comunitaria

Marco Giuliani

Università di Milano e Urge
marco.giuliani@unimi.it

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

Address: URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

1. Introduzione

L'Italia è nota per avere delle interazioni difficoltose e non particolarmente proficue con l'Unione europea. Non ci riferiamo certo né al contributo italiano alla costruzione comunitaria degli anni '50, né all'apporto che il nostro paese ha dato agli sforzi di approfondimento e allargamento del processo d'integrazione giustamente segnalati da altri autori (Monti 1998; Prodi 1999; Padoa Schioppa 2001). Ci riferiamo invece alle difficoltà quotidiane nel rispettare gli impegni sottoscritti oltre che nei trattati, nei regolamenti, nelle direttive e nelle decisioni. Una mole di normativa, e di assunzione di responsabilità, che si misura oramai in diverse migliaia di atti e che, solitamente, non ci trova fra i protagonisti più rispettosi. E' a questo piano del *policy-making* quotidiano che rivolgeremo la nostra attenzione, un piano che rischia tra l'altro di oscurare nella memoria storica e nelle interazioni politiche ciò che di buono invece il nostro paese ha fatto, e in parte continua a fare, per il bene comune dell'Europa.

"Dov'è il problema?" è l'ambiguo titolo che, in modo volontario, abbiamo deciso di dare a questo nostro contributo. Tale forma interrogativa rimanda al fatto che forse il problema non esiste davvero e, nella migliore delle ipotesi, potrebbe essere il frutto di un auto-referenziale bisogno di interrogativi di ricerca che anima la comunità scientifica. La stessa forma interrogativa può invece rinviare alla ricerca delle cause di un'interazione che risulta davvero problematica, e che è stata oggettivamente affrontata come tale da studiosi e politici al tempo stesso.

E' forse scontato che noi aderiamo a questa seconda interpretazione, assai meno rassicurante. Tuttavia, prima di prenderne di petto i contorni empirici e ricercarne le origini, vale forse la pena di liberarsi in modo più sistematico dei non banali argomenti portati a favore della prima prospettiva.

2. Un problema che non c'è

A favore del fatto che, anche sul versante del rispetto degli obblighi comunitari, non esista un problema in senso compiuto, militano una serie di argomenti che possono essere raggruppati sotto quattro diverse dimensioni: una dimensione logico-deduttiva, una empirico-induttiva, una di tipo politico-procedurale e, infine, una di carattere pragmatico specificamente legata al caso italiano.

2.1 Le ragioni della (non-)cooperazione

Il primo aspetto che è necessario tener presente quando si parla di rispetto della normativa europea è che si stanno confrontando diversi sistemi di sovranità. Non intendiamo con questo ricordare che gli obblighi comunitari a cui ci riferiamo possano essere stati osteggiati in sede decisionale dal nostro paese, e che quindi il loro mancato rispetto sarebbe la naturale risposta a livello nazionale di un classico gioco a due livelli (Putnam 1988). Sappiamo bene che il Consiglio dell'Unione europea agisce prevalentemente all'unanimità (Mattila e Lane 2001), e quindi l'eventuale ostilità interna dovrebbe essersi storicamente manifestata solo in quelle rare occasioni in cui la delegazione italiana si sarebbe precedentemente opposta ad una decisionale comune,

avendola percepita come dannosa per l'interesse nazionale¹. Non è questo il punto. La questione, semmai, è che fra questi sistemi distinti – per quanto compositi – di sovranità, è comunque in atto un gioco fra attori non necessariamente cooperativi. Non è casuale che Tallberg (2002), nella sua indagine sui “sentieri della *compliance*” parta da una prospettiva di relazioni internazionali per approdare poi al complesso di premi e punizioni, “*sticks and carrots*”, nelle mani della Commissione europea atti a sollecitare il rispetto della normativa comunitaria.

Sia che la sottoscrizione di un impegno in sede comunitaria sia un atto in buona fede, oppure un atteggiamento strategico, non dobbiamo comunque dimenticare che si tratta pur sempre di un accordo fra una molteplicità di attori che possiamo supporre razionali e informati, e che quindi espongono tale impegno originario a tutti i pericoli insiti nell'azione collettiva. In specie per ciò che riguarda le oltre 2500 direttive relative al Mercato interno, beni pubblici quasi per definizione, ma anche per la gran parte della restante normativa comunitaria esistono dei forti incentivi a comportamenti da *free riders*. I paesi membri possono non trasporre, ritardare il recepimento, adeguarsi parzialmente, differire la fattiva implementazione perché, pur apprezzando il bene fornito dalla normativa comunitaria, essi percepiscono la defezione come la strada maggiormente fruttuosa almeno nel breve periodo.

In questo senso, non rispettare gli obblighi è un incentivo troppo forte a cui resistere, soprattutto sapendo che rispettarli fornisce ai partner una ragione e un beneficio supplementare nel defezionare a loro volta². Certo, il mantenimento di un assetto caratterizzato da relazioni non-cooperative, oltre che a non giustificare l'esistenza stessa dell'Unione, può portare a strategie del tipo *tit-for-tat* in cui ciascun attore-paese-membro continua a non cooperare giacché (e fino a quando) gli altri tendono a non farlo³. Non avendo comunque le singole nazioni, rispetto all'atto normativo in gioco, un identico o simmetrico sistema di *pay-off*, potrebbe anche darsi che un singolo paese preferisca addossarsi il carico delle defezioni altrui tanto positivo è il beneficio che esso ne trae. Tale comportamento potrebbe a sua volta modificare la struttura delle preferenze delle altre nazioni, ingenerando almeno parziali circuiti virtuosi di cooperazione.

Il punto che però si voleva sottolineare è che la cooperazione, pur in un assetto duraturo quale l'Unione europea non è scontata. Il fatto che i suoi atti vincolanti non siano necessariamente *taken for granted* ne segnala ancora un'incompleta istituzionalizzazione, e maggiore è il ventaglio delle preferenze esistenti e del rischio di anche una singola defezione (col crescere dei paesi membri, ad esempio), più elevato è l'incentivo a comportamenti da *free riders*⁴.

¹ Che la cosiddetta “*opposition through the backdoor*” non possa comunque rendere conto né della quantità, né delle specifiche norme europee non trasposte è un tema già affrontato in letteratura (Falkner et al. 2002), benché ricerche più recenti abbiano quantomeno riaperto la questione (Thomson, Torenlvied e Arregui 2005).

² Una ben più ricca ed elaborata illustrazione di tale logica è stata effettuata da Mathias König in occasione della conferenza internazionale “*Progress & Problems in Building a European Legal Order: Europeanization through the Transposition and Implementation of Eu Directives*”, Luxembourg, 24-25 Giugno 2005.

³ Il termine si potrebbe tradurre con “pan-per-focaccia”, e normalmente è utilizzato per definire situazioni in cui due attori iniziano prudenzialmente a cooperare, ma passano subito alla defezione (che si auto-consolida) al primo accenno di un cambiamento di strategia da parte dell'avversario. In questo contesto, perdendo forse parte del rigore iniziale, abbiamo invece ipotizzato una defezione iniziale fino a quando gli eventuali costi della stessa non superino man mano i benefici per i singoli partecipanti.

⁴ Il tipo di argomento sviluppato non è puramente “di scuola”, giacché, sul finire degli anni '90, è stato variamente discussa la possibilità di un'Italia “pirata” che, soprattutto (ma non solo) rispetto alle rigidità dell'Unione monetaria agisse sul continente da “libero battitore”.

Non è affatto necessario declinare tale affermazione in senso normativo o predittivo – è legittimo o prevedibile che le norme europee non siano rispettate – ma quanto sostenuto può essere sufficiente per argomentare che il loro mancato rispetto, almeno nel breve periodo, è in un certo senso un fatto fisiologico, e comunque non più problematico delle numerose inosservanze di accordi bi- o multi-laterali, o infrazioni alle raccomandazioni di altre organizzazioni internazionali. Il problema non esiste perché è l'assetto stesso del sistema in cui agiscono UE e paesi membri che non favorisce la cooperazione⁵.

2.2 Il mancato deficit d'implementazione

Se il primo argomento è costruito deduttivamente, in questo paragrafo si sosterrà invece che non si danno significativi problemi di *compliance* a partire da ragioni di tipo empirico: si partirà dal livello europeo per poi giungere ad osservazioni specifiche per il caso italiano.

Per rimanere alle sole direttive, quelle in cui l'eventuale inosservanza degli impegni sottoscritti appare più evidente esistendo delle scadenze di recepimento delle stesse da rispettare, si può osservare che nel 1985, in un'Europa a 10 membri, il tasso di trasposizione medio era pari al 59,2%. Dieci anni più tardi, in un'Europa a 15 membri, lo stesso tasso di trasposizione era salito di oltre 35 punti percentuali, collocandosi al 96,6%. Al termine del 2005, ancora dieci anni dopo e in un'Unione recentemente allargata a dieci ulteriori paesi, tale tasso si è ulteriormente innalzato, attestandosi al 98,9% di direttive per cui gli stati membri hanno notificato l'avvenuto recepimento in diritto interno⁶.

Anche prendendo il sottoinsieme del Mercato interno, quello per cui maggiormente varrebbero gli incentivi alla defezione di cui si è parlato nel paragrafo precedente, la media europea è passata negli ultimi quindici anni, e nonostante il più che raddoppio dei paesi membri con le relative difficoltà di accoglimento dell'*acquis communautaire*, da poco più del 73% di direttive trasposte a quasi il 98%⁷.

Con percentuali simili non solo sembra difficile sostenere che esista in Europa il cosiddetto "*implementation gap*", ma stupisce persino che il recentissimo ingresso di 10 nuovi membri, avvenuto, lo ricordiamo, solo nel Maggio 2004, non abbia completamente stravolto le prestazioni incrementali che l'UE stava già mostrando. E' vero che nei criteri di Copenhagen rispetto ai quali i nuovi entranti venivano valutati vi era anche quello giuridico, riguardante l'anticipato accoglimento nella normativa comunitaria, ma probabilmente pochi si aspettavano sotto questo profilo un allargamento tanto morbido, al punto che alla vetta delle classifiche di trasposizione si trovano ora proprio i paesi appena entrati⁸.

Se guardiamo con gli stessi parametri all'Italia, il discorso non appare molto differente. Rispetto al totale delle direttive comunitarie, l'Italia aveva una percentuale di

⁵ E questo vale sia per l'integrazione negativa, sia per quella positiva (Scharpf 1999), non essendoci alcuna asimmetria costitutiva a tale riguardo.

⁶ Dati delle "Relazioni annuali sul monitoraggio sullo stato di applicazione della normative comunitaria" e dei rapporti trimestrali pubblicati sul sito del Segretariato generale della Commissione. Si ricorda che almeno 8 dei 10 nuovi membri presentano sistemi politici ed economici il cui percorso di avvicinamento agli standard europei data di fatto al 1989.

⁷ Dati Com (90) 90 def. e "*Internal Market Scoreboard*", n. 14, Luglio 2005.

⁸ A fine 2005, Lituania, Polonia Lettonia guidano la classifica per quanto riguarda il complesso della normativa comunitaria, mentre l'ultimo "*Internal Market Scoreboard*" (Giugno 2005) segnala che la media delle trasposizioni per i nuovi entranti è più elevata di quella dei "vecchi" paesi dell'Europa a 15 membri, con Lituania, Ungheria e Slovenia fra i paesi con la migliore performance.

trasposizione nel 1985 pari al 48,5%. Tale valore era salito all'88,7% nel 1995, e l'ultimo dato segnalato dal Segretariato della Commissione la colloca al 97,7%. Si aggiunga a questo che, in un'analisi di più lungo periodo, i dati di Borghetto, Franchino e Giannetti (1995), mostrano contemporaneamente un costante calo dei tempi di trasposizione e, quindi anche degli eventuali ritardi. Per quanto parallelamente concerne il Mercato interno, nello stesso quindicennio sopra citato, l'Italia passa dal 44,3% delle direttive trasposte, al 95,9% a metà del 2005.

A giudicare da questi dati, la domanda del titolo torna davvero spontanea: dov'è il problema?

2.3 Sarebbe vero problema?

Questo paragrafo, rispetto ai due proposti in precedenza, opera uno spostamento concettuale. Se le interpretazioni deduttive del paragrafo 2.1, che già dovrebbero stupirsi per la presenza stessa di aree in cui gli impegni sottoscritti vengono rispettati, ed i ragionamenti induttivi proposti nel paragrafo 2.2, che a partire da dati empirici relativi ai progressi costantemente registrati nel tempo e ai livelli recentemente raggiunti si stupiscono invece che si possa parlare di deficit d'attuazione, non si interrogano sul concetto stesso di mancata *compliance*, dedicandosi rispettivamente a ipotizzare comportamenti e a registrare statistiche, vogliamo qui riflettere brevemente sul senso da attribuire a tale termine. O meglio, quand'è che un ritardo o una mancata trasposizione diviene davvero un "problema"?

Dal punto di vista giuridico e procedurale la questione sembra risolversi senza estreme difficoltà. Un problema di mancata *compliance* sorgerebbe solo in caso di condanna da parte della Corte di Giustizia europea. Fino a quel punto, lo stato di diritto, anche quello comunitario, vuole che il paese membro imputato debba essere considerato "innocente". I tre precedenti stadi della procedura d'infrazione sono solo momenti interlocutori, i cui tempi, automatismo e valenza sono stati cambiati nel tempo dalla Commissione stessa (Börzel 2001). Superate le fasi informali, probabilmente diverse da paese membro a paese membro, è la sentenza della Corte che stabilisce l'inadempienza.

Se così è, allora a maggior ragione non si può parlare di gap d'implementazione ma solo di artefatto statistico, giacché nell'ultimo ventennio solo un decimo delle procedure aperte dalla Commissione sono giunte di fronte alla Corte, non tutte sono passate in giudicato, e una piccola quota è anche stata risolta a favore dello Stato membro. Per l'Italia, la riduzione del contenzioso in fase pre-giudiziale è forse meno marcata, ma almeno quattro procedure su cinque non arrivano nemmeno all'attenzione della Corte, meno di venti casi all'anno vengono rinviati ad essa, e il paese riceve mediamente solo una quindicina di condanne all'anno – un dato difficile da considerare esorbitante se valutato nel suo valore assoluto.

C'è poi un secondo aspetto da prendere in considerazione, sempre sul confine fra valutazione giuridica e politica. Quali sono gli effetti dell'apertura di una procedura d'infrazione e, a maggior ragione di una sentenza passata in giudicato? Solitamente si fa riferimento a tre tipi di costi. Un primo costo è quello subito dai *policy-takers* a livello nazionale dovuto alla mancata applicazione della normativa europea. Potendo oramai ciascuno del circa mezzo miliardo di cittadini europei rivolgersi direttamente o attraverso loro rappresentanti alla Corte di giustizia per inadempienza attuativa del proprio paese, possiamo far ricadere tale opzione all'interno delle statistiche citate. O i costi subiti dai destinatari non sono così intensi, tanto da non generare livelli di contenzioso

paragonabili a quelli interni – ad esempio, rispetto alla mole di lavoro dei tribunali amministrativi regionali, per quanto il parallelismo risulti un po' forzato – oppure i costi dell'inadempienza sono inferiori ai benefici – e si ricadrebbe nell'opzione di *free-riderism* sopra citata – oppure entrambe le cose insieme.

Un secondo tipo di costo è di tipo reputazionale, assai difficile da computare. L'idea di "*name & shame*" implicita nelle strategie attraverso cui la Commissione comunica trimestralmente le mancate trasposizioni ed elenca le procedure in corso⁹, costituirebbe lo strumento principale che, da subito, ben prima della condanna, incentiverebbe i paesi ad adeguarsi alle norme europee. E' assai difficile stabilire la reale efficacia di tale strategia, soprattutto se si parte dall'assunto citato che non vi è vera inadempienza fino alla sentenza di condanna. Tutto ciò che avviene prima, dalla lettera di messa in mora al ricorso alla Corte, costituirebbe invece l'occasione più o meno formalizzata per appianare le oggettive difficoltà di omogeneizzare stili politico-amministrativi differenti: un processo che richiede tempo, incontri, le cosiddette "riunioni pacchetto", e tutto ciò che muta una relazione potenzialmente non-cooperativa in una relazione cooperativa. Se così è, allora il giudizio sui costi dovuti alle strategie di "*name & shame*" possono essere di due tipi: o si tratta di strumenti inefficaci vista la sostanziosa riduzione delle divergenze che avviene in fase pre-giudiziale (e quindi sarebbe anche una strategia distorta ed eticamente forse inopportuna, elicitando gli elementi non-cooperativi); oppure si tratta di uno di quegli elementi che, proprio perché incentiva l'omogeneizzazione prima che una vera violazione si realizzi, contribuisce informalmente insieme a molti altri a ridurre efficacemente al minimo il gap d'implementazione.

Il terzo tipo di costo sarebbe legato alle sanzioni previste a partire dall'articolo di Maastricht in caso di doppia condanna per mancato rispetto di una sentenza già emanata (ex- art. 228 del trattato nella versione consolidata). Ma se le prime condanne sono già poche, lo sono ancora di più, anche per l'Italia, le doppie condanne, e i casi di sanzione effettiva si contano sulle dita di una mano¹⁰. Si pensi che dal 1993 al 2001 si sono verificati complessivamente solo 24 casi in cui la Commissione ha richiesto alla Corte una seconda condanna con annesso pagamento di sanzione – per avere una idea, variabile dai 9000 €/giorno ai 300000 €/giorno – e 4 di questi riguardavano l'Italia¹¹. Ebbene, al termine del 2001, tre casi risultavano ancora aperti, principalmente perché appena richiesti, mentre tutti gli altri si erano chiusi prima della sanzione o la Commissione aveva ritirato la richiesta. Il disincentivo materiale, o meglio la sua non applicazione (o forse precedente interiorizzazione) rappresenterebbe un'ulteriore prova dell'assenza del problema.

2.4 Quale *benchmark* per l'Italia?

Per l'Italia si configura infine un ulteriore tipo di problema che si pone su di una dimensione analitica ancora diversa. Fino ad ora, il termine di riferimento è sempre costituito da un'ipotetica *compliance* perfetta. Gli scostamenti rispetto ad essa, più o meno marcati, o le ragioni per discostarvi, dovevano dare una misura del problema. In altri termini, per usare la terminologia proposta da Falkner et al. (2005), il *benchmark* di

⁹ Mentre le statistiche relative a queste ultime vengono oramai pubblicate con circa due anni di ritardo.

¹⁰ Dall'analisi della banca dati della Corte di giustizia europea, al termine del 2005 risulterebbero solo tre sentenze di condanna di un paese membro ai sensi del citato art. 228 CE, anche se ad esso si fa riferimento – quale primo stadio di chiarimento – in altre tre sentenze.

¹¹ Cfr. Tallberg (2003, 84). Per l'Italia, 3 casi riguardavano l'ambiente e 1 i trasporti. Anche la Germania aveva 4 casi, come la Francia, mentre la Grecia ne aveva uno in più.

riferimento era costituito da un ipotetico “*world of law observance*” interiorizzato nelle pratiche o nella cultura stessa del sistema politico e del sistema amministrativo.

Senza voler certo sostenere che l'esame del caso italiano richiederebbe una valutazione idiografica che esuli dall'esame comparativo, il punto che ci sembra opportuno porre all'attenzione è il seguente: in che rapporto sta il *policy-making* italiano “comunitarizzato” rispetto a quello “domestico” in senso più stretto. In termini relativi, almeno, un “vero problema” esisterebbe se le difficoltà nell'interfacciarsi con la normativa europea fossero sistematicamente superiori a quelle già esistenti a livello interno per i settori di *policy* o le aree non (o meno) europeizzate. Se così non fosse dovremmo forse rassegnarci al fatto che un cinquantennio di partecipazione comunitaria non ha fatto compiere al nostro paese un salto qualitativo verso la cosiddetta “normalizzazione” o “modernizzazione” del paese, ma non che esiste una specifica “questione europea”. Al limite, si potrebbe anche scoprire che il *policy-making* dell'Unione gode proceduralmente e sostanzialmente di una sorta di corsia preferenziale rispetto alle altre politiche.

Ben conoscendo quanto i governi multicolori e instabili hanno reso complessa l'innovazione di *policy* nel nostro paese, quanto sia difficile per l'esecutivo non ricorrere a fiducie, deleghe o maxi-emendamenti per far approvare parti del proprio programma, quanto lo stesso sia stato spesso costretto a contrattare con il parlamento (opposizione e parti della propria stessa maggioranza) per avere il via libera all'adozione di un provvedimento, pena il suo insabbiamento in una qualche commissione parlamentare, non è che il vincolo esterno, laddove è stato più pregnante, abbia costituito uno stimolo capace di produrre un differenziale di efficacia fra politiche domestiche e politiche europeizzate? E se così è stato, rilevati anche i tassi finali di recepimento sopra citati, non si potrebbe sostenere che la *compliance* italiana rappresenti forse sì un problema, ma un problema “in minore” rispetto al complesso delle questioni aperte nel nostro sistema politico?

3. Un problema che ha molte facce

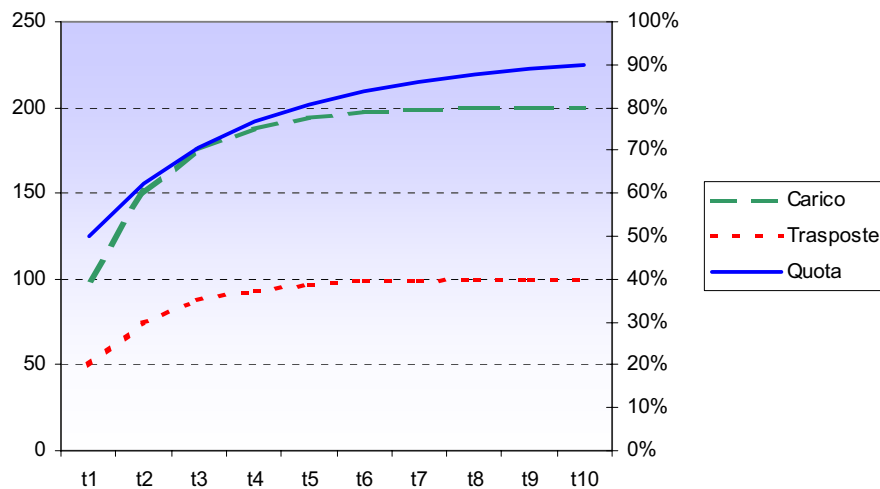
Le pagine che precedono hanno cercato di dimostrare, utilizzando argomenti assai disparati che, a ben guardare, l'interazione fra l'Italia e l'Unione europea non risulterebbe poi così problematica come essa viene spesso dipinta. La presentazione di tali ragionamenti non costituisce il preludio a contro-argomentazioni che lascerebbero il giudizio finale sulla maggiore plausibilità delle due posizioni al lettore. Né si è inteso costruire un comodo “simulacro argomentativo” che risulti poi semplice smontare dialetticamente. I punti sottolineati vanno presi seriamente e, nello sviluppo del presente lavoro, essi servono da un lato a mettere in guardia rispetto ad alcune trappole argomentative che, benché sostenute talvolta da dati precisi, sviano l'attenzione rispetto al problema originario; dall'altro, essi permettono di meglio focalizzare lo “stato dell'arte” nei rapporti fra Italia e Unione europea, verificando quali davvero siano i progressi registrati e dove invece permangono, o si aggravano le lacune. Infine, la loro discussione ci permetterà di prendere le mosse da una migliore concettualizzazione del problema stesso che, come si dice nel titolo del paragrafo, ha molte facce, per passare ad analizzarne le cause o i fattori che risiedono alla sua origine.

3.1 Un artefatto statistico

Tanja Börzel (2001), come abbiamo avuto modo di citare, ha sostenuto che il cosiddetto “*implementation gap*” è prevalentemente il frutto di una malintesa interpretazione delle statistiche che, oltre ad essere talvolta difettose o lacunose, aggiornandoci rapidamente sulle poco rilevanti mancate trasposizioni o, meglio, mancate notifiche dei paesi membri dell'avvenuto recepimento, magnificavano un problema che tendeva poi a sciogliersi come neve al sole nei passaggi successivi. Cogliremo anche il suo suggerimento a guardare a fasi più avanzate dei procedimenti aperti dalla Commissione, ma in questo paragrafo ci preme più che altro ribaltare l'idea che l'artefatto statistico segnalato dalla studiosa tedesca vada a svantaggio dei paesi membri e non l'esatto contrario.

Nel paragrafo 2.2 abbiamo riportato dei dati che, proprio a partire dalle mancate trasposizioni mostravano come oramai non vi sia una grande distanza fra paesi leader delle classifiche di recepimento e gli ultimi della classe. Facciamo ora alcune semplici supposizioni. Ipotizziamo che in ogni anno vi siano 100 nuove direttive da recepire. Ipotizziamo altresì che un paese membro trasponga annualmente solo la metà delle direttive a cui è tenuto, che esse siano 100 o in misura maggiore¹². Ebbene, dati questi due semplici assunti, e per un arco temporale di 10 anni, la figura 1 mostra sulla scala di sinistra il numero di direttive effettivamente trasposte (linea a corti tratteggi in basso) e il “carico” di direttive che gli restano da trasporre (linea a tratteggi più lunghi), e sulla scala di destra il tasso di recepimento, cioè la percentuale di direttive trasposte sul complesso della normativa cumulata emanata in quegli anni (linea continua).

FIG. 1 Un artefatto statistico? Carico normativo, trasposizioni e tassi di recepimento in un esempio ipotetico



Nota: Ogni anno 100 nuove direttive; percentuale annuale di recepimento costante e pari al 50% del carico normativo da trasporre.

¹² Il che significa che all'aumentare del carico comunitario trasporrà un numero assoluto di direttive maggiore, ma sempre mantenendo costante la percentuale di recepimento.

Si vede chiaramente come al primo anno (t1) vi siano 100 direttive da trasporre, il paese membro ne recepisca solo 50, e il relativo tasso sia del 50%. Al secondo anno (t2), il carico consisterà nelle nuove 100 direttive più le 50 direttive non trasposte nell'anno precedente, per un totale di 150 direttive da recepire. Di queste, il paese membro ne incorporerà in diritto interno solo la metà, 75, lasciandone altrettante per l'anno a venire. Già a questo stadio, però, pur non essendo cambiato nulla nello *stile di trasposizione* del paese membro, il tasso di recepimento risulta più elevato (62,5%) per effetto della sedimentazione delle direttive trasposte nel corso del tempo.

Se ora si osserva il grafico nella sua interezza, si può notare che già nell'arco di 5-6 anni la situazione si consolida, con il paese che traspone approssimativamente un centinaio di direttive l'anno, stabilizzando il suo gap rispetto al pieno recepimento sempre in un centinaio di direttive mancanti – la distanza che separa il carico dalle trasposizioni. Al decimo anno, *senza che sia cambiato nulla*, il tasso di recepimento ha già però superato il 90%, tendendo sempre poi a crescere sempre più lentamente.

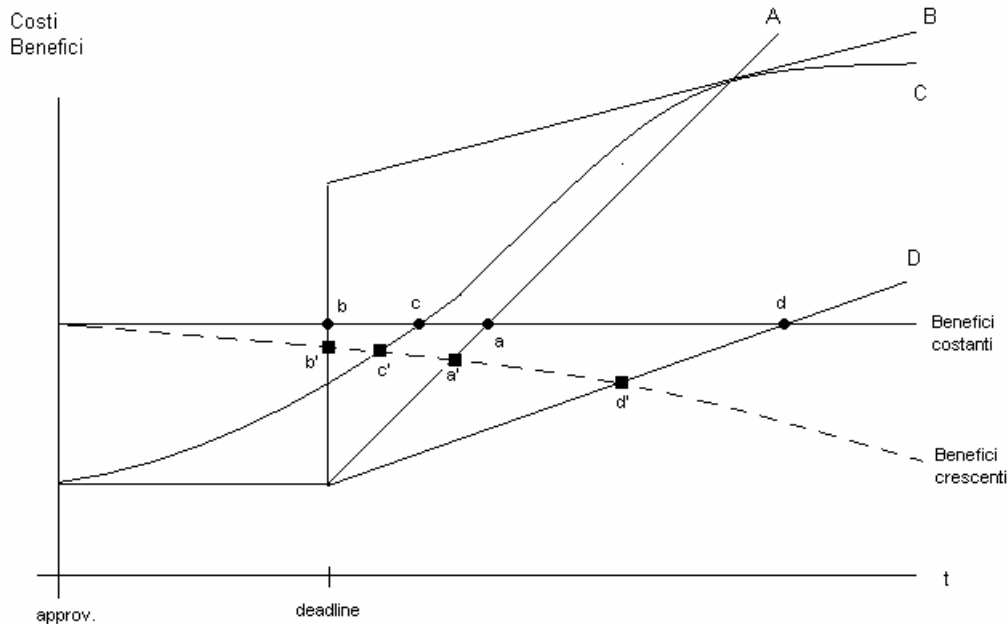
I primi dati presentati nel paragrafo 2.2, volti ad argomentare a favore di una convergenza sui "piani alti" della trasposizione sono, questi sì, un semplice artificio frutto del tempo, e non dovrebbero trarre in inganno i commentatori. Essi non segnalano un cambiamento di atteggiamento domestico, che nell'esempio abbiamo formalizzato come costante, ma un semplice portato dell'indicatore prescelto. Il gap annuale di recepimento è un indice molto più fedele, mentre notare come tutti i paesi, dopo venti, trenta o cinquant'anni di appartenenza comunitaria, registrino percentuali di recepimento superiori al 90% non è, di per sé, assai significativo.

3.2 I costi

Molti studi politologici che si occupano del rispetto della normativa comunitaria, e cercano di valutare i fattori che incidono sui tempi di trasposizione o sul ritardo, postulano l'esistenza di costi e di benefici connessi all'adeguamento della normativa interna ai dettami dell'Unione europea. Per meglio dire, essi postulano l'esistenza di determinate funzioni (nazionali) di costi e benefici in rapporto al passare del tempo. Tradizionalmente, più tempo passa dalla scadenza che l'Unione ha fissato per il recepimento della direttiva, più i costi di non trasposizione crescono. Per semplicità si possono ipotizzare benefici costanti, anche se, seguendo la logica dei "beni di club"¹³, gli stessi benefici potrebbero avere un andamento crescente all'aumentare del numero dei paesi "rispettosi", anch'esso direttamente correlato al tempo. In realtà, nessuno si è preso la briga o la responsabilità di stimare davvero l'andamento di tali curve. A puro titolo esemplificativo possiamo fare qualche congettura come in figura 2, ma il punto di sostanza non cambia: presto o tardi viene supposto che i costi di non trasposizione superino i benefici e che, di conseguenza, sarebbe "conveniente" recepire ed implementare la direttiva.

¹³ Si veda il mio paper Urge 5/2005.

FIG. 2 Alcune ipotesi sulle funzioni dei costi e dei benefici della trasposizione



In caso di benefici costanti, abbiamo supposto quattro diverse funzioni di costo, a secondo che essi crescano linearmente solo a partire dal superamento della scadenza di recepimento della direttiva (linea A); che tale scadenza venga avvertita giuridicamente in modo assai marcato come un vero tradimento degli impegni presi, e quindi vi sia un salto qualitativo repentino a cui segue una crescita successiva più moderata (linea spezzata B); che vi sia un leggero aumento dei costi già dopo l'approvazione, che raggiunge un massimo di inclinazione dopo la scadenza per poi rallentare nuovamente il suo incremento in tempi più lunghi (linea curva C); che, in una situazione simile alla linea A, i costi crescano molto più lentamente (linea D). Supponendo la possibilità di individuare davvero benefici e costi, almeno per una minoranza di *stakeholders*, i punti segnati con le lettere minuscole dovrebbero rappresentare anche i punti di svolta nell'atteggiamento nazionale rispetto al recepimento e all'implementazione delle norme comunitarie: più solleciti in alcuni casi (es. punto "b"), più tardivi (es. punto "d") in altri a seconda delle preferenze esistenti.

Anche nell'ipotesi di benefici crescenti nel tempo, linea tratteggiata discendente¹⁴, il discorso è identico, pur potendo constatare che, salvo per un rigido atteggiamento formale (punto "b'"), il mutamento d'opinione avverrebbe genericamente prima (punti "a'" "c'" e "d'") indipendentemente dall'andamento della funzione dei costi.

Salvo constatare che, empiricamente, la *compliance* è elevata, e che quindi non sono né ipotizzabili funzioni di costo sistematicamente più basse dei corrispettivi benefici, né la prosecuzione di giochi non cooperativi in arene che invece si fondano sulla cooperazione e il consenso, la formalizzazione in figura 2 non risolve però il problema di meglio

¹⁴ Essendo collocata sulla medesima scala dei costi.

qualificare la natura di questi costi. Come già osservato, non è il diritto a darci una mano, giacché eventuali mancate trasposizioni o ritardi vengono in buona parte riassorbiti anteriormente alla fase in cui interviene la Corte di giustizia, e praticamente sempre prima che venga emessa una sanzione di tipo economico.

Evidentemente, i costi di cui stiamo parlando sono costi politici-amministrativi, relativi all'arena interna come a quella comunitaria. I costi politici interni dipenderebbero dalla maggiore o minore immunità elettorale percepita in caso di indifferenza ai costi sopportati dai *policy takers*. Il sostanziale immobilismo della cosiddetta "prima Repubblica", teorizzato da La Palombara (1987) come tratto tipico della "*Democracy Italian Style*", in cui gli appuntamenti elettorali incidevano solo al margine sulla composizione coalizionale e, soprattutto, sull'élite di governo (Calise e Mannheim 1982), porterebbero ad una radicale riduzione dei costi politici interni. Al limite, compensazioni distributive parallele, garantite da istituzioni considerate permeabili all'influenza degli interessi, giustificavano l'acquiescenza degli *stakeholders* che trovavano canali informali capaci di risarcire ampiamente i costi subiti (Graziano 1980; Pasquino 1987, Giuliani 1989). L'alternanza della "seconda repubblica" rende tutto più complicato ma, a parte la resilienza di prassi consolidate, è il quadro complessivo ad essere cambiato, elemento su cui torneremo fra breve.

I costi amministrativi interni deriverebbero dalle difficoltà connesse all'incorporamento nel diritto interno e, soprattutto, all'implementazione di politiche estranee allo stile decisionale e al tessuto socio-economico del paese. E' la tesi della mancanza del cosiddetto "*goodness of fit*", cioè del disallineamento fra lo status quo domestico e le richieste comunitarie. All'aumentare di tale disallineamento deriverebbe una pressione all'adeguamento crescente che, superata una determinata soglia, potrebbe anche paradossalmente condurre alla difesa nazionale di tradizioni consolidate – il cosiddetto "*retrenchment*" – per gli eccessi dei costi di adattamento (Cowles, Caporaso e Risse 2001; Börzel 2002).

I costi comunitari sono prevalentemente costi reputazionali che, per quanto poco palpabili, non mancano di farsi sentire in qualsiasi tipo di contrattazione: nel contenuto di nuove direttive, nel soppesare le preferenze nazionali in caso di innovazioni istituzionali, nel monitoraggio e nell'intransigenza differenziale da parte delle istituzioni comunitarie, nella distribuzione dei portafogli delle istituzioni stesse, nella logiche di ripartizione delle ridotte politiche distributive comunitarie (siano esse finanziamenti o aggiudicazioni di sedi di agenzie comunitarie), nelle decisioni riguardanti le ridefinizioni del bilancio, nel più o meno flessibile rispetto dei vincoli del patto di stabilità, fino alle questioni attinenti ai processi di *soft-law* quali quelli inaugurati dal processo di Lisbona¹⁵. Il nostro paese ha una tradizione che non gli permette passi falsi, come si può agevolmente dedurre dalla tabella 1, che riporta i casi complessivi di procedura

¹⁵ Oltretutto, ritardi, fallimenti, deroghe, mancate trasposizioni, basso utilizzo di fondi comunitari, perdita di occasioni di modernizzazione, cadute di credibilità di istituzioni centrali in un sistema politico, sono tutti elementi che, anche negli stereotipi, si rinforzano a vicenda e finiscono per incidere, per ricaduta, anche dove davvero essi potrebbero meno contare. Si pensi solo agli effetti di un declassamento di Standard & Poors in termini di perdita reputazionale, o di un plauso del Fondo monetario internazionale come risorsa politica immediatamente pesa nell'arena interna e comunitaria.

d'infrazione che, nel ventennio 1984-2004, hanno raggiunto l'esame (non necessariamente il giudizio) della Corte di giustizia¹⁶.

TAB. 1 Ricorsi alla Corte di giustizia 1984-2004

	Direttive			Trattati, regolamenti, decisioni	TOTALE
	Non comunicazione	Non conformità	Inadeguata applicazione		
B	130	35	36	56	257
DK	0	3	8	10	21
D	73	29	44	37	183
EL	155	9	43	63	270
E	48	20	50	17	135
F	116	32	70	79	297
IRL	112	12	24	23	171
I	193	40	94	77	404
L	136	11	13	21	181
NL	46	10	19	22	97
A	40	22	10	8	80
P	54	13	19	11	97
FIN	11	3	6	3	23
S	11	6	2	2	21
UK	37	15	20	19	91
EU	1162	260	458	448	2328

Fonte: Commissione europea, Diverse annate della "Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario"

Salvo che per le infrazioni ai trattati e ai regolamenti – fronte rispetto al quale "lottiamo al vertice" della *non-compliance* con la Francia – qualunque sia il motivo che ha originato una procedura non risolta, l'Italia mostra sempre il dato peggiore. Inoltre, distinguendo i dati diacronicamente per quinquennio non si nota alcun progresso; semmai il contrario (Giuliani 2006). Chi sottostima i costi di questo tipo di "tradizione" travisa completamente il carattere intrinsecamente politico dell'arena comunitaria. Un'arena che, proprio perché composta da reti decisionali in cui non necessariamente giocano un fattore chiave i ruoli d'autorità, è tanto più sensibile all'affidabilità dell'interlocutore, alla sua credibilità come negoziatore e all'attendibilità delle sue proposte. E' anche vero che parlare di "arena" al singolare è un eccesso di semplificazione, ma l'intreccio e la densità dei reticoli differenziati di *policy-making* è oramai tale che il "capitale reputazionale" può essere speso anche su processi sperimentati solo di recente – quali quelli relativi al coordinamento aperto, ad esempio – e, viceversa, una scarsa credibilità costruita in anni di direttive non rispettate può riverberarsi come un pesante *handicap* anche in settori in cui la prestazione italiana passata non era poi così negativa e in cui si avanzano progetti

¹⁶ Questo può significare, rispetto alla formalizzazione della figura 1, che i costi di adeguamento per l'Italia – reali o percepiti – crescano meno che in altri paesi (e su questo torneremo immediatamente). Alternativamente, si dovrebbe ipotizzare l'assai meno sostenibile tesi che i livelli di benefici risultino mediamente più bassi.

potenzialmente validi (ad es. quelli relativi alla revisione della strategia di Lisbona). Non sono i valori assoluti citati nel paragrafo 2.3 a contare, ma le lunghe sedimentazioni e i sentieri nel frattempo percorsi.

Vi è poi una terza questione che deve essere tenuta presente, e che può fungere da "moltiplicatore" per i fattori precedenti citati. E' infatti vero che un problema non è tale, indipendentemente dai dati grezzi o eventuali campanelli d'allarme, fino a quando esso non è tematizzato pubblicamente. Le istituzioni comunitarie, *in primis* la Commissione, non hanno posto un particolare accento sul rispetto della normativa comunitaria fino alla metà degli anni '80, e in particolare fino all'approvazione dell'Atto unico europeo e del correlato Libro bianco contenente le misure per la realizzazione del Mercato interno.

La prima relazione comunitaria sul controllo dello stato di attuazione delle norme europee è solo del 1983 (Com 1984 181 def.), e il controllo si intensifica proprio sulle direttive relative al Mercato unico prima con relazioni semestrali, a partire dal 1989, e poi con un vero e proprio "scoreboard" che verrà infine accompagnato da aggiornamenti bimestrali sul sito del Segretariato generale. "Siccome la maggior parte della legislazione prevista dal Libro Bianco sul Mercato interno era costituita da direttive, nella Commissione crebbe l'interesse nel verificare sistematicamente i tassi di trasposizione nazionali" (Armstrong e Bulmer 1998, 83). I ritardi o i difetti di trasposizione non sono più una mera questione interna ma assumono rilevanza europea, e il completamento del Mercato interno diviene la nuova misura del processo d'integrazione.

Negli anni più recenti, tale tematizzazione pubblica, che ha sicuramente rafforzato le tattiche di "name & shame" e gli svantaggi di tipo reputazionale, ha ricevuto nuovo impulso con l'elaborazione nel 1999 da parte della Commissione di una vera e propria "strategia per il completamento del Mercato interno", che riguarda ora, lo ricordiamo, circa 2500 misure comunitarie. Essa si proponeva di ridurre, in poco più di un anno, la quota di mancate trasposizioni da parte di ciascun paese membro al di sotto della soglia dell'1.5%¹⁷. Tale strategia è stata poi fatta propria dai successivi Consigli europei di Stoccolma (2001), Barcellona (2002) e Bruxelles (2003 e 2004), come elemento integrante dei traguardi e delle priorità definite a Lisbona. La soglia massima dell'1.5% è stata inoltre ulteriormente integrata da un secondo *benchmark* quantitativo, che fissava come obiettivo che nessuna direttiva avrebbe dovuto subire un ritardo di trasposizione superiore ai due anni, e dalla richiesta di un dimezzamento delle infrazioni riguardanti lo stesso Mercato interno.

Su tali fronti, così politicamente sensibili, l'Italia mostra valutazioni peggiori di quelle registrate sul complesso della normativa europea, che non mancano di venire stigmatizzati dalla Commissione stessa. Nel 2003 il nostro paese mostrava un deficit di trasposizione pari al 3,9%, rispetto ad una media europea del 2,4%, e mentre solo 5 paesi su 15 (con tre anni di ritardo) rispettavano l'obiettivo minimo dell'1,5%¹⁸. Nel 2005, l'Italia mostra un deficit anche peggiore, il 4,1%, a fronte di una media europea leggermente migliorata, pari al 2,1%. In più, nell'Europa a 25, 11 paesi raggiungono il primo obiettivo quantitativo dell'1,5%, e l'Italia non è fra quelli che ha annullato il numero di direttive con più di due anni di ritardo, né è riuscita a dimezzare le procedure d'infrazione rispetto al 2004 come richiestole dalla Commissione, risultando queste

¹⁷ La prima comunicazione, che ha avuto l'approvazione del Consiglio Mercato interno e del Parlamento europeo, è del 5 Ottobre 1999: cfr. Com (1999) 464 def.

¹⁸ *Internal Market Scoreboard*, n. 12, Maggio 2003.

ultime addirittura aumentate¹⁹. Il problema italiano, nell'arco di vent'anni, è chiaramente divenuto un problema europeo.

3.3 Il processo interno

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di dimostrare che:

- nemmeno comportamenti razionali indurrebbero alla defezione continua;
- esistono indicatori assai meno rassicuranti di quelli precedentemente citati circa la performance italiana;
- i costi interni appaiono non essere stati sufficientemente affrontati, almeno fino all'attivarsi in settori e politiche specifiche del vincolo esterno;
- i costi reputazionali sono ben più pesanti e capaci di inattesi *spill-over* di quanto ipotizzato precedentemente;
- proprio per questo, anche il confronto con gli standard interni non fornisce nessuna rassicurazione o conforto: se viene tematizzato un "problema Italia in Europa", esso diviene pressoché autonomamente un problema domestico.

In queste pagine descriveremo sinteticamente come l'Italia interagisce con l'Unione, soprattutto in fase discendente, in modo da descrivere i processi che, fino alle riforme del 2005, hanno almeno in parte determinato la nostra performance europea e, quindi, lo stato e la natura del problema²⁰.

Come si diceva, nonostante la bassissima capacità di recepire in diritto interno la normativa comunitaria, fino alla metà degli anni '80 questo fatto non ha costituito un problema pubblico e nemmeno un problema politico. Risale solo al 1991 la prima indagine conoscitiva in materia della Giunta per gli Affari europei del Senato, organismo parlamentare che pur esisteva già dal 1968. Ritardi e mancate trasposizioni da veri *outliers* venivano provvisoriamente sanati da "provvedimenti pacchetto" ad hoc che, grazie all'utilizzo di svariati strumenti normativi, fra cui la delega, riducevano marginalmente l'enorme gap che ci separava dal resto dei partner europei.

La tematizzazione provocata dal Mercato interno che, per inciso, con un tale passato, alimentava sì i timori che il nostro paese intendesse comportarsi da *free rider* su politiche che raggiungevano il loro obiettivo solo se recepite e implementate correttamente da tutti i paesi membri²¹, modificò completamente la percezione del problema in Europa e, a cascata, anche nel nostro paese.

La risposta istituzionale fu sufficientemente celere, e venne attivata da due dei primi ministri senza portafoglio che, a partire già dal 1980, ricevevano dal Presidente del Consiglio la delega per la gestione degli affari europei: il ministro Fabbri, con la sua legge del 1987, e il ministro La Pergola, con la legge che prese il suo nome nel 1989. Benché tali figure non potevano contrastare il monopolio pressoché totale esercitato su tutti gli

¹⁹ *Internal Market Scoreboard*, n. 15, Luglio 2005.

²⁰ Non siamo ancora necessariamente alla ricerca delle cause ma, per il momento, solo alla descrizione dei meccanismi attraverso i quali l'interazione avviene.

²¹ Sia che si trattasse di integrazione negativa, cioè di eliminazione di barriere agli scambi, sia che si trattasse di integrazione positiva, cioè di fissazione a livello europeo di standard rispetto a cui armonizzare le produzioni di beni e servizi interni, è ovvio che tali politiche raggiungevano la massima efficacia e il loro scopo se nessun paese manteneva in vita un ostacolo alla libera circolazione o non si conformava agli standard previsti.

aspetti della politica estera italiana dalla Farnesina, inclusi quelli comunitari, essi riuscirono nell'intento di far approvare alcune importanti innovazioni istituzionali.

Attraverso la legge Fabbri venne soprattutto creato un apposito Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la presidenza del consiglio: a lungo assai sotto-dimensionato in termini di staff rispetto alla sua composizione teorica, esso iniziò i suoi lavori di supporto all'azione del ministro delegato solo nel 1990. La stessa legge prevedeva alcune soluzioni per evitare che il recepimento delle direttive europee dovesse obbligatoriamente attraversare le lunghe paludi del tradizionale processo legislativo, insieme ad una prima forma di coordinamento relativo alla fase ascendente del processo nel Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

La legge La Pergola è invece principalmente nota per l'istituzione della cosiddetta Legge comunitaria annuale, una legge che, presentata alle Camere all'inizio di ciascun anno, accorpa tutte le direttive in scadenza nel periodo di riferimento, nell'ipotesi di una loro trasposizione in blocco, vuoi con un recepimento diretto nella legge stessa, vuoi utilizzando strumenti alternativi quali la delega al governo, o regolamenti e disposizioni di carattere amministrativo²². Benché sia fissata la data di presentazione, non è stabilito alcun limite per l'approvazione, esibendo quindi la legge comunitaria annuale notevoli problemi legati all'iter eccessivamente lungo, alle eventuali interruzioni dovute alle frequenti crisi di governo o ad elezioni anticipate, nonché allo stesso mancato rispetto dei tempi di presentazione. Nella migliore delle ipotesi, e nonostante iter non particolarmente tortuosi e fortemente *bipartisan*, la legge comunitaria richiede nel migliore dei casi 9-10 mesi per la sua approvazione. Fattori "esogeni" quali quelli citati hanno però spesso condotto a stralci, blindature per forzare i tempi in periodi particolarmente sensibili²³, rallentamenti anche consistenti, fino all'accorpamento di più leggi annuali in un singolo provvedimento. Se la stessa "normalità" non è comunque una garanzia di tempi rapidi, sicuramente qualunque ostacolo esterno o interno produce immancabilmente un allungamento dei tempi di approvazione.

Torneremo fra breve sugli effetti delle leggi comunitarie, volendo accennare ancora ad alcune risposte istituzionali italiane alle sfide europee impostate attorno a quegli anni. Oltre ad adottare questo radicale stile di trasposizione, il nostro sistema politico cercò infatti di rafforzare gli ancoraggi democratici delle nostre interazioni con l'Unione europea. Se la Rappresentanza permanente italiana non è stata mai fra le "ambasciate nazionali a Bruxelles" numericamente più consistenti, e nemmeno dall'impronta più tecnica, avendo mediamente metà dei suoi componenti un legame di dipendenza diretta dal Ministero degli esteri, il rafforzamento avvenne sul piano interno. Nel 1990 anche la Camera si dotò di una Commissione speciale per le politiche comunitarie che fin da subito funse da commissione referente per la legge comunitaria annuale²⁴, mentre il governo si impegnò a presentare al parlamento e alle regioni le proprie strategie nell'arena comunitaria sia a consuntivo di quanto svolto, sia in prospettiva sui

²² Si rimanda, a questo riguardo ai lavori di stampo giuridico (Cartabia e Weiler 2000), o alle analisi politologiche contenute in Bindi e Fiscì (2005), e in Giuliani (2006), anche per una sintesi dei cambiamenti incrementali apportati alla stessa Legge La Pergola dai successivi provvedimenti annuali e dalle riforme nei regolamenti parlamentari.

²³ Quali quelli di guida del semestre europeo, in cui ogni paese cerca di ridurre ogni forma di attrito rispetto alle problematiche comunitarie, oppure a ridosso di scadenze elettorali.

²⁴ Nel 1996 essa divenne la XIV Commissione permanente della Camera, mentre la più anziana Giunta per gli affari europei del Senato raggiunse tale status solo nel 2004, quando iniziò anch'essa a fungere da commissione referente per tale processo al posto della precedente I Commissione Affari istituzionali.

provvedimenti in discussione²⁵. Indipendentemente dalle eventuali lacune sul versante dell'esecutivo nel rispettare la sostanza di tali impegni, va riconosciuto che nemmeno sul versante dei parlamentari, escludendo parte dei componenti delle commissioni direttamente coinvolte, le tematiche comunitarie quotidiane hanno raccolto enorme interesse. Ed è per questa ragione che, qualche riga addietro, si è parlato della "ricerca" di un maggiore ancoraggio democratico al complesso delle interazioni Italia-Unione europea, senza che essa abbia trovato, almeno fino a tutti gli anni '90, un'attenta risposta da parte dell'istituzione parlamentare²⁶.

Indipendentemente da una valutazione empirica degli effetti delle riforme degli anni '80 sulla performance italiana nel nuovo "ambiente europeo" attento al problema del recepimento – questione che tratteremo sinteticamente fra breve – va almeno accennato che esse non devono aver risolto per intero il problema. Infatti, già a partire dal 2002, prima i membri della commissione permanente specializzata in materie europee della Camera, e poi lo stesso ministro, hanno presentato rispettivamente tre progetti di legge che emendavano l'assetto previsto dalla legge La Pergola.

Benché non venga sostanzialmente intaccata la fase discendente del processo attraverso la legge comunitaria annuale, rendendo semmai più flessibili alcuni passaggi e confermando che le eventuali deleghe in essa contenute richiedano di norma 18 mesi affinché il governo emani i relativi decreti delegati, i progetti introducevano alcune novità in sede di coordinamento nella fase ascendente. In particolare, nella legge poi approvata (solo) nel Gennaio 2005 (L. 11/2005) si fa riferimento ad un nuovo organismo ad hoc – il Comitato interministeriale per gli affari comunitari – supportato nella sua azione da un comitato tecnico con sede presso il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, e composto da alti funzionari di ciascun dicastero. Inoltre, venivano introdotti strumenti per rafforzare la partecipazione del parlamento e dei governi sub-nazionali alla stessa fase ascendente²⁷. E' comunque presto per effettuare una valutazione di tale riforma e non è ancora possibile disporre di serie storiche atte a valutarne l'efficacia pratica, benché sia giustificabile esprimere fin da ora alcuni dubbi sulla sua formulazione (Giuliani 2006). Per questi motivi, ad essa non accenneremo in sede di analisi empirica.

²⁵ In Parlamento era prevista inizialmente una relazione semestrale la cui cadenza venne successivamente modificata in annuale, accorpando la discussione della relazione all'analisi del disegno di legge comunitaria in quella che venne definita una sorta di "sessione comunitaria". Con le regioni venne stabilito che due volte all'anno la Conferenza Stato-Regione assumesse anche formalmente lo statuto di sessione comunitaria, cosa che in realtà avvenne assai più raramente (Giuliani 2006).

²⁶ Il discorso per le regioni è parzialmente diverso, e va imputato da un lato alla risoluzione del problema della loro autonoma rappresentanza a Bruxelles da un lato, inizialmente fortemente osteggiata dal governo, e dalle crescenti responsabilità proprie nella trasposizione e implementazione diretta delle direttive comunitarie dall'altro, in seguito al graduale ma incessante incremento delle competenze subnazionali.

²⁷ La cosiddetta "riserva d'esame parlamentare" che su richiesta dell'esecutivo poteva essere apposta in sede comunitaria per permettere al parlamento, entro 20 giorni, di prendere visione ed esprimere una risoluzione o una mozione su ciascun atto comunitario in discussione. Forme più deboli di consultazione sono previsti anche per i livelli di governo inferiori con sessioni speciali della Conferenza Stato-regioni o con altre forme di consultazione. Il fatto che risieda nell'esecutivo l'avvio di tale procedura, e il carattere debolmente vincolante dei pareri, pone tale riserva parlamentare agli estremi inferiori degli strumenti vincolanti delle assemblee rappresentative nei confronti dei rispettivi esecutivi in ambito europeo (ECPRD 2002; COSAC 2005).

3.4 I risultati

Come abbiamo avuto modo di sottolineare, la legge comunitaria annuale presenta una serie di paradossi relativi alla tempistica: una data prefissata di presentazione alle camere (non sempre rispettata), tempi contingentati dai rinnovati regolamenti parlamentari per l'esame da parte delle commissioni (anch'essi non sempre rispettati), e nessun termine per la sua approvazione. L'insieme di questi elementi da un lato impedisce ogni approfondimento sull'impatto delle trasposizioni, rendendo non fattibile la necessaria consultazione dei destinatari delle politiche, dall'altro spinge per un recepimento superficiale, con il confezionamento di deleghe che altro non sono che la replica delle direttive stesse o un loro irrigidimento e, in ultimo, non fornisce alcuna certezza di diritto sui tempi della definitiva adozione del provvedimento.

In definitiva, se il recepimento tramite legge annuale ha posto un "rammendo" al macroscopico problema dei ritardi, esso ha tuttavia aperto altre problematiche sfilacciate nel modo in cui il nostro sistema politico si adegua alla normativa comunitaria. L'intento di La Pergola era di uscire dal labirinto frammentario del processo legislativo, ma la legge comunitaria ha finito con lo spostare il problema sull'esecutivo e sulla qualità della sua azione. Essa è oramai divenuta una macro legge delega, per la quale le amministrazioni coinvolte raramente sono pienamente attrezzate.

Inoltre, l'emanazione dei corrispettivi decreti delegati si trova ultimamente a competere con i decreti legislativi richiesti dalle ulteriori leggi-delega che, soprattutto nell'ultimo decennio, gli esecutivi hanno richiesto al parlamento per la realizzazione di punti qualificanti del loro programma. Insomma, usciti dalle "secche" del legislativo, il recepimento italiano, gravato dei 12 - ora 18 - mesi concessi dalle deleghe per l'emanazione dei decreti legislativi, si trova ad affrontare nuovi scogli nella capacità attuativa dei ministeri²⁸. E, come si può notare dai dati presentati in tabella 2, lo strumento perno della legge comunitaria non sembra funzionare al meglio.

TAB. 2. *L'emanazione dei decreti legislativi delegati dalle leggi comunitarie*

Legge comunitaria	Emanazione decreti legislativi				Totale
	prima della scadenza		dopo la scadenza		
	per tempo	ultima settimana	in ritardo	non emanati	
1995-97	15	8	14	14	51
1998	5	12	3	5	25
1999	8	9	7	11	35
2000	4	3	3	14	24*
2001	11	13	20	14	58**
2002	13	8	11	5	37***
2003	18	4	0	25	47****
2004	Delega scade il 12.11.2006 (nessun dlgs approvato)				53

²⁸ Anche l'allora ministro per le politiche comunitarie Buttiglione ha avuto modo di lamentarsi pubblicamente di come le singole amministrazioni coinvolte nella fase discendente fossero scarsamente consapevoli del funzionamento dei processi di cui dovrebbero essere protagoniste, e in particolare di come "spesso i ministeri non applicano le direttive [ostinandosi] a difendere il loro punto di vista anche quando esiste una condanna della Corte di giustizia", "Il Sole 24 Ore", 2 Febbraio 2004. Lo stesso concetto viene ribadito nel suo intervento nelle fasi finali di approvazione della Comunitaria 2004 alla Camera dei deputati (Seduta n. 554 del 2 Dicembre 2004).

Note: Situazione al 20 Luglio 2005 (delega della L.C. 2003 scaduta il 31.5.2005) (il tempo è calcolato alla data di approvazione, anche se la pubblicazione in GU può essere successiva).

* 3 direttive da comunitarie precedenti (una attuata e due no).

** 8 direttive da comunitarie precedenti (tre attuate e cinque no), 2 prorogate (una attuata e una no).

*** 2 direttive da comunitarie precedenti (una attuata e una no).

**** 6 direttive da comunitarie precedenti (2 attuate e 4 no).

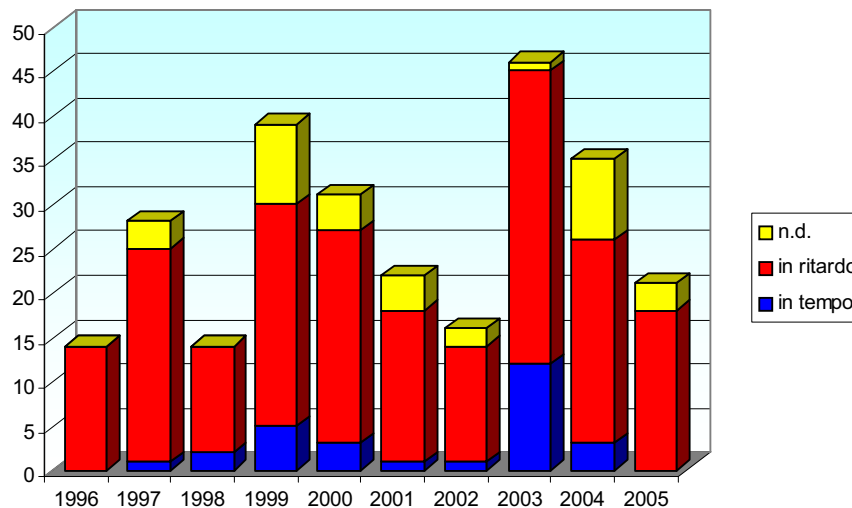
In media, un quarto dei decreti delegati previsti non viene nemmeno adottato, un altro quarto necessita di un qualche provvedimento di proroga essendo emanato oltre i 18 mesi previsti, un altro quarto viene adottato sotto scadenza nell'ultima settimana disponibile (e spesso precisamente nell'ultimo giorno utile), e solo un quarto viene emanato per tempo nel precedente anno e mezzo. Il timore che il recepimento attraverso le deleghe e le delegificazioni previste nelle leggi comunitarie annuali possano risultare semplici tattiche dilatorie, variamente prodotte o tollerate dai protagonisti del circuito decisionale Italia-UE, trova conferma sia nei dati presentati, sia nei commenti di molteplici "osservatori-partecipanti"²⁹.

Questa circostanza, unita alle già citate lamentele dei *policy-takers*, alimenta il facile sospetto che la qualità del recepimento non possa che essere scadente. L'effetto complessivo della "routine del rinvio" – legge comunitaria-deleghe-proroghe-adempimenti ministeriali frettolosi – si manifesta in tre diverse direzioni:

- In primo luogo, nell'istituzionalizzazione del ritardo, con la lunga catena normativa che dalla direttiva originaria porta all'effettivo adeguamento tramite decreti delegati. Come si evince, infatti, dalla figura 3, al termine di questa successione, il termine originario di recepimento delle direttive è il più delle volte scaduto, annullando in questo modo le speranze di un pronto adeguamento connesso al canale privilegiato della legge delega onnicomprensiva.

²⁹ "Decreti legislativi che il governo [ancora una volta] emana di fatto ricopiando le direttive"; "La legge delega nel nostro sistema è certo un meccanismo utile, però nel caso degli atti europei rimanda poi alla qualità del lavoro delle amministrazioni e dei ministeri (che lascia molto spesso a desiderare per quanto riguarda sia la qualità sia i tempi)"; "L'emanazione dei decreti, inoltre, non sempre comporta un effettivo adeguamento alle norme comunitarie, che resta condizionato all'adozione di ulteriori misure di esecuzione 'interpretate' successivamente da circolari ministeriali"; "L'ansia con la quale il nostro sistema rincorre le direttive [...] si traduce in una serie di fatti negativi, nel senso che si è portati ad un recepimento piatto, freddo, insoddisfacente che rende più difficoltoso cogliere il senso reale delle norme al punto tale che è quasi necessario trasporre nella forma più simile alla direttiva comunitaria, anche dal punto di vista letterale" [Camera dei deputati 2000; audizioni 7 luglio 1999; 21 luglio 1999, allegato 21 luglio 1999; 24 maggio 2000]. E' inoltre lo stesso dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie ad affermarlo: "Registriamo difficoltà anche in relazione al rispetto da parte dei ministeri dell'emanazione dei relativi decreti di propria spettanza. Poiché è relativamente alto il numero dei dicasteri che non emanano i decreti o li emanano in ritardo[...]. Inoltre constatiamo uno scarso coraggio da parte delle amministrazioni dotate di competenza primaria nell'attuare le direttive, notiamo cioè che le amministrazioni nell'adottare il testo di recepimento tendono a fotocopiare il contenuto della direttiva" [Camera dei deputati 2000, 10 maggio 2000].

FIG. 3. L'efficacia dei decreti legislativi: direttive trasposte a seconda del rispetto della scadenza originaria (Gennaio 1996-Luglio 2005)



Nota: I decreti legislativi per i quali il raffronto non è possibile (in quanto dovuti all'adeguamento a regolamenti o a modifiche di precedenti decreti delegati più ampi sono segnalati con la dicitura n.d.).

- In seconda istanza, tale meccanismo alimenta e riproduce un atteggiamento formalistico e burocratico rispetto ai contenuti, che riduce ulteriormente l'adeguatezza del recepimento alla realtà socio-economica in cui s'inserisce, aumentandone indirettamente i costi.
- Infine, esso aumenta la probabilità che, così facendo, la messa in opera sul territorio risulti a rischio, con la probabile conseguenza dell'intervento della Commissione europea per trasposizione inadeguata o cattiva implementazione.

L'instabilità politica dei primi anni di sperimentazione della legge comunitaria ha inizialmente contribuito a mascherare i problemi di fondo che la legge La Pergola non aveva saputo anticipare. Al di là delle questioni di natura procedurale e di *timing* sopra illustrati, è lo scollamento fra fase ascendente e fase discendente – o meglio la scarsa organizzazione della prima – a costituire lo snodo più problematico. Tuttavia, almeno in un primo periodo, l'attenzione dei politici sembra comunque concentrarsi su un'ulteriore "razionalizzazione" della fase discendente³⁰ (Giuliani 2006). Ciò nonostante, nemmeno gli aggiustamenti incrementali successivi danno gli esiti sperati. Una visione complessiva di

³⁰ Come anticipato, viene consolidato il contributo delle commissioni parlamentari specializzate in questioni europee con la loro trasformazione in commissioni permanenti e l'assegnazione di un ruolo centrale nell'iter della legge comunitaria annuale; si stabiliscono termini più ristretti per la consegna dei pareri consultivi da parte delle commissioni di merito; si ipotizza la redazione di testi unici per settore; viene impedita l'aggiunta di articoli non direttamente connessi al recepimento di norme comunitarie; si precisano i meccanismi sanzionatori in caso di inosservanza "a valle"; viene anticipata la data di presentazione alle camere del disegno di legge comunitario; si prevede la pubblicazione delle scadenze delle direttive in Gazzetta Ufficiale; viene sottratto all'esame parlamentare l'elenco delle direttive da attuare per semplice via amministrativa; si propone una prima definizione dei rapporti fra governo e Regioni nelle materie di loro competenza.

tale fallimento si ottiene esaminando la performance italiana rispetto alle direttive in scadenza nell'ultimo decennio, così come proposto dalla tabella 3.

TAB. 3. *La trasposizione delle direttive secondo l'anno di scadenza, per tipologia di recepimento e strumento utilizzato (1996-2005).*

Anno di scadenza	In attesa di recep.	Recepite										
		Prima della scadenza						Dopo la scadenza				
		Decr. leg.	Decr. min.	Legge	D.P.R.	già in vigore	Totale	Decr. leg.	Decr. min.	Legge	D.P.R.	Totale
1996	1	2	20		1		23	14	27	1	1	43
1997	9		16		1		17	7	33	2	8	50
1998	7	4	11	3		1	19	21	31		5	57
1999	13	4	13			3	20	27	27		4	58
2000	11	7	21		1	4	32	16	19	1	3	39
2001	16	1	19				20	19	30		2	51
2002	8	1	22	1	1	1	26	26	24			50
2003	17	13	22				35	35	32			67
2004	39	2	34				36	11	21	3		36
20/07/2005	35		14				14	2	1			3

Fonte: Banca dati del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie e Eurlex

Nota: aggiornamento al 20 Luglio 2005.

I dati riportati evidenziano come vi siano tuttora direttive disattese il cui recepimento era previsto negli anni '90, e il carico annuale di norme non trasposte permane solitamente un numero in doppia cifra, valore che tende ovviamente a crescere per gli anni più recenti. Anche fra le direttive recepite non esiste in pratica anno in cui il numero di norme trasposte in tempo superi quello dei ritardi. I decreti legislativi, come anticipato, non assolvono certo a tale compito, ma anche il più semplice recepimento per via amministrativa, là dove possibile, non garantisce certo la puntualità della trasposizione. Il recepimento per legge o per via regolamentare, strumenti pur previsti dalla legge la Pergola, non incide quasi sotto il profilo quantitativo. Se sommiamo i mancati recepimenti alle trasposizioni tardive, viene a confermarsi la netta impressione di un atteggiamento reattivo che ha pian piano contribuito alla routinizzazione delle situazioni di mora rispetto all'*acquis communautaire*.

4. Cause e fattori

In questo paragrafo presenteremo gli elementi cardine di un modello di analisi quantitativa della performance italiana nel recepimento delle direttive comunitarie basato su di un disegno di ricerca *cross-country* e *time-series*. L'assunto di partenza è che, al di là

degli elementi procedurali sopra accennati, esistano fattori di natura istituzionale che sistematicamente penalizzano il nostro paese nel rispetto dell'*acquis communautaire*, e che solo un'analisi di tipo comparativo è in grado di illuminare.

4.1 L'adattamento come proxy della performance europea

Nel modello proposto, la variabile dipendente è costruita a partire da diversi indicatori di *compliance* domestica alle norme comunitarie. In particolare, tali indicatori riguardano la mancata notifica delle misure di recepimento per quanto riguarda le direttive europee, e il progresso delle eventuali procedure d'infrazione aperte dalla Commissione contro un paese membro per violazione di qualsiasi norma comunitaria, registrato nei tre diversi stadi che tali procedure prevedono.

Ciascuno di questi indicatori rappresenta un aspetto dei problemi incontrati da un sistema politico nel suo rapportarsi al *policy-making* comunitario. Se è infatti vero che un paese membro non è giuridicamente inadempiente fino all'emissione di una sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia, tale prospettiva formale è in buona parte estranea ad un giudizio sulla sua politica europea. Paradossalmente, anche un'eventuale sentenza a suo favore segnala comunque un problema d'interazione con le istituzioni comunitarie, giacché le divergenze interpretative non sono comunque state sanate in stadi precedenti del contenzioso.

Il semplice ritardo di trasposizione segnala problemi di comunicazione o la difficoltà nel tenere il passo con la produzione normativa dell'Unione. L'apertura di procedure d'infrazione, oltre alle citate questioni di credibilità, individua una tensione fra diritto interno e diritto comunitario, e gli stadi successivi del procedimento, dal parere motivato fino al ricorso alla Corte, indicano la problematicità del riassorbimento di tale disallineamento. In sintesi, tali indicatori coprono un ventaglio relativamente ampio delle problematiche relative al circuito decisionale fra Bruxelles e le capitali europee.

Dopo aver opportunamente standardizzato i valori relativi a tali quattro indicatori, registrati annualmente per il periodo 1986-2003³¹, abbiamo quindi proceduto a calcolarne la media aritmetica al fine di costruire un indice riassuntivo della performance europea, che abbiamo deciso di denominare "*adattamento*".

4.2 Adattamento e variabili istituzionali

Attraverso la revisione di precedenti ricerche, abbiamo potuto preliminarmente verificare l'importanza di una variabile chiave nello spiegare i diversi livelli di adattamento nazionale – il numero di attori dotati di potere di veto così come concettualizzati da Tsebelis (2004) – così come l'influenza di alcune variabili intervenienti, quali la dimensione del paese stesso (inversamente correlato) e il potere di agenda del governo nell'*agenda-setting*³². Il limite delle precedenti analisi consisteva principalmente nella

³¹ Il 1986 inaugura di fatto la nuova stagione di sensibilità della Commissione rispetto ai casi nazionali di mancata *compliance*; il 2003 è l'anno che precede l'ultimo allargamento dell'Unione. L'arco temporale prescelto ci permette dunque di tenere parzialmente fermi alcuni potenziali fattori di disturbo nell'analisi (Giuliani 2003). Va inoltre segnalato che l'indicatore relativo al grado di "*adattamento*" può, con alcune cautele, essere utilizzato in diversi campi di studio imparentati nel vasto settore delle analisi sull'UE, quali quello sull'europeizzazione (Featherstone e Radaelli 2003), sulla *compliance* (Mastenbroek 2005), e sulla convergenza (si veda il numero monografico del "*Journal of European Public Policy*" n. 5, 2005)

³² Sono invece risultati statisticamente non significativi, fra l'altro, l'ingresso recente del paese, variabili relative al sistema partitico e la presenza di un anno elettorale o di crisi.

ridotta varianza spiegata e nell'eludere proprio quelle variabili che più direttamente afferiscono alle interazioni che legano un paese membro all'Unione europea, e cioè l'organizzazione su tale materia dell'esecutivo e del parlamento, le modalità di coordinamento interno o le caratteristiche e l'organizzazione delle rispettive rappresentanze permanenti nazionali a Bruxelles.

L'eventuale inclusione di nuove variabili, ovviamente, non mira al raggiungimento di un elevatissimo valore di R^2 , ben sapendo che non si potrebbero spiegare le diversità dovute ai diversi settori di *policy* o a contingenze della natura più varia. L'obiettivo è però quello di estendere l'analisi iniziale a tutta una serie di variabili di natura organizzativa, che potremmo definire meso-istituzionali in quanto collocabili a metà strada fra le istituzioni "alte" del sistema politico e i micro-percorsi di *policy*, capaci di offrire comparativamente un quadro più attendibile delle ragioni che stanno all'origine di performance di politica europea tanto differenziate.

Più nello specifico abbiamo voluto testare in parallelo le seguenti ipotesi, suddivise per argomento: al primo gruppo appartengono le variabili che più direttamente delineano i caratteri fondamentali della politica europea di un paese membro (Kassim 2005): il tipo di relazioni instaurate fra gli attori coinvolti, l'ambizione dei suoi sforzi di coordinamento, lo stile gerarchico, piuttosto che competitivo o cooperativo dei *policy-makers* pivotali, e la posizione ricoperta dal ministero degli esteri

Più specificatamente, le ipotesi che testeremo sono le seguenti:

- A.1 Un unico centro di riferimento, qualunque esso sia (un dicastero, il *Secrétariat Général du Comité Interministériel* francese, lo *European Secretariat Cabinet Office* britannico), che centralizzi le istanze di politica europea è, a parità di altre condizioni, preferibile a relazioni multiple e decentrate;
- A.2 Sempre a parità di altre condizioni, elevate ambizioni di coordinamento fra settori diversi sono più efficaci di un approccio selettivo, anche perché permettono l'interazione fra diversi tavoli di contrattazione;
- A.3 Una chiara gerarchia all'interno dell'esecutivo è da preferirsi rispetto a generiche modalità di coordinamento interministeriale e, ancor più, rispetto all'eventuale competizione fra dicasteri per la rappresentanza esterna;
- A.4 Non necessariamente il ministero degli esteri deve ricoprire un ruolo pivotale nella politica europea, in specie per il diverso modello originario a cui si ispira la sua organizzazione.

Il secondo gruppo di variabili ha sempre a che vedere con l'arena domestica, ma concerne più direttamente il ruolo giocato dal parlamento. Indipendentemente dai suoi compiti formali in fase di trasposizione delle direttive, una salda giuntura del sotto-sistema governo parlamento può rendere più efficace sia la fase ascendente, sia quella discendente del *policy-making* comunitario. Il coinvolgimento del parlamento viene dunque valutato nei termini della sua consapevolezza circa quanto avviene nell'Unione europea (in specie documenti e progetti in discussione), della sua dipendenza dal governo per l'ottenimento delle informazioni rilevanti, nonché dell'attivismo delle sue commissioni specializzate e, più in generale, del suo ruolo nel definire le strategie interne di politica europea o addirittura nel vincolare più direttamente l'azione nelle arene comunitarie. Ne conseguono le seguenti ipotesi:

- B.1 Più il parlamento è informato, migliore sarà il grado di adattamento del paese membro all'Unione europea;
- B.2 Più indipendente e autonomo dall'esecutivo è il circuito attraverso cui il parlamento ottiene le proprie informazioni, più positivo e rilevante sarà il suo contributo alla performance della politica europea del proprio paese;
- B.3 Più frequentemente si riuniscono le commissioni parlamentari specializzate in affari europei, più questo favorisce la necessaria integrazione governo-parlamento nel definire una congruente strategia di politica europea;
- B.4 A parità di altre condizioni, maggiore è l'impatto diretto o indiretto del parlamento sul *policy-making* comunitario, più semplice risulta l'adattamento all'*acquis communautaire*.

Il terzo gruppo di variabili si riferisce all'organizzazione della principale istituzione cardine della politica europea di un paese membro all'interno dell'arena comunitaria: la rappresentanza permanente. Di questa valuteremo principalmente le risorse disponibili in termini di personale, nonché la tipologia del suo staff. A questo riguardo, le ipotesi testate sono le seguenti:

- C.1 All'aumentare dei componenti della rappresentanza permanente, avendo più personale in grado di partecipare in parallelo alle discussioni sui vari tavoli di contrattazione settoriale nei gruppi di lavoro e nella gerarchia del Consiglio, nonché una maggiore possibilità di mantenere contatti con tutti gli *stakeholders* istituzionali e privati che operano a Bruxelles, si ipotizza una migliore performance nella politica europea;
- C.2 Avendo plausibilmente i paesi di dimensioni maggiori più disponibilità in termini di risorse umane, ed avendo interessi rilevanti coinvolti in un numero maggiore di questioni di *policy*, è la consistenza relativa della rappresentanza rispetto alla popolazione a fare la differenza (è una sorta di aggiustamento dell'ipotesi C.1 che tiene in conto le diverse possibilità e complessità di paesi di dimensioni alquanto diverse);
- C.3 All'aumentare del grado di specializzazione tecnica della rappresentanza permanente – misurata in termini di rapporto fra funzionari provenienti da ministeri o istituzioni di *policy*, e diplomatici – migliora il grado di adattamento. Quanto meno la politica europea è considerabile un semplice sottinsieme della politica estera, e quanto più le politiche domestiche sono direttamente o indirettamente influenzate da Bruxelles, tanto più risultano utili nella rappresentanza permanente funzionari consapevoli degli aspetti tecnici delle *issues* in gioco, piuttosto che generalisti provenienti dal ministero degli esteri.

L'ultimo gruppo di variabili si riferisce più che all'organizzazione, alle funzioni svolte dalla rappresentanza permanente, sia nella fase ascendente sia in quella discendente del processo decisionale (Kassim e Peters 2001; Kassim 2003). Si tratta di funzioni che, in grado diverso, sono probabilmente svolte da tutte le rappresentanze permanenti, vuoi

perché riflettono i loro compiti istituzionali, vuoi perché effettivamente migliorano il loro ruolo di snodo decisionale fra le rispettive capitali e le istituzioni comunitarie.

- D.1 Il "lobbying" diretto delle istituzioni comunitarie e, in particolare, i frequenti contatti con i membri della propria stessa nazionalità nella Commissione, nel Parlamento europeo e nel Segretariato generale del Consiglio, da parte di funzionari della rappresentanza permanente, riduce i problemi di interpretazione e adattamento alla normativa comunitaria;
- D.2 I tentativi di influenzare l'agenda di *policy* dell'Unione permettono di focalizzare i processi sulle questioni maggiormente rilevanti per il paese membro, favorendo il cosiddetto *uploading* delle soluzioni di *policy* preferite e migliorando di conseguenza l'adattamento;
- D.3 Più le rappresentanze permanenti riescono ad effettuare un coordinamento intersettoriale che riduca le incongruenze eventualmente presenti nelle strategie del paese membro, più si riducono i problemi di adeguamento nella fase discendente;
- D.4 Lo stesso dicasi per le rappresentanze operanti come terminali per l'azione degli interessi privati;
- D.5 La partecipazione attiva della rappresentanza permanente anche nel coordinamento della fase discendente favorisce il grado di adattamento;
- D.6 Se presente anche nella fase discendente, uno status elevato della stessa rappresentanza nel processo migliora la politica europea, richiamando le ragioni per cui determinati equilibri sono stati raggiunti nella fase ascendente.

La tabella 4 sintetizza i principali elementi delle ipotesi meso-istituzionali fin qui presentate, ricordando che esse integreranno il numero dei veto players e le variabili intervenienti sopracitate, mentre i risultati dei modelli sono presentati in tabella 5 (vedi appendice pp. 33-34)³³.

³³ Seguendo la strategia di Beck e Katz (1995) per *pooled data set*, si tratta di una regressione lineare (Prais-Winsten, in quanto il numero di osservazioni temporali per ciascun paese non è identico) per la quale viene specificata l'esistenza di una comune auto-correlazione di primo grado (AR1), e gli errori standard vengono corretti in seguito alla struttura stessa dei dati (cosiddetti PCSE – *panel corrected standard error*) in modo da stimare più correttamente la significatività dei normali parametri di regressione. Questo tipo di approccio alle serie storiche cross-nazionali mostra "l'effetto di un cambiamento parziale nella variabile indipendente sul parziale cambiamento della variabile dipendente" [Kittel 1999, 231] e quindi l'interpretazione dei coefficienti è immediata in termini di significatività e segno.

TAB 4 Sintesi delle principali ipotesi meso- istituzionali testate

Modello	Modello A: Ruolo dell'esecutivo e coordinamento interno	Modello B: Il ruolo del Parlamento	Modello C: Caratteri della Rappresentanza permanente	Modello D: Funzioni della Rappresentanza permanente
Fattore principale	<ul style="list-style-type: none"> • Capacità decisionale e di coordinamento del governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Informazione e coinvolgimento del parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione della rappresentanza permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi della rappresentanza permanente
Logica esplicativa	<ul style="list-style-type: none"> • La presenza di un chiaro riferimento istituzionale interno, non forzatamente agli Esteri, favorisce la definizione di strategie coordinate e la comunicazione con i terminali di contrattazione a Bruxelles 	<ul style="list-style-type: none"> • Vuoi per impedire lo sfasamento fra livelli decisionali, vuoi per ridurre i contraccolpi derivanti da deficit democratici interni, è auspicabile una migliore informazione e coinvolgimento delle assemblee rappresentative 	<ul style="list-style-type: none"> • La composizione quantitativa e qualitativa del principale terminale nazionale di contrattazione a Bruxelles rende più efficaci le scelte interne di politica europei 	<ul style="list-style-type: none"> • La molteplicità e varietà delle funzioni svolte dalla rappresentanza permanente migliora le fasi ascendenti e discendenti del processo decisionale
Operazionalizzazione e riferimento ai dati presentati nei capitoli precedenti	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo di relazione fra gli attori interni • Ambizione del coordinamento • Stile decisionale • Ruolo del ministero degli esteri 	<ul style="list-style-type: none"> • Livello dell'informazione parlamentare • Autonomia parlamentare nell'ottenimento delle informazioni • Frequenza incontri delle commissioni parlamentari specializzate nell'UE • Impatto del parlamento sulle scelte di politica europea 	<ul style="list-style-type: none"> • Consistenza numerica dello staff della rappresentanza permanente • Numerosità dello staff della rappresentanza in rapporto alla popolazione del paese membro • Livello di specializzazione di policy della rappresentanza permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobbying diretto sulle istituzioni UE • Influenza sull'agenda-setting • Coordinamento inter-settoriale delle posizioni nazionali • Terminali per l'azione dei gruppi d'interesse • Partecipazione nella fase discendente • Status interno della rappresentanza permanente nella fase discendente

	• Negativa	• Positiva	• Positiva	• Positiva
	• Negativa	• Positiva	• Positiva	• Positiva
Relazione attesa per ciascun indicatore	• Negativa	• Positiva	• Positiva	• Positiva
	• Positiva	• Positiva		• Positiva
				• Positiva
				• Positiva
Fonti (oltre alla letteratura sui casi nazionali)	Kassim et al (2000; 2001)	Ecprd (2002)	Hayes, Renshow e Wallace (1997)	Kassim (2003)
	Kassim (2005)	Cosac (2005)	Database Ue IDEA	Giuliani (2006)
	Giuliani (2006)	Giuliani (2006)	Giuliani (2006)	

Il modello base riprende le variabili significative emerse dalla precedente analisi macro-istituzionale e, oltre a costituire il punto di partenza per stimare gli effetti correttivi indotti dai fattori supplementari, costituisce anche una sorta di *benchmark* per valutare la varianza spiegata aggiuntiva dei modelli successivi. La verifica empirica verrà compiuta in parallelo, per ogni gruppo di ipotesi. In questo modo si potrà apprezzare il ruolo giocato dalle singole variabili all'interno di ciascuno dei quattro gruppi, senza incorrere in eccessivi problemi di collinearità. L'esistenza di sottostanti "modelli" di politica europea, che cumulano elementi afferenti all'organizzazione dell'esecutivo, alle modalità interne di coordinamento, al ruolo del parlamento e a quello della rappresentanza permanente sconsigliano, infatti, data la struttura dei dati, di ricomporre un modello complessivo che includa contemporaneamente tutte le variabili introdotte.

Il modello A ci permette di valutare il ruolo delle caratteristiche fondamentali delle politiche europee dei paesi membri, dando così una risposta al primo gruppo di ipotesi formulate. Mentre notiamo che la principale variabile indipendente macro-istituzionale, il numero dei veto players, mantiene sia il segno previsto che la significatività, cosa che avverrà anche per tutti i modelli successivi, solo tre delle quattro nuove variabili appaiono avere un effetto statisticamente significativo sul grado di adattamento.

Confermando la prima ipotesi avanzata, e contrariamente all'assetto presente in Italia secondo Kassim (2003), la presenza di un organismo che funga da riferimento centralizzato per ogni istanza di politica europea, sembra favorire la performance nelle arene comunitarie. Il segno meno che precede il coefficiente di regressione segnala infatti che modalità più decentrate, presenti anche in numerosi altri paesi oltre al nostro, riducono, a parità delle altre condizioni, l'efficacia della strategie perseguite. Al tempo stesso, come era prevedibile, concentrare i propri sforzi su settori o problemi specifici, quali l'industria o la politica di coesione, non può che ridurre il grado generale di adattamento, che è calcolato a partire da statistiche relative a tutti i settori in cui interviene l'Unione. Inoltre, ipotesi A.4, non è necessario che il ruolo pivotale sia logicamente svolto dal ministero degli esteri, la cui posizione preminente nella definizione interna della politica europea non appare garanzia di buon rendimento.

Per quanto invece riguarda lo stile adottato nel coordinamento interno (ipotesi A.3), scontata la presenza di un'istituzione in qualche modo dedicata alle questioni comunitarie, che per l'Italia dovrebbe essere a questo punto il Dipartimento per le politiche comunitarie, le modalità con cui si esplica l'interazione con la pluralità di attori necessariamente coinvolti sembra non rilevare. Uno stile di tipo gerarchico, piuttosto che

un coordinamento accentuato come quello favorito in Francia e Regno unito, piuttosto ancora che una modalità competitiva fra dicasteri come nel caso italiano o nel *"two-track system"* tedesco, non appare fare la differenza nella facilità con cui un sistema politico interagisce con le istituzioni comunitarie. Evidentemente, *modalità* diverse nel delineare all'interno dell'esecutivo le strategie per incidere sulla fase ascendente del processo, piuttosto che fornire risposte alle politiche dell'Unione, non incidono autonomamente sul grado di adattamento.

In merito ai riflessi sul nostro paese, l'assenza di significatività nella relazione ipotizzata non suggerisce certo che l'ambigua competizione fra ministero degli esteri e dipartimento per le politiche comunitarie sia priva di effetti, ma solo che essa non è comparativamente un fattore che incide in modo autonomo e sistematico. Migliori risultati in termini di adattamento possono quindi essere raggiunti anche indipendentemente dallo stile d'azione adottato nell'esecutivo, a patto che si incida sulle restanti variabili. L'aggiunta di queste ultime, pur non modificando le relazioni ipotizzate nel modello base, ne riduce notevolmente i residui, come è possibile osservare dal rilevante miglioramento nella varianza spiegata.

Venendo all'osservazione dei risultati del modello B, riguardante l'effetto dovuto al ruolo del parlamento, possiamo anche qui notare che solo tre delle quattro variabili introdotte risultano statisticamente significative e, per di più, la prima ha un segno contrario a quello previsto, registrandosi inoltre l'annullamento della rilevanza della variabile di controllo del modello base riguardante i poteri di agenda dell'esecutivo³⁴.

Paradossalmente, la quantità di informazioni in materia europea di cui dispone il parlamento sembra essere inversamente correlata al nostro indicatore di performance, anche se questa ipotesi singolare può essere ricondotta nella norma ricordando che essa è controllata sia per l'autonomia dell'informazione stessa, sia per l'impatto in cui essa eventualmente si traduce³⁵. Evidentemente, l'informazione non è di per sé una risorsa, anche perché il trattato di Amsterdam e ancor più la Costituzione europea hanno recentemente cercato di risolvere dall'alto questo tipo di lacuna. Un'informazione filtrata, in un quadro di sostanziale isolamento dei parlamenti è sintomo di un assetto interno certo non favorevole al migliore funzionamento del sottosistema governo-parlamento sulle tematiche europee, e non risolve comunque né il problema del deficit democratico, né quello del coinvolgimento parlamentare nelle fasi ascendenti e discendenti. Con queste stesse ragioni si può motivare l'assenza di significatività della variabile relativa all'attivismo delle commissioni specializzate.

Diverso è il caso delle variabili relative alle ipotesi B.2 e B.4, che confermano quanto un parlamento autonomo e incisivo non sia un fattore di rallentamento nel processo di adeguamento interno alla normativa comunitaria ma, al contrario, un elemento costitutivo nel costruire strategie e azioni capaci di migliorare il grado di adattamento. Fra queste, è proprio la variabile che più direttamente stima l'impatto delle assemblee rappresentative sull'intero processo decisionale a mostrare, con il giusto segno, il

³⁴ Quest'ultimo fenomeno, oltre a non rilevare direttamente per l'analisi che stiamo conducendo, è probabilmente legato al fatto che l'inserimento di variabili legate al ruolo dell'assemblea assorbe già in parte gli effetti dell'assetto del sottosistema governo-parlamento.

³⁵ Di fatto, la relazione diretta fra adattamento e quantità di informazione, controllata solo per le variabili del modello di base, è positiva e statisticamente significativa.

coefficiente di significatività più elevato, costruendo in ultimo un modello con una varianza spiegata più che doppia rispetto a quella di partenza³⁶.

Spostandoci a livello europeo, e verificando le ipotesi del terzo gruppo relative all'organizzazione delle rappresentanze permanenti, osserviamo innanzi tutto che solo la prima e la terza variabile inserite risultano significative: rispettivamente, la consistenza numerica del personale della rappresentanza – ma con il segno errato – e il suo indice di specializzazione. Il rapporto fra personale impiegato e popolazione risulta invece non produrre alcun cambiamento statisticamente significativo sulla variabile dipendente.

Anche a questo riguardo, è opportuno svolgere preliminarmente alcune riflessioni sull'interazione fra le variabili inserite per meglio comprendere i risultati delle elaborazioni. Come richiamato in precedenza, il personale impiegato dalle rappresentanze subisce irregolari oscillazioni nel tempo dovute al surplus di lavoro connesse con i turni di presidenza dell'Unione. Benché gli incrementi di staff operati in tali occasioni vengano in parte consolidati negli anni successivi, si tratta di un dato non del tutto consistente diacronicamente. Al contempo, i paesi più grandi mantengono solitamente rappresentanze di dimensioni superiori (l'Italia è un'eccezione), ed è per questo che la semplice consistenza numerica della rappresentanza stessa si trova a condividere con la variabile popolazione il segno negativo nella regressione³⁷. Avendo così già doppiamente scontato l'effetto dovuto alla dimensione del paese, non è un caso che la variabile che più direttamente ne dovrebbe contemperare le conseguenze (staff impiegato/popolazione), perda di significatività. La stessa variabile inserita in una regressione priva degli altri due indicatori connessi alla dimensione del paese membro, mostra infatti un coefficiente positivo e statisticamente significativo.

La variabile più interessante di questo gruppo risulta quindi la terza, che valuta il *tipo* di rappresentanza utilizzando un apposito indice di specializzazione. Il modello conferma pienamente l'ipotesi C.3, mostrando come al crescere del personale proveniente da dicasteri di *policy* rispetto a quello diplomatico, risulti maggiore il grado di adattamento. Viene così ad essere ribadita l'idea che il *policy-making* comunitario non sia una semplice arena geografica della politica estera, ma che costituisca per i paesi membri una sostanziale trasformazione della struttura di opportunità per le politiche domestiche. Solo per inciso, ricordiamo qui che il nostro paese ha da sempre optato per un modello di rappresentanza diametralmente opposto, di tipo generalista, con circa il 50% dei funzionari che provengono dal Ministero degli esteri a fronte di una quota oscillante fra il 20% e il 30% per paesi quali Germania, Regno Unito, Francia e Spagna.

Di rilievo, sotto questo aspetto, risulta anche l'ultimo modello testato, che valuta non tanto l'organizzazione della rappresentanza permanente, ma le funzioni da essa svolte sia nella fase ascendente che in quella discendente. Diversamente da quanto supposto (ipotesi D.1 e D.4), né il lobbying, né il rapporto con gli interessi sembrano essere funzioni che qualificano l'efficacia dell'azione della rappresentanza permanente, probabilmente perché si tratta di compiti comunque svolti quasi "routinariamente" da tutte le rappresentanze, senza che essi facciano effettivamente la differenza (Kassim e Peters 2001). In ogni caso, la prima andrebbe forse integrata in strategie più ampie e

³⁶ Da un'ispezione sui valori dei Df_{beta} , non sembrerebbe che tale ipotesi sia dovuta ad un effetto disproporzionale del caso danese, confermando semmai che tale paese possa costituire un *benchmark* per gli altri stati membri su questo fattore, senza per questo risultare un *outlier*.

³⁷ E ciò vale anche per l'osservata riduzione del livello di significatività di quest'ultima: popolazione e consistenza numerica della rappresentanza rappresentano delle *proxies* parzialmente connesse, spartendosi in un certo senso la significatività e condividendo involontariamente il segno della relazione.

condivise, mentre per la seconda esiste una pluralità di canali alternativi alla rappresentanza stessa che possono talvolta rivelarsi più efficaci.

Nella fase ascendente risultano statisticamente significative e del segno ipotizzato le relazioni che riguardano l'impostazione dell'agenda-setting e il coordinamento intersettoriale, mentre per la fase discendente si assiste all'apparente incongruenza fra l'inutilità del coinvolgimento della rappresentanza permanente in tale fase e l'importanza di un suo eventuale status elevato. Se è vero che i compiti principali della rappresentanza permanente attengono alle prime fasi del processo decisionale, fino al drafting e alle contrattazioni antecedenti alle decisioni del Consiglio, è anche vero che essa viene coinvolta in molti paesi anche nelle fasi successive (Kassim 2003). Una probabile collinearità fra le variabili caratterizzanti una rappresentanza pro-attiva durante tutto il processo di *policy* ha, in questo caso, plausibilmente influenzato gli esiti delle elaborazioni³⁸.

In generale, possiamo osservare che ciascuno dei modelli proposti ha portato ad un incremento più o meno accentuato della varianza spiegata: da un minimo di due punti fino ad un massimo di oltre trenta punti percentuali. Più che mirare ad eterogenei modelli multivariati capaci di spiegare qualsiasi diversità nel grado di adattamento alla politica europea, abbiamo puntato ad evidenziare la coerenza di un'integrazione esplicativa che contemplasse sia variabili macro-istituzionali, sia fattori definiti meso-istituzionali. Molte delle variabili proposte, benché formalmente e praticamente distinte, sono intrinsecamente legate fra di loro, producendo configurazioni politiche empiriche riconoscibili. Ad esempio, un parlamento più influente obbliga all'elaborazione di meccanismi di coordinamento istituzionale interno, così come, a livello europeo, rappresentanze permanenti specializzate tendono ad assolvere ad una maggiore quantità di funzioni, con stili d'azione più pro-attivi. Abbiamo per questo evitato di produrre un modello cumulativo che confondesse le relazioni, coscienti del fatto che, anche sotto il profilo prescrittivo, l'imitazione di assetti organizzativi non comporti problemi qualitativamente diversi dall'imitazione di assetti macro-istituzionali³⁹.

5. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo innanzi tutto inteso mostrare che il recepimento italiano della normativa italiana è un problema, sia in termini meramente quantitativi sia sotto il profilo politico. La proposta, ancorché parziale, di alcuni suoi elementi descrittivi, corredata da una serie di dati leggermente più ricchi delle sintetiche e talvolta fuorvianti classifiche comunitarie, ha dunque fornito i primi contorni del problema di *compliance* che ci caratterizza rispetto all'Unione europea.

L'analisi comparata proposta ci ha fornito lo spunto per verificare quali, fra le caratteristiche sistematicamente connesse con bassi livelli di adattamento all'Unione, fossero anche presenti in Italia (magari in modo particolarmente accentuato) e che quindi si può sospettare costituiscano le premesse per una bassa performance a Bruxelles. Sia

³⁸ Va inoltre detto che, per queste variabili, ci siamo prevalentemente basati su letteratura secondaria, nella quale mancavano le osservazioni relative ad alcuni paesi, come si nota dal numero di casi relativamente inferiori alle altre regressioni.

³⁹ Ad esempio, la recente introduzione della riserva d'esame parlamentare non è detto che modifichi davvero il ruolo del nostro parlamento nella fase ascendente, pur conferendogli una risorsa supplementare in tale direzione.

elementi di carattere macro-istituzionale, quali il numero di attori partitici al governo (di cui avremmo ulteriormente potuto registrare la differenziazione sulle tematiche europee), sia fattori di natura organizzativa relativi all'elaborazione interna delle strategie italiane di politica europea (in particolar modo l'assetto dell'esecutivo e le sue interazioni con l'assemblea parlamentare), sia elementi afferenti alla trasmissione e difesa della posizione italiana in sede comunitaria (e quindi le caratteristiche e le funzioni svolte dalla Rappresentante permanente) appaiono coinvolti nel determinare il basso grado di adattamento⁴⁰.

L'utilizzo di metodologie quantitative applicate ad un ampio ventaglio di osservazioni diacroniche *cross-country*, rappresenta solo un primo passo. Attraverso questa prospettiva si riesce più agevolmente ad uscire dagli studi di carattere idiografico, incapaci di testare le proprie ipotesi comparativamente. In un certo senso, ora sappiamo qualcosa di più sulla direzione in cui cercare le origini del problema per il caso italiano. Il prossimo passo, senza avere l'obiettivo o l'ambizione di stravolgere l'intera architettura del sistema politico, sarà quello di identificare alcuni fattori specifici capaci di fare da leva per alterare equilibri organizzativi consolidatisi da tempo. Ma questo è davvero materia per un altro lavoro.

⁴⁰ Per evitare di cadere in errate induzioni dovute alla fallacia ecologica non sosteniamo qui che le variabili proposte dall'analisi comparativa del nostro *pooled data set* valgano automaticamente per ogni osservazione-paese, ma che su di esse è interessante concentrare la nostra attenzione anche con analisi di tipo qualitativo (Giuliani 2006).

Riferimenti bibliografici

Armstrong, K. e Bulmer, S.

1998 *The governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press.

Bindi, F. e Cisci, M.

2005 *Italy and Spain: A Tale of Contrasting Effectiveness in the EU*, in Bulmer e Lequesne [2005], pp.142-163.

Borghetto, E., Franchino, F. e Giannetti, D.

2005 *Complying with the Transposition Deadlines of EU Directives: Evidence from Italy*, paper presentato al Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Cagliari, 21-23 Settembre.

Börzel, T.

2001 *Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?*, in "Journal of European Public Policy", vol. 12, n. 1, pp. 113-142.

2002 *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, in "Journal of Common Market Studies", XL, n. 2, pp. 193-214.

Calise, M. e Mannheimer, R.

1982 *Governanti in Italia*, Bologna, il Mulino.

Cartabia, M. e Weiler, J.H.H.

2000 *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, il Mulino.

COSAC

2005 *Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Luxembourg, 17-18 Maggio.

Cowles, M.G., Caporaso, J. e Risse, T. (a cura di)

2001 *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.

ECPRD

2002 *European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies*, European Parliament, <http://www.ecprd.org>.

Falkner, G. et al.,

2002 *Opposition through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with EU directives*, Vienna, Working Paper dell'Institute for Advanced Studies.

2005 *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge U.P.

Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di)

2003 *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Giuliani, M.

1989 *Regolazione senza regole. Il caso italiano e le possibili interpretazioni*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione".

2003 *Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation*, in Featherstone e Radaelli (2003), pp. 134-155.

2006 *La politica europea*, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione.

- Graziano, L.
1980 *Clientelismo e sistema politico*, Milano, Angeli.
- Kassim, H. e Peters, G.B.
2001 *Conclusion. Co-ordinating National Action in Brussels – a Comparative Perspective*, in Kassim et al [2001], pp. 297-342.
- Kassim, H., Peters, G.B. e Wright V. (a cura di)
2000 *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.
- Kassim, H., Menon, A., Peters, G.B e Wright, V. (a cura di)
2001 *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press.
- La Palombara, J.
1987 *Democracy Italian Style*, New Haven, Yale U.P; trad. it. Milano, Mondadori.
- Mastenbroek, E.
2003 *Surviving the deadline: the transposition of EU directives in the Netherlands*, in "European Union Politics", vol. 4, n. 4, pp. 371-396.
2005 *Eu Compliance: still a 'black hole'?*, in "Journal of European Public Policy", vol. 12, n. 6, pp. 1103-1120.
- Mattila, M. e Lane, J.E.
2001 *Why Unanimity in the Council?*, in "European Union Politics", vol. II, n. 1, pp. 31-52.
- Monti, M.
1998 *Intervista sull'Europa*, Roma, Laterza.
- Padoa Schioppa, T.
2001 *Europa, forza gentile*, Bologna, il Mulino.
- Pasquino, G.
1987 *Rappresentanza degli interessi, attività di lobby e processi decisionali: il caso italiano di istituzioni permeabili*, in "Stato e Mercato", n. 21, pp. 403-429.
- Prodi, R.
1999 *Un'idea di Europa*, Bologna, il Mulino.
- Putnam, R.
1988 *Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games*, in "International Organization", XLII, n. 2, pp. 427-460, poi anche in "Quaderni ISPI", Milano.
- Scharpf, F.W
1999 *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino.
- Tallberg, J.
2002 *Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union*, in "International Organization", LVI, n. 3, pp. 609-643.
2003 *European Governance and Supranational Institutions. Making States Comply*, London, Routledge.

Thomson, R., Torenvlied, R. e Arregui J.

2005 *Executive discretion and the paradox of compliance in the European Union*, paper presentato alla Joint Session dell'ECPR, Granada, 14-19 Aprile.

Tsebelis, G.

2004 *Poteri di veto. Come funzionano le istituzioni politiche*, Bologna, il Mulino.

TAB. 5. Regressioni PCSE (ar1) sulla variabile "adattamento" per diversi modelli con variabili macro e meso-istituzionali

	Modello base		Modello A		Modello B		Modello C		Modello D	
			Coordinamento interno		Ruolo parlamento		Caratteri Rappr. permanente		Funzioni Rappr. permanente	
	Coeff.	P> z	Coeff.	P> z	Coeff.	P> z	Coeff.	P> z	Coeff.	P> z
veto players	-0,169***	0,000	-0,109**	0,005	-0,102*	0,016	-0,151**	0,001	-0,108*	0,040
popolazione	-8,63e-6**	0,001	-9,39e-6***	0,000	-13,1e-6***	0,000	-6,59e-6*	0,026	-5,47e-6	0,124
agenda	0,003***	0,000	0,004***	0,000	-0,0002	0,757	0,003***	0,000	0,004***	0,000
relazioni fra attori			-0,581***	0,000						
amb. coordinamento			-0,413**	0,010						
stile prevalente			0,129	0,311						
posiz. min. esteri			0,718***	0,000						
info parlamento					-0,745*	0,039				
autonomia info					0,761*	0,013				
incontri com. spec.					0,223	0,283				
impatto parlamento					0,790**	0,005				
consistenza Reper							-0,007**	0,007		
num/pop Reper							10,413	0,159		
indice specializzaz.							0,167*	0,016		
lobbying									-0,169	0,413
agenda-setting									0,822**	0,004
coord. intersettoriale									0,792***	0,000
relaz. con interessi									-0,408	0,110
part. coord. interno									-1,345**	0,005
status part. interna									0,668**	0,001
_cons	0,712	0,000	1,049	0,006	-0,878	0,005	0,563	0,003	-0,289	0,259
N	243		243		243		243		177	
rho	0,593		0,534		0,546		0,614		0,428	
R-quadro	0,130		0,356		0,303		0,151		0,458	
Prob>chi2 (Wald)	0,000		0,000		0,000		0,000		0,000	

Note: *** $p < 0,001$ ** $p < 0,01$ * $p < 0,05$; Per una più puntuale descrizione delle variabili e delle loro modalità si veda Giuliani (2006).
Evidenziate dallo sfondo grigio le relazioni significative che rispettano le aspettative.