





Lo stato del mondo
LIBRI PER L'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE





*“I giorni del futuro stanno davanti a noi
come una fila di candele accese”*

COSTANTINO KAVAFIS



La *polis* europea

L'Unione Europea oltre l'euro

a cura di

Sonia Lucarelli

con

Fulvio Attinà

Elena Calandri

Furio Cerutti

Anna Loretoni

Francesca Martines

Antonio Missiroli

Giorgio Natalicchi

Pier Carlo Padoan

Philippe C. Schmitter

Mario Telò

Antonio Varsori

Helen Wallace

Jan Zielonka

Asterios Editore

Trieste

Prima edizione: ottobre 2002

© Asterios Editore

e-mail: asterios.editore@asterios.it

I diritti di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati.

Stampato in Italia

ISBN 88-86969-78-3

Indice

Tavola degli acronimi	11
<i>Nota della curatrice</i>	15
Prefazione di Helen Wallace	17
La <i>polis</i> europea. Un'introduzione di <i>Sonia Lucarelli</i>	19
Parte prima. La natura dell'Unione	51
1. Possibili futuri alternativi per la <i>polity</i> europea di <i>Philippe C. Schmitter</i>	53
2. L'Unione Europea tra neoregionalismo e <i>governance</i> globale: tre scenari di <i>Mario Telò</i>	73
3. L'allargamento a est dell'Unione Europea. Paradigmi, politiche e prassi di <i>Jan Zielonka</i>	107
4. L'identità europea: un problema politico di <i>Furio Cerutti</i>	131
5. Dalla Carta dei diritti fondamentali alla Costituzione europea di <i>Anna Loretoni</i>	145
6. L'unificazione europea negli studi storici di <i>Antonio Varsori</i>	165
Parte seconda. L'architettura della <i>polis</i>	191
7. La dinamica integrativa e il quadro istituzionale dell'Unione Europea di <i>Fulvio Attinà</i>	193
8. Le competenze della Comunità Europea: fondamento, sviluppo e limiti di <i>Francesca Martines</i>	209
9. L'Unione Europea dall'euro alla <i>new economy</i> . La "strategia di Lisbona" di <i>Pier Carlo Padoan</i>	231
10. Fra Unione, Stati e interessi settoriali: la politica comunitaria delle telecomunicazioni di <i>Giorgio Natalicchi</i>	251

Parte terza. L'Unione e il mondo	271
11. La PESC fra Comunità, politiche nazionali e Alleanza Atlantica <i>di Antonio Missiroli</i>	273
12. Il ruolo esterno dell'Unione Europea in prospettiva storica <i>di Elena Calandri</i>	299
13. La politica estera di un attore in via di definizione: l'Unione e la guerra nella ex Jugoslavia <i>di Sonia Lucarelli</i>	319
Notizie sugli autori	249
Indice analitico e dei nomi	355

Tavola degli acronimi

ACP	Africa, Caraibi e Pacifico
AELE	Association Européenne de Libre Echange
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
AUE	Atto unico europeo
BCE	Banca centrale europea
BEI	Banca europea degli investimenti
BEPG	Broad Economic Policy Guidelines
BM	Banca mondiale
CDU	Partito cristiano democratico
CE	Comunità Europea
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CED	Comunità europea di difesa
CEDEFOP	Centre Développement Formation Professionnelle
CEE	Comunità Economica Europea
CEEA	Comunità europea dell'energia atomica (anche EURATOM)
CEEP	Centre Européen des Entreprises à Participation Publique
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation Electrotechnique
CEPT	Conférence Européenne des Postes et Télécommunications
CES	Confederazione europea dei sindacati
CIG	Conferenza intergovernativa
CJTFS	Combined Joint Task Forces
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
COPA	Commission on Online Child Protection
COPO	Comitato politico
COPS	Comitato politico e di sicurezza
COREPER	Comitato dei rappresentanti permanenti
CPE	Cooperazione politica europea

CSCE	Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
CSU	Partito cristiano democratico
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECOFIN	Consiglio "economia e finanza"
ECSA	European Community Studies Association
ECSC	European Coal and Steel Community (vedi CECA)
ECU	European Currency Unit
EFTA	European Free Trade Association
EITO	European Information Technology Observatory
ERP	European Recovery Program
ESDI	European Security and Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EURATOM	European Atomic Agency Community (v. anche CEEA)
EUROPOL	Ufficio europeo di polizia
FDP	Partito liberale
FMI	Fondo monetario internazionale
FRRE	Forza di reazione rapida europea
FTAA	Free Trade Areas of the Americas
GAI	Giustizia e affari interni
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICFY	Conferenza internazionale sulla ex Jugoslavia
ICT	Information and Communication Technologies
IESD	Identità europea di sicurezza e difesa
IFOR	Implementation Force
INTELSAT	International Telecommunications Satellite Corporation
IPE	International Political Economy
ITU	International Telecommunications Union
JNA	Esercito federale jugoslavo (nell'acronimo serbocroato)
MCA	Metodo di coordinamento aperto
MERCOSUR	Mercato comune del corno sud
MITI	Ministry of Industry and International Trade
MRP	Movimento repubblicano popolare
NAC	North Atlantic Council
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NAP	National Action Plan
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NTBs	Non Tariff Barriers
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OECD	Organizzazione economica per la cooperazione e lo sviluppo

OECE	Organizzazione europea per la cooperazione economica
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONP	Open Network Provision Directive
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAC	Politica agricola comune
PARP	Planning and Review Process
PCC	Politica commerciale comune
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PESD	Politica europea di sicurezza e difesa
PPF	Partnership for Peace
PMG	Politica mediterranea globale
PSO	Peace Support Operations
R&S	Ricerca & Sviluppo
RFSJ	Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia
RFT	Repubblica Federale Tedesca
SEE	Spazio economico europeo
SFIO	Section Francaise de l'Internationale Ouvriere
SFOR	Stabilization Force
SME	Sistema monetario europeo
SOGT	Senior Officials Group for Telecommunications
SPD	Partito socialdemocratico
TIC	Tecnologie dell'informazione e comunicazione
TLC	Telecomunicazioni
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UEO	Unione dell'Europa occidentale
UME	Unione monetaria europea
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation
UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
UNICE	Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe
UNPA	United Nations Protected Area
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
WTO	World Trade Organization (vedi OMC)



Nota della curatrice

Questo libro nasce dal corso di formazione post-universitaria “L’Unione Europea” (settembre 2000 – gennaio 2001), organizzato dal Forum per i problemi della pace e della guerra di Firenze in collaborazione con l’Istituto diplomatico del Ministero degli Affari esteri e con l’Università di Firenze. Il corso è stato ideato e organizzato da Furio Cerutti, nei confronti del quale sono pertanto debitrice. Molti degli autori di questo volume, infatti, sono stati docenti nel corso (altri, invece, sono stati contattati successivamente per contribuire al libro). Un ringraziamento va anche al Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca per aver contribuito finanziariamente alla pubblicazione del volume, alla Regione Toscana per aver sostenuto parte dei miei studi sull’Unione Europea nell’ambito di una borsa di studio su “Federalismo risoluzione dei conflitti” e, infine, all’Istituto Universitario Europeo per avermi offerto indispensabili momenti di approfondimento e scambio scientifico su temi relativi al processo di integrazione europea. Desidero inoltre ringraziare Francesco Vertova e Stefania De Franco per aver tradotto dall’inglese i capitoli di Philippe Schmitter, Jan Zielonka (Vertova), Mario Telò e Sonia Lucarelli (De Franco). Ringrazio inoltre Stefania De Franco per l’assistenza nella revisione del volume e la segreteria del Forum per i problemi della pace e della guerra per il sostegno costante datomi durante la preparazione del manoscritto. Un ulteriore ringraziamento va a Piero Tani, Roberto de Quirico, Margarita De Leon, Furio Cerutti e Dimitri D’Andrea per i preziosi commenti e suggerimenti. Grazie anche alla mia famiglia per l’instancabile sostegno al mio lavoro.

Firenze, febbraio 2002

Sonia Lucarelli



Prefazione

Helen Wallace

L'Unione Europea si rifiuta di rimanere immobile: nuovi ambiti di competenza si sono aggiunti e nuovi modelli istituzionali si sviluppano senza sosta. Il processo d'integrazione europea alimenta dunque un costante dibattito fra gli studiosi circa la sua natura e il suo percorso. Ciò accade non solo perché gli studiosi trovano stimolante il dibattito fra le diverse scuole di pensiero, ma anche a causa dei cambiamenti interni al processo stesso. Tali cambiamenti seguono a loro volta svariati modelli e mostrano una sorprendente gamma di esperimenti di *policy-making* transnazionale e costruzione istituzionale. In alcuni ambiti politici, l'integrazione si fonda su regole sempre più severe e su rigidi vincoli – la nuova moneta unica europea ne è un esempio eloquente. In altri ambiti, invece, stanno emergendo forme d'integrazione attraverso regole più duttili e tramite l'esortazione, come nel "metodo di coordinamento aperto", a incoraggiare la competitività. Un ulteriore strumento di integrazione è rappresentato dal coordinamento tra le posizioni dei singoli Stati membri in una sorta di consorzio, come nel caso dello sviluppo di un'autonoma capacità europea di difesa.

Questa pregevole raccolta di saggi riunisce una varietà di commenti e riflessioni sul processo camaleontico in atto. Ciascun autore del presente volume offre un approccio stimolante e chiarificatore, che attinge ai recenti sviluppi e stimola ulteriormente il dibattito. I saggi non rappresentano soltanto un gradito stimolo alla discussione fra gli studiosi, ma forniscono anche analisi altrettanto gradite in un momento in cui l'Unione Europea si prepara ad affrontare enormi sfide. Mentre i professionisti sono alle prese con l'incombente prospettiva di un ulteriore allargamento, con le nuove esigenze del contesto globale e con l'ennesima tornata di riforme istituzionali, si avverte la concreta esigenza di comprendere meglio le diverse sfumature della politica d'integrazione europea.



La *polis* europea

Un'introduzione

Sonia Lucarelli

L'Europe est d'abord un projet politique, ... [elle] n'est pas faite seulement de règlements, de directives ou de contentieux. Elle est d'abord une œuvre de l'esprit, un modèle de société, une vision du monde. L'Europe que j'aime, celle que je veux avec tant d'autres accomplir, a un projet de société (I), une vision du monde (II), une architecture politique (III).

Lionel Jospin 2001

Primo gennaio 2002, addio alla lira, al franco, al marco, alla dracma... l'euro entra nelle tasche di circa 300 milioni di europei. È questa l'Unione Europea (UE)? È così che "siamo in Europa" (come recitava uno slogan politico tipicamente italiano di pochi anni fa)? Sì e no. L'importanza politica, economica e, *last but not least*, simbolica dell'euro non può essere sottovalutata. Né si possono negare le certe ricadute future della creazione della moneta unica su altre politiche comunitarie, e su come e quanto gli europei sentono di avere una comune identità politica. Tuttavia, rispetto alla profondità del fenomeno di trasformazione dell'Unione in corso, il dibattito pubblico che ha preceduto e seguito l'avvento dell'euro ha peccato – specialmente in alcuni paesi – di una certa superficialità e l'attenzione del grande pubblico è stata in primo luogo attratta da un dibattito tra sordi, quello tra "euroeuforici" ed "euroscettici", con limitata attenzione ai grandi temi del dibattito contemporaneo sulla natura e sul futuro dell'Unione.

Al contrario, l'Unione è a un grande punto di svolta. Da un lato, alcuni processi già avviati (l'integrazione monetaria, il processo di Lisbona, la Politica estera e di difesa comune, il processo di allargamento, il dibattito sulla *governance*) devono ancora mostrare le loro implicazioni per il processo di integrazione e per la vita dei cittadini dell'Unione; dall'altro, l'Unione è chiamata a ripensare la propria natura e a darsi una struttura in grado di

ovviare a inefficienze già evidenti che certo diventerebbero letali con l'allargamento geografico (quelle legate al sistema decisionale, ma anche alla crisi di legittimità che potrebbe derivare dalla natura deficitaria della democrazia nel sistema UE). La vastità dei problemi aperti può essere facilmente colta dalla lettura della Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea (Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001)¹ nel quale sono elencate le questioni aperte sotto forma di ben 61 domande.

Quali sono questi problemi e quali i maggiori ambiti di dibattito aperti sia a livello politico che accademico circa la natura e il futuro dell'Unione? Come possono essere descritti l'Unione e il suo funzionamento e fino a che punto possiamo parlare di un sistema politico *sui generis*? Questo libro mira a fornire alcune risposte, trattando, in successione, attraverso il contributo di studiosi di varia provenienza disciplinare, la natura dell'Unione, l'architettura e il funzionamento della *polis* europea e, infine, la politica estera di questo attore internazionale in via di definizione. Poiché ciascun contributo analizza aspetti specifici dell'Unione (la Carta dei diritti fondamentali, il problema dell'identità europea, l'allargamento a est, ecc.), utilizzerò il resto di questo capitolo introduttivo per fornire un quadro generale del tema del libro. In particolare, mi propongo di introdurre al dibattito sulla natura dell'Unione mostrando alcune delle caratteristiche che fanno di quella europea una *polis* peculiare, ma non poi così peculiare rispetto alla trasformazione della politica in epoca contemporanea. Anzi, direi che il filo conduttore dell'intero capitolo è proprio la tesi secondo la quale l'Unione Europea più che rappresentare una forma di organizzazione politica completamente *sui generis*, rappresenta un laboratorio delle trasformazioni che stanno avvenendo nella politica contemporanea. Molte contraddizioni, limiti e potenzialità della politica in epoca di globalizzazione sono presenti e talvolta amplificate nel sistema politico europeo.

La descrizione della natura speciale ma non unica dell'Unione mi consente di introdurre anche alcuni aspetti del dibattito sul futuro del processo di interegrazione europea, un dibattito non esclusivamente accademico ma anzi carico di significato politico, che attraverso il lavoro della Convenzione per la revisione dei trattati ha la possibilità di tradursi in cambiamenti istituzionali sostanziali per l'Unione, i suoi Stati membri e i suoi cittadini.

1. L'Unione Europea: un'origine *sui generis*?

Per comprendere gli elementi di peculiarità della *polis* europea è forse indispensabile partire dalla particolarità del suo processo di evoluzione, ripercorrendo molto sommariamente le fasi principali di tale sviluppo.

¹ I testi delle conclusioni dei Consigli europei sono reperibili all'indirizzo: <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

Come è noto, sebbene l'idea di una federazione di Stati europea appaia già nel XVIII secolo con l'opera dell'abate Saint-Pierre e la proposta di Immanuel Kant per una "pace perpetua", è con la fine della prima guerra mondiale che uomini come Luigi Einaudi, Giovanni Agnelli e Aristide Briand portano all'attenzione delle istituzioni l'ipotesi della creazione di un'Europa federale.² Con l'inizio della seconda guerra mondiale nascono vari movimenti e associazioni federaliste europee (la *Federal Union* di William Beveridge, il progetto di Unione franco-britannica di Jean Monnet e Winston Churchill, il movimento federalista europeo di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni) e all'interno del movimento antifascista nasce un documento programmatico per la costruzione di un'Europa federale come strumento per la costruzione di una pace duratura sul continente (il manifesto di Ventotene *Per un'Europa libera e unita* del 1941). La proposta, tuttavia, trova terreno fertile e si fa strada solo dopo la fine della seconda guerra mondiale, in parallelo con la progressiva divisione dell'Europa e del mondo in due blocchi. È attraverso il lavoro di Jean Monnet (che nel 1950 prepara un progetto per la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio – CECA), dell'allora Ministro degli esteri francese Robert Schuman (autore della famosa Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950), del cancelliere tedesco Konrad Adenauer e del presidente del consiglio italiano Alcide De Gasperi che il progetto si concretizza e nel 1951 Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo firmano la nascita della CECA. L'idea è semplice e grandiosa al contempo: creare un'istituzione nella quale gli Stati europei che hanno combattuto sanguinose guerre mondiali collaborino e perfino deleghino a un'istituzione sopranazionale poteri decisionali in aree cruciali dell'economia nazionale (il carbone e l'acciaio appunto), con l'idea che questo possa innescare un processo di ampliamento delle aree di cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati membri. La finalità ultima già enunciata nella Dichiarazione Schuman era la realizzazione di un'area di "pace", "prosperità", "solidarietà" e "sopranazionalità" attraverso l'accordo tra potenze ex nemiche (in particolare Francia e Germania) e la creazione graduale di una unione sempre più stretta e aperta a nuovi Stati membri. Pertanto, la finalità della pace, della solidarietà e della prosperità, nonché l'indeterminatezza delle tappe dello sviluppo del processo di integrazione, la propensione a una crescita incrementale dell'integrazione stessa e a un

² Sulla storia delle relazioni internazionali dal 1945 all'inizio degli anni Novanta, si vedano Calvo-coressi 1991; Di Nolfo 1994 capp. viii-xiv. Per una ricostruzione storica del processo di integrazione europea, si vedano Mammarella 1995; Nugent 1999: 1-98. Letture del processo di integrazione in chiave di rafforzamento del potere statale attraverso l'adesione alle istituzioni europee (piuttosto che di indebolimento della sovranità nazionale) sono quelle di Alan Milward (1992) e Andrew Moravcsik (1998). Per una rassegna degli studi storici sul processo di integrazione, rimando comunque al capitolo di Antonio Varsori in questo volume.

ampliamento geografico delle istituzioni comunitarie sono alla base del processo di integrazione europea fin dai suoi albori.³

Fin dall'inizio, tuttavia, tra i padri fondatori dell'Unione odierna sono anche presenti interpretazioni diverse di ciò a cui il processo di integrazione dovrebbe condurre. Inoltre, l'integrazione prosegue in modo meno automatico di quanto i primi funzionalisti avevano previsto.⁴ Il progetto di costituzione di una Comunità europea di difesa (CED, piano Pleven), all'interno della quale rendere possibile il riarmo della Germania, fallisce malamente con la mancata ratifica francese del Trattato istitutivo. Il fallimento della CED blocca di fatto anche la creazione di una Comunità politica europea che, nella proposta di Altiero Spinelli, avrebbe dovuto assorbire progressivamente la CECA. Tra alti e bassi del processo di integrazione si giunge ai trattati di Roma del 1957, altra data fondamentale per il processo di integrazione europea, e alla creazione dell'EURATOM e della Comunità Economica Europea (CEE). La CEE si poneva come principale obiettivo l'istituzione di un mercato comune e il progressivo avvicinamento delle economie nazionali al fine di promuovere prosperità, stabilità e sviluppo armonioso (art. 2 CEE). Ciò sarebbe stato ottenuto attraverso l'abolizione di barriere interne al commercio, la creazione di una tariffa esterna comune, la proibizione di pratiche che distorcessero o impedissero la competizione tra gli Stati membri e, infine, misure atte a promuovere la libera circolazione delle persone, beni, servizi e capitali. Chiaramente il trattato si occupava solo di *politiche* e ciò lo differenziava profondamente da qualsiasi documento costituzionale di uno Stato. Questa attenzione nei confronti di politiche (*policies*) piuttosto che di politica (*politics*) tenderà a rimanere una caratteristica del processo di integrazione europea che con il progredire dell'integrazione mostrerà i suoi indiscutibili limiti.

Le fasi successive del processo di integrazione vedono altri importanti traguardi che tendono a essere raggiunti dopo periodi anche lunghi di stagnazione. Nel 1961 ha inizio la Politica agricola comune (PAC), nel 1968 è completata l'unione doganale e nel 1973, dopo più di un decennio di opposizione francese, si assiste al primo allargamento delle istituzioni comunitarie a Danimarca, Irlanda, Gran Bretagna (in Norvegia un referendum popolare blocca l'adesione). Per vedere ulteriori fasi di allargamento occorrerà attendere il 1981 (Grecia), 1986 (Spagna e Portogallo),

³ Un'interessante analisi dell'importanza del tema della pace e della guerra per ogni attore politico contemporaneo, e in particolare per l'Unione Europea, si trova in Cerutti 2001a. Nello stesso volume, sull'idea europea di solidarietà e su come e quanto l'integrazione europea possa creare nuove forme di solidarietà capaci di affrontare le trasformazioni causate dalla globalizzazione (politica, economica e culturale), si veda Telò e Magnette 2001.

⁴ Sul funzionalismo e altre teorie dell'integrazione si veda Rosamond 2000. Tra gli autori funzionalisti e i primi neofunzionalisti ricordiamo, tra gli altri, David Mitrany (1943) ed Ernst Haas (1958).

1995 (Austria, Finlandia e Svezia). Quasi sempre, un processo di allargamento ha stimolato, più che ostacolato o rappresentato un'alternativa a (come vorrebbero i sostenitori della tesi "*widening vs. deepening*") un approfondimento funzionale.

Negli anni Settanta e nella prima metà degli anni Ottanta si hanno numerosi accordi politici,⁵ ma occorre attendere fino al 1986 per una revisione dei trattati. L'Atto unico europeo (AUE) fonda la Comunità Europea (CE) sui trattati delle tre comunità istitutive (CECA, CEE, EURATOM) e istituzionalizza varie pratiche e decisioni (intra)prese dagli Stati membri nel corso degli anni. Contemporaneamente, il Libro Bianco di Jacques Delors (allora Presidente della Commissione) per il completamento del mercato unico dà un impulso fondamentale al raggiungimento degli obiettivi posti nel trattato CEE.

La fine della guerra fredda vede la riunificazione della Germania, la pressione interna per rafforzare i legami comunitari e alte aspettative circa il futuro ruolo internazionale della CE. Le due conferenze intergovernative (CIG) per la revisione dei trattati che si aprono (una sull'Unione monetaria europea – UME, l'altra sulla Politica estera e di difesa comune – PESC) porteranno, nel dicembre 1991, alla firma del trattato di Maastricht, probabilmente il trattato più lungimirante e innovativo dai trattati di Roma del 1957. Con Maastricht, si decidono condizioni e tappe della futura Unione monetaria e si crea una struttura istituzionale fatta di tre pilastri, il primo dei quali – a funzionamento essenzialmente sopranazionale – coincide con la CE così come definita dai trattati, il secondo e il terzo, intergovernativi, riguardano la PESC (il secondo), e Giustizia e affari interni (il terzo). Se l'euforia dell'immediato post-guerra fredda aveva reso possibile un accordo di ampie vedute come quello di Maastricht, l'esperienza europea in ex Jugoslavia (catastrofica sia per l'oggettiva incapacità di risolvere il conflitto, sia per la discrepanza tra questa e le aspettative sul ruolo internazionale dell'UE dopo la guerra fredda) e la distanza tra cittadini degli Stati membri e istituzioni comunitarie rendono l'accettazione di un'ulteriore integrazione europea poco digeribile ai cittadini dell'Unione, con ritardi nel processo di ratifica quando questo passa attraverso referendum popolari (Danimarca).

Parallelamente, l'UE avvia quel processo di associazione e poi negoziazione per l'accesso che porterà dieci Stati dell'Europa centro-orientale nelle istituzioni comunitarie entro il 2004 e ancora altri negli anni a seguire.

⁵ Basti ricordare l'avvio della Cooperazione politica europea (cpe), del Consiglio europeo (1974), l'elezione diretta del Parlamento europeo (decisa nel 1976 e avviata nel 1979), l'accordo per la creazione del Sistema monetario europeo (sme, 1978), l'accordo di Schengen tra Francia, Germania e Benelux (1985)

Ben presto si apre una nuova conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati che porta, nel 1997, alla firma del trattato di Amsterdam, trattato che mantiene sostanzialmente inalterata la struttura a pilastri dell'Unione e si limita ad apportare alcune modifiche alle competenze delle istituzioni (come già Maastricht aveva fatto), anche spostando alcune aree decisionali dal terzo al primo pilastro e ampliando la gamma di decisioni adottate a maggioranza (anziché all'unanimità).⁶ La sfida dell'allargamento, però, richiede molto di più: in un sistema che passa da quindici a venticinque o forse trenta Stati membri, l'attuale struttura e gli attuali meccanismi decisionali sono destinati a creare una pericolosa paralisi istituzionale. La necessità di approfondire il processo di integrazione, di adattare le istituzioni comunitarie alla sfida dell'allargamento, sono ricordate già nell'accordo di Amsterdam, ma ancora non hanno trovato risposta, neppure con la successiva revisione dei trattati, avvenuta con la firma del trattato di Nizza nel dicembre 2000 (non ancora in vigore). I risultati del trattato di Nizza sono minimi, soprattutto rispetto allo spettro dei problemi aperti. Tuttavia, il vertice di Nizza si chiude con una Dichiarazione sul futuro dell'Unione che chiama a un dibattito più vasto e approfondito sul tema; un dibattito che dovrebbe affrontare la questione della delimitazione dei poteri fra gli Stati membri e l'Unione, lo status della neo-proclamata Carta dei diritti fondamentali, la semplificazione dei trattati e il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.⁷ Ciò, assieme alle pressioni esterne per un rapido adattamento istituzionale in vista dell'allargamento geografico, origina immediatamente un dibattito vivace fra "addetti ai lavori" e politici lungimiranti, con un rincorrersi di proposte alternative circa il futuro assetto (per lo più istituzionale) dell'Unione.

Il dibattito ormai avviato e soprattutto l'urgenza di porre mano quantomeno ad alcune riforme istituzionali prima del 2004 spinge a decidere di istituire, prima ancora che il trattato di Nizza sia entrato in vigore, una Convenzione per la revisione dei trattati (Consiglio europeo di Laeken, dicembre 2001).⁸

6 Sui meccanismi decisionali e sulle competenze delle varie istituzioni dell'Unione, rimando al fondamentale Wallace e Wallace 2000, Nugent 1999, Hix 1999 e ai capitoli di Fulvio Attina e Francesca Martines in questo volume.

7 Le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza, con annessa Dichiarazione sul futuro dell'Unione, sono consultabili al sito <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>. Sull'innovazione forse più rilevante giunta con il Consiglio europeo di Nizza, la Carta dei diritti fondamentali (peraltro non inserita nei trattati), rimando a Eriksen et al. 2001, Henry e Loretoni 2001 e al capitolo di Anna Loretoni in questo volume.

8 Al Consiglio di Laeken si stabilisce che la Convenzione abbia come Presidente il francese Valérie Giscard d'Estaing e come Vicepresidenti Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene, avvii i suoi lavori il 1 marzo 2002 e li concluda entro un anno. Si stabilisce inoltre che alla Convenzione partecipino, oltre al Presidente e ai Vicepresidenti, i quindici rappresentanti di stato e di governo dei Paesi

2. L'Unione Europea: un sistema politico *sui generis*?

Dalla pur breve e molto sommaria ricostruzione del processo di integrazione si capisce già molto della particolarità dell'Unione. Esistono tratti peculiari del sistema politico europeo che risultano, principalmente, proprio dalla particolare modalità di definizione e sviluppo della macchina comunitaria. Questi tratti hanno a che fare soprattutto con le modalità di trasformazione dell'Unione e le caratteristiche del suo *corpus* giuridico.

Ma i tratti a cui più si pensa quando si parla di sistema politico *sui generis* hanno a che fare con la particolare distribuzione di sovranità nell'Unione, con il livello di rappresentatività democratica del sistema e la sua capacità di rispondere efficacemente alle aspettative dei cittadini, con l'identità politica dei cittadini e, infine, con il ruolo internazionale dell'UE. Nel resto del capitolo saranno trattate queste specificità alla luce di più ampi processi di evoluzione nella politica contemporanea, al fine di mettere in evidenza come l'Unione sia di fatto un soggetto meno peculiare di quanto a prima vista possa apparire.

2.1. Modalità di trasformazione e *corpus* giuridico

L'Unione Europea è una *polis* (difficile è definirla altrimenti, non trattandosi di uno Stato né di una mera organizzazione internazionale) la cui natura varia e progredisce nel corso del tempo attraverso un processo graduale ma non costante, in cui gli elementi propulsori di ulteriori fasi di sviluppo sono sia di natura internazionale (pressioni o opportunità provocate da mutamenti che avvengono al di fuori del processo, come la crisi del sistema di Bretton Woods o la fine della guerra fredda) sia di natura interna (la riunificazione tedesca, il mutato atteggiamento della leadership politica di alcuni Stati membri, il mutato equilibrio tra istituzioni o tra Stati membri in seguito a una ulteriore fase di allargamento, ecc.).

Inoltre, nel caso della CE/UE il processo di integrazione – sulla spiegazione del quale i teorici dell'integrazione si accapigliano da sempre (cfr. Rosamond 2000) – è portato avanti anche attraverso involontarie e larga-

membri, 30 membri dei parlamenti nazionali, 16 membri del Parlamento europeo e 2 rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all'adesione partecipano in modo analogo agli Stati membri (un rappresentante del governo e due del parlamento) ma non hanno potere di veto. Sono inoltre invitati come osservatori 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale, 3 delle parti sociali europee, 6 rappresentanti nominati dal Comitato delle regioni e il Mediatore europeo. Infine, recita la Conclusione della Presidenza, il "Presidente della Corte di giustizia e il Presidente della Corte dei conti [possono] prendere la parola davanti alla convenzione su invito del Presidium [Presidente, Vicepresidenti e rappresentanti di tutti i governi e i parlamenti di quegli Stati che durante la Convenzione hanno la Presidenza del Consiglio dell'Unione, ndr]." (Cfr. Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, p. 1 della versione italiana).

mente imprevedibili conseguenze di accordi tra gli Stati membri circa il coordinamento delle loro politiche in alcuni settori. È infatti interessante notare come alcuni accordi, a prima vista puramente “simbolici” – in quanto privi di reale portata quanto a rafforzamento del processo di integrazione attraverso la cessione di poteri alle istituzioni comunitarie – sono successivamente divenuti, al momento opportuno, sufficientemente “pesanti” da trasformarsi in accordi sostantivi. Questo è il caso della Cooperazione politica europea (CPE), poi tradottasi in PESC con la fine della guerra fredda,⁹ o della progressiva definizione di principi per la tutela dell’ambiente (cfr. Manners 2000).¹⁰

La peculiare evoluzione della *polis* europea è inoltre riscontrabile nel suo insolito *corpus* giuridico, rappresentato dai trattati istitutivi, dalle loro revisioni e dalle interpretazioni della Corte di giustizia europea (cfr. Martines *infra*). Ciò ha senza dubbio consentito alla Corte di giustizia di operare nella direzione di interpretazioni dei trattati che hanno portato avanti il processo di integrazione, al di là degli interessi degli Stati membri che avevano aderito alla norma dei trattati attraverso un processo puramente intergovernativo. Tuttavia, allo stato attuale il limite maggiore di questo insieme di leggi sta nella complessità (e quindi nella scarsa trasparenza) dei testi giuridici – una complessità che non è stata certo ridotta con la rinumerazione degli articoli dal trattato di Amsterdam in poi.

2.2. Sovranità e democrazia in un sistema di governo post-nazionale

Esiste un altro aspetto dell’UE per il quale si tende a parlare di attore *sui generis*, forse anzi si tratta dell’aspetto a cui si pensa per primo: il modo molto peculiare in cui la sovranità è delegata, diffusa o trasferita. Non esiste una chiara separazione tradizionale dei poteri (esecutivo, legislativo, giudiziario), né si ha una ripartizione dei compiti tra vari livelli di governo chiara e costituzionalmente definita come in un sistema federale. Il modello decisionale prevalente varia secondo l’area di *policy* e il momento storico. Infine, la sua geometria variabile vede *membership* diverse in aree diverse. Cosa abbiamo quindi davanti? Fino a che punto è diverso da qualsiasi altro sistema politico contemporaneo?

Quello che pare emergere in modo più evidente dalla ricca letteratura contemporanea sull’Unione Europea è il tentativo di superamento teorico della disputa tra coloro che sostengono che l’ue sia una organizzazione

⁹ Sull’evoluzione della CPE rimando a Calandri *infra*.

¹⁰ Sulla storia e la natura della politica ambientale all’interno dell’Unione, tema non trattato in questo volume, rimando all’introduzione di Sbragia 2000 e a Zito 2000.

prettamente *intergovernativa* e coloro che mettono in evidenza i suoi aspetti di organizzazione *sopranazionale*. L'Unione Europea presenta in realtà aspetti di organizzazione sia intergovernativa (si pensi al ruolo centrale degli Stati membri in ambiti quali la politica estera) che sovranazionale (si pensi al ruolo della Corte di giustizia e alla sua opera di "costituzionalizzazione" dei trattati). La contrapposizione tra sovranazionale e intergovernativo, per quanto metta in evidenza aspetti importanti dell'ue come organizzazione politica, è lungi dal racchiuderne tutti gli elementi di peculiarità. Tale contrapposizione, infatti, si basa su un concetto di *sovranità* tradizionale, legato a una concezione che nelle Relazioni internazionali fa capo al paradigma teorico del Realismo, al concetto di Stato (vestfaliano) e sistema internazionale (anarchico) sviluppati in questo contesto. Quello a cui si assisterebbe (secondo i sostenitori della tesi sovranazionale) o non si assisterebbe (secondo i sostenitori della tesi intergovernativa) è un trasferimento di sovranità dal livello statale a quello dell'Unione. Le tesi del federalismo europeo tradizionale appartengono in pieno alla prima prospettiva teorica (anche se il loro intento non era tanto descrittivo quanto normativo). Gli sviluppi più recenti della teoria federale (cfr. Elazar 1995; 2001) e della letteratura giuridica (cfr. Burley e Mattli 1993; Mattli e Slaughter 1998) tendono a mostrare come si sia di fatto verificato un trasferimento di sovranità a livello dell'Unione e quali siano le relazioni tra i diversi livelli di governo (sovranazionale, nazionale, subnazionale) e anche tra il livello sovranazionale (CGE) e i cittadini.

Se però ci allontaniamo ancora di più da una concezione tradizionale dello Stato, del sistema internazionale e della sovranità, possiamo sostenere che l'UE, pur non avendo le caratteristiche di uno Stato in termini di istituzioni formali di governo, ha le caratteristiche di uno Stato internazionale in quanto ha di fatto una capacità di *governance* (di risoluzione di problemi nella sfera pubblica), non solo attraverso regole formali di interazione (*hard law*) e istituzioni formali (*government*), ma anche attraverso norme e procedure informali generalmente accettate (*soft law*) e altre strutture politiche quali la burocrazia, i network informali di esperti, i gruppi di interesse, ecc. La complessità dell'ue, pertanto, non starebbe solo/tanto nella molteplicità dei livelli decisionali in senso verticale (Unione, Stato, Regioni) ma nel fatto che al suo interno la sovranità più che essere redistribuita tra livelli verticali è "diffusa". Le caratteristiche della sovranità di impostazione vestfaliana (capacità estrattiva e redistributiva, regolativa, di controllo su un territorio e una popolazione) vengono di volta in volta attribuite a soggetti diversi (nel tempo e in aree di *policy* diverse).

Autori come Gary Marks, ad esempio, individuano una capacità di *governance* all'interno dell'Unione distribuita su più livelli (*multilevel structure of governance*) in cui l'interazione tra livelli (e la distribuzione di sovra-

nità tra essi) è più flessibile e meno chiaramente e costituzionalmente definita di quanto accada in un sistema federale. In questo caso l'UE può essere fatta rientrare nella categoria interpretativa dello Stato post-moderno che si differenzia sostanzialmente dallo Stato vestfaliano in quanto entità astratta, frammentata, che manca di un chiaro spazio politico in cui si dibattano visioni alternative dell'aggregazione sociale e politica. La capacità di *governance* dell'Unione non sarebbe infatti espletata da un nucleo forte e chiaramente definito di istituzioni collocate su un territorio, ma avverrebbe attraverso processi e attività politiche che scaturiscono dall'interazione tra soggetti diversi (agenti economici, ministri nazionali, funzionari dell'Unione, lobby, ecc.) a diversi livelli (capitali nazionali, incontri bilaterali di rappresentanti degli Stati, sedute della Commissione o del Parlamento europeo, ecc.). Pertanto il processo politico all'interno dell'Unione sarebbe il risultato non solo di tradizionali relazioni governative, ma anche di una fitta rete di rapporti transnazionali e transgovernativi, nonché dell'interazione tra livelli governativi, non-governativi e sovranazionali. In realtà, però, il quadro è probabilmente ancor più complesso di quanto la *multilevel governance* ci aiuti a capire. A titolo di esemplificazione della complessità Helen Wallace (2000) ci ricorda l'esistenza di più modalità di funzionamento dell'UE, alle quali si possono ricondurre altrettante rappresentazioni alternative dell'Unione stessa secondo la parte di essa che si analizza¹¹. Non solo, la cosiddetta "geometria variabile" dell'Unione, per cui ad alcune politiche e/o aree di integrazione partecipano alcuni Stati piuttosto che altri, complica ulteriormente la descrizione dell'Unione come soggetto politico.

Eppure, se la distribuzione di sovranità all'interno dell'Unione appare tanto particolare è soprattutto perché si tende a perdere di vista il fatto che la categoria "sovranità" è oggi in crisi. Bertrand Badie (1999) mostra efficacemente come una finzione che si è dimostrata utile per secoli, la sovranità appunto, divenga difficilmente sostenibile oggi che i processi di "mondializzazione" fanno dell'interdipendenza tra Stati "un principio attivo del gioco internazionale" (p. 17 trad. it.), portano alla formazione di aree di deregolamentazione della politica in mano a soggetti non controllati dallo Stato, e vedono la permanenza di un concetto tradizionale di sovranità statale (garantito dal diritto internazionale e ancora oggi fattore di mobilitazione collettiva, basti pensare alla Palestina o alla Cecenia) e l'erosione del concetto stesso. Peraltro, una vasta letteratura che si occupa dell'impatto della globalizzazione sulla politica non manca di evidenziare come questa metta in crisi (o estremizzi) aspetti problematici della modernità (cfr.

¹¹ I metodi decisionali individuati da Helen Wallace (2000) sono il metodo comunitario, il metodo regolativo, la sopramenzionata *multilevel governance*, il coordinamento delle politiche (e benchmarking) e il transgovernamentalismo.

D'Andrea e Pulcini 2002), ivi incluso il concetto di sovranità e l'idea di una "perfetta corrispondenza tra territorio nazionale, sovranità, spazio politico e comunità politica democratica" (Held et al. 1999: 29). L'Unione Europea sarebbe un esempio di come le nuove forme della politica possano difficilmente essere rappresentate attraverso categorie tradizionali: "avvicinarsi alla costruzione europea utilizzando il paradigma sovranista – afferma Badie (1999) – rientra nel campo della quadratura del cerchio" (p. 18 trad. it.).

Questa rappresentazione parrebbe portarci molto lontano dalla descrizione dell'Unione come forma di organizzazione politica in cui sia applicato il principio federale. Eppure, se guardiamo a studi condotti in Germania sulle caratteristiche del sistema federale tedesco, scopriamo che il concetto di "*interlocking politics*", sviluppato da comparatisti tedeschi (Scharpf 1988, 1999; Benz, Scharpf, Zintl 1992; cfr. anche Sbragia 1992) per rappresentare la complessità dei rapporti orizzontali e verticali tra attori statuali e non, a livello regionale e nazionale, presenta notevoli punti di contatto con l'idea di *multilevel governance*. Uno Stato federale (post-) moderno, pertanto, presenta peculiarità nel processo di formazione delle decisioni che si avvicinano molto a quelli dei processi decisionali nell'UE.

Detto altrimenti, l'Unione pone grandi sfide alle categorie concettuali tradizionali di "governo", "sovranità", "democrazia", ma lungi dal rappresentare un'eccezione, è piuttosto un laboratorio nel quale la trasformazione della politica contemporanea si fa più evidente, richiamando la necessità di operare uno sforzo di innovazione concettuale e di immaginazione politico-istituzionale.¹² Il "problema" non riguarda solo la peculiare ripartizione della sovranità all'interno dell'Unione, ma anche la realtà e il futuro della democrazia e della politica in un contesto post-nazionale. L'Unione è, ad esempio, frequentemente criticata per concentrarsi su *politiche* senza preoccuparsi più di *politica*. Di fatto tende anche a perdere di vista la natura essenzialmente politica della sua origine (Habermas 2001a). Ma se questo è particolarmente evidente nel caso dell'ue, nella quale – come abbiamo visto – l'attenzione per le politiche è sempre prevalsa su quella per la politica e in cui esiste una ripartizione asimmetrica di potere in ambito economico più che squisitamente politico, la cosa vale anche per gli Stati. La crisi della politica, su cui fiumi di inchiostro sono stati versati, vede quindi nell'Unione amplificati i suoi effetti, ma non è esclusiva dell'Unione.¹³

12 Molti studi sulla trasformazione della politica in epoca contemporanea analizzano l'impatto dei processi di globalizzazione sulla Stato e sul rapporto tra istituzioni e società. I mutamenti dello Stato e della sovranità tradizionale sono alternativamente letti come il portato dei processi di globalizzazione o come parte stessa di tali processi; in ogni caso esiste un largo consenso sul fatto che sia individuabile un rapporto di causa-effetto tra globalizzazione e trasformazioni della sovranità statale tradizionale (cfr. Held et al. 1999).

13 Sulla crisi della politica come portato della modernità si veda D'Andrea 2002. Sulla disaffezione per la politica legata all'emergere in epoca moderna di personalità narcisistiche si veda Pulcini 2001.

Quanto al *deficit* democratico delle istituzioni e dei processi decisionali comunitari, esso ha due versanti: la legittimità in entrata (capacità dei cittadini di partecipare alla decisione politica, direttamente o tramite loro rappresentanti) e quella in uscita (capacità di un sistema politico di rispondere efficacemente alle richieste dei cittadini), *input* e *output legitimacy* nella terminologia di Fritz Scharpf (1997). Il primo, va propriamente sotto il nome di *deficit* democratico, il secondo tocca i problemi dell'*efficienza* della macchina, ma entrambi influiscono sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni comuni.¹⁴ Il problema, piuttosto, e lo evidenzia bene Joseph Weiler, sta nel fatto che troppo spesso “per il funzionario comunitario la legittimazione dell’azione comunitaria coincide con la realizzazione degli obiettivi” (Weiler 2001: 59-60): la legittimazione non è ricercata nel processo politico ma nel successo. La preoccupazione, peraltro, è piuttosto limitata al primo pilastro (Weiler parla infatti di Commissione) e poco si applica alla politica estera dell’Unione.

Ma torniamo al problema del *deficit* democratico. Molte decisioni tradizionalmente prese nell’ambito dello Stato-nazionale sono adesso competenza del “sistema di governo europeo” (Zürn 1999: 185) e ricadono autoritativamente sui cittadini dei vari Stati europei, senza che questi ultimi possano esercitare un controllo diretto o tramite loro rappresentanti. Come è noto, nell’UE l’organo principale che presiede alle decisioni politiche non è quello di diretta emanazione popolare, il Parlamento, ma, secondo le decisioni, un team di istituzioni (Commissione, Consiglio, Parlamento) nelle quali quella a rappresentanza popolare ha il ruolo minore. Inoltre, la presenza di network transnazionali e transgovernativi che eludono i tradizionali controlli democratici complica il quadro di una *polity* in divenire nella quale la pratica della democrazia così come è conosciuta incontra seri ostacoli. Per affrontare il problema sono state proposte molte soluzioni, dalle più “tradizionali” (creazione di un vero e proprio Stato federale, rafforzamento degli elementi intergovernativi a scapito degli altri in modo da fornire almeno una rappresentanza indiretta dei cittadini dei vari Stati, ecc.) alle più innovative. In quest’ultimo caso si tiene generalmente ferma la struttura complessa dell’Unione e si cerca di sfruttare le potenzialità che il modello offre di allargare la partecipazione dei cittadini (come gruppi di interesse, movimenti sociali, ecc.), provvedendo nel contempo a rafforzare i poteri dei parlamenti (ai vari livelli a partire

¹⁴ Peraltro “la continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei cittadini (*responsiveness*)” è ciò che, secondo una nota definizione di Robert Dahl (1971), caratterizza maggiormente una democrazia. Un ulteriore aspetto del rapporto tra efficienza e democrazia è legato alla scelta dei tecnici e degli esperti che partecipano alle varie fasi del processo decisionale (cfr. Radaelli 2002).

dal Parlamento europeo) nelle questioni europee, e ad aumentare la trasparenza delle procedure decisionali.¹⁵

Al di là delle soluzioni via via proposte e peraltro necessarie, occorre però domandarsi se quello che si verifica nell'Unione è poi fenomeno peculiare di questo organismo o se va inserito all'interno di un più vasto quadro di riferimento. Infatti, se esiste indubbiamente un *deficit* di democrazia nell'Unione, questo ha due facce: una propria della crisi della democrazia in epoca contemporanea, e una più specificamente legata alla struttura e al funzionamento dell'Unione. Il primo *deficit* democratico è legato agli effetti della globalizzazione, nel suo aspetto di de-nazionalizzazione, sulla democrazia tradizionale. Vediamo come.

La democrazia si basa sul principio secondo cui ciascun individuo sul quale ricadono decisioni politiche ha l'opportunità di partecipare e influenzare il processo decisionale (cfr. Dahl 1994; Held 1995). Il corollario logico del principio è una congruenza tra spazio sociale e spazio politico, che trova uno luogo ideale nell'idealtipico Stato-nazione. Se tale congruenza non è mai stata perfetta (basti pensare a Stati sottoposti a dominazione straniera), ancor meno lo è adesso che assistiamo a un crescente scollamento tra spazio politico e spazio sociale che si manifesta nella ricaduta sui cittadini di uno Stato di decisioni prese fuori dai confini del medesimo. Il fenomeno è sempre esistito ma alcuni aspetti dei processi di globalizzazione (finanziaria, della comunicazione, del crimine organizzato, ecc.), che hanno subito un'accelerazione a partire dagli anni Settanta, aumentano lo scollamento creando "incongruenze" sia per quanto concerne la democrazia in entrata (capacità di coloro che subiscono decisioni politiche di parteciparvi o influenzarle) che per quanto riguarda la democrazia "in uscita" (la capacità dello Stato entro il quale i cittadini vivono di rispondere alle domande della maggioranza della società). Esiste pertanto un *deficit* democratico sia per quanto riguarda la "rappresentatività" dei decisori politici rispetto al corpo sociale su cui le decisioni ricadono, sia per l'incapacità del sistema politico rappresentativo di un sistema sociale di soddisfarne le domande. Si tratta, detto altrimenti, degli effetti della Weltinnenpolitik, della comparsa di una "politica interna del mondo" (Habermas 1998; Bonanate 2001).

Le istituzioni internazionali, argomenta Michael Zürn, forniscono un "sistema decisionale" che risponde al *deficit* democratico permettendo ai

¹⁵ Per le diverse prospettive circa la possibilità di trasformare l'Unione in una vera e propria federazione e, nel caso, di quale tipo, si vedano i contributi di risposta alla proposta di Joschka Fisher di trasformare l'UE in federazione in: Joerges, Mény, Weiler 2000. Interessante nella raccolta la posizione critica di Jan Zielonka, a favore piuttosto di un'Europa che accetti, anche istituzionalmente, la sua natura di "impero neo-medievale" (Zielonka 2000). Per una proposta alternativa su come democratizzare l'UE si veda Schmitter 2000.

cittadini di uno Stato di partecipare (per lo più indirettamente) a decisioni in aree nelle quali *comunque* lo Stato ha perso il monopolio, e garantiscono una maggior efficienza nella risposta ai bisogni della società. Le istituzioni internazionali, pertanto, non sono il problema, ma parte della soluzione ai problemi della democrazia moderna (Zürn 1999). Vero è, tuttavia, che se le istituzioni comunitarie vogliono fornire una risposta, quella offerta è altamente insoddisfacente in quanto risponde a un *deficit* (la ricaduta di politiche su chi non le ha decise – direttamente o indirettamente) aggiungendone un altro (il rapporto non trasparente tra chi decide e chi sceglie i decisori).¹⁶ Ciò significa che se non si può risolvere il *deficit* democratico dell'Unione tornando al livello degli Stati nazionali, non si può neppure pensare che parte del deficit democratico dell'UE non necessiti di una soluzione e di uno sforzo di creatività che vada oltre la mera riproposizione di un modello istituzionale tradizionale di tipo federale.

Uno dei problemi della mancanza di trasparenza delle istituzioni e procedure comunitarie sta, come abbiamo visto precedentemente, nella criticità e ridondanza del suo corpo giuridico. Come primo tentativo di porre rimedio al problema il Parlamento europeo ha affidato al Centro Robert Schuman dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze il compito di redigere un Testo unificato e semplificato dei trattati istitutivi delle Comunità Europee (CE, EURATOM, CEECA) e del Trattato sull'Unione Europea (TUE). A ruota del lavoro svolto, la Commissione ha incaricato il Centro Schuman di studiare la possibilità di trasformare l'insieme dei trattati in un corpo giuridico coerente, simile a quello rappresentato da una Costituzione. Il gruppo di lavoro, diretto da Yves Mény, ha consegnato il suo studio sulla revisione dei trattati il 15 maggio 2000, affermando la possibilità di "costituzionalizzare" i trattati (a tal proposito varie opzioni, non esclusive, sono prese in considerazione¹⁷) e proponendo un *Trattato fondamentale dell'Unione Europea*.¹⁸

16 Sono debitrice a Dimitri D'Andrea per avermi aiutato a mettere in luce questa differenza.

17 La prima opzione consiste fondamentalmente nel rivedere e aggiornare il "Testo unificato" prodotto dal Centro Schuman, plasmandolo su modello di una Carta costituzionale; la seconda consisterebbe nel riaffermare la "Carta costituzionale" redatta dalla Corte di giustizia; la terza contempla la possibilità di adottare un nuovo trattato, introducendovi una procedura di emendamento del trattato.

18 Il trattato, senza modificare la legislazione vigente, riorganizza gli articoli presenti nel Trattato sull'Unione Europea – trattato di Maastricht come emendato dal trattato di Amsterdam (il trattato CE rimarrebbe pertanto in vigore eccetto che per le disposizioni trasferite nel trattato fondamentale) – includendo le disposizioni relative ai fondamenti dell'Unione, ai diritti fondamentali e alla cittadinanza europea. Al fine di rendere più chiaro il quadro delle istituzioni europee e il loro funzionamento, inoltre, il *Trattato fondamentale* contiene anche composizione, funzioni e procedure decisionali delle istituzioni europee nonché gli obiettivi delle politiche dell'Unione. Le norme relative alla PESC e alla cooperazione giudiziaria e di polizia sono poste in due protocolli allegati al Trattato fondamentale. Il rapporto del Centro Robert Schuman, con Trattato fondamentale allegato, è consultabile dall'indirizzo web: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>.

Tuttavia, il lavoro di riordino e semplificazione dei trattati non viene incontro a quella che è riconosciuta dai sostenitori di una Carta costituzionale europea la ragione principale per avere una vera e propria Costituzione europea: la creazione, attraverso il dibattito pubblico attorno alla costituzione, di uno spazio pubblico europeo. In altri termini, autori come Jürgen Habermas (2001a, 2001b) ritengono che il dibattito attorno alla costituzione più che su argomentazioni prettamente giuridiche debba svilupparsi attorno a considerazioni sulla natura dell'Unione come *polis* post-nazionale. L'Unione Europea, afferma Habermas (2001a), ha bisogno di un dibattito costituzionale attraverso il quale stimolare la nascita di uno spazio pubblico europeo, definire obiettivi di ampio respiro (quali erano quelli delle origini del processo di integrazione) che superino l'odierna restrittiva attenzione a obiettivi economici e darsi così una forma istituzionale e sociopolitica che le consenta di rispondere meglio alle sfide della globalizzazione. Il nodo centrale da sciogliere sta nella progressiva creazione di un popolo (*demos*) europeo che cominci a trovare nel dibattito per la definizione del comune assetto costituzionale, nonché nella carta costituzionale stessa, gli elementi di appartenenza comune. La creazione di uno spazio pubblico europeo (pur sempre costituito da una rete di spazi pubblici nazionali), di una società civile europea e di una comune cultura politica (in parte già esistente, come mostrano alcuni passaggi della Carta dei diritti fondamentali) sono elementi interconnessi e tutti indispensabili per il superamento degli attuali limiti dell'Unione. Il dibattito costituzionale sarebbe, secondo Habermas, lo strumento per avviare un processo che stimoli la realizzazione di tutte queste condizioni. In questa prospettiva, identità, comunità politica e istituzioni si costruiscono a vicenda e non possono prescindere le une dalle altre.¹⁹ Il tema della costituzione, dell'identità europea e della cittadinanza si intersecano così in modo profondo, avvicinandosi ai dibattiti sull'identità politica post-nazionale (se non post-moderna) e facendo pertanto apparire l'Unione Europea meno *sui generis* di quanto di fatto possa sembrare.

L'impostazione habermasiana, che idealmente si rifa all'idea di comunità politiche create, "immaginate" (Anderson 1983), all'idea di un patriottismo costituzionale che vede nella cittadinanza un *locus* dell'identità politica, si espone ad alcune critiche. In primo luogo questa concezione di identità politica è criticata in quanto manca di quella che alcuni chiamano "corrente calda" dell'identità (cfr. Loretoni 2001b: 22-26), quegli elementi che fanno rappresentare l'identità come qualcosa di legato a comunanze "ancestrali", a miti d'origine, o almeno a una comune cultura (politica, economica, giuridica, ecc.). Di fatto mi pare che la critica sia mal riposta: quella di cui parliamo è un'identità *politica*, che non necessaria-

¹⁹ Su questo punto si veda anche Cerutti (1996b: 13-19).

mente deve sostanziarsi di un'identità culturale. Inoltre, l'esistenza di più popoli europei, con culture non omogenee, non solo non osta la progressiva definizione di un'identità politica comune che cresce con le istituzioni europee, ma anzi è parte integrante della cultura (politica) europea.

Un'altra obiezione può però essere mossa a Habermas. Il dibattito pubblico sul futuro dell'Unione, così come il comune riconoscimento di una Carta costituzionale, possono aiutare la formazione di un tale *demos*, ma probabilmente non sono sufficienti e pongono alcuni problemi. Innanzitutto, la definizione *oggi* di una Carta costituzionale la cui trasformazione futura rischierebbe di essere difficile come quella di qualsiasi testo costituzionale nazionale rischia di bloccare il processo di integrazione europea al livello di accordo minimo raggiungibile al momento. In secondo luogo, è difficile immaginare un processo costituente realmente aperto a un dibattito pubblico e nel quale le decisioni fondamentali non siano in definitiva prese in modo intergovernativo.

Al primo dubbio risponde Habermas stesso proponendo una sorta di "costituzione aperta", soggetta a progressive ridefinizioni della divisione delle competenze nel sistema politico comunitario e compatibile con una geometria variabile che muta nel tempo.

Quanto alle modalità del processo costituente di oggi e di domani, si potrebbe pensare a una procedura di revisione dei trattati che tenga conto della complessità dell'UE come *multilevel system of governance* e della necessità di coinvolgere più direttamente i cittadini nella formazione di decisioni fondamentali. Ciò potrebbe essere fatto attraverso un processo decisionale a più stadi, il primo dei quali dovrebbe coinvolgere la società civile, a livello nazionale ma non solo; l'ultimo nella decisione finale del Consiglio europeo e la ratifica dei parlamenti nazionali. Gli stadi intermedi, nella proposta fatta da Tania Börzel e Thomas Risse, vedrebbero (i) una commissione di saggi, (ii) un caucus inter-istituzionale che includa parlamentari nazionali, la Commissione e membri di Stato e di governo²⁰ (cfr. Börzel e Risse 2001).

Un ulteriore punto debole della proposta habermasiana e della sua fiducia nel processo costituzionale come strumento stesso della formazione di un *demos* europeo sta nel mettere in secondo piano il ruolo centrale che nella definizione di una identità politica europea giocano *le politiche* europee. Come ricorda Furio Cerutti (*infra*), è necessario che accanto alle istituzioni comuni si dia vita ad atti politici che diano contenuto e senso ai valori comuni sulla base dei quali si forma il corpo politico (è il caso del valore "no alla guerra, sì alla difesa dei diritti" e della reale capacità dell'Unione di farlo valere internazionalmente). In altri termini si deve prestare attenzione alla legittimazione in uscita non tanto come legittimazione

²⁰ Una composizione analoga a quella dell'attuale Convenzione.

legata al successo nel raggiungimento di certi obiettivi definiti dalla pubblica amministrazione (largamente criticata da Joseph Weiler; cfr. Weiler 2001), ma come condotta coerente con i valori e le finalità che il corpo politico si è dato.²¹ In quest'ottica ribadire l'esistenza di valori comuni, come di fatto si fa nella Carta dei diritti fondamentali (possibile futuro preambolo di una Costituzione europea), è di fondamentale importanza, ma non sufficiente se non si traduce in azioni portatrici di tali valori.

Ma, di nuovo, fino a che punto si può affermare che la creazione di un *demos* europeo e di una *democrazia* in Europa siano più problematici che in altri assetti politici contemporanei? È ormai chiaro che anche all'interno dello Stato contemporaneo l'identità politica è in crisi. Il ritorno a identità etniche e religiose come identità forti è un sintomo di tale crisi. Ciò che l'UE può tentare di offrire è un modo rinnovato di creare identità politica attorno a istituzioni che incarnano i valori comuni della pace, solidarietà e tolleranza, già presenti nella Dichiarazione Schuman, riaffermati sotto nuove spoglie (e con differente peso, cfr. Weiler 1999) nel trattato di Maastricht e ribaditi nella Carta dei diritti fondamentali, ma ancora abbastanza disattesi.

2.3. Le nuove frontiere della “potenza civile”

Torniamo adesso a un problema già toccato: l'efficienza dell'UE-attore internazionale come forma di legittimità in uscita.²²

Come ho cercato di mostrare nel capitolo XIII di questo volume, la peculiare evoluzione e natura della *polis* europea hanno ripercussioni anche sul funzionamento dell'Unione come attore internazionale. La natura peculiare (o “incompleta” se vista in prospettiva Stato-centrica) dell'Unione pone problemi di efficienza decisionale e, di conseguenza, di credibilità internazionale dell'Unione stessa. La continua interazione tra il dibattito sul futuro dell'Unione e il processo decisionale in un ambito – la PESC – nel quale la natura e il futuro dell'Unione non sono stati definiti una volta per tutte, crea vincoli all'efficienza e alla coerenza dell'attore internazionale UE.

Ma esiste un ulteriore modo nel quale la natura mista dell'Unione, come attore e processo, influenza la sua dimensione internazionale. Una rilevante influenza sulla sua condotta esterna, sul modo nel quale è interna-

21 Detto altrimenti: “L'identità politica dell'Europa non è deducibile dall'origine, ma dal futuro. I confini dell'Europa non possono essere che il prodotto di una risposta comune – sulla base di valori condivisi – alle sfide del presente. La ‘legittimità’ del progetto-Europa va misurata non sulla fedeltà al passato – all'identità culturale europea come dato –, ma sulla natura delle sue conseguenze (regionali e planetarie, sugli uomini e sull'ambiente): per l'Europa la sfida è costituita dalla sua giustificabilità in base a un'etica della responsabilità” (D'Andrea 2001: 133).

22 Molto sul ruolo dell'UE come attore internazionale è nel volume (cfr. Telò, Missiroli, Lucarelli *infra*), e quindi mi limiterò a pochi cenni.

zionalmente percepita e, infine, sul proprio sviluppo interno è rappresentata dall'indeterminatezza dei suoi confini geografici. La propensione all'allargamento, l'ideale apertura a nuovi Stati membri che aderiscano alle finalità e ai valori ultimi dell'Unione (pace, prosperità, democrazia, ecc.), è presente nei trattati istitutivi fin dall'inizio ed è alla base del progetto di costruzione di una comunità di sicurezza nell'Europa postbellica. Nell'idea di integrazione sta un processo di allargamento i cui confini sono virtualmente indefinibili quanto indecifrabili sono i confini dell'Europa. Tuttavia, con il progressivo allontanamento dal contesto politico-culturale nel quale nasce l'idea di un'Europa integrata, la finalità ultima (il *telos*) del processo di integrazione diventa meno chiara e anche le finalità ultime del suo allargamento sono meno evidenti. Ciò rende i suoi confini (futuri) ancor meno prevedibili (di qui la proposta di una forma di adesione all'UE da parte di Russia o repubbliche ex sovietiche che talvolta viene sollevata). Inoltre, la naturale predisposizione dell'Unione all'allargamento geografico influenza il modo nel quale essa è vista dai paesi limitrofi. Per gli Stati dell'Europa centro-orientale e balcanica, più che un interlocutore l'UE rappresenta un obiettivo da raggiungere, nei confronti del quale sono disposti ad accettare un grosso livello di subordinazione (basti pensare alla struttura gerarchica dei negoziati per l'accesso alle istituzioni comunitarie). Gli Stati non membri e senza aspirazione di *membership* futura considerano comunque l'UE un attore enigmatico, nel quale non è chiaro il modo in cui priorità e decisioni vengono definite e la cui potenza internazionale è determinata attraverso parametri diversi rispetto a quelli della maggioranza degli attori internazionali.

Quali sono questi parametri? A lungo, grazie alla forza della CE come attore economico, alla debolezza della Cooperazione politica europea (antenata della PESC) e alla propensione da parte dell'Unione a giocare un ruolo internazionale principalmente incentrato sul proprio potere economico, si è pensato e parlato dell'Unione (già Comunità) come una "potenza civile". L'appellativo viene usato da François Duchêne all'inizio degli anni Settanta per indicare un'Europa forte quanto a potere economico e debole quanto a potere militare (Duchêne 1972, 1973). Da allora il termine è entrato nell'uso comune e l'UE è divenuta, assieme alla Germania pre-riunificazione e al Giappone (Maull 1990), un vero e proprio esempio di "potenza civile". Tuttavia, con la fine della guerra fredda, sia l'UE che la Germania sono progressivamente uscite dal guscio protettivo e hanno definito potenzialità e abitudini di interazione con il mondo esterno che prevedono anche, qualora necessario, l'uso della forza militare. La progressiva definizione di una politica estera e poi di difesa comune nonché la decisione di istituire una *forza di reazione rapida* dell'Unione, fanno dell'UE una potenza che potrebbe ben presto non essere più esclusivamente

civile. Certo è difficile immaginare se e quanto i processi in corso porteranno alla creazione di una vera e propria potenza militare o se piuttosto – come temono alcuni (Smith 2000) – si limiteranno a indebolire anche il versante civile delle potenzialità europee, trascinando l'intero attore internazionale UE in un vortice di aspettative mancate e crisi internazionali irrisolte, malgrado i nuovi (pochi) assetti militari a disposizione. Restano inoltre del tutto irrisolti i nodi cruciali di come attivare la testa che dovrebbe poi decidere di utilizzare il braccio (questa volta armato), vista la natura intergovernativa dei processi decisionali nel secondo pilastro, e di come definire l'interesse collettivo (post-nazionale) sulla base del quale decidere non solo le linee di politica estera ma l'uso della forza. Inoltre, di quale "uso della forza" si parla? Con quale fine? Sono le "missioni di Petersberg" (cfr. Missiroli *infra*) un esempio di "uso della forza"?

Se però sviluppiamo il concetto di "potenza civile", forzando un aspetto peraltro già presente nella concezione di François Duchêne, possiamo uscire dal dibattito "potenza civile-potenza militare" e leggere l'Unione come una "potenza normativa" (Manners 2001).²³ Parafrasando Ian Manners, l'Unione Europea non rappresenta esclusivamente né una potenza civile di natura intergovernativa che utilizza gli strumenti economici e la diplomazia internazionale, né una potenza militare di natura sovranazionale che utilizza le forze armate e l'intervento internazionale, "bensì un potere normativo di natura ideativa caratterizzato da principi comuni e dalla volontà di ignorare concetti come 'Stato' e 'internazionale'" (Manners 2001: 7). Il concetto non si distanzia radicalmente da quello di Duchêne. Ma semmai lo rivede in ottica contemporanea e lo raffina. Nella concezione di François Duchêne, infatti, una parte importante del ruolo della Comunità Europea come potenza civile sta nella sua opera di diffusione di principi democratici²⁴. In parti del suo lavoro, l'autore faceva già riferimento a un'idea di "responsabilità comuni" in politica internazionale quali quelle che si hanno in politica interna (cfr. Duchêne 1973). Detto altrimenti, Duchêne anticipava gli argomenti di coloro che sostengono che la trasformazione della politica internazionale in "politica interna del mondo" richiede che la politica estera sia condotta e valutata sulla base di un'etica della responsabilità.²⁵

Di fatto, se vista come "potenza normativa" l'UE rappresenta, anche in questo rispetto, la quintessenza della *polis* post-nazionale, post-vestfaliana,

²³ Per un'approfondita riflessione sulla natura dell'Unione come potenza mondiale si veda Telò 2001 e *infra*.

²⁴ Per un'approfondita riflessione sulla natura dell'Unione come potenza mondiale si veda Telò 2001 e *infra*.

²⁵ Sulla necessità di sviluppare un'etica della responsabilità come risposta alla crisi della sovranità in epoca di globalizzazione si veda Badie 1999.

e finanche post-moderna – se fa parte della modernità anche quell'idealtipo di Stato moderno dotato di sovranità sul proprio territorio, monopolio dell'uso della forza e capacità estrattiva, che internazionalmente si comporta come potenza militare o economica. La natura "normativa" dell'Unione starebbe nella sua stessa natura di soggetto politico *sui generis*:

The concept of normative power is an attempt to suggest that not only is the eu constructed on a normative basis ..., but importantly that this predisposes it to act in a normative way in international relations. It is built on the crucial, and usually overlooked observation, that the most important factor shaping the international role of the eu is not what it does or what it says, but what it is – a unique international entity which transcends notions of state and international in way which demands an analysis of competing discourses of international and world society. (Manners 2001: 9)

È peraltro interessante notare come anche in un ambito come la PESC, di recente istituzione e nel quale le decisioni sono prese in modo intergovernativo, emergono già principi e valori che differenziano la condotta di questo attore da quella di altri attori internazionali (gli Stati Uniti, ma anche e soprattutto potenze non occidentali quali il Giappone o paesi del mondo arabo). All'origine di principi e valori che si manifestano nelle relazioni esterne dell'Unione starebbero non solo valori ereditati dalla comune tradizione culturale, cristiano-occidentale, degli Stati membri, ma anche una specifica lettura europea e (perché no?) UE di tali valori. Alcuni principi relativi alla tutela dell'ambiente naturale affermatasi all'interno del sistema UE, ad esempio, sono stati applicati e quindi "esportati" attraverso la partecipazione europea ai negoziati sul clima di Kyoto (1997) e Bonn (2001). Analoga affermazione può essere fatta per quanto concerne l'uso della "condizionalità politica" come strumento di esportazione di norme in paesi nei confronti dei quali l'Unione ha potere negoziale tale da porre condizioni (non solo gli Stati candidati all'accesso ma anche molti Stati terzi).²⁶ Questa riflessione sulla potenza normativa di alcune azioni di politica estera (in senso lato) dell'Unione, ci rimanda a quanto detto precedentemente circa l'identità europea. In un'epoca nella quale la politica internazionale tende di fatto a trasformarsi in "politica interna del mondo", nella quale decisioni politiche assunte in Europa tendono a produrre effetti sulla vita di individui che si trovano fuori dal continente euro-

²⁶ Sull'uso della condizionalità (per lo più condizionalità democratica) da parte dell'Unione, vale a dire dell'imposizione di condizioni circa la condotta politica di una parte terza in cambio di accordi con l'UE, si veda Smith 1998, 2001.

peo, le politiche dell'Unione – inclusa la politica estera – dovrebbero sostanziarsi di quei valori nei quali si riconosce la *comunità politica* formata dai cittadini dell'Unione, ma anche tendere a un'etica della responsabilità che adotti il punto di vista di coloro su cui poi le decisioni dell'Unione di fatto ricadono. È il caso della posizione dell'Unione circa la *governance* internazionale dell'ambiente o il caso di decisioni di politica economica internazionale (nelle quali non si capisce perché il principio di solidarietà sociale – vigente e adottato in Europa – non dovrebbe avere spazio).

Infine, solo per accennare a un ulteriore tema, l'UE è parte di un processo globale di regionalizzazione, ma anche punta di diamante di tale processo (è infatti indiscutibile che l'Unione rappresenti il caso di maggior livello di integrazione tra Stati e diffusione della sovranità al proprio interno) e probabilmente motore dello stesso. Quanto e come questo primato possa dotare l'UE di un ulteriore strumento per governare la globalizzazione è naturalmente un'altra questione su cui interrogarsi.

3. Quale futuro per l'Unione?

È chiaro che i problemi aperti sono molti. Gli studiosi di oggi oltre a interrogarsi sulla “natura della bestia” (Risse-Kappen 1996) si occupano sempre di più del suo futuro. Nel 2001 il dibattito sul futuro delle istituzioni comunitarie ha visto dopo lungo tempo la partecipazione attiva di personaggi politici di rilievo. Con il suo discorso alla Humboldt Universität di Berlino (20 maggio 2000), il Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer ha infatti dato vita a una serie di proposte e controproposte sulla futura architettura istituzionale dell'UE.²⁷ Fischer propone sostanzialmente la trasformazione dell'Unione in una vera e propria federazione che interesserebbe inizialmente un nucleo di paesi (essenzialmente gli 11 dell'area dell'euro), restando comunque aperta a nuovi ingressi. L'elezione diretta del Presidente, la trasformazione del Consiglio in governo dell'Unione e un rafforzamento del Parlamento europeo ridisegnato in modo da aggiungere una camera formata da deputati nazionali, metterebbero il sistema in grado di rispondere alle sfide dell'allargamento e del *deficit* democratico.

La proposta di Fischer apre il dibattito, precedentemente quasi solo accademico, sul futuro dell'Unione al contributo di politici quali Jacques Chirac, Carlo Azeglio Ciampi, Gerard Schröder, Lionel Jospin, e solleva critiche e proposte alternative da parte di molti intellettuali e studiosi dell'Unione.²⁸ L'ipotesi di una federazione è completamente rifiutata

²⁷ Il discorso di Fischer e traduzioni ufficiali del medesimo posso essere consultate all'indirizzo: http://www.auswaertiges-amt.de/2_aktuel/index.htm.

²⁸ Una rassegna delle proposte dei vari politici menzionati si trova, tra gli altri, in Rotfeld 2001. Utili anche i siti aperti in ogni Stato membro sul dibattito per il futuro dell'Europa. In Italia, quello della Camera dei deputati è: http://www.camera.it/_aveur/it_Sezione/default.ASP. Per

(Chirac) o completamente rivista (Jospin). L'importanza di una costituzione non è negata da nessuno dei politici coinvolti nel dibattito, ma il concetto e la funzione di costituzione che emerge nelle varie proposte variano moltissimo. La costituzione è, alternativamente, concepita come forma di organizzazione del potere o come un insieme di norme e di procedure volte a garantire i diritti dei cittadini, rispecchiando visioni alternative di ciò che l'Europa dovrebbe essere.

Ciò di cui più ha peccato il dibattito tra politici in corso è un'attenzione e una fiducia eccessiva nei confronti dei meccanismi istituzionali. Invece, ciò di cui l'Unione e i suoi cittadini hanno bisogno è un'Europa che ripensi a se stessa partendo, come ci sollecita a fare Lionel Jospin, da un progetto di società e da una visione del mondo per giungere infine a ridisegnare la propria architettura istituzionale.

Chiaramente la carne al fuoco è molta e molto sarà il lavoro che la Convenzione dovrà fare, con gli stimoli, ma anche i grossi vincoli, rappresentati da interessi contrapposti, spesso "di bottega", degli Stati membri. Quello che ci si può auspicare è capacità e coraggio innovativo, che faccia pensare a soluzioni adatte a una *polis* post-nazionale quale l'UE di fatto è.

4. Organizzazione del volume

Il libro è diviso in tre sezioni, la prima delle quali tratta questioni relative alla natura dell'Unione, la seconda si occupa della struttura istituzionale e di alcune politiche dell'Unione e la terza delle relazioni esterne di questo attore internazionale in via di definizione.

Il tema della natura dell'Unione è affrontato a partire da prospettive diverse e con conclusioni talvolta contrapposte dagli autori ospitati nella prima sezione. Philippe Schmitter mostra efficacemente la contraddizione (almeno apparente) tra ciò che la *polity* europea è e ciò che essa fa. Questo attore "poli-centrico, ... neo-medievale" ha infatti molte competenze ma non ha ancora una forma che possiamo considerare stabile. Cosa potrà diventare? Schmitter mette a confronto quattro ipotesi: uno Stato federale, una confederazione, un consorzio e un condominio. Quattro elementi più di altri contribuiranno secondo Schmitter all'esito finale: l'attuazione delle politiche, la politicizzazione, l'allargamento e la sicurezza esterna. L'esito resta quindi aperto.

avere un saggio di alcune delle critiche e controproposte in ambito accademico, si veda la nuova collana di Working Papers sulle riforme costituzionali dell'Unione del Centro Robert Schuman (<http://www.iue.it/RSC/EU/Welcome.html>), in particolare Börzel e Risse 2001; Habermas 2001— e il volume apparso nella collana del centro immediatamente dopo la proposta di Joschka Fisher di creazione di una vera e propria federazione europea (Joerges, Mény, Weiler 2000).

Mario Telò affronta il tema della natura dell'Unione come attore internazionale. Rivedendo e superando il concetto originario di "potenza civile", Telò evidenzia gli aspetti di potenza civile nuova maniera dell'Unione e mostra come la natura *sui generis* del sistema politico europeo faccia dell'UE anche un attore internazionale particolare. Nella seconda parte del capitolo, l'autore propone tre scenari sulla base di diverse relazioni tra le nuove forme di regionalismo e la globalizzazione: l'Unione come Stato-commerciante in un'economia globalizzata, una "fortezza" europea, un nuovo tipo di potenza civile. In questa sezione, pertanto, Telò ritorna sul concetto di *civilian power* per arricchirlo e sostanziarlo di riferimenti a ciò che l'UE è e rappresenta nella politica mondiale contemporanea.

Jan Zielonka affronta la questione di ciò che l'Unione è e dovrebbe essere a partire dall'analisi delle politiche di allargamento dell'Unione e delle implicazioni di queste e dell'allargamento in sé per il processo di integrazione europea. L'approccio di Zielonka è originale rispetto a larga parte della letteratura e anche rispetto alla posizione di altri autori in questo volume. Secondo Zielonka, infatti, se si rimane all'interno della concezione corrente del processo di integrazione, fatta di evoluzione tramite ingegneria istituzionale, convergenza delle società e degli assetti istituzionali dei paesi membri (di oggi e domani), costruzione di una sorta di Stato europeo, allora l'intero processo di allargamento dell'Unione è da considerarsi dannoso, se non letale. Al contrario, se il paradigma dell'ingegneria istituzionale, quello della convergenza e quello statutale vengono superati cercando alternative alla sovranità assoluta e vie più flessibili all'allargamento, allora l'Unione potrà godere della prosperità e della pace che solo l'allargamento – non l'ingegneria istituzionale – può darle. Pertanto, piuttosto che commisurare l'allargamento al progetto di integrazione a lungo termine (oscuro, quanto gli scopi dell'allargamento stesso), l'autore esorta a rivedere il progetto di integrazione e i suoi assunti concettuali alla luce dell'allargamento futuro, superando in tal modo il dibattito sul rapporto tra allargamento e approfondimento.

Al capitolo VI, Furio Cerutti introduce uno dei temi più scottanti del dibattito sulla natura e il futuro dell'Unione: l'identità politica europea. Per identità politica europea, chiarisce Cerutti, s'intende l'atteggiamento mentale dei cittadini dell'Unione di trovare "sensato, convincente e vincolante un insieme coerente di valori civili e politici, di principi morali e giuridici e di finalità generali che, come cittadini europei, siamo inclini a considerare come nostri: cioè come qualcosa che ci unisce in comunità politica". Pertanto, così definita l'identità europea non è, in primo luogo, quella che Cerutti definisce altrove "identità muro" (Cerutti 1996), costruita in contrapposizione all'alterità. Non si tratta neppure di un'identità *culturale* (seppure attinga al patrimonio di immagini e tradizioni

delle culture europee), anzi è importante che l'identità politica europea sappia costruirsi nel rispetto della molteplicità delle culture europee.

Un esempio di istituzionalizzazione di principi e valori comuni pare proprio essere rappresentato dalla Carta dei diritti fondamentali, anche se essa non dovesse entrare a far parte dei trattati (cosa che però pare improbabile). È proprio della *Carta* e del suo intreccio con il tema della costituzione di un *demos* europeo che si occupa Anna Loretoni. Il capitolo fa un'analisi critica della Carta e della sua rilevanza all'interno del più vasto dibattito sulla costituzione e sulla formazione di un'identità europea. Loretoni traccia un quadro delle posizioni contrapposte emerse in relazione al valore della Carta per il processo di integrazione europea e argomenta a favore di una lettura sostanzialmente positiva (ancorché non a-problematica) del documento per le modalità della sua genesi, per il suo impatto sulla riapertura del dibattito sulla costituzione europea e per la carica innovativa dei suoi contenuti. Su quest'ultimo punto, pare particolarmente interessante notare come, con i suoi limiti, la Carta riesca a produrre un risultato che va oltre la mera riaffermazione di diritti già sanciti in documenti precedenti.

A conclusione della prima sezione, il capitolo di Antonio Varsori traccia un quadro generale degli studi storici sul processo di integrazione europea. Il capitolo fornisce pertanto un utile complemento a quanto può essere desunto dagli altri capitoli qui presenti circa lo stato dell'arte degli studi europei di tipo politologico, filosofico, economico e giuridico. Il quadro ricostruito da Varsori mette in luce la necessità di rafforzare un percorso di analisi multidisciplinare (del quale esistono ancora pochi esempi) ai temi europei: è la natura stessa del soggetto di indagine, della sua forma e peculiarità di sviluppo storico, a renderlo necessario.

In apertura della seconda sezione, Fulvio Attinà ricostruisce alcuni tratti fondamentali del processo di integrazione e fa un quadro chiaro ed esauritivo delle maggiori istituzioni comunitarie e delle loro funzioni. Pur negando che il processo integrativo sia lineare, né tantomeno costantemente incrementale, Attinà riconosce che fin dall'inizio il processo è stato segnato da alcuni caratteri centrali quali l'*approfondimento* (nel senso sia di travaso di integrazione da un settore all'altro, sia di approfondimento dell'integrazione all'interno di uno stesso settore), l'*allargamento* geografico, la frequente *revisione dei processi decisionali*, l'attribuzione (in modo non permanente) delle politiche a uno dei due metodi decisionali dell'Unione, il *metodo comunitario* e quello *intergovernativo*. Nell'ultimo ventennio, poi, a questi caratteri costanti si sono aggiunti *sussidiarietà e democratizzazione*, nonché una progressiva *parlamentarizzazione* del sistema Unione (un sistema che secondo l'autore è già articolato come quello di qualsiasi sistema politico avanzato). Accanto a un'attenta descrizione del sistema

istituzionale dell'Unione alla fine del 2001, Attinà presenta pertanto un'ulteriore prospettiva sulla "natura dell'Unione" che tende a ridimensionare la *sui genericità* di questo sistema politico.

Nel capitolo successivo, in prospettiva prettamente giuridica, Francesca Martines traccia l'evoluzione della ripartizione di competenze e poteri tra Comunità e Stati membri attraverso vari meccanismi giuridici (principio dei poteri attribuiti, modifiche dei trattati, applicazione dell'articolo 308, dottrina dei poteri impliciti, principio di sussidiarietà). Il tema, delicatissimo e ancora non completamente risolto, è lungi dall'essere una questione di lana caprina attorno alla quale solo i giuristi si accapigliano. Si tratta, al contrario, di un tema centrale all'interno del dibattito sull'Unione. Il richiamo a una definizione chiara e trasparente dei criteri in base ai quali le competenze sono suddivise tra i vari livelli decisionali è stato fatto proprio sia dai politici che recentemente si sono espressi sul futuro dell'Unione (Joschka Fischer, Jacques Chirac, Gerard Schröder, Romano Prodi, Carlo Azeglio Ciampi), sia dagli studiosi di questioni comunitarie che propendono per la stesura di una costituzione formale.

Nel capitolo seguente (IX), Pier Carlo Padoan analizza l'interazione tra le sfide poste dalla creazione dell'Unione monetaria europea all'economia di Eurolandia e alle istituzioni di politica economica che ivi operano, e gli obiettivi che l'Unione si è posta al vertice di Lisbona del marzo 2000 per sfruttare le opportunità offerte dalla *new economy*. Padoan ricostruisce in termini economici le implicazioni delle tre integrazioni economiche adesso in corso (Unione monetaria, completamento del mercato interno, introduzione e diffusione delle nuove tecnologie) e mostra come l'UE stia vivendo una fase di passaggio sia verso una nuova economia sia verso un nuovo modello di politica economica, frutto dell'evoluzione originata dall'avvio dell'Unione monetaria. Questa delicata fase, spiega Padoan, può essere gestita solo attraverso un mix efficace di integrazione negativa (abbattimento delle barriere) e integrazione positiva (definizione di nuove regole e nuove linee di politica economica).

Nel capitolo successivo, Giorgio Natalicchi ricostruisce l'evoluzione della politica europea nel settore delle telecomunicazioni, analizzando come si sia passati da un regime di cooperazione limitata e di natura prettamente intergovernativa all'avvio di una politica delle telecomunicazioni a livello comunitario. Oltre a offrire una comprensione del fenomeno in sé, l'analisi fornisce anche utili indicazioni circa i processi di integrazione e decisione nell'Unione. Appare infatti evidente che nel processo di integrazione gli attori importanti non sono soltanto gli Stati membri, ma anche gli attori socioeconomici e le istituzioni sopranazionali. Inoltre, le dinamiche che portano avanti il processo di integrazione non sono né puramente funzionaliste né esclusivamente il risultato di compromessi

intergovernativi, ma piuttosto entrambe le cose assieme. Infine, dall'analisi della politica delle telecomunicazioni nell'Unione, appare un quadro della *polis* europea che conferma la sua natura policentrica e a più livelli.

La sessione dedicata alle relazioni esterne dell'Unione affronta principalmente il tema della politica estera e di difesa dell'Unione. Antonio Missiroli apre la terza sezione con uno studio dell'evoluzione dell'Unione Europea da potenza prettamente civile ad attore internazionale che inizia a dotarsi di capacità militari. Si analizzano sia i perché dell'apertura della PESC alla difesa sia i nodi rimasti irrisolti. Al fine di chiarire le complesse dinamiche dell'architettura di sicurezza europea entro la quale si inserisce la Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), Missiroli ricostruisce anche la trasformazione della NATO e dei rapporti transatlantici al suo interno.

Una ricostruzione storica della politica estera della Comunità (poi Unione), è invece fornita da Elena Calandri che ricostruisce il percorso che dalla CED porta alla PESC. Emerge uno sviluppo fatto non solo e non tanto di contrattazione intergovernativa, ma anche di sfide e pressioni che vengono dall'esterno e nei confronti delle quali la Comunità e i suoi Stati membri reagiscono.

Infine, il mio capitolo sulla gestione europea della guerra in ex Jugoslavia mira a mostrare le ricadute della natura stessa dell'Unione in termini di efficienza in politica estera.

Riferimenti bibliografici

- ANDERSON B. (1983), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London (trad. it. Manifestolibri, Roma, 1996).
- BADIE B. (1999), *Un monde sans souveraineté. Les états entre ruse et responsabilité*, Fayard, Paris (trad. it., *Un mondo senza sovranità: Gli stati tra astuzia e responsabilità*, Asterios, Trieste, 2000).
- BENZ A., SCHARPF F.W., ZINTL R. (1992), *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Campus Verl., Frankfurt a. M.
- BONANATE L. (2001), "2001: la politica interna del mondo", *Teoria politica*, vol. 17, n. 1, pp. 3-26.
- BÖRZEL T., RISSE T. (2000), "Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-level System", in C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (a cura di), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre, Firenze e Harvard (Cambridge, Mass).
- BÖRZEL T., RISSE T. (2001), *The Post-Nice Agenda of the European Union: What's the Problem, How to Deal With It, and What to Avoid*, Policy Papers Series on Constitutional Reform of the European Union, n. 1/2001, Robert Schuman Centre – Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- BURLEY A.M., MATTLI W. (1993), "Europe Before the Court – A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, vol. 47, n. 1, pp. 41-76.
- CALVOCORESSI P. (1991), *World Politics since 1945*, Longman, London-New York, VI edizione.
- CERUTTI F. (a cura di) (1996a), *Identità e politica*, Laterza, Roma-Bari.
- CERUTTI F. (1996b), "Identità e politica", in Cerutti F. *Identità e politica*, Laterza, Roma-Bari.
- CERUTTI F. (2001), "Peace and War in the European Conscience", in F. Cerutti, E. Rudolph (a cura di), *A Soul for Europe*, volume I (*On the Political and Cultural Identity of the Europeans. A Reader*) Peeters, Leuven.
- CERUTTI F., RUDOLPH E. (a cura di) (2001), *A Soul for Europe*, volume I (*On the Political and Cultural Identity of the Europeans. A Reader*) Peeters, Leuven.
- D'ANDREA D. (2001), "Europe and the West: The Identity Beyond the Origin", in F. Cerutti, E. Rudolph (a cura di), *A Soul for Europe*, volume II (*On the Cultural and Political Identity of the Europeans. An Essay Collection*), Peeters, Leuven.
- D'ANDREA D. (2002), "Prigionieri della modernità. Individuo e politica nell'epoca della globalizzazione", in D. D'Andrea, E. Pulcini (a cura di), *Filosofie della globalizzazione*, ETS, Pisa.

- D'ANDREA D., PULCINI E. (a cura di) (2002), *Filosofie della globalizzazione*, ETS, Pisa.
- DAHL R. (1994), "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, vol. 109, n. 1, pp. 23-34.
- DI NOLFO E. (1994), *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- DUCHÊNE F. (1972) "Europe's Role in World Peace", in R. Mayne (a cura di), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London.
- DUCHÊNE F. (1973), "The European Community and the Uncertainties of Interdependence", in M. Kohnstamm, W. Hager (a cura di), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Macmillan, Basingstoke.
- ELAZAR D.J. (1995), "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift", *Publius*, vol. 25, n. 2, pp. 5-18.
- ELAZAR D.J. (2001), "Il 'principio federale': identità e differenze", intervista a Daniel Elazar in A. Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma.
- ERIKSEN E.O., FOSSUM E.J., MENÉNDEZ J.A. (a cura di) (2001), *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*, Report n. 8/2001, Arena, Oslo.
- HAAS E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford.
- HABERMAS J. (1998), *Die postnationale Kostellation*, Suhrkamp Frankfurt a. M., (trad. it. *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999).
- HABERMAS J. (2001a), *So, Why Does Europe Need a Constitution?*, Policy Papers Series on Constitutional Reform of the European Union, n. 2/2001, Robert Schuman Centre – Istituto Universitario Europeo, Firenze. Testo inglese del discorso tenuto da Habermas all'Università di Amburgo il 26 giugno 2001.
- HABERMAS J. (2001b), *Zeit de Übergänge*, Suhrkamp Frankfurt a.M.
- HELD D. (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Cambridge.
- HELD D., MC GREW A., GOLDBLATT D., PERRATON J. (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge.
- HENRY B., LORETONI A. (a cura di) (2001), *La Carta dei diritti fondamentali. Verso una Costituzione europea?*, Quaderni Forum, Forum per i problemi della pace e della guerra, Firenze.
- HIX S. (1999), *The political system of the European Union*, Macmillan, Basingstoke.
- JOERGES C., MÉNY Y., WEILER J.H.H. (a cura di) (2000), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre, Firenze e Harvard (Cambridge, Mass.).

- JOSPIN L. (2001), "L'avenir de l'Europe", *Le Monde*, 28 maggio 2001.
- LORETONI A. (a cura di) (2001a), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma.
- LORETONI A. (2001b), "L'Unione Europea: una *polis sui generis*?", in A. Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma
- MAMMARELLA G. (1995), *Storia d'Europa dal 1945 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- MANNERS I. (2000), *Substance and symbolism: An anatomy of co-operation in the new Europe*, Ashgate, Aldershot.
- MANNERS I. (2001), "Normative Power Europe: the international Role of the EU", paper presentato al convegno biennale della European Community Studies Association, Madison (Wisconsin), maggio 2001.
- MARKS G., SHARPF F.W., SCHMITTER P.C., STREECK W. (a cura di) (1996), *Governance in the European Union*, Sage, London.
- MATTLI W., SLAUGHTER A.M. (1998), "The ECJ, Governments, and Legal Integration in the EU", *International Organization*, vol. 52, n. 1, pp. 177-210.
- MAULL H. (1990), "Germany and Japan: The New Civilian Powers", *Foreign Affairs*, vol. 69, n. 1, pp. 91-106.
- MILWARD A.S. (1992), *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London.
- MITRANY D. (1943), *A working peace system: an argument for the functional development of international organization*, Royal Institute of International Affairs, London.
- MORAVCSIK A. (1998), *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca (NY).
- NUGENT N. (1999), *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, Basingstoke and London, IV edizione (I edizione del 1989) (trad. it. Il Mulino, Bologna, 1999 II ed.).
- PULCINI E. (2001), *L'individuo senza passioni. Individualismo moderno e perdita del legame sociale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- RADAELLI C. (2002), "Democratising Expertise in the European Union?", in J. Grote, B. Gbikpi (a cura di), *Participatory Governance. Theoretical, Political and Societal Implications*, Leske & Budrich, Opladen.
- RISSE-KAPPEN T. (1996), "Exploring the Nature of the Best: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n. 1, pp. 53-79.
- ROSAMOND B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan Press, Hampshire, St. Martin's Press, New York.
- ROTFELD A.D. (2001), "Europe: an emerging power", *Sipri Yearbook 2001*, Sipri, Stockholm.

- SBRAGIA A. (a cura di) (1992), *Europolitics, policymaking and institutions in the "New" European Community*, Brookings Institutions, Washington.
- SBRAGIA A. (2000), "Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures", in H. Wallace, W. Wallace (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, New York, IV edizione.
- SCHARPF F.W. (1997), "Economic Integration, Democracy and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, pp. 18-36.
- SCHARPF F.W. (1988), "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, n. 66, pp. 239-278.
- SCHARPF F.W. (1999), *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- SCHMITTER P. (2000), *How to Democratize the European Union – and Why Bother?*, Rowman and Littlefield, Lanham (trad. it. Il Mulino, Bologna, 2000)
- SMITH K. (1998), "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, n. 3, pp. 253-274.
- SMITH K. (2000), "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?", *International Spectator*, vol. 23, pp. 11-28.
- SMITH K. (2001), "The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: 'Foreign Policy' with an Ethical Dimension?", in K. Smith, M. Light (a cura di), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SPINELLI A. (1951), *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna.
- TELÒ M. (a cura di) (2001), *The European Union and New Regionalism. Regional actors and global governance*, Ashgate, London.
- TELÒ M., MAGNETTE P. (2001), "Justice and Solidarity", in F. Cerutti, E. Rudolph (a cura di), *A Soul for Europe*, volume I (*On the Political and Cultural Identity of the Europeans. A Reader*), Peeters, Leuven.
- WALLACE H. (2000), "The Institutional Setting. Five Variations on a Theme", in H. Wallace, W. Wallace (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, New York, IV edizione.
- WALLACE H., WALLACE W. (a cura di) (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford e New York, IV edizione.
- WEILER J.H.H. (1999), *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and other essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge-New York.
- WEILER J.H.H. (2001), "I rischi dell'integrazione: deficit politico e fine delle diversità", in A. Loretoni (a cura di), *Interviste sull'Europa. Integrazione e identità nella globalizzazione*, Carocci, Roma.
- ZIELONKA J. (2000), "Enlargement and the Finality of European

Integration”, in C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (a cura di), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, Robert Schuman Centre, Firenze e Harvard (Cambridge, Mass.).

ZITO A. (2000), *Creating Environmental Policy in the European Union*, Macmillan, London.

ZÜRN M. (2000), “Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions”, *European Journal of International Relations*, vol. 6, n. 2, pp. 183-221.

Documenti

Dichiarazione di Nizza sul futuro dell'Unione Europea, Allegato alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Nizza, dicembre 2000.

Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, Allegato i alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001.

Proposta di testo unificato e semplificato dei trattati istitutivi delle Comunità europee e del Trattato sull'Unione Europea, Relazione per il Parlamento europeo, Robert Schuman Centre – Istituto Universitario Europeo, Firenze, 21 settembre 1996.

Trattato fondamentale dell'Unione Europea, Robert Schuman Centre, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 15 maggio 2000.

