

Istituto di difesa nazionale

L'Istituto da defesa nacional – Istituto di difesa nazionale (IDN) è un think tank che dipende dal ministero della Difesa portoghese. Ciò nonostante, ha piena autonomia scientifica, pedagogica e amministrativa. Fu fondato nel 1976, e prese il posto del suo predecessore, l'Istituto di studi superiori per la difesa nazionale, creato nel dicembre 1967 e che iniziò l'attività nel giugno 1969. Quest'ultimo fu fondato durante la fase finale del regime autoritario e perciò, dopo il 1976, cambiò nome e scopo. Divenne un istituto volto in particolare a promuovere i valori democratici. La democratizzazione del paese, in seguito alla "Rivoluzione dei garofani" del 25 aprile 1974, è stata un forte catalizzatore nel trasformare l'immagine dell'esercito in Portogallo. L'IDN era ed è all'avanguardia riguardo ai processi di conversione civile e di internazionalizzazione delle forze armate e della sicurezza.

L'IDN si occupa della formazione di funzionari militari e civili in materia di difesa e di sicurezza. Nondimeno, svolge anche attività indirizzate a un pubblico più vasto. Ha la propria base a Lisbona, ma vi è altresì una succursale a Oporto. L'IDN viene da anni considerato uno dei più prestigiosi think tank che si occupano di difesa europea e di questioni riguardanti la politica di sicurezza. Organizza spesso conferenze e dibattiti nella propria sede per informare il pubblico.

Nel 1979 ha istituito il primo corso sulla difesa nazionale in Portogallo, controllato da un Consiglio di esperti esterni al fine di mantenere il programma di studio il più possibile aggiornato.

L'IDN si occupa sia d'istruzione sia di ricerca. Il Dipartimento di ricerca sulla difesa è la principale unità di coordinamento per gli studi sulla difesa e la sicurezza. L'IDN

è anche impegnato nella raccolta di dati e nella conduzione di indagini su temi legati a sicurezza e difesa. L'IDN può vantare ottime credenziali quanto a pubblicazioni di progetti di ricerca. Probabilmente la pubblicazione più importante è il periodico "Nação e Defesa". Varie altre pubblicazioni includono documentazione su aspetti della sicurezza portoghese e sulle politiche di difesa, conferenze tenutesi all'IDN e monografie.

Le attività di ricerca sono state gradualmente integrate in reti di ricerca composte da simili istituzioni di altri paesi. Fin dagli inizi la collaborazione con altre istituzioni all'interno di paesi della NATO è stata un'attività molto importante dell'IDN. Ciò comprende la partecipazione al Consorzio del partenariato per la pace delle Accademie di difesa e degli Istituti di studi sulla sicurezza. A partire dal 1998, l'IDN è particolarmente impegnato nel programma di colloqui dei C-4 che sono organizzati annualmente attraverso un sistema di rotazione concordato. I C-4 sono quattro istituti del bacino del Mediterraneo occidentale: l'IDN, il Centre des hautes études militaires (CHEM) con sede a Parigi, il Centro de estudios superiores de defensa (CESEDEN) con sede a Madrid e il Centro di alti studi per la difesa (CASD) di Roma. Un'altra importante rete internazionale è la Conferenza dei direttori dei Collegi di difesa ibero-americani. Essa comprende rappresentanti del Portogallo, della Spagna e dalla maggior parte dei paesi dell'America centrale e meridionale. A partire dal 1988, l'IDN organizza ogni anno seminari congiunti con il CESEDEN spagnolo riguardanti temi inerenti la difesa.

Una parte sostanziale delle attività consiste in corsi rivolti ai diversi gruppi della società civile quali giornalisti, imprenditori e giovani.

L'IDN ha una biblioteca con oltre 10.864 monografie e 170 periodici. La biblioteca è aperta al pubblico e normalmente viene utilizzata da studenti laureandi e laureati che lavorano su argomenti legati alla difesa e alla sicurezza. L'Istituto

ha inoltre un programma di tirocinio per laureati i quali desiderino approfondire i propri interessi in tema di sicurezza e difesa.

José María Magone

Istituto di studi strategici e internazionali

L'Instituto de estudos estratégicos e internacionais – Istituto di studi strategici e internazionali (IEEI) è stato fondato in Portogallo nel 1980 come think tank privato no profit e indipendente per gli affari internazionali. Col tempo si è affermato come principale think tank per gli affari internazionali portoghese ottenendo finanziamenti pubblici e privati. Il primo direttore dell'Istituto è stato Alvaro de Vasconcelos, che univa alle abilità di eccellente accademico ben integrato nei maggiori circuiti di relazioni internazionali e di scienze politiche quelle di imprenditore.

La principale attività del centro è lo sviluppo di progetti sull'integrazione europea e sulle relazioni internazionali. La maggior parte del lavoro verte sul Partenariato euromediterraneo, sull'importanza crescente dell'America Latina per l'Unione europea e sugli sviluppi in Africa e Asia. A partire dalla metà degli anni Novanta, sono state organizzate varie conferenze e pubblicazioni sul partenariato euromediterraneo, che hanno reso l'Istituto uno dei più importanti centri specializzati in questo settore.

L'Istituto organizza anche conferenze periodiche del Forum euro-latino-americano. Gli argomenti principali riguardano la crescente cooperazione dell'UE con iniziative per

l'integrazione di varie regioni dell'America Latina quali il progetto del MERCOSUR, la Comunità andina e la relazione con il Messico. Per l'Istituto riveste particolare importanza il progetto del MERCOSUR per via del ruolo importante svolto dal Brasile.

Dal 1981 l'Istituto ospita annualmente la Conferenza internazionale di Lisbona (Conferencia internacional de Lisboa, CIL) patrocinata dal comune di Lisbona e da altri sponsor. Nel 2004 la conferenza dal titolo "Il Mediterraneo, il Medio Oriente e l'Europa" si è occupata di temi concernenti la politica di buon vicinato dell'Unione europea. Vi hanno preso parte studiosi provenienti da altri paesi europei, dal Mediterraneo meridionale e dagli Stati Uniti. Precedenti conferenze hanno trattato altri importanti temi concernenti l'integrazione europea quali la crisi nei Balcani, l'impatto degli attacchi dell'11 settembre 2001 agli Stati Uniti e le questioni sulla sicurezza europea.

L'IEEI ha all'attivo diverse pubblicazioni oltre a *working papers* periodici. Pubblica una rivista intitolata "O Mundo em Portugues" (Il Mondo in Portoghese) con la quale informa il pubblico sulle sue attività, un prestigioso periodico dal nome "Estratégia" (Strategia) che propone articoli su aspetti inerenti alle relazioni internazionali nonché diverse edizioni speciali che trattano aspetti quali il contributo dell'esercito portoghese alla missione NATO in Bosnia-Herzegovina e più recentemente la Guinea.

L'IEEI è anche un importante centro di dibattito e dialogo grazie al programma di conferenze ed è ben collegato con i diversi dipartimenti di relazioni internazionali di tutto il paese. L'IEEI è diventato il centro di riferimento per i gruppi della società civile, ma anche per gli specialisti nazionali e internazionali. Ha sviluppato una vasta rete di contatti internazionali in Europa, Stati Uniti, Canada, America Latina e Oceania. Ciò ha costituito il punto di forza dell'Istituto, che è in grado di mantenere un alto profilo

internazionale in un piccolo paese come il Portogallo.

L'Istituto possiede una biblioteca con circa 8000 volumi ed è centro di documentazione su tutti gli aspetti delle relazioni internazionali. Come tale è una fonte indispensabile di informazioni per gli studiosi.

José María Magone (2012)

Istituto europeo di pubblica amministrazione

L'Istituto europeo di pubblica amministrazione (IEPA; in inglese European institute of public administration, EIPA) è stato costituito nel 1981 dal Consiglio europeo di Maastricht allo scopo di sviluppare le capacità dei funzionari pubblici nel trattare temi e problematiche concernenti l'Unione europea. Tale obiettivo viene perseguito tramite attività di formazione, ricerca applicata e consulenza alle amministrazioni pubbliche e alle Istituzioni comunitarie.

L'Istituto ha sede a Maastricht e dispone di antenne situate a Bruxelles, Lussemburgo (Centro europeo per magistrati e avvocati), Barcellona (Centro Europeo delle regioni) e Milano (Centro europeo di formazione per gli affari sociali e la sanità pubblica, CEFASS).

Gli organi amministrativi sono il consiglio di amministrazione, composto da rappresentanti della Commissione europea, degli Stati membri e dei paesi che hanno firmato con l'Istituto un accordo di collaborazione; il direttore generale, a cui spetta la responsabilità della preparazione e attuazione delle politiche dell'Istituto in materia di

formazione e ricerca; la commissione scientifica consultiva, istituita nel 2002 a supporto del direttore generale. Da un punto di vista organizzativo, l'Istituto è strutturato in tre unità operative che si occupano rispettivamente di Processo decisionale, management pubblico e amministrazione pubblica comparata, e politiche europee. Lo staff, di circa 100 persone, proviene da tutti gli Stati dell'Unione europea e dai paesi associati all'Istituto; le lingue di lavoro ufficiali sono l'inglese e il francese (v. anche Lingue).

L'attività principale dell'Istituto è volta alla formazione. Ogni anno vengono organizzati circa 400 corsi rivolti a più di 8000 partecipanti provenienti da oltre 40 paesi. I destinatari sono dirigenti, funzionari, magistrati, politici, esperti, sindacalisti. I corsi prevedono lezioni frontali, *case studies* e simulazioni di situazioni concretamente sperimentate all'interno dei processi europei. Il corpo docente è composto sia da accademici sia da funzionari pubblici ed esperti allo scopo di assicurare un equilibrio tra l'approccio scientifico-accademico e l'esperienza nelle procedure amministrative. L'ambiente multiculturale permette inoltre lo scambio di esperienze e delle migliori pratiche di diversi sistemi amministrativi. I corsi sono perlopiù organizzati sulla base di contratti conclusi con gli Stati, con le istituzioni europee o con altre organizzazioni, o sulla base di bandi di gara o negoziati diretti. Il numero di attività organizzate dall'Istituto di propria iniziativa e alle quali i partecipanti si iscrivono individualmente è tuttavia in crescita. Diversi seminari hanno luogo ormai regolarmente: è il caso, per esempio, di quelli relativi ai Comitati e gruppi di lavoro e Comitatologia, gestione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni e bandi di gara pubblici. L'EIPA promuove anche la collaborazione tra scuole e istituti nazionali.

La ricerca, che si traduce in pubblicazioni, da una parte risponde alle necessità e richieste delle amministrazioni

nazionali e delle istituzioni europee, dall'altra si pone a servizio della qualità della formazione perfezionando i programmi e preparando materiale didattico. L'Istituto realizza regolarmente analisi comparative sulla gestione delle politiche pubbliche e promuove il dibattito sulle politiche e le istituzioni europee e sul processo di integrazione delle amministrazioni nazionali e regionali. Realizza inoltre studi per i direttori generali della pubblica amministrazione degli Stati membri e della Commissione europea; inoltre, a ogni passaggio di consegne tra una Presidenza dell'Unione europea e l'altra elabora, sulla base di dettagliati questionari, analisi comparative su temi di interesse comune. In questo modo fornisce una panoramica generale e periodica dell'aggiornamento delle amministrazioni pubbliche europee in campi quali l'*e-government*, la gestione delle risorse umane, la modernizzazione e i processi di riforma. L'Istituto svolge attività di segreteria tecnico-scientifica e messa a punto dei documenti di lavoro per gli incontri informali dei ministri per la funzione pubblica nonché per gli incontri semestrali dei direttori generali delle pubbliche amministrazioni.

La biblioteca dell'EIPA, aperta al pubblico, ha una collezione di circa 25.000 volumi su temi europei, amministrazione pubblica, scienze politiche, diritto ed economia, ed è abbonata a circa 350 periodici. Il catalogo è consultabile attraverso il sito internet (www.eipa.nl). Terminali a disposizione del pubblico permettono di connettersi a tutti i data base dell'Unione europea. Tre volte all'anno l'EIPA pubblica il bollettino gratuito "Eipascope", che contiene articoli sulle attività svolte, un programma di quelle previste, nonché un elenco delle pubblicazioni recenti e di quelle in corso di stampa.

Desidera Sertorio (2008)

Istituto per gli Affari pubblici

L'Istituto per gli Affari pubblici (Inštitut pre Verejne Otázky), conosciuto con il suo acronimo slovacco IVO, ha svolto un ruolo importante nel processo di adesione della Slovacchia (v. Criteri di adesione; Paesi candidati all'adesione). Le sue relazioni hanno fornito resoconti dettagliati a livello politico, economico e sociale negli ultimi dieci anni, sebbene siano state accusate di aver fornito un quadro parziale e distorto della Slovacchia.

L'IVO, fin dalla sua istituzione nel febbraio 1997, è stato un attivo think tank, con analisti che hanno redatto numerose relazioni e hanno spesso commentato gli sviluppi politici in Slovacchia. In realtà non passa un giorno senza che almeno uno dei due più importanti analisti, Grigorij Mesežnikov e Michal Vašečka, non commentino la politica interna in televisione o sulla stampa slovacche.

Secondo il sito internet dell'IVO, i principali obiettivi del think tank sono: Analizzare questioni sociali, politiche, economiche, di politica estera, legali, culturali e altri temi di pubblico interesse e renderne le conclusioni disponibili al pubblico; contribuire al dialogo fra esperti, avviare dibattiti su temi importanti e partecipare attivamente all'orientamento del dibattito politico; elaborare le opinioni di esperti su importanti questioni, offrire consulenza a organizzazioni e individui nelle aree che ricadono nella sfera di competenza dell'Istituto; organizzare seminari, conferenze, forum di discussione, tavole rotonde interdisciplinari, workshop e corsi di formazione; stimolare un approccio attivo dei cittadini verso questioni di pubblico interesse; fornire

una piattaforma di esperti in vari settori della politica pubblica e creare le condizioni per una efficace e proficua cooperazione tra di loro; portare avanti attività editoriali e contribuire ad aumentare le potenzialità di giovani esperti.

Il programma di ricerca dell'IVO è articolato intorno a sei filoni (parallelamente a un programma sull'integrazione europea e le relazioni transatlantiche, vi sono programmi di ricerca dedicati alla politica interna, ai rapporti globali, alle minoranze etniche, alla società civile, all'opinione pubblica e alla cultura politica). L'IVO organizza periodicamente conferenze e seminari per accademici, *policy-maker* e per il corpo diplomatico.

L'influenza dell'IVO sul processo di adesione deriva principalmente dalla pubblicazione dei suoi annuali "Global reports", editi in inglese e in slovacco. Redatte dai più importanti esperti nei propri campi di studio, provenienti da ambiti accademici, da ONG e think tank, le versioni in lingua inglese sono state di grande aiuto per diplomatici, accademici e uomini d'affari, fornendo ai lettori un chiaro resoconto sui più importanti sviluppi occorsi nel paese l'anno precedente.

Questi resoconti dettagliati, tuttavia, non sono stati ben accolti da tutti i politici della Slovacchia. L'IVO era stato istituito specificatamente per promuovere i valori di una società aperta e di una cultura politica democratica nell'ambito della politica pubblica e del *policy-making*. A tal fine, molti tra i più importanti analisti avevano aspramente criticato le amministrazioni Mečiar (tra gli altri, v. Bútorá, Skladony, 1997). Questa aperta presa di posizione politica provocò le ire dell'entourage di Mečiar. Uno dei suoi fedeli, Roman Hofbauer, si scagliò contro ciò che considerava menzogne veicolate dall'IVO, criticando il think tank per aver tracciato un quadro così negativo della politica ai tempi di Mečiar (v. Hofbauer, 1998, pp. 109-112).

Vi è un importante fondo di verità nell'attacco appassionato

di Hofbauer. L'IVO ai tempi di Mečiar era politicamente impegnato. In realtà molti tra coloro che avevano contribuito ai "Global reports" e ad altre pubblicazioni dell'IVO prodotte durante quegli anni, come Martin Bútorá, Ondrej Dostál, Miroslav Kollár, Marián Leško, Grigorij Mesežnikov e František Šebej erano critici verso il governo, e alcuni di loro – come Šebej – erano impegnati in politica. L'elemento significativo per l'immagine della Slovacchia, era dato dal fatto che gli studiosi stranieri consideravano come primo punto di contatto gli uffici dell'IVO a Bratislava, dove potevano ascoltare gli analisti – capaci ed eloquenti – dipingere un quadro oscuro degli anni di Mečiar. Sarebbe scorretto ritenere che questi analisti si prefiggessero deliberatamente di screditare il nome della Slovacchia, e non pensare che, al contrario, ciò che li animava fosse un vero interesse per lo sviluppo del proprio paese (v. Henderson, 2000). Ciò nonostante, essi contribuirono a far diventare la Slovacchia la "pecora nera dell'Europa centrale" (v. Haughton, 2001, p. 745).

Tim Haughton (2006)

Istituto privato di economia dell'Accademia delle scienze di Lettonia

L'Istituto privato di economia dell'Accademia lettone delle Scienze, fondato nel 1997 come organizzazione no profit, è uno dei più importanti think tank che si occupano degli aspetti economici dell'integrazione della Lettonia nell'Unione europea. Nel 2001 si è fuso con l'Istituto statale di economia dell'Accademia lettone delle Scienze, in seguito alla

privatizzazione di quest'ultima, e ne ha quindi assunto il nome, nonché i diritti e i doveri. L'Istituto è di proprietà dell'Istituto privato di Studi superiori di business Turība, dell'Accademia lettone delle Scienze, della Latvijas Finieris", industria specializzata nella lavorazione del legno, degli Istituti di ricerca sociale Baltijas Datu Nams, dell'Istituto baltico di scienze sociali e di azionisti privati, tra cui dipendenti dell'Istituto stesso.

Storia

Le origini dell'Istituto risalgono al 1946, quando fu fondato all'interno dell'allora Accademia delle scienze della Repubblica Socialista Sovietica di Lettonia, per promuovere lo sviluppo dell'economia sovietica nella repubblica. A causa della loro "libertà di pensiero", secondo i canoni sovietici, alcuni membri furono criticati e perseguitati dalle autorità. Dopo la morte di Stalin e durante il disgelo dell'era cruscceviana nell'Unione Sovietica, i più importanti ricercatori dell'Istituto sostennero la necessità di riforme e avanzarono proposte su come sviluppare l'economia lettone, aumentando in tal modo la loro autonomia. Essi erano dei cosiddetti liberali o nazional-comunisti e iniziarono a esercitare una notevole influenza sulla leadership della Repubblica, ricevendo anche l'ampio sostegno della popolazione lettone, che si augurava che queste idee fossero solo l'inizio di cambiamenti molto più radicali. Durante il riflusso neostalinista, il direttore dell'Istituto, Pauls Dzerve e molti altri dirigenti furono rimossi dai loro incarichi; fu persino proibito citarne i nomi in qualunque pubblicazione sovietica e le loro attività furono fortemente limitate fino alla fine degli anni Ottanta, quando la *perestrojka* aprì nuove prospettive. La maggior parte del personale dell'Istituto sostenne attivamente il recupero dell'Indipendenza della Lettonia e il rilancio di riforme economiche e politiche volte a ristabilire la democrazia e l'economia di mercato.

Sin dai primi anni Novanta l'Istituto ha assunto posizioni

forti su molte questioni trovandosi spesso in disaccordo con gli organi legislativo ed esecutivo dello Stato. Gli esperti dell'Istituto hanno spesso avanzato argomentazioni critiche contro le posizioni del governo, che sono state accolte successivamente dai *decision-maker*. Di conseguenza, l'Istituto ha acquisito una grande reputazione nella società e allo stesso tempo è stato spesso considerato un ostacolo da chi deteneva il potere. E nella privatizzazione dell'Istituto si rifletterono tali rapporti.

Il personale di ricerca

Attualmente l'Istituto è composto da 27 membri, 24 dei quali sono ricercatori. Di questi, 9 hanno alti titoli accademici in campo scientifico (dottorati o qualifiche postdottorato), 16 sono donne, 14 delle quali ricercatrici. Tutti i ricercatori parlano correntemente lettone, inglese e russo e alcuni conoscono anche il tedesco e il francese.

Dal 1992 la direttrice dell'Istituto è a Raita Karnīte, membro dell'Accademia delle scienze di Lettonia, capo progetto e capo ricercatore di numerosi progetti nazionali e internazionali riguardanti lo sviluppo macroeconomico, lo sviluppo regionale, lo sviluppo sociale (la riforma pensionistica), le finanze pubbliche (le finanze del governo locale), lo sviluppo settoriale (industria del metallo, del turismo, della cultura, delle ferrovie e altre) e gli aspetti economici dell'integrazione nell'UE (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della). Raita Karnīte è considerata l'immagine dell'Istituto e gode di una solida reputazione di accademica indipendente e lungimirante, e allo stesso tempo le sue interviste trasmesse in televisione o alla radio, oppure pubblicate su giornali e riviste, suscitano un grande interesse da parte del pubblico. Per quanto riguarda gli altri ricercatori, Pārsla Eglīte e il Pēteris Guļans sono noti in Lettonia come esperti molto competenti nelle loro rispettive aree di interesse. Questa è una delle ragioni principali per cui istituzioni statali richiedono spesso la consulenza

dell'Istituto per valutare problematiche e proporre soluzioni ai *decision-maker*.

Obiettivi

L'Istituto conduce ricerche su numerosi aspetti dell'economia, quali lo sviluppo macroeconomico, lo sviluppo regionale, lo sviluppo settoriale (industria, agricoltura, ferrovie, telecomunicazioni e IT, istruzione, cultura, turismo), lo sviluppo sociale (riforma del sistema previdenziale), le questioni demografiche (le tendenze della popolazione, il mercato del lavoro), le privatizzazioni, le finanze pubbliche e le questioni connesse all'integrazione nell'Unione europea. Un importante settore della ricerca è lo sviluppo della politica nazionale in campo sociale e demografico: monitorare le condizioni per la crescita demografica e il miglioramento della qualità di vita della popolazione, condurre studi sociologici sull'atteggiamento delle donne verso la famiglia, l'attività lavorativa, l'istruzione e la salute.

L'Istituto riceve sovvenzioni pubbliche, partecipa a programmi accademici di ricerca finanziati dallo Stato e conduce ricerche applicate per conto di sei ministeri e organismi statali lettoni. I capi ricercatori partecipano ai consigli, ai gruppi di lavoro e alle commissioni governative e gli esperti dell'Istituto sono spesso contattati per fornire valutazioni indipendenti in merito agli avvenimenti in corso da parte di media locali e internazionali.

L'Istituto coopera attualmente con sei istituti di ricerca e università lettoni al progetto finanziato dallo Stato "L'integrazione della Lettonia nell'Unione europea", avvalendosi anche della collaborazione di colleghi dei paesi baltici, dei paesi occidentali e della Russia. Il ruolo dell'Istituto è particolarmente rilevante nell'ambito dello sviluppo di molti dei sottoprogrammi del progetto, tra cui "Gli aspetti macroeconomici dell'unificazione europea (2002-2005)" e "L'integrazione del settore finanziario lettone

nel mercato finanziario dell'Unione europea (2002-2005)". Un altro progetto finanziato dallo Stato è "L'impatto dell'integrazione europea sullo sviluppo dei settori *knowledge-intensive* in Lettonia (proposte per la politica di Stato)".

Dal 1993 anche il Centro di ricerca e informazione femminile della Lettonia ha collaborato con l'Istituto. Dal 1994 l'Istituto ha partecipato a più di 20 progetti di ricerca internazionali, otto dei quali erano progetti PHARE ACE della Comunità europea. Nell'ambito del V programma quadro, l'Istituto ha preso parte al progetto "La situazione di tre discipline delle scienze sociali nei paesi candidati" in qualità di subappaltatore ed è attualmente impegnato su "I fattori e l'impatto sulla società dell'informazione: un'analisi prospettiva nei paesi candidati".

L'Istituto si è avvalso di cooperazioni durature con l'International center for economic growth (ICEG) – USA, inoltre fa parte del network degli istituti di ricerca della Banca mondiale e della Fondazione Bertelsmann "Verso l'integrazione nell'Unione europea", partecipa al progetto "Countdown", condotto dall'Istituto di Vienna per gli Studi economici internazionali e nel 2003 è stato scelto come centro nazionale dell'Osservatorio europeo delle relazioni industriali.

Richard Charles Mole (2004)

Istituto svedese per gli

studi politici europei

Lo Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), noto ufficialmente come Gruppo di esperti sugli affari dell'Unione europea, è un ente indipendente che lavora alle dirette dipendenze dell'ufficio del primo ministro. I suoi compiti principali consistono nel fornire informazioni e analisi che sono considerate significative per le posizioni politiche del governo in rapporto agli affari dell'Unione europea. Questa funzione viene assolta conducendo o commissionando ricerche e valutazioni sugli argomenti considerati idonei dal Consiglio direttivo.

All'origine della decisione di creare l'Istituto vi era la consapevolezza, da parte di alcuni ministri, della carenza di analisi e di conoscenza strategica su importanti questioni che venivano decise nell'Unione europea. A questo riguardo occorre fare due premesse. In primo luogo, quando gli svedesi aderirono nel 1995 all'Unione si rese necessario creare e adottare strutture, procedure e strategie per la politica europea e, data la complessità del compito, fu adottato un approccio per "tentativo ed errore" alla ricerca di un modello idoneo. Inoltre, si deve considerare che i ministeri svedesi sono di modeste dimensioni in confronto a quelli internazionali e che quindi l'uso di agenzie indipendenti è molto diffuso. Le agenzie indipendenti servono come integrativi enti esecutivi ai quali vengono anche delegati poteri di regolamentazione di ampia portata, il che significa che la valutazione politica è decentrata dai ministeri alle agenzie.

Nel 1997 si formò un gruppo di esperti composto di accademici alle dipendenze del segretario di Stato per gli Affari dell'Unione europea Gunnar Lund. Questo gruppo è stato descritto come un precursore dello SIEPS. Comunque il governo decise che era necessaria un'agenzia e ne fu annunciata la creazione nel 1999. Una lunga competizione interistituzionale

fra il ministero delle Finanze e il ministero degli Affari Esteri riguardo a quale ministero dovesse essere responsabile della nuova istituzione venne risolta collocandola alle dipendenze dell'ufficio del primo ministro. Fondato all'inizio del 2002, lo SIEPS è attualmente la sola agenzia che dipenda da quest'ufficio. L'idea di collocare l'ente alle dipendenze dell'ufficio del primo ministro deve essere vista nel quadro di un generale processo di centralizzazione delle politiche riguardanti l'Unione, con un trasferimento di competenze dal ministero degli Affari esteri all'ufficio del primo ministro. Anche il profilo dell'Istituto è stato oggetto di discussioni, poiché il ministro degli Esteri, da parte sua, sosteneva l'idea che l'Istituto dovesse concentrarsi sull'analisi dei futuri sviluppi dell'Unione. Inoltre, l'Istituto avrebbe dovuto fornire *input* strategici, per esempio favorire dibattiti sugli affari costituzionali, e assumere le caratteristiche di un centro di ricerca interdipartimentale. Il ministero delle Finanze, per contro, intendeva fondare un istituto che si avvallesse del Gruppo di esperti sulle finanze pubbliche (ES0). Secondo questo orientamento, le politiche dell'Unione europea avrebbero dovuto essere valutate principalmente in termini di efficienza e di crescita economica. La soluzione di compromesso a cui si è giunti cercava di conciliare i due approcci, conferendo all'Istituto sia funzioni di centro di ricerca e di analisi di ampie tematiche, sia di centro di valutazioni politiche.

Lo SIEPS è guidato da un comitato di direttori nominato dal governo per un periodo di tre anni. Il presidente Mats Hellström è stato ministro fra il 1982 e il 1991 e poi nel 1994-1996, tra l'altro, del Commercio, degli Affari europei, dell'Agricoltura, in una serie di governi guidati dai socialdemocratici. È stato anche ambasciatore della Svezia in Germania nel 1996-1998 ed è governatore della contea di Stoccolma. Il vice presidente dello SIEPS è Susanne Ackum, direttore generale dell'Ufficio valutazioni delle politiche del mercato del lavoro (Institutttet for Fødevarestudier &

Agroindustriell Udvikling IFAU). Gli altri membri del comitato provengono soprattutto dall'ambiente accademico e dal governo centrale, il che riflette uno dei principali propositi dell'Istituto, vale a dire gettare un ponte fra mondo accademico e mondo politico. Lo staff permanente è composto dal direttore, tre ricercatori, tre assistenti ricercatori e due amministrativi. L'Istituto ha sede negli edifici dell'Università di Stoccolma.

Le attività di ricerca dell'Istituto coprono i campi del diritto, delle scienze politiche, dell'economia e commercio. Al fine di trarre beneficio dall'interdisciplinarietà, le attività di ricerca sono state divise in tre gruppi tematici: "Potere e democrazia", "Dimensioni esterne dell'Unione europea", e "Conseguenze delle politiche dell'Unione". Nei primi due anni di vita dell'Istituto, le attività di ricerca si sono focalizzate prevalentemente sulle questioni costituzionali e istituzionali, e sull'elaborazione di un Trattato per la Costituzione europea. Non sono mancati peraltro progetti relativi alle normative sulla concorrenza (v. anche Politica europea della concorrenza), sul processo di finanziamento e sui fondi di coesione (v. Fondo di coesione). La valutazione delle conseguenze delle politiche relative all'Unione europea ha progressivamente acquistato importanza, e l'Istituto si è prefisso di conservare un certo equilibrio tra le due tematiche.

Oltre ai rapporti scritti dei ricercatori interni dello SIEPS, l'Istituto commissiona lavori anche a ricercatori esterni su argomenti specifici. È stata la politica peculiare dell'Istituto commissionare ricerche a un'ampia gamma di ricercatori, che spaziano dai giovani accademici ai docenti più affermati di fama internazionale. Per contribuire a sottoporre all'attenzione dei politici un più ampio ventaglio di prospettive di ricerca, l'Istituto cerca intenzionalmente di commissionare lavori sia agli accademici svedesi che a quelli stranieri.

Nel 2002 le sovvenzioni per la ricerca sono state assegnate a cinque progetti di più ampia portata che coprono due o tre anni di attività. Il tema delle ricerche finanziate era *Il ruolo dell'Unione Europea nel mondo*. I progetti sovvenzionati entro questo schema trattavano principalmente dell'Unione come attore di politica estera (v. anche Politica estera e di sicurezza comune) e includevano ricercatori provenienti da numerose Università svedesi e da quella americana di Berkeley.

Le attività del SIEPS comprendono anche seminari e conferenze con l'esplicita ambizione di far collaborare uomini politici e accademici. Questi eventi di solito sono organizzati in concomitanza con la distribuzione di nuovi rapporti, ma viene programmato anche un numero crescente di seminari con l'obiettivo di "portare l'Europa in Svezia". Nei seminari sono coinvolti docenti e politici di altri Paesi membri dell'Unione perché illustrino le loro opinioni sugli affari europei correnti e promuovano un dibattito con le controparti svedesi, per esempio su argomenti come l'attuale presidenza (v. Presidenza dell'Unione europea) o le conferenze intergovernative.

L'ambizione di portare in Svezia il dibattito continentale ha favorito anche attività di rete con altri istituti ad indirizzo politico, come pure con le università di diversi Stati membri. SIEPS è membro dell'European Policy Institute Network, che ha una struttura simile alla Trans European Policy Studies Association ma è un po' più orientato politicamente e ha sviluppato una cooperazione bilaterale con alcuni degli istituti partecipanti. Inoltre, al SIEPS è stato affidato anche un altro incarico, "New Modes of Governance", nell'ambito del sesto programma quadro coordinato dall'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

La creazione di agenzie di ricerca specializzate è diventata più comune in Svezia durante l'ultimo decennio ed esempi di istituzioni analoghe sono il National Institute for Working Life e lo Swedish Institute for Growth Policy Studies. La

tendenza a creare agenzie specializzate è stata criticata da alcuni docenti come una minaccia all'indipendenza della sfera accademica. Da quando è il governo a nominare i membri del comitato – è questo il punto centrale dell'argomentazione – la ricerca è soggetta ad una direzione politica indiretta. Questo è vero nella misura in cui è il comitato a decidere quali aree devono essere oggetto di ricerca, ma la ricerca attuale è realizzata secondo standard e procedure accademiche.

Fredrik Langdal (2009)

Istituto universitario europeo

L'Istituto universitario europeo (IUE) fu creato nel 1972 dagli Stati fondatori delle Comunità europee con il compito di «contribuire, con la sua azione nel settore dell'insegnamento superiore e della ricerca, allo sviluppo del patrimonio culturale e scientifico dell'Europa, considerato nella sua università e diversità» (Convenzione istitutiva, 1972). A questo scopo l'Istituto, la cui sede è a Firenze, svolge attività di insegnamento e di ricerca al livello universitario più elevato nelle discipline economiche, giuridiche, storiche e politico-sociali. In particolare, ciascun dipartimento offre agli studenti-ricercatori un programma di dottorato (normalmente di quattro anni) e la possibilità di continuare la formazione postdottorato; in più il dipartimento giuridico, sin dal 1984, offre un master di un anno in diritto comparato, europeo e internazionale. L'Istituto è aperto ai cittadini degli Stati contraenti, nonché ai cittadini di Svizzera e Norvegia, in qualità di membri associati. Tuttavia anche altri stranieri possono essere ammessi a determinate condizioni.

Il processo che ha portato alla creazione dell'Istituto è stato lungo e non privo di difficoltà. L'idea originaria dei "padri fondatori", quale si era manifestata sin dal Congresso dell'Aia del 1948 e durante la Conferenza culturale europea del 1949, era quella di dar vita a una vera e propria istituzione europea che completasse l'architettura istituzionale della nascente Europa nel settore culturale e dell'alta educazione. Tuttavia, tale progetto non si tradusse mai in azioni concrete; fu solo con la Conferenza di Messina del 1955 che l'idea di una Università europea riemerse, soprattutto per iniziativa tedesca, come un futuro centro di formazione nel settore delle scienze nucleari, da inserire nel Trattato istitutivo della Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom) (v. anche Trattati di Roma). Tuttavia, anche questo tentativo fallì, specialmente a causa dell'opposizione del generale Charles de Gaulle e di alcuni circoli accademici nazionali. Fu dunque solo nel dicembre del 1969 che i capi di Stato dichiararono solennemente di volersi impegnare nel progetto di costituzione e finanziamento di un Istituto universitario europeo a Firenze. Seguirono due conferenze, a Firenze nel 1970 e a Roma nel 1971 e l'accordo di principio da parte del Consiglio dei ministri europei dell'Educazione nel novembre 1971, prima di arrivare alla firma da parte dei sei paesi fondatori della Convenzione per la creazione dell'IUE (v. anche Convenzioni). I lavori del comitato istituito per definire la struttura dell'IUE si protrassero per diversi anni, finché l'Istituto aprì le sue porte ai primi 70 studenti-ricercatori nel novembre del 1976, con una partecipazione allargata ai tre nuovi Stati membri (Regno Unito, Irlanda e Danimarca). Successivamente, a ogni nuovo Allargamento i nuovi Stati hanno negoziato la propria adesione all'IUE.

L'IUE è finanziato con contributi degli Stati contraenti e, in misura minore, della Commissione europea. La Repubblica italiana (v. Italia) mette gratuitamente a disposizione dell'Istituto il terreno e gli edifici di Firenze e ne

garantisce il mantenimento.

Sin dalla sua creazione l'Istituto è organizzato in 4 dipartimenti, che costituiscono le unità di base della ricerca e dell'insegnamento: scienze economiche, scienze giuridiche, scienze politiche e sociali, storia e civiltà. Nel 1990 i professori Antonio Cassese e Joseph H.H. Weiler hanno fondato l'Accademia europea di legge per promuovere lo studio integrato nei campi della legislazione europea e dei diritti umani, soprattutto attraverso l'organizzazione di corsi e seminari intensivi durante l'estate. L'Accademia, finanziata direttamente tramite una speciale allocazione nel bilancio europeo, ospita inoltre la rivista "European journal of international law" ed è autrice e produttrice dell'"European foreign policy bulletin", un data base online che raccoglie i documenti comunitari ufficiali nel campo della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Collegato all'IUE è poi il Centro Robert Schuman di studi avanzati (RSCAS), che ospita un ampio programma postdottorato e collabora con altri importanti centri di ricerca. Infine, in seguito ad un contratto stipulato tra la Commissione europea e l'IUE il 17 dicembre 1984, sono stati creati gli Archivi storici delle Comunità europee, amministrati dall'IUE e gestiti con finanziamento comunitario, ove vengono conservati e resi accessibile al pubblico tutti i documenti comunitari ufficiali con oltre 30 anni di età.

E. Holsztejn

Istituzioni comunitarie

Una delle caratteristiche principali della Comunità europea fin dalla sua nascita è l'esistenza di un forte sistema

istituzionale. In altre parole, la preparazione e l'approvazione delle sue decisioni, nonché l'attività di gestione in alcuni settori, sono state affidate a organi specifici e non unicamente agli Stati membri riuniti, secondo la pratica tradizionale delle organizzazioni interstatali. Inoltre, tre delle quattro istituzioni principali – il Parlamento europeo, la Commissione europea e la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) – non sono composte da rappresentanti degli Stati membri. Dunque la Comunità (e poi l'Unione europea) ha un suo sistema decisionale, nel quale, certo, gli Stati, attraverso il Consiglio dei ministri, hanno un ruolo importante, ma anche altre istituzioni partecipano in modo determinante al Processo decisionale. La seconda caratteristica essenziale è l'esistenza dello "Stato di diritto". Le istituzioni, infatti, non decidono senza limiti o solo seguendo la loro volontà politica, nemmeno se questo fa l'unanimità fra gli Stati membri: le decisioni si possono prendere solo nel rispetto del Trattati e nel quadro delle Competenze dell'Unione e delle responsabilità di ciascuna istituzione che esso fissa. Un comportamento diverso provocherebbe l'annullamento della decisione da parte della Corte di giustizia. Questo metodo è mutuato dai sistemi democratici degli Stati che compongono l'Unione europea. Il terzo elemento è l'esistenza di altri organi intorno alle istituzioni, volti, tra l'altro, ad assicurare la regolarità dell'esecuzione del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), la partecipazione, sia pure consultiva, delle autorità locali e regionali e delle forze economiche e sociali della società civile. Com'è noto, un ruolo particolare è svolto dalla Banca centrale europea, nell'ambito della gestione della politica monetaria (v. anche Unione economica e monetaria).

La natura del sistema

Questo sistema istituzionale è talvolta comparato a quello di

un'entità statale di tipo federale, talaltra a un'entità di tipo internazionale. Chi vuol sostenere la prima tesi mette in particolare luce il ruolo delle istituzioni non intergovernative (Parlamento, Commissione, Corte di giustizia) nelle quali non sono rappresentati gli Stati membri in quanto tali, ma piuttosto i cittadini o gli interessi comuni a tutti gli Stati. Inoltre, proprio l'esistenza dello Stato di diritto rafforza questa tesi, poiché questo metodo toglie la "piena proprietà" dell'Unione stessa ai governi degli Stati membri (v. Federalismo).

D'altra parte, fanno valere gli "internazionalisti", in molte questioni (a dir vero sempre meno), specie in materie quali la Politica estera e di sicurezza comune, il ruolo del Consiglio e, dunque, degli Stati è preponderante, specie quando è prevista la decisione con Voto all'unanimità. In questo modo si tornerebbe alla figura classica dell'accordo fra Stati (v. anche Cooperazione intergovernativa) e dunque si ricadrebbe nell'internazionale (v. Funzionalismo).

Queste tesi non sono però capaci di rinchiudere tutte le diverse componenti e i diversi aspetti del sistema istituzionale nel loro assunto. È per questo che si parla di un sistema sui generis fin dall'inizio; oggi ci sembra sempre più legittimo accogliere quest'orientamento, poiché il sistema acquista continuamente aspetti propri e, spesso, i compromessi, anche costituzionali, non si preoccupano particolarmente d'inquadrare le soluzioni nell'uno o nell'altro schema. Certo, la tendenza è quella di rafforzare, generalmente parlando, le connotazioni federali del sistema, ma non sembra che questo permetta di concludere che il problema teorico (e pratico) sia risolto. Peraltro, l'ambiguità della costruzione del sistema e il suo permanere in situazione di "lavori in corso" legittimano l'ambiguità della teoria di un sistema sui generis.

Tuttavia, al di là delle pur importanti costruzioni teoriche, occorre constatare che il sistema istituzionale funziona

regolarmente. Si badi, l'espressione "regolarmente" non deve essere neanche essa presa alla lettera. Da un lato, infatti, la continuità delle istituzioni è strettamente rispettata e le principali funzioni, legislazione, relazioni esterne, controllo del rispetto delle regole da parte degli Stati e, per quel che riguarda il settore della concorrenza (v. Politica europea di concorrenza), in particolare, dei privati, l'erogazione dei fondi e in generale l'esecuzione delle norme si svolgono con sistematica regolarità e non lasciano inadempite le disposizioni del Trattato; qualora non fosse il caso, un ricorso giurisdizionale "in carenza" previsto dal Trattato servirebbe per richiamare all'ordine l'istituzione responsabile. D'altro canto, il sistema ha instabilità strutturali non poco importanti. La prima è l'instabilità costituzionale. Dal 1986 è in corso un ciclo di riforme che all'incirca ogni cinque anni, ormai, modificano sostanzialmente proprio l'assetto istituzionale e la relazione fra le diverse istituzioni (v. Atto unico europeo). La seconda è la reticenza degli Stati membri nella realizzazione compiuta di certe politiche indicate dal Trattato, quali la politica estera, soprattutto, e poi certi aspetti della politica di giustizia, libertà e sicurezza (v. anche Giustizia e affari interni). Rispetto a queste politiche, restano permanenti le incertezze sul comportamento dell'Unione. Si tratta di quei settori nei quali gli Stati si rendono conto dell'impossibilità o della debolezza di un'azione di ciascuno di essi singolarmente, ma non sono pronti a cedere al sistema europeo (del quale, si ricorda, gli Stati sono parte non certo irrilevante) le leve del comando. Il risultato è una bassa efficacia in questi settori, anche perché, com'è ovvio, i governi decidono all'unanimità ed il ruolo delle istituzioni che non li rappresentano direttamente è molto indebolito. Il Trattato di Lisbona sembra fare notevoli passi avanti nel rafforzamento di queste politiche.

Probabilmente questa relazione fra aspetti di grande stabilità e gli aspetti di non minore instabilità è una caratteristica

di lungo periodo dell'Unione che rafforza sensibilmente la tesi ambigua del "sui generis".

Schema istituzionale

Prima di esaminare il sistema delle istituzioni e degli organi propriamente detti, dobbiamo prendere in considerazione il Consiglio europeo. Esso si compone dei capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri e del Presidente della Commissione europea (è anche invalsa la pratica che il presidente del Parlamento europeo si rivolga al Consiglio europeo prima dell'inizio d'ogni riunione). Salvo casi eccezionali, il Consiglio europeo non prende vere e proprie decisioni e, certamente, non prende mai decisioni a carattere legislativo. Data la sua composizione, si tratta di un organo che raggruppa ai massimi livelli gli Stati e le istituzioni comunitarie e, dunque, ha una particolare vocazione a proporre i grandi orientamenti della costruzione europea ed a suggerire, nei momenti più difficili, delle soluzioni alle "crisi" che il sistema deve fronteggiare. Alla fine d'ogni riunione formale, il presidente presenta una serie di conclusioni, preventivamente accettate da tutti; esse comprendono gli orientamenti stabiliti sulle questioni all'ordine del giorno e, generalmente, una rassegna delle principali posizioni nelle questioni di natura internazionale. I diversi commentatori considerano alternativamente il Consiglio europeo come un limite per il funzionamento del sistema istituzionale e come un'ingerenza degli Stati oppure come uno strumento indispensabile per orientare lo sviluppo generale dell'Unione. Questa seconda ipotesi è confortata dal fatto che le conclusioni del Consiglio europeo hanno dato il via ai principali cambiamenti delle prospettive istituzionali e politiche dell'Unione.

Per il resto, lo schema istituzionale si articola come segue: il triangolo istituzionale, Parlamento, Commissione e Consiglio, all'interno del quale sono prese tutte le decisioni, eccetto quelle giurisdizionali e quelle in materia

monetaria riservate alla Banca centrale europea; gli organi consultivi dell'Unione, Comitato delle regioni e Comitato economico e sociale; il sistema dei controlli, tanto giurisdizionali attraverso la Corte di giustizia, quanto contabili, attraverso la Corte dei conti; infine, le strutture bancarie, Banca europea degli investimenti e Banca centrale europea, l'istituzione più recente, ma anche una delle più rilevanti.

Le istituzioni del triangolo

Le principali decisioni (v. Decisione) dell'Unione e, in particolare, tutte le decisioni che hanno carattere giuridico vincolante – bilancio dell'Unione, direttive (v. Direttiva), regolamenti, atti d'esecuzione – sono prese nel quadro del “triangolo istituzionale” composto dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio. Ne restano fuori, ovviamente, le decisioni giurisdizionali. Nel quadro delle diverse procedure decisionali, tuttavia, queste istituzioni hanno ruoli diversi, sia per la natura dell'atto (per esempio, la Commissione ha un ruolo preponderante per quel che riguarda gli atti d'esecuzione), sia per la materia trattata (per esempio, almeno prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio ha un ruolo predominante quando si tratta di Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, il Parlamento europeo ha un ruolo maggiore in materia d'approvazione del bilancio, mentre, per quel che riguarda la grande maggioranza delle decisioni legislative, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno un peso identico).

In questo contesto, tuttavia, ciascuna istituzione ha anche poteri propri che non condivide necessariamente con altri. Per esempio, la Commissione ha un ruolo di “guardiana dei Trattati”, nel quale le altre due istituzioni non entrano se non in vista di un controllo dell'azione della Commissione stessa. Il Consiglio procede a decisioni, per esempio di politica estera, per le quali non ha formalmente bisogno del concorso degli altri. Il Parlamento europeo, così come il

Consiglio e la stessa Commissione, svolge, in maniera autonoma un'attività d'indirizzo politico. Giova, inoltre, ricordare due particolari competenze, una a specifica prevalenza parlamentare, la nomina della Commissione ed una a specifica prevalenza della Commissione, il diritto d'iniziativa legislativa.

Parlamentarizzazione dell'Unione?

Il Parlamento europeo ha il compito di dare la propria approvazione al presidente designato dal Consiglio europeo (v. Presidenza dell'Unione europea) per formare la nuova Commissione, dopo tutte le Elezioni dirette del Parlamento europeo, e alla stessa Commissione nel suo complesso, dopo che i suoi membri sono stati designati di comune accordo fra il Consiglio e il presidente designato. Si tratta di una procedura d'approvazione e non di fiducia, come accade invece, in genere, nei sistemi nazionali. La differenza non è solo formale, tutt'altro. Nel sistema europeo, il voto parlamentare non prefigura la conferma di una maggioranza politica (eventualmente contrapposta a una minoranza), ma soltanto una sorta d'autorizzazione democratica alla Commissione (in ragione della sua composizione) perché eserciti le sue funzioni di tipo governativo; può darsi benissimo, com'è accaduto nel 2004-2005 che un gruppo politico voti a larga maggioranza l'approvazione della Commissione, per poi avere un atteggiamento del tutto diverso al momento dell'approvazione dei suoi orientamenti politici. D'altronde, la stessa mozione di censura che il Parlamento europeo può infliggere alla Commissione, a una maggioranza particolarmente qualificata, non è, in linea di principio, dovuta ad un cambio di maggioranza politica (che non c'è), ma a un fatto specifico o a un comportamento inaccettabile della Commissione: questo è stato il caso della mozione di censura presentata (ma non votata, perché la Commissione si era preventivamente dimessa) contro la Commissione presieduta da Jacques Santer nel 1999, allorché la medesima fu accusata di aver perso il controllo

della propria amministrazione. Val la pena di ricordare che un altro aspetto dell'assenza di una maggioranza definita lo si trova nella Procedura di codecisione. Infatti, secondo il Trattato, vi sono differenze numeriche fra la maggioranza necessaria per adottare emendamenti ad una proposta legislativa in prima lettura e in seconda lettura e, ancora, la maggioranza cambia se sarà necessario approvare un accordo raggiunto dal Comitato di conciliazione. In questo modo, le stesse maggioranze in sede legislativa non hanno, nemmeno per la stessa proposta, una vera stabilità; quest'è vero almeno formalmente, perché poi, all'interno del Parlamento europeo, esistono comunque atteggiamenti parlamentari, specie in sede di commissione, che favoriscono un comportamento più o meno coerente. Per inciso, è proprio questa capacità di coerenza che rafforza sensibilmente il Parlamento europeo nel corso della procedura di codecisione.

Ma resta, naturalmente, del tutto intatta la riflessione sull'opportunità dell'eventuale esistenza di una maggioranza di tipo governativo. A favore di una tale soluzione militano i tradizionali processi democratici (gli elettori votano per un certo schieramento e "contro" un altro), compresi il concetto di responsabilità politica e le relative esigenze di trasparenza. Contro, invece, si possono citare aspetti più concreti e tradizionali della costruzione europea, quali, appunto, il tradizionale "duopolio" fra Partito popolare europeo (PPE) e Partito socialista europeo (PSE) nella costruzione europea (talora con una buona partecipazione liberale), che si giustifica in primo luogo con una lunga prassi e la relativa condivisione della prospettiva della costruzione europea. In pratica, almeno nell'ultima legislatura (ma si tratta solo della conferma di un dato preesistente) tutte le leggi dell'Unione sono state approvate congiuntamente da PPE e PSE, anche se, al momento del voto dei singoli emendamenti, i due gruppi si sono dati battaglia, per poi, comunque, votare insieme il testo finale.

Ma, in secondo luogo, giova ricordare che il Consiglio è sistematicamente composto, talora con eccezioni, da ministri (per il Consiglio europeo, capi di Stato o di governo) socialisti e popolari; ci sarebbe il rischio di un blocco delle attività in ragione d'una contraddizione di lunga durata fra Consiglio e Parlamento, se vi fosse una maggioranza politica stabilita dell'una o dell'altra parte politica. Non solo: la composizione del Consiglio può cambiare ogni volta che cambia un governo nazionale, il che accade non meno di 27 volte (tanti sono i paesi membri che, almeno una volta, voteranno durante la legislatura europea per i rispettivi parlamenti nazionali) in una legislatura. Inoltre, una maggioranza politica non potrebbe essere stabile per definizione o per regola per un periodo di tempo definito (i cinque anni previsti dal Trattato), salvo vincolare le forze politiche in modo del tutto innaturale; ma in questo modo si metterebbe in questione uno dei vantaggi maggiori della Commissione europea rispetto agli esecutivi nazionali, cioè quello della stabilità. La questione della maggioranza parlamentare inesistente impedisce di considerare il sistema istituzionale come dominato dalla figura del Parlamento europeo. Quest'ultimo, infatti, svolge, grazie ai Trattati adottati dopo il 1986 (Atto unico, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam e Trattato di Nizza) e anche ai Trattati di bilancio degli anni Settanta e all'Atto sulle elezioni, appunto, del Parlamento europeo del 1976, che ne hanno incrementato ruolo e competenze, un'azione politica estremamente importante e ha, in termini d'indirizzo, di legislazione e di controllo un ruolo determinante. Il Parlamento non può, però, strutturalmente, formulare e imporre una propria linea politica di governo, mancando, appunto, di un esecutivo tenuto alla sintonia politica col Parlamento stesso. In altre parole, può condizionare, ma non può determinare la linea politica del governo, quand'anche la Commissione fosse da considerare un vero e proprio governo.

Il monopolio dell'iniziativa

Un'altra questione importante che definisce le relazioni interne al sistema istituzionale riguarda il monopolio dell'iniziativa legislativa affidato dal Trattato, per la gran parte delle materie, alla Commissione europea. In sostanza, tranne qualche eccezione, non è possibile avviare il processo d'approvazione di una legge se non vi è sul tavolo la proposta della Commissione. Questa prerogativa è assicurata anche durante il dibattito che porterà all'approvazione da disposizioni relative al potere della Commissione di ritirare una proposta o di renderne più complicata la modifica, perché se essa non è d'accordo su un emendamento, il Consiglio deve votare sempre all'unanimità. Le ragioni di questo monopolio sono molteplici. La prima riguarda la necessità che, già allo stadio della proposta, una legge dell'Unione sia improntata all'interesse comune, piuttosto che all'interesse di un singolo Stato. La complessità di una buona parte delle proposte esige una grande perizia tecnica, ciò che esclude un ruolo d'iniziativa parlamentare (del resto la tendenza nei diversi Stati membri è quella di ridurre il ruolo d'iniziativa dei parlamentari, se è vero che in molti Stati membri fra il 95 e il 100% delle leggi adottate sono d'iniziativa governativa). Inoltre, proprio per l'ampiezza del sistema e la varietà degli interessi rappresentati fuori e dentro le istituzioni, serve un'istituzione che ne faccia una sintesi e provveda ad assicurarsi che tutti gli interessi siano stati, comunque, presi in considerazione.

Tuttavia, questo "monopolio" non rappresenta un potere "assoluto" della Commissione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, per parte loro, hanno la possibilità di domandare alla Commissione un'iniziativa; quest'ultima non è obbligata a dar seguito, ma, certamente, a esaminare attentamente le richieste. Lo stesso vale per l'immenso sistema che gira intorno alle istituzioni e i cui membri, di peso diverso, chiedono o propongono spesso alla Commissione di agire. Di più, i Trattati stessi e i Trattati internazionali dell'Unione esigono la presentazione di determinate leggi.

Complessivamente, l'iniziativa "libera" della Commissione finisce per rappresentare fra il 5 e il 10% dell'insieme delle proposte. Questo fatto rafforza l'idea che la Commissione, pur avendo un proprio programma politico e legislativo, sia per molti versi un mediatore politico, che avanza le sue proposte tenendo conto di tutti gli input e cercando di farne una sintesi. Resta il fatto che, secondo una sommaria analisi del passato, i settori nei quali la Commissione ha ed esercita il potere d'iniziativa sono quelli nei quali l'integrazione è più rapida, mentre negli altri (pochi), i ritardi e le difficoltà sono ben maggiori. Si badi bene, il monopolio dell'iniziativa legislativa dà un potere tipicamente governativo alla Commissione, così come vanno in questo senso i poteri di controllo del rispetto del Trattato e quelli d'esecuzione. Tuttavia, si deve evitare di considerare la Commissione, allo stato attuale delle cose, come "il" governo dell'Unione, poiché diversi fondamentali aspetti di governo le sfuggono: per esempio, la politica diplomatica e militare. Gli stessi poteri d'esecuzione le sono formalmente, salvo per quel che concerne l'esecuzione del bilancio, delegati dal Consiglio (una vera *fictio iuris*, tuttavia, poiché i poteri non sono, concretamente, delegati dal Consiglio, ma dalla legge, anche se la formula del Trattato per una bizzarria ideologica continua a considerare che la delega viene dal Consiglio). Infine, come si diceva, la Commissione dispone di un'approvazione parlamentare, ma non di una fiducia e dunque di un permanente sostegno della maggioranza del Parlamento europeo. Si badi, non si deve commettere l'errore di considerare la Commissione come un governo a prerogative ridotte; si farebbe l'errore sovente riscontrabile di dare una valutazione del sistema istituzionale dell'Unione alla stregua di quelli degli Stati membri. La Commissione è, invece, un'istituzione assai originale, capace di combinare legittimità democratica (il voto parlamentare), efficienza (la relativa stabilità quinquennale della quale dispone) e permanenza del rapporto associativo fra gli Stati membri.

Gli organi consultivi

Le decisioni dell'Unione debbono in genere essere prese dopo consultazioni esaurienti di tutti i soggetti interessati, secondo le disposizioni del protocollo sul Principio di sussidiarietà e sul Principio di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam e che è stato confermato dal Trattato di Lisbona. Questo significa che le istituzioni, in particolare la Commissione, debbono svolgere un'azione attiva di consultazioni prima di approvare o presentare una proposta legislativa. Fin dall'inizio della costruzione comunitaria questo principio era presente, anche se in forme proprie dell'epoca. Questo diede luogo all'inclusione nei Trattati comunitari di un Comitato economico e sociale (poi definito europeo) che comprendeva rappresentanti al livello nazionale, per cominciare, delle categorie economiche e sociali; all'epoca, l'accento fu messo sostanzialmente su sindacati e organizzazioni di datori di lavoro, per i quali il Comitato era la sola occasione di scambio transnazionale. Oggi, il Comitato continua a svolgere il suo lavoro consultivo, anche se la funzione di luogo di scambio d'opinioni fra partner sociali s'è fortemente ridotta da quando, formalmente col Trattato di Maastricht, il Dialogo sociale mette permanentemente a confronto sindacati e padronato con la Commissione europea.

Proprio col Trattato di Maastricht fu creato anche il Comitato delle regioni, ove sono rappresentate le autorità locali e regionali, a riprova dell'importanza crescente (messa in evidenza anche dal progetto di costituzione e poi dal Trattato di Lisbona (2007) delle relazioni fra istituzioni europee e istituzioni locali e regionali. Questa circostanza non deve portarci a credere che il Comitato delle regioni venga a costituire una sorta di Senato o Parlamento delle regioni, sulla falsariga del *Bundesrat* tedesco. Per natura, il Comitato non può comprendere l'insieme dei soggetti rappresentati (oltre 250 regioni e 100.000 altre autorità locali), né può

rappresentare il Consiglio delle "parti" dell'Unione, poiché esso esiste ed è il Consiglio composto dai rappresentanti dei governi. Peraltro, il Comitato non può avere lo stesso ruolo di sintesi politica che ha un Senato delle regioni – con relativamente pochi membri e organicamente rappresentativi. Piuttosto, il suo ruolo concerne la capacità di far arrivare fino all'interno del processo legislativo le istanze locali e regionali. Formalmente, in ogni caso, le funzioni del Comitato delle regioni sono analoghe a quelle dell'altro Comitato, anche se il suo peso politico sembra più importante. Recentemente, la Commissione e i Comitati hanno convenuto che è necessario che questi ultimi, finora intervenuti essenzialmente dopo la presentazione della proposta della Commissione, svolgano una funzione consultiva in fase di preparazione delle proposte e rafforzino la capacità delle istituzioni di consultare strati sempre più importanti della società civile o dei livelli istituzionali infrastatali.

I controlli

Ci preme qui sottolineare poche questioni del difficile capitolo del sistema dei controlli giurisdizionale e contabile.

Il primo tipo di controlli è esercitato dalla Corte di giustizia e dalle altre istanze giudiziarie al livello dell'Unione, ma anche dalle giurisdizioni nazionali, secondo le loro competenze ordinarie. Entrambi i livelli hanno la capacità di emettere sentenze vincolanti per le istituzioni, gli Stati e per i privati, ciò che conferma l'affermazione fatta in precedenza circa lo Stato di diritto.

Il controllo contabile è esercitato dalla Corte dei conti e sul riguarda l'esecuzione del bilancio dell'Unione. Il suo compito più evidente consiste nel fare rapporto sulle spese sostenute dalle istituzioni (e sulle entrate) affinché il Parlamento europeo possa dare alle altre istituzioni lo "scarico" per l'esercizio di bilancio in discussione. In

realtà, anche grazie alla cooperazione con le analoghe istituzioni nazionali, verifica anche o contribuisce a verificare la spesa effettuata dagli Stati membri a partire dai fondi comunitari.

Regole istituzionali e governance

Il sistema europeo non può, tuttavia, funzionare unicamente a Bruxelles, nel contesto delle istituzioni comuni. Quest'è vero per due ragioni. La prima riguarda il fatto che l'Unione è fortemente inclusa nel sistema internazionale; con tutti i limiti della sua politica estera, è diventata comunque uno dei grandi protagonisti della scena internazionale e ciascuna delle sue decisioni ha conseguenze di portata mondiale (Politica agricola comune, Politiche dell'immigrazione e dell'asilo, regole di concorrenza, regole di qualità per i prodotti, Lotta contro il terrorismo, ecc.). D'altro canto, essa opera come soggetto unificante delle enormi diversità del continente europeo e, diversamente da uno Stato, non dispone dei "tentacoli" burocratici che arrivano fin nel fondo di ciascuna provincia; al contrario, salvo casi marginali, l'Unione non "fa", ma decide cosa altri debbono fare. Gli altri sono, appunto, le amministrazioni nazionali, locali e regionali e, in certi casi, la società civile. Vi è dunque la necessità verso "l'alto" (la Comunità internazionale) e verso il "basso" (le autorità nazionali, locali e regionali e la società civile) di svolgere una politica di cooperazione, consultazione e di presa in considerazione delle diverse politiche e delle diverse decisioni. In caso contrario si creano tensioni, inefficienze e danni. Ecco perché la Commissione europea, presieduta da Romano Prodi, approntò nel 2001 una serie di documenti sotto la rubrica "*governance*", che trattavano di questi problemi.

La *governance* è essenzialmente un metodo di gestione dell'Unione che esige il rafforzamento dell'attenzione reciproca fra differenti livelli istituzionali, partendo, ci sembra, dal presupposto che il destinatario delle cure

dell'Unione o delle autorità locali o, ancora, dell'azione internazionale, è sempre il cittadino titolare di un interesse al risultato positivo piuttosto che all'equilibrio istituzionale. La consultazione, la sussidiarietà e la proporzionalità delle decisioni prese rispetto all'obiettivo sono fra gli strumenti utilizzati nel quadro della *governance*.

Da questa riflessione discende anche un aspetto, sottolineato dal progetto di Costituzione europea e poi dal Trattato di Lisbona: le istituzioni nazionali, regionali e locali hanno un ruolo da svolgere nel sistema decisionale europeo e non soltanto come esecutori. È così che il nuovo Trattato affida un ruolo particolare al Comitato delle regioni (e alle regioni stesse) e ai Parlamenti nazionali.

La riforma

Come si è accennato, il sistema istituzionale è stato modificato a più riprese, soprattutto dopo il progetto di Trattato sull'Unione europea adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 ("Progetto Spinelli") (v. Spinelli, Altiero), che ha dato l'avvio alle riforme dei citati Trattati successivi. Dal punto di vista puramente istituzionale, possiamo osservare che queste riforme hanno costantemente rafforzato i poteri del Parlamento europeo, incrementato la legittimità democratica della Commissione, ridotto i casi di voto all'unanimità in seno al Consiglio dell'Unione, migliorato il sistema delle competenze, incluso attraverso l'introduzione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nettamente migliorato le procedure decisionali, specie quelle legislative (adozione di regolamenti e direttive) attraverso l'introduzione della procedura di codecisione, rafforzato il ruolo delle istituzioni nazionali, specialmente dei Parlamenti e, infine, attraverso il riconoscimento di una Cittadinanza europea, rafforzato il ruolo dei cittadini stessi. La Costituzione avrebbe dovuto dare a queste riforme un quadro di stabilità e di coerenza che, probabilmente oggi manca, anche se il

Trattato di Lisbona, in corso di ratifica, ha ripreso l'essenziale delle disposizioni del progetto costituzionale. Una tale stabilità non deve però far perdere all'Unione una caratteristica essenziale, cioè quella di avere una capacità d'evoluzione e di adattamento alle mutevoli circostanze che manca agli Stati.

Andrea Pierucci

Istituzioni europee

Istituzioni comunitarie