

RECENSIONI

HELEN WALLACE e WILLIAM WALLACE (a cura di), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996 (3^a ed.), pp. XXVII-509.

GARY MARKS, FRITZ W. SCHARPF, PHILIPPE C. SCHMITTER e WOLFGANG STREECK (a cura di), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, pp. X-182.

SVEIN S. ANDERSEN e KJELL A. ELIASSEN (a cura di), *The European Union: How Democratic is it?*, London, Sage, 1996, pp. 295.

La produzione di saggistica di matrice politologica dedicata allo studio dell'Unione europea, dei suoi processi e delle sue politiche, non conosce battute d'arresto. È il suo stesso «successo», nonché la complessità del suo funzionamento a dettare questo interesse. L'Unione europea sta acquisendo un peso crescente in svariati settori decisionali, ponendosi come attore di primo piano anche in campi come le politiche monetarie e di difesa che – fino a pochi anni fa – si pensava costituissero l'essenza stessa degli stati nazionali. Tale perdita di sovranità, o, meglio, la più articolata allocazione autoritativa di valori che deriva da questo nuovo assetto, non può non incuriosire gli scienziati politici, abituati a porre l'equazione fra confini nazionali e confini del sistema politico fra i loro assunti di partenza.

I tre volumi qui recensiti rappresentano quindi un minuscolo campione – forzatamente non rappresentativo – di tale produzione saggistica: essi sono accomunati da almeno tre elementi. In primo luogo si tratta di antologie curate e compilate da studiosi particolarmente noti: alcuni, come Helen Wallace, specialisti da sempre di tematiche europee; altri, come Fritz Scharpf e Philippe Schmitter, studiosi particolarmente capaci di coniugare i propri interessi teorici con le tematiche emergenti. Non solo i curatori sono politologi di chiara fama, ma se scorressimo la lista degli autori troveremmo in pratica rappresentati per ogni paese i più noti esperti di politica europea (Wessels, Lodge, Sbragia, Lequesne, Tsoukalis – il minore profilo tradizionalmente

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA / a. XXVIII, n. 1, aprile 1998

mantenuto dal nostro paese in ambito comunitario «legittima» forse anche la ridotta presenza di italiani in questo consesso di studiosi). In secondo luogo, si tratta di opere dedicate all'Unione europea nel suo complesso, e non ad un suo particolare aspetto, ad un settore d'intervento o ad un caso studio. Come vedremo, questo non significa che l'approccio utilizzato sia il medesimo, ma che la portata delle generalizzazioni proposte dall'opera nel suo complesso investa l'intero edificio comunitario. Infine, tutti e tre i volumi adottano i processi di produzione e messa in opera di politiche pubbliche come punto di osservazione privilegiato del funzionamento delle istituzioni comunitarie: le politiche sono esplicitamente il nocciolo di *Policy-making in the European Union*; ma esse rappresentano anche lo strumento per valutare la democraticità dei processi dell'Unione per Andersen e Eliassen, così come lo sfondo empirico di quel «governare» (*Governance*) di cui trattano Gary Marks e colleghi. Insomma, sfaldandosi i riferimenti istituzionali tradizionali (sia degli internazionalisti che degli «internisti»), sono le politiche e i processi ad esse collegati a ribadire l'unitarietà e la stessa politicità dei fenomeni indagati.

Una volta resi espliciti questi elementi comuni, va subito detto che le analogie fra i tre volumi finiscono qui. Per il resto si tratta di opere con finalità, struttura interna e taglio espositivo completamente dissimili. Il volume curato da Helen e William Wallace è un classico manuale, giunto oramai alla terza edizione e da tempo consacrato come testo di riferimento ineludibile. Uno di quei libri che si continua a consultare di quando in quando, ma che si tende a non citare. Ad esso si richiede soprattutto completezza, omogeneità e cura nella compilazione, non certo eccentricità interpretativa o ricerche empiriche originali. Tutto il contrario di quanto ci si aspetta da un volume come *Governance in the European Union*. Esso rappresenta – o dovrebbe rappresentare – lo sforzo analitico originale nella sua massima espressione: riflessione teorica e utilizzo di dati secondari volti ad imprimere nuovi impulsi alla ricerca empirica e a far fare un salto qualitativo alla conoscenza dei meccanismi di governo della e nella Unione europea. Infine, il volume curato dai due politologi norvegesi – Andersen e Eliassen – è il tipico esempio di come un medesimo tema di grande rilevanza, il carattere democratico delle nostre istituzioni politiche e del loro funzionamento, possa essere declinato nella prassi dell'indagine politologica in numerosi specifici interrogativi di ricerca. In questo caso, la «bontà» e l'interesse dell'opera non dipendono né dalla sua completezza, né della sua assoluta originalità analitica, quanto dal rigore del disegno di ricerca e dalla capacità dei curatori di articolare i diversi contributi secondo una comune architettura. In questo senso, i tre volumi rispondono anche a diverse esigenze scientifiche e, quindi, li ripercorreremo ora singolarmente.

Policy-making in the European Union, come si diceva, vanta una formula collaudata, essendo la riedizione di un manuale che rappre-

senta da oltre vent'anni il principale testo di riferimento negli studi di scienza politica sull'esperienza comunitaria. Esso è costituito da due parti chiaramente distinte – la prima dedicata all'assetto istituzionale dell'Unione europea e ai suoi processi interni, e la seconda dedicata ai diversi settori di *policy* – più una conclusione volta a collocare l'integrazione europea nel più complesso panorama della globalizzazione, della perdita di rilevanza del livello nazionale e delle possibili esperienze federative. Essendo il lettore potenziale di quest'opera uno studente che per la prima volta approccia questo campo di studi, o uno studioso alla ricerca di conferme, precisazioni o bibliografia, il suo naturale metro di giudizio è rappresentato dalla esaustività. Se la seconda parte non delude certo a questo riguardo, presentando quattordici capitoli in cui vengono illustrati tutti i principali settori in cui l'Unione europea gioca un qualche ruolo rilevante – dall'Unione monetaria al Mercato interno, dall'ambiente alle relazioni esterne – e discutendo per ciascuno di essi l'apporto di attori pubblici e privati, sono forse i due capitoli della parte più «istituzionale» a non soddisfare completamente. Il modello interpretativo proposto non è certo privo di interesse, cercando di ricostruire la logica che sta dietro all'alternarsi di fasi di celere «sovra-nazionalismo» e periodi di stagnanti rapporti inter-governativi, ma alla fine una persona completamente a digiuno di questioni comunitarie non saprebbe comunque quanti sono gli euro-parlamentari, che esistono svariate procedure decisionali, quali forme di cooperazione e di conflitto esse incentivano, o quanto incisiva risulta l'azione della Corte di giustizia. Se è vero che buona parte della letteratura sull'Unione europea è dedicata proprio a tali tematiche, questa dovrebbe essere una buona ragione per ricomprenderle diffusamente in un manuale e non per sorvolarle in quanto note.

Diverso è il caso per *Governance in the European Union*, composto di soli sei capitoli, ma ciascuno con l'ambizione di spostare in avanti la frontiera analitica degli studi comunitari. L'obiettivo sembra essere stato in buona parte raggiunto, almeno a giudicare da quanto i diversi contributi hanno inciso sulla letteratura seguente e da come svariate versioni di essi siano apparse su numerose riviste (la stessa Rivista Italiana di Scienza Politica ne ha pubblicate due). Il primo contributo al volume, redatto da Philippe Schmitter è forse quello che meno rispetta il criterio di innovatività che contraddistingue l'intera opera, anche perché è dedicato a mettere alla prova, con il senno del poi, la validità delle predizioni di scuola neo-realista, neo-razionalista e neo-funzionalista. Maggiore originalità si ritrova nel suo secondo contributo, che chiude il volume, dove l'A. cerca di sviluppare nuovi concetti per interpretare la costruzione europea e il suo futuro al di là dei *wishful thinking* nazionalisti o federalisti. In un certo senso è la stessa domanda che si pone Wolfgang Streeck, soltanto che nel capitolo da lui redatto (il quarto) essa è declinata interamente all'interno di un unico e problematico settore d'intervento, quello della protezio-

ne sociale. Nel secondo e terzo capitolo vengono sperimentati due approcci metodologicamente antitetici, senza che il confronto produca alcuno stridore analitico. Scharpf, grazie ad un semplice utilizzo della teoria dei giochi, mostra come l'integrazione negativa e la regolamentazione dei prodotti abbia finora largamente surclassato l'integrazione positiva dei processi nell'intervento europeo: la sua analisi permette di individuare quali sono i vincoli principali a questo secondo tipo di regolazione in un contesto comunitario caratterizzato da paesi con interessi divergenti. Marks e colleghi adottano invece un classico approccio di tipo induttivo nella loro indagine attorno al ruolo esercitato in Europa dalle regioni o, comunque, dagli assetti sub-nazionali. Le analisi quantitative uni-variate e multi-variate mostrano come il ruolo giocato dai diversi governi locali a Bruxelles non dipende tanto dalle risorse economiche che essi controllano, quanto da fattori di tipo politico-amministrativo, fra cui la sovrapposizione di competenze rispetto alle istituzioni comunitarie e le divergenze d'interesse rispetto ai comuni canali di rappresentanza nazionali. Infine, il quinto capitolo – forse quello dall'impianto più tradizionale – applica le ipotesi di Tilly riguardo all'evoluzione dei movimenti sociali per indagare come la diversa struttura d'opportunità esistente a livello europeo abbia inciso sulle possibilità espressive dei movimenti stessi.

Da ultimo, il volume curato da Andersen e Eliassen si pone come la classica antologia di ricerca dove i diversi contributi servono ad illuminare un medesimo problema da svariate angolazioni. Nonostante le precedenti positive esperienze dei due curatori su tematiche simili – ricordiamo il loro *Making Policy in Europe*, volto ad esplorare la cosiddetta «europeizzazione» delle politiche pubbliche – si tratta del libro meno riuscito fra quelli qui recensiti: il tema della democraticità dei processi comunitari, che dovrebbe accomunare i vari capitoli, sembra infatti il pretesto per «cucire» insieme contributi che «vanno un po' per la propria strada». Non è tanto l'interesse dei singoli lavori ad essere messo in discussione – alcuni appaiono anzi di una certa completezza ed originalità, (quali quelli di Pedersen, di Lane e di altri ancora) – quanto il senso complessivo dell'operazione, che si sfilaccia in continuazione in direzioni diverse. Non bastano infatti i due capitoli redatti dai curatori (il primo e l'ultimo) a garantire una qualche unitarietà d'intenti. Il volume è suddiviso in quattro parti: la prima è dedicata alla rappresentanza degli interessi nell'Unione europea, essendo tra l'altro l'euro-lobbying la tematica per cui gli stessi Andersen e Eliassen hanno acquisito una certa riconoscibilità nel panorama della letteratura specializzata. La seconda tratta dei rapporti fra istituzioni comunitarie e nazionali, affrontando una originale selezione di casi nazionali: Francia, Belgio e Italia. La terza parte dovrebbe affrontare direttamente la questione della democraticità dell'assetto istituzionale europeo ma, se si esclude il citato capitolo di Lane e colleghi, i lavori proposti non brillano certo per originalità o disegno di ricerca. Infine,

la quarta parte del volume è dedicata alle prospettive della democrazia europea, non discostandosi però in buona parte da discorsi già noti e, a nostro giudizio, meglio sviluppati in altre sedi. Insomma, se il valore delle operazioni intellettuali di quest'ultimo tipo dipende strategicamente dall'idea a cui si ispirano e dal rigore che impronta la loro architettura, ancor più che dalla qualità delle materie prime, *The European Union: How Democratic Is It?* richiederebbe una ben diversa impostazione per soddisfare le aspettative che anche il suo titolo evoca.

L'Unione europea espande i suoi confini, sia geografici che politici; e lo fa, contraddicendo spesso le aspettative degli studiosi, attraverso le politiche che riesce a emanare e rispetto a cui richiede e ottiene conformità. I tre volumi qui recensiti, pur nelle loro diversità e qualità intrinseche, espandono le nostre capacità di comprensione di tali processi: illustrandone descrittivamente i contenuti, approfondendone analiticamente le caratteristiche e indagandone empiricamente le dinamiche. Qualunque sia la nostra specializzazione, difficilmente potremo fare in modo di evitare di incontrarli nel corso delle nostre ricerche.

[Marco Giuliani]

PIERO AMMIRATO, *La Lega: The Making of a Successful Cooperative Network*, Aldershot, Dartmouth, 1996, pp. 360.

Il volume, opera di un ricercatore di madrelingua italiana dell'università di Adelaide, ha sostanzialmente l'obiettivo di spiegare al lettore anglofono le ragioni del successo economico conseguito dalle aziende cooperative italiane, in particolare da quelle che fanno capo alla Lega nazionale delle cooperative e mutue (che l'A. chiama per tutto il libro, chissà perché, la Lega e non Lega), la struttura che rappresenta la mente politica dell'associazionismo cooperativo di sinistra. L'A. sviluppa perciò una accurata e ben ordinata ricostruzione (a rischio di qualche ripetizione di troppo, a dire il vero) delle caratteristiche fondamentali della cooperazione, avendo lavorato anche sulla base delle informazioni acquisite con una vasta ricerca sul campo, condotta soprattutto sulle aziende e sulle strutture della Lega dell'Emilia-Romagna. Il solido impianto della ricerca sorregge un interrogativo teorico ambizioso: capire se e come l'economia cooperativa possa rappresentare oggi una alternativa possibile, e in quali settori economici o contesti politici, tra proprietà privata da un lato e proprietà statale dei mezzi di produzione dall'altro.

È appunto in questa prospettiva che l'attività delle cooperative aderenti alla Lega rappresenta per l'A. un oggetto di indagine particolarmente interessante, dato che esse costituiscono il caso di maggiore e più duraturo successo di tutte le esperienze di economia cooperativa