

Fulvio Attinà, Giorgio Natalicchi, *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 272.

Il volume costituisce uno dei più aggiornati manuali sul funzionamento dell'Unione Europea, che viene analizzato attraverso una lente politologica. Lo scopo prioritariamente didattico del lavoro ne determina l'impalcatura rigorosa e puntuale, in cui sono presentati al lettore gli attori, le procedure e i risultati effettivi della politica europea. Il testo passa dunque in rassegna le istituzioni dell'Unione, mettendone in luce le funzioni (esecutiva/di guida, di rappresentanza, di controllo e di regolazione) e rilevando l'anomalia in cui risiede una delle peculiarità dell'UE: per i poteri di cui è dotato, il Consiglio riveste un ruolo esecutivo condiviso con la Commissione, ma nel contempo rappresenta le istanze degli Stati membri e assume così uno status irriducibile alla classica dottrina della separazione dei poteri.

Le istituzioni sono esaminate anche nel loro aspetto dinamico, attraverso la descrizione delle differenti procedure con cui entrano in relazione e soprattutto delle politiche che sono in grado di produrre. Queste ultime sono classificabili secondo vari criteri – positive o negative, oggetto di competenza esclusiva o condivisa, ecc. – tra i quali gli Autori sembrano privilegiare l'ormai consolidato modello elaborato da Theodore Lowi e imperniato in modo particolare sull'opposizione fra le politiche che muovono risorse (distributive o redistributive) e quelle che si limitano a prescrivere alcuni comportamenti a tutti i soggetti (regolative). Nel primo ambito rientrano le politiche agricole, di coesione e quelle a sfondo sociale; al secondo appartengono gli interventi relativi a mercato, concorrenza e moneta, oltre a numerose decisioni assunte nei settori della giustizia e degli affari interni.

I concetti-chiave per comprendere l'approccio scelto per la trattazione sono "sistema" e "spazio politico", che nel volume sono considerati complementari e utilizzati per dare una definizione dell'UE. Essa è rappresentata, innanzitutto, come un sistema che produce politiche o – per usare il lessico di David Easton, padre della teoria sistemica della politica e autentico gigante sulle cui spalle gli Autori poggiano per osservare l'Unione – si occupa dell'"allocazione autoritativa di valori". Di conseguenza, il processo decisionale europeo è studiato alla luce delle categorie tipiche di quel filone della scienza politica: input, output, flusso, feedback. La seconda metafora proposta è quella dello spazio. In

quest'ottica possono essere descritte la partecipazione degli Stati alle politiche (inizialmente rigida e divenuta progressivamente flessibile, al punto da rendere variabile lo spazio politico dell'UE), le procedure (dominate dal metodo comunitario e da quello intergovernativo, che vedono modificarsi nel tempo l'estensione del rispettivo campo di applicazione e confondersi i confini tra i classici "pilastri", già a partire dall'introduzione della nozione di spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia e poi dal Trattato di Nizza) e le competenze (esclusive o concorrenti, anch'esse impegnate a contendersi aree di intervento).

Una specifica sezione è dedicata all'esposizione delle principali teorie dell'integrazione europea, che sono riunite in due grandi filoni: quello della *grand theory*, in cui rientrano tutte le interpretazioni che, in tempi diversi, hanno cercato di spiegare il fenomeno complessivo dell'integrazione (federalismo, funzionalismo, intergovernalismo e le varie forme in cui essi sono stati declinati) e quello che ha inteso, più modestamente, cercare di comprendere il funzionamento delle Comunità e poi dell'Unione, limitando l'analisi alle loro istituzioni e politiche e finendo spesso per elaborare tesi sull'eccezionalità europea. Al di là di tale bipartizione, fra gli spunti più innovativi degli ultimi anni gli Autori annoverano gli studi sull'europeizzazione dei sistemi nazionali, che ne indagano la propensione ad accogliere gli stimoli che provengono dal livello dell'UE. Particolarmente interessante appare la valutazione sulla competizione politica: i vincoli posti dall'ortodossia monetaria di Maastricht hanno contribuito da un lato ad attenuare le differenze fra destra e sinistra (sottraendo gran parte della politica economica ai contenuti delle campagne elettorali nazionali) e dall'altro a designare il giudizio sul processo di integrazione come un nuovo *cleavage* (per certi versi analogo a quello centro-periferia introdotto da Stein Rokkan per illustrare gli atteggiamenti politici di fronte alla nascita degli Stati nazionali) attorno a cui i partiti tendono a dividersi. L'aspetto curioso, ai limiti del paradosso, è che questa discussione raggiunge l'apice in occasione delle elezioni nazionali piuttosto che di quelle del Parlamento europeo, per lo più orientate a esprimere un giudizio provvisorio sull'operato generale dei governi.

Un cenno conclusivo merita la riflessione sulla democratizzazione dell'UE. Che il livello di democrazia attualmente registrabile sia insoddisfacente è un dato acclarato: il vero dibattito verte sui modi per sanare tale deficit. Il volume individua tre possibili strade, senza

azzardare pronostici: il rafforzamento del controllo a livello nazionale, secondo il concetto di “democrazia dei governi”, che sta particolarmente a cuore a chi contesta la natura tecnocratica di alcuni organi comunitari; la valorizzazione del Parlamento europeo, in quanto istituzione rappresentativa per eccellenza, realizzando la “democrazia del cittadino” e aprendo la strada a un approdo sostanzialmente federale, per cui hanno lottato alcuni movimenti politici e parti dell’opinione pubblica europea; l’individuazione di un nuovo equilibrio istituzionale fra Commissione e Consiglio, che li renda componenti paritari di un “tandem governativo”. Quest’ultimo caso, che è battezzato “democrazia interistituzionale”, sembra per la verità distinguersi dai primi due, che sono accomunati – in ultima analisi – dalla volontà di accentuare i poteri di controllo di un organo rappresentativo (statale o sovranazionale). La terza soluzione sembra arrendersi all’idea che un maggiore coinvolgimento del cittadino nelle decisioni politiche non sia praticabile, ma sia comunque auspicabile un bilanciamento fra i poteri detenuti da Consiglio e Commissione, vale a dire le istituzioni esecutive che, per motivi e circostanze differenti, appaiono politicamente irresponsabili.

Stefano Quirico