

Il quinto capitolo, scritto da Adolfo Garcé, chiude il libro con un contributo che approfondisce con solidità la linea generale dell'opera. L'argomentazione di Garcé sostiene che il sistema politico uruguayano di fine secolo non solo tende al consenso attraverso accordi più o meno consociativi, ma che è anche più efficiente della precedente esperienza democratica degli anni '50 e '60. Tale efficienza, dovuta a un triplo processo storico di apprendimento (tecnico, istituzionale e attitudinale), si manifesta in un più grande e migliore governo e in una più efficace gestione delle politiche pubbliche. In questo modo, la Repubblica Orientale è riuscita a coniugare in modo razionale due principi che risultano abitualmente contraddittori: «decisionismo» (il governo inteso come luogo del *decision-making*) con il controllo (che concilia la rappresentanza democratica con gli equilibri istituzionali).

Il tono generale del libro è di critica che sopravanza la letteratura accademica e il moderato conformismo interpretativo della realtà politica. Senza dubbio, alcune piste abbozzate dagli autori permettono di scorgere anche insoddisfazioni riguardo al secondo aspetto, in generale vincolate alle riforme costituzionali più recenti. Queste insoddisfazioni non impediscono di considerare l'Uruguay come un paese quasi controtendenza: un'enclave consociativa circondata da un oceano decisionista e maggioritario. Sebbene la letteratura recente sull'America del Sud metta in discussione la supposta natura «delegativa» e l'assenza di controlli della democrazia della regione, è certo che l'Uruguay si mantiene a una apprezzabile distanza dai suoi vicini – salvo il Cile – quanto alla qualità del suo funzionamento istituzionale.

[Andrés Malamud]

HUSSEIN KASSIM, B. GUY PETERS E VINCENT WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 269, Isbn 0-19-829664-9, £ 45.

Il volume curato da Kassim, Peters e Wright presenta un'analisi comparata delle diverse strategie con le quali gli Stati membri dell'Unione europea coordinano l'azione delle loro amministrazioni centrali per l'istruzione, formulazione e elaborazione delle posizioni che dovranno essere presentate e difese in seno agli organi decisionali comunitari. Si inserisce così in un filone di studi sui condizionamenti esercitati dal sistema politico comunitario sui sistemi nazionali, che, dall'opera pionieristica di Ziller e Siedentorpf conta ormai numerosi contributi, sia sotto il profilo di analisi *country or institution specific* sia di analisi comparative ad ampio raggio. Nonostante l'affollamento del settore, il volume porta un contributo conoscitivo importante e originale nell'impostazione. Da un lato, perché in un contesto in cui le

norme nazionali in materia europea sono continuamente oggetto di riforme costituzionali o legislative, gli studi presentati offrono un quadro empirico aggiornato, e curato da una équipe di autori di indubbio valore. Dall'altro, perché i curatori del libro hanno scelto deliberatamente di evitare il concetto di «europeizzazione» con cui la tematica è in prevalenza affrontata nella letteratura. Un concetto che ritengono si sia prestato ad essere usato con troppe accezioni diverse, tanto da diventare uno strumento «bon à tout faire» e che, soprattutto, suggerisce una relazione unidirezionale tra sistema europeo e Stati membri, nel senso di un processo di conformazione meccanica del livello di governo inferiore alle logiche e alle caratteristiche di quello superiore. Al contrario gli autori pongono al centro dell'analisi il concetto di «coordinamento» che, rispetto al precedente, ritengono presentare un triplice vantaggio: è un concetto maggiormente neutrale, che consente di esplorare i condizionamenti tra sistema europeo e amministrazioni nazionali in entrambi i sensi, offre una chiave di lettura capace di viaggiare tra ordinamenti e di condurre alla rilevazione di risultati empirici comparabili, è una prospettiva che consente di delimitare l'oggetto dell'analisi all'assetto interno delle amministrazioni centrali degli Stati membri, senza dover prendere in esame, se non per via d'accenno, l'intero quadro degli attori istituzionali e politici nazionali interessati dalle influenze europee.

Il volume non prende in esame l'intero arco dei quindici Stati membri ma concentra l'analisi su dieci casi, Austria, Belgio, Danimarca. Francia, Germania, Grecia, Italia, Regno Unito, Spagna e Portogallo. Si tratta peraltro di un limite ininfluenza ai fini dell'analisi comparata, perché i casi selezionati coprono le principali dimensioni di variazione tra gli Stati membri, includendo Stati piccoli e grandi, Stati fondatori e *late comers*, Stati federali o unitari, caratterizzati da sistemi di coordinamento gerarchico e accentrato e da meccanismi flessibili e policentrici.

Nell'introduzione, opera dei tre curatori, sono messi a fuoco due temi destinati a percorrere poi tutte le analisi contenute nel volume. Il primo è la natura altamente problematica per le amministrazioni nazionali del coordinamento delle politiche europee. Confrontarsi con il sistema comunitario significa per le amministrazioni nazionali adattarsi ad un sistema che opera ormai in quasi tutte le aree di *policy*, produce normative ad alta complessità tecnica e di forte impatto per le opinioni pubbliche e pone periodicamente forti sollecitazioni organizzative, in occasioni delle Presidenze semestrali e delle Conferenze intergovernative. Ne emerge per i sistemi amministrativi nazionali una esigenza di coordinamento più complessa e urgente di quanto non accada per la gestione di politiche interne a carattere trasversale, come le politiche di rientro dal debito pubblico, o di gestione dei flussi migratori. Né esistono risposte predeterminate ai dilemmi del coordinamento: quale attore deve incaricarsi del coordinamento e quanti attori

devono essere coinvolti? A quale livello (vertice o rami bassi) deve essere realizzata la composizione delle posizioni? Quali *issues* sono suscettibili di essere sottoposte a coordinamento? E quali ambizioni deve porsi il coordinamento?

Di qui il secondo aspetto, quello della forte variabilità delle risposte organizzative adottate a livello nazionale. Il tema centrale preannunciato nell'introduzione è, infatti, l'impossibilità di risolvere l'influenza del sistema comunitario sulle realtà nazionali nel senso di una convergenza verso un modello unitario. La previsione dei curatori è che, al contrario, negli assetti per il governo delle politiche comunitarie si riveli la tenacità di *nationally rooted factors*. Il panorama del coordinamento è un quadro misto, in cui coesistono pressioni dell'ambiente esterno verso la convergenza e la standardizzazione e una tensione endogena alla persistenza delle specificità istituzionali nazionali. L'introduzione traccia inoltre una griglia interpretativa costituita da cinque fattori che concorrono a spiegare il trend verso una convergenza: l'influenza della configurazione degli attori e delle logiche decisionali del sistema comunitario, la circolazione delle politiche tra i sistemi nazionali, gli effetti della produzione normativa comunitaria, la socializzazione degli amministratori nazionali, la ricerca di soluzioni organizzative ottimali in senso economico. A questi sono contrapposti altrettanti fattori che spiegano la persistente divergenza: il peso dei *national policy style* preesistenti, la concezione nazionale di coordinamento, l'atteggiamento verso l'Ue, la struttura delle opportunità politiche e la struttura delle opportunità amministrative.

L'azione di questi fattori nel plasmare le soluzioni nazionali è presa in esame nei dieci capitoli centrali del volume, che, pur non seguendo uno schema uniforme, presentano un contenuto omogeneo quanto agli aspetti analizzati. Per quanto non sia possibile per brevità passare in rassegna tutti i contributi, meritano un rilievo il capitolo di Kassim sul modello del Regno Unito di coordinamento accentrato nel Primo ministro ma realizzato con modalità flessibile e quello sulla Germania, in cui Derlien, illustra come, a determinate condizioni, un sistema di coordinamento flessibile, reattivo, inclusivo e con meccanismi di composizione delle diverse posizioni che scattano solo oltre un certo livello di salienza politica, sia più adeguato dei modelli accentrati *à la* Sgci francese per la gestione di un procedimento decisionale incrementale e a più livelli come quello comunitario. Un importante contributo alla comprensione dei limiti del coordinamento delle politiche comunitarie in Italia emerge dall'analisi di Della Cananea, che sottolinea due aspetti: in primo luogo, come alla diversa influenza dell'Italia sulle scelte «costituzionali» e sulle politiche settoriali dell'Ue corrisponda anche la distinzione tra politiche sostenute da forte investimento politico, soggette a controllo centralizzato e gestite da burocrazie altamente professionali (Esteri, Tesoro, Banca di Italia) e politiche preparate e gestite dalle burocrazie ordinarie, dunque spesso pri-

ve di adeguata *expertise* autonoma e orbe di coordinamento strategico centrale. La debolezza del coordinamento amministrativo è, allora, un fattore esplicativo delle contraddizioni della partecipazione italiana all'Ue. In secondo luogo Della Cananea osserva che il sistema italiano è tutt'altro che rigido, come dimostra la storia dei ricorrenti tentativi di costituire una *machinery* di coordinamento. Piuttosto la scarsa incisività nel superare le resistenze degli attori da coordinare porta a moltiplicare ad ogni tentativo i soggetti con responsabilità in campo europeo, tanto da arrivare al paradosso per cui «co-ordination itself requires some co-ordination».

La sintesi conclusiva del volume è affidata ad un saggio di Kassim, che cataloga in modo sistematico gli aspetti di diversità e di somiglianza dei sistemi nazionali, valutandone i relativi fattori esplicativi e confermando il giudizio iniziale di una «partial similarity combined with significant diversity». Pur in un quadro in evoluzione, la resistenza delle istituzioni nazionali sembra peraltro aver arrestato la spinta di innovazione proveniente dal sistema europeo. I dati empirici delle analisi dei casi nazionali sono usati inoltre per alcune riflessioni generali sulle ragioni del «successo» o «insuccesso» dei sistemi di coordinamento, al di là dei meriti e demeriti dei vari assetti giuridici scelti. Un ampliamento di prospettiva che aiuta a fare giustizia della poco utile ma spesso ripetuta contrapposizione tra sistemi accentrati di coordinamento gerarchico e sistemi policentrici a coordinamento informale. La vicenda dell'adattamento delle amministrazioni al coordinamento comunitario serve a Kassim anche per affrontare il problema dei paradigmi teorici più utili per inquadrare il ruolo degli Stati membri nel sistema politico europeo. La tenace sopravvivenza delle istituzioni formali e dei sistemi di regole informali nazionali, che tendono a riprodursi anche nella gestione delle politiche europee, suona come una conferma dell'utilità per l'analisi del cambiamento istituzionale dell'impostazione neo-istituzionalista nella sua variante storica. Ed è certo più in linea con l'invito di Bulmer ad esplorare nei dettagli i *decision making* nazionali per capire le partite in gioco a livello comunitario piuttosto che con la frettolosa derubricazione delle istituzioni nazionali a componente trascurabile del *black box* in cui si aggregano le preferenze nazionali propria della scuola di *liberal intergovernmentalism*.

Per accuratezza delle ricostruzioni, coerenza dell'argomentazione ed equilibrio tra descrizioni empiriche e ricostruzioni teoriche, il volume costituisce un contributo notevole nella ricerca sui condizionamenti comunitari alle istituzioni nazionali. L'analisi delle *machinery* operanti all'interno delle capitali nazionali sarà ulteriormente completata da un secondo volume, in uscita sempre per Oxford University Press a cura degli stessi autori, dedicato all'altro, e meno conosciuto, versante, dell'azione delle amministrazioni in materia europea, l'attività delle Rappresentanze permanenti che operano presso l'Unione europea.

[Stefano Lupo Grassi]