

Maurizio Ferrera, Marco Giuliani (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 440.

Numerosi ricercatori si sono cimentati nell'analisi politologica dell'Unione Europea. Rendere conto dello stato dell'arte è lo scopo dichiarato del volume qui segnalato, che si avvale del contributo di un gruppo di studiosi italiani chiamati ad affrontare il tema da differenti angolazioni, rappresentative delle principali branche disciplinari: la scienza politica *tout court*, le politiche pubbliche, la politica comparata e le relazioni internazionali. Il lavoro risulta stimolante e produttivo proprio in virtù della contaminazione reciproca fra i diversi approcci.

Lo straordinario ventaglio di questioni affrontate sconsiglia di riprodurre fedelmente l'articolazione del libro e suggerisce piuttosto di proporre una lettura complessiva, imperniata su alcuni concetti fondamentali. Una posizione privilegiata è occupata dalla nozione di "crisi", su cui si intrattiene in particolare Marco Giuliani nell'*Introduzione*, allo scopo di demistificare sul piano empirico, prima ancora che normativo, la tendenza a interpretare in tali termini alcune fasi del processo di integrazione europea. L'enfaticizzazione di problemi politici di ampio respiro (si pensi all'*iter* del Trattato Costituzionale e poi di quello di Lisbona, ma anche allo stallo della seconda metà degli anni Sessanta) rischia di sviare l'attenzione da quelle aree dell'azione UE che continuano a produrre, con apprezzabile regolarità, risultati tangibili per i cittadini. L'europeo medio appare assai più interessato alle specifiche politiche adottate che ai dibattiti sui valori, sugli sviluppi e sui destini del progetto. La tesi avanzata, insomma, è che la quotidianità dell'integrazione non subisca sostanziali sconvolgimenti nei periodi in cui le fondamenta stesse dell'edificio europeo sono messe in discussione.

Centrale in tutto il discorso è la *governance*, termine di cui si sono serviti negli ultimi anni soggetti appartenenti ai più diversi ambiti, pubblici e privati, al punto da renderlo quasi inservibile per designare un particolare modello istituzionale. Alessia Damonte conduce una ricognizione sull'utilizzo del concetto e sulle proposte per una possibile ridefinizione; Sabrina Cavatorto, da parte sua, si concentra sull'accostamento con la dimensione della sovranità multilivello, frutto della partecipazione di una pluralità di attori al processo decisionale e di implementazione delle politiche. In quest'ottica, secondo le *Conclusioni* di Maurizio Ferrera, i ragionamenti sulla *governance* consentirebbero di superare almeno due dei

tradizionali scogli su cui la teoria dell'integrazione europea si è arenata. Da un lato, la prospettiva di un modello post-statale – lo si chiami regionale, neomedievale o di *governance* plurilaterale – caratterizzato da un'originale concezione dello spazio politico, e con essa dalla possibilità di una partecipazione flessibile degli Stati all'avventura europea, finirebbe per neutralizzare l'antitesi tra approfondimento e allargamento dell'integrazione. Ne potrebbe beneficiare il dibattito sull'ingresso della Turchia: lo scenario di una *membership* parziale, a partire dalle politiche per le quali esistono i requisiti, sarebbe la terza via rispetto alla scelta dicotomica tra adesione ed esclusione. Dall'altro lato, il coinvolgimento di un crescente numero di soggetti nei processi deliberativi costringe ogni singolo attore a giustificare e argomentare le proprie iniziative di fronte agli interlocutori, disegnando una nuova visione dell'*accountability*, alternativa a quella incarnata dalla rappresentanza politica, su cui sono incardinate le democrazie nazionali.

La comparazione è il metodo attraverso cui le peculiarità istituzionali dell'Unione acquistano evidenza concreta, inducendo Giorgio Giraudi a rilevare come la forma di governo sia stata per lungo tempo più vicina al modello della separazione fra esecutivo e legislativo (tipico dei presidenzialismi), salvo inclinare ultimamente verso la soluzione della fusione. L'approssimazione al modello parlamentare sarebbe l'esito delle riforme che hanno esteso i poteri del Parlamento, compreso quello di intervenire sulla composizione della Commissione. La sussistenza del doppio esecutivo, per la presenza del Consiglio, rende tuttavia arduo tracciare un bilancio definitivo.

Alcuni saggi sono dedicati alle politiche di cui il processo di integrazione si è arricchito nel tempo. Stefano Sacchi si sofferma sul funzionamento del metodo aperto di coordinamento con cui sono regolati i temi sociali, spingendosi al di là della lettura che vi individua una rivincita della sinistra rispetto alla destra liberista, i cui valori avevano apparentemente dominato le prime tappe del percorso comunitario. L'autore sottolinea come tale procedura sia stata messa in atto gli Stati membri nel tentativo di riappropriarsi di un'agenda che troppo a lungo era stata dettata da Commissione e Corte di Giustizia, attive nell'opera di rimozione degli ostacoli alla libera circolazione, da cui scaturivano conseguenze non irrilevanti dal punto di vista della politica sociale. Marco Clementi ed Eugenia Baroncelli esplorano, invece, il campo dell'azione esterna dell'UE, indulgiando l'uno sui controversi sviluppi della politica

estera, di sicurezza e di difesa e l'altra sugli aspetti prevalentemente economici e commerciali. Non è trascurata, in ogni caso, la speciale commistione di mezzi economici e fini politici che emerge nella Politica europea di vicinato (PEV), in cui l'Unione ha investito tempo e risorse negli ultimi anni.

Ugualmente significativa è, infine, la nozione di "europeizzazione", attraverso cui Paolo Graziano mette in luce gli effetti dell'azione UE sui regimi politici domestici. Il contributo ha il merito di prestare attenzione, oltre che alle politiche (*policies*), già state esaminate in varie pubblicazioni, anche alla politica nel suo complesso (*politics*), a partire dal sistema dei partiti, e alle strutture istituzionali (*polity*). È il rapporto esecutivo-legislativo a subire i maggiori condizionamenti, con il rafforzamento del primo rispetto al secondo. Inoltre, all'interno dei governi acquisiscono peso crescente gli attori più coinvolti a livello europeo – Primo Ministro, ministri degli Esteri e del Tesoro, ecc. – e vengono creati nuovi dicasteri esplicitamente incaricati di trattare gli affari europei.

Stefano Quirico