



**URGE WORKING PAPER 7/2006**

**Allargamento ad Est,  
approfondimento e costituzionalizzazione**  
Sfide empiriche alle teorie dell'integrazione europea

**Renata Lizzi**

Università di Bologna a Forlì e URGE

e-mail: [rlizzi@spfo.unibo.it](mailto:rlizzi@spfo.unibo.it)

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

Address: URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: [www.urge.it](http://www.urge.it)

*Europe will be a Europe for everyone, for all its citizens, or it will be nothing. It will not tackle the new challenge now facing it – competitiveness, the demographic situation, enlargement and globalization – if it does not strengthen its social dimension and demonstrate its ability to ensure that fundamental social rights are respected and applied (Comité des Sages 1996, 23)*

## 1. Introduzione

L'obiettivo di questo saggio è quello di riflettere sull'utilità e sui limiti che le teorie dell'integrazione europea mostrano oggi di fronte a quelle che sembrano presentarsi sia come indubbi avanzamenti del processo d'integrazione sia come pericolose sfide alla tenuta del processo stesso e del funzionamento dell'UE nel suo insieme. In primo luogo, ragioneremo sui più recenti sviluppi dell'integrazione europea e, in particolare, sull'allargamento ad Est, su approfondimento e costituzionalizzazione, processi che originati da una serie di eventi e causa di altri - il crollo del Muro di Berlino nel 1989, il Trattato di Maastricht del 1992, l'avvio dei lavori della Convenzione nel 2001, l'adesione dei 10 nuovi stati membri nel maggio del 2004, la ratifica del Trattato Costituzionale dai capi di stato e di governo a Roma nell'ottobre del 2004 e la "bocciatura" referendaria dello stesso nel maggio del 2005 in Francia e Olanda – sembrano avere reso problematica la tenuta dell'UE e dello stesso processo d'integrazione. Essi hanno, infatti, scoperto punti sensibili della costruzione europea e soprattutto messo in dubbio la validità delle teorie ad esso dedicate<sup>1</sup>. In secondo luogo, dunque, senza proporre una rassegna della letteratura, rifletteremo sull'effettivo contributo che, ai fini della comprensione e della spiegazione di questi sviluppi, ci forniscono le grandi teorie - l'intergovernamentalismo liberale, il neo-funzionalismo che propongono due importanti letture del processo di integrazione, ancora oggi attuali (specie se guardiamo ai più recenti lavori di entrambe le scuole: Moravcsik 1998; Moravcsik e Vachudova 2003; Haas 2001, 2004) - ed anche recenti approcci che offrono non visioni del mondo, ma contributi preziosi di conoscenza e di analisi dell'effettivo funzionamento dell'UE, proprio rinunciando alla semplificazione di complesse realtà e immaginari (neo-istituzionalismo, *multilevel governance* (MLG), *network analysis*, *discursive theory*)<sup>2</sup>.

In sintesi, l'intento è di muovere dalle sfide empiriche che le dinamiche di *widening*, *deepening* e di *constitutionalization without constitution* rappresentano per le teorie dell'integrazione europea e per gli approcci analitici più recenti, rendendoli in certa misura impreparati a cogliere l'ipotetico nuovo o diverso dell'integrazione europea degli ultimi dieci anni, a comprendere e spiegare sviluppi non solo non previsti nei modi e nei tempi in cui si sono realizzati, ma anche inspiegabili secondo le leggi (leggi-simili), le generalizzazioni, le logiche già evidenziate del processo di integrazione del passato

---

<sup>1</sup> Semplificando, una teoria è utile quando aiuta lo studioso a selezionare i fatti e le informazioni al fine di ricostruire ordinatamente i fenomeni studiati, descriverli, spiegarli proponendo delle ipotesi sui nessi causali che li determinano e, in certa misura, prevederli. Per tutti Rosamond (2000).

<sup>2</sup> Impossibile dare conto della vasta letteratura; utile però rimandare ad alcuni ottimi manuali, come il Rosamond (2000) e Wiener e Diez (2004).

prossimo e remoto (almeno per come è stato letto ed è stato analizzato e spiegato dalle teorie ad esso dedicate). Scopo *a latere* di questa nostra riflessione è anche quello di cercare di dare conto delle difficoltà e dell'impasse che l'integrazione sta incontrando, superata la prima fase dell'allargamento ad Est e iniziato il lungo iter di ratifica democratica del trattato costituzionale, prefigurando alcuni possibili scenari futuri.

Necessaria premessa è innanzitutto chiarire che cosa si intende per sfida empirica: il termine è qui impiegato richiamando sostanzialmente il significato che molti studiosi<sup>3</sup> attribuiscono al termine inglese "puzzle", facendo riferimento dunque alle apparenti contraddizioni, alla non linearità, a logiche composite e razionalità multiple che caratterizzano un fenomeno, quale quello appunto dell'integrazione europea più recente. Se è vero, insomma, ciò che afferma Green - che "la realtà dei fatti ha superato il dibattito accademico, e in quanto tale impone agli studiosi di reimpostare le questioni, i concetti e le conclusioni già raggiunte" (2000, 292) - questa è la vera sfida che gli studiosi dell'integrazione europea si trovano a dover affrontare, ma con cui anche i *decision makers* (siano essi attori domestici o istituzioni sovranazionali) devono fare i conti quotidianamente, non disponendo di chiavi di lettura per ciò che avviene e di modelli normativi cui ispirare la loro azione.

Si tratta in certa misura di un "rompicapo", quello costituito dai recenti sviluppi dell'integrazione europea, significativamente espresso dalle seguenti citazioni:

"To move at the same time to expansion for the membership (in a process that made more heterogeneous its members) and to introduce a constitution that moves from nation protecting unanimity to majority rule is to maximize the chance of failure." (Etzioni 2004, 2)

"Allargamento ed Unione Monetaria hanno rappresentato due grandi opportunità e ci si sarebbe aspettati che la Convenzione per il futuro dell'Europa cogliesse appieno l'occasione...; ma un'importante opportunità è stata persa ... e non sarebbe sorprendente che i cittadini europei chiamati a ratificare il trattato costituzionale...finissero per non approvarlo o, più probabilmente, considerandolo non rilevante ... scegliessero di non partecipare al voto" (Schmitter 2004)

"L'allargamento ad Est ha contribuito a mettere in luce le profonde differenze che caratterizzano l'UE facendo della questione della diversità una nuova e del tutto specifica sfida per l'Unione" (Amato e Batt 1999).

"Managing a deep diversity is a key challenge to the Union's distinctive form of governance. Diversity in Europe is complex and multifaced, manifesting itself in forms of economic management and levels of economic development, in the organisation of welfare, in political organisation and state tradition, in language, religious affiliation, mores and customs... members states are characterised by very diverse attitudes to the process of integration itself. The constitutional institutional and policy compromise that characterise the Union highlight the absence of agreed framework or model for the European project. Managing diversity was relatively easy in the Union of six ... Each successive

---

<sup>3</sup> Rimandiamo, indicativamente, ai lavori qui di seguito citati di Risse (2005), Borzel (2005), Zielonka (2003), Schimmelfennig (2003a e 2003b), Begg et al. (2003).

enlargement has exacerbated the degree of diversity..." (Laffan et al. 2000, 88-89).

"Il testo di quella che dovrebbe diventare la Costituzione Europea è sostanzialmente una versione consolidata dei precedenti trattati. Il riferimento al termine costituzione non è che un *trompe d'oeil*, visto che essa sarà discussa secondo modalità vecchio-stile... ed entrerà in vigore solo dopo la ratifica degli stati, stati già membri e nuovi entranti. Gli stati, e non i cittadini, rimangono i fautori dei trattati". (Dehousse 2003, 4-5).

Queste citazioni risultano particolarmente significative per l'avvio della nostra riflessione sia perché sono espresse da studiosi che da tempo contribuiscono al dibattito teorico, sia infine perché sono emblematiche degli aspetti più problematici che l'impasse dell'integrazione ha fatto emergere e che il dibattito scientifico ha affrontato, ma non ancora sistematizzato dal punto di vista analitico e teorico<sup>4</sup>. Si tratta di citazioni infine che, seppure precedenti al verificarsi dell'interruzione del processo di ratifica del Trattato Costituzionale (referendum popolare in Francia e in Olanda), al mancato e ancora difficile accordo sulle prospettive finanziarie 2007-2013 (Consiglio Europeo da metà giugno a dicembre 2005), al difficile avvio dei negoziati di adesione con la Turchia (ottobre 2005) prefigurano tali sviluppi negativi.

Possiamo dire che allargamento, approfondimento e costituzionalizzazione – pur non essendo dimensioni del tutto nuove del processo di integrazione europea – solamente oggi ci appaiono come dei *puzzle*, perché in quest'ultimo decennio hanno assunto una salienza tale da renderli oggetto dell'attenzione di scienziati, politici e opinione pubblica; la loro complessità consiste innanzitutto nel fatto che risultano di difficile definizione e comprensione, tanto da essere percepiti e rappresentati al contempo come delle opportunità, delle sfide, delle minacce (e la progressione in negativo dei termini utilizzati non è casuale) per la tenuta dell'Unione Europea.

Nei primi anni del nuovo millennio, nel breve volgere di qualche mese, sembrano consumarsi le opportunità per trasformare alcuni momenti critici dell'integrazione europea in quelle che alcuni (Zito 1995, 2001; Laffan et al. 2000) definiscono *critical junctures*, ovvero finestre di opportunità che nascono dall'accavallarsi problematico di una serie di questioni e che non possono essere risolte se non attraverso il cambiamento, l'innovazione nei modi di concepire e di affrontare le stesse.

## 2. I termini essenziali delle sfide empiriche

Data per scontata la rilevanza delle teorie dell'integrazione europea anche al di là del dibattito scientifico, laddove esse servono a guidare ed informare atteggiamenti e comportamenti degli attori del processo stesso, qui proviamo ad evidenziare quegli aspetti trascurati o poco trattati dalle teorie e che sembrano imporsi come chiavi di lettura

---

<sup>4</sup> Naturalmente - al di là di queste poche citazioni - si fa riferimento ad una mole consistente di lavori che dalla fine degli anni '90 ad oggi ha percepito alcune tematiche nuove come rilevanti per il processo d'integrazione europea e per il dibattito teorico, evidenziandone, seppure non sempre con chiarezza analitica e tanto meno consapevolezza teorica le più evidenti contraddizioni empiriche e teoretiche dell'integrazione stessa. Per dare conto del dibattito e della molteplicità di contributi prodotti in questo periodo ci limitiamo a segnalare i siti on line (per tutti <http://eiop.or.at>, <http://aei.pitt.edu/> e le riviste "Journal of Common Market Studies", "Journal of European Public Policy"). I numeri recenti (primavera estate 2005) di queste due riviste infatti stanno ospitando un dibattito teorico molto approfondito.

importanti<sup>5</sup> per comprendere appunto il verificarsi di un allargamento ad Est che pochi avrebbero voluto, la prosecuzione di un seppure confuso e altalenante approfondimento e la forte tenuta di una costituzionalizzazione ancora priva del suo momento più alto e per alcuni basilare (la costituzione).

L'ipotesi di questo contributo è che oggi allargamento, approfondimento e costituzionalizzazione pongano delle sfide che le teorie dell'integrazione europea non riescono a cogliere appieno, trascurando il peso di fattori che sono da sempre importanti nel processo di integrazione, ma che solo oggi si rivelano in tutta la loro centralità. Si tratta di fattori che non sono del tutto estranei a variabili, il più delle volte intervenienti, che già alcuni approcci e teorie hanno considerato<sup>6</sup>, ma non come determinanti e causali del processo stesso, dei suoi rallentamenti e delle sue accelerazioni; riferimenti significativi mancano tanto più negli studi che si sono concentrati sugli esiti dell'integrazione osservando la costruzione di un sistema ibrido di organizzazione internazionale e/o sovranazionale (neo-federalismo); sulle modalità specifiche attraverso le quali ciò è andato realizzandosi, dando vita a un sistema del tutto peculiare di *governance* (MLG); sulla varianza di meccanismi e procedure di *decision making* nei diversi settori di *policy*, sulla differenziazione dei metodi che caratterizzano i tre pilastri dell'UE; o infine sull'impatto, né lineare né omogeneo, prodotto sulle dinamiche di *politics* e di *policy* degli stati nazionali (europeizzazione)<sup>7</sup>.

Riteniamo di poter riportare quei fattori entro tre grandi questioni, dibattute solo tangenzialmente nel dibattito teorico sull'integrazione<sup>8</sup>, ma che sembrano fornire plausibili comprensioni e interpretazioni in merito a cause e dinamiche di allargamento, approfondimento e costituzionalizzazione. Le tre questioni sono quelle:

- a) dell'identità collettiva europea; esiste, non esiste, che significati assume e come si è costruita; del ruolo che essa ha avuto ed ha nel condizionare – in positivo e in negativo (laddove assente o troppo debole) – il processo d'integrazione; nonché dei confini territoriali e funzionali, ma anche culturali e valoriali dell'UE; entrambe ci paiono questioni cruciali per la comprensione dell'allargamento;
- b) della diversità, variamente intesa come difficile coesistenza di interessi nazionali divergenti, di culture politiche e lingue, di un gran numero di Stati Membri (SM), che presentano modelli economici e sociali diversi, livelli di sviluppo estremamente differenziati; di modelli di *policy* e paradigmi solo parzialmente conciliabili; ma anche - nel sistema di *governance* europea - di procedure, regole, dinamiche politico-decisionali e partecipative, modalità di implementazione del tutto diverse; è la sfida dell'approfondimento dell'integrazione che in luogo della convergenza e dell'omogeneità ha prodotto (o riprodotto?) un'elevata varietà di percorsi nell'europeizzazione, ha dato vita a metodi nuovi, cooperazioni rafforzate, velocità variabili e tante difficoltà di funzionamento per un'Unione Europea a 25.

<sup>5</sup> Se non come delle variabili esplicative vere e proprie, ma questa è un'ipotesi che non può trovare conferma nell'economia di un breve saggio e richiederebbe, richiederà ben altro impegno futuro.

<sup>6</sup> Non crediamo di cadere in contraddizione nel sostenere che tali aspetti non sono del tutto nuovi nel dibattito teorico, ma che sono stati trascurati o considerati poco rilevanti per le analisi e le ipotesi esplicative sviluppate.

<sup>7</sup> Il volume di Wiener e Diez (2004) già citato, così come quello di Dobson e Follesdal (2005), ma anche alcuni *special issues* delle riviste citate nelle note precedenti, o i numerosi papers online forniscono i termini più aggiornati e completi del dibattito e rassegne complete e ragionate della letteratura teorica.

<sup>8</sup> E' il dibattito teorico che vede le grandi teorie come protagoniste e gli approcci analitici sopra ricordati; fanno eccezione alcune proposte fino ad oggi minoritarie – come il neo-istituzionalismo sociologico e il costruttivismo, la discursive theory, compresa la chiave di lettura habermasiana – ma che offrono promettenti prospettive interpretative, specie se considerate complementari e non sostitutive rispetto alle altre.

- c) del modello di *governance*, dell'assetto istituzionale e della sua forma ultima, del livello e delle modalità formali e informali di partecipazione, del tipo di democrazia di cui gli europei intendono farsi artefici, per il tramite delle decisioni dei loro governanti, ma anche direttamente avvalendosi dei numerosi e vari strumenti a disposizione; è la sfida di un processo di costituzionalizzazione ad uno stadio ormai molto avanzato, cui manca il momento costituente, e attorno al quale il discorso pubblico ancora fatica a svilupparsi e a trovare alcuni punti fermi.

Proporsi di cogliere e sistematizzare analiticamente queste dimensioni rilevanti e problematiche del processo di integrazione per come esse si sono empiricamente poste in concomitanza con l'allargamento ad Est e con l'accelerazione che approfondimento e costituzionalizzazione hanno registrato nell'ultimo quindicennio non è, però, cosa semplice; vuoi perché, come si è detto sopra, hanno acquisito al contempo salienza e complessità, vuoi perché si sono presentate negli anni '90 strettamente interrelate; infine perché, appunto, teorie ed approcci non hanno saputo "spacchettarle", rendendole comprensibili e trattabili ai *policy makers* (cfr. Begg et al. 2003, il cui titolo significativo è: *Reassessing the Fundamentals*).

Chiariamo meglio: l'allargamento ha posto il problema dell'identità allorché si sono dovute spiegare - da parte degli studiosi - e legittimare - da parte dei governi nazionali - le ragioni dell'allargamento; ma l'allargamento ad Est ha posto con forza anche il problema dei confini, con la fine dell'Europa Orientale (Friis e Murphy 2000; Bianchini 2004), del numero e di quali paesi ancora potrebbero chiedere la *membership*; l'avvio dei negoziati di adesione con la Turchia, nel dicembre del 2004, se sul momento non ha sollevato obiezioni, a pochi mesi di distanza, impone la definizione più chiara dei confini dell'UE e dell'Europa, attraverso non tanto l'individuazione dei requisiti e dei criteri che eventuali altri aspiranti membri dell'UE dovranno osservare per chiedere l'adesione (ciò è stato già fatto a Copenaghen), quanto attraverso l'esplicitazione di ciò che è l'Unione Europea oggi, delle finalità, dei principi e delle regole costitutive del progetto europeo.

Il problema dei confini si pone dunque in termini di confini ideali-culturali e territoriali, e va però ad innestarsi su quello dei confini funzionali altrettanto mobili ed instabili (Schmitter 2003); altresì, questo pone in discussione l'assetto istituzionale e quello della divisione (condivisione e sovrapposizione) dei poteri, l'ampliamento degli ambiti di competenze e la variabilità di assetti istituzionali e di *policy* che possono scaturire dal principio di sussidiarietà, flessibilità, dai meccanismi procedurali delle cooperazioni rafforzate, della geometria variabile, della coesistenza dei metodi comunitari, intergovernativi e del metodo aperto di coordinamento.

Il problema della differenziazione, può essere posto in negativo ed in positivo; quanta diversità e quale diversità è sostenibile per l'Unione Europea; in assenza di un progetto unificante è possibile tenere tutto insieme? E qual è l'utilità di un progetto unificante? E' fuori di dubbio che l'UE non abbia un progetto condiviso e unificante sulle sue finalità e sull'assetto politico-istituzionale (Laffan et al. 2000); se mai l'ha avuto in passato, si è trattato di progetti "intermedi" (Comunità del Carbone e dell'Acciaio-CECA, Politica Agricola Comune-PAC, Mercato Unico, Unione Monetaria-UEM, coesione economico-sociale); per alcuni non è nemmeno auspicabile l'emergere di un progetto unificante: tanta e tale ormai la diversità di interessi, di modelli di *policy* e di sistemi di *politics* che la *reductio ad unum* è strada non più percorribile<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ciò è evidente sia che guardiamo ai modelli sociali, a modelli economici, politici e costituzionali che vedono schierati gruppi o singoli stati membri, élites nazionali o istituzioni sovranazionali.

Il tentativo perseguito con la Costituzione rischia di rivelarsi un *boomerang*, infatti, e il processo di *constitution-building* invece che far avanzare il processo di integrazione potrebbe produrre esiti negativi dal punto di vista dell'identità collettiva europea e in termini di tenuta del sistema di *governance* (Hungdah Su 2004). In questo sta anche il paradosso di una costituzione che potrebbe mettere a rischio un processo di costituzionalizzazione avviatosi in passato in forza dell'effetto costitutivo delle leggi comunitarie sulla formazione delle identità e delle preferenze dei suoi attori, insomma della forza unificante dell' *acquis communautaire* (Borzel 2005, 218; Begg et al. 2003)

Procederemo quindi nel modo seguente: cercheremo di connotare le questioni dell'identità, dei confini, della diversità-differenziazione, della natura ultima dell'UE in termini generali per poi cercare di verificare se e come, in che termini, esse siano esplose con l'allargamento ad Est, con l'approfondimento e la costituzionalizzazione.

### 3. Ha senso parlare di identità europea?

Secondo Green (2000, 292) il presente dell'Europa è a rischio se l'identità europea non si sviluppa<sup>10</sup>. Ma come impostare la questione dell'identità europea e come definirla? Se è fuor di dubbio che l'UE sia ben più di una *policy making arena* e che da tempo la letteratura, ma anche i cittadini ormai, si interrogano sulla natura della *polity* emersa e ancora in corso di consolidamento (Laffan et al. 2000), essa di certo non sembra voler assumere le forme dello stato e non presenta ancora i requisiti di un sistema politico maturo, quindi ogni definizione di identità collettiva dovrà partire da questo<sup>11</sup>.

Secondo Slater (1994, 155) la costruzione di una comunità politica significa creare un senso di appartenenza e di solidarietà fra le popolazioni di una data regione. Ed è quel senso di solidarietà che dà legittimità alle istituzioni di quella comunità. Una comunità politica efficace abbisogna del sostegno sia dei cittadini sia delle sue élites. Nel caso dell'UE, la mancanza di un coinvolgimento popolare (*public commitment*) rappresenta un rischio per l'esistenza dell'Unione stessa. Questo è stato vero in passato e questo è ancora più vero nel presente, con la cruciale differenza che tale rischio è stato efficacemente tenuto sotto controllo fino agli anni 2000, fino a quando cioè all'identità collettiva sono stati trovati degli efficaci surrogati, cioè una diffusa condivisione degli obiettivi e dei significati di quelli che abbiamo definito progetti intermedi: la finalità della pacificazione in Europa dopo le guerre mondiali, il progetto del mercato comune, il mercato unico e la coesione economico-sociale; si è trattato di progetti perseguiti e realizzati sulla base di un consenso pieno ed esplicito – costruttivo, se vogliamo, degli atteggiamenti e delle aspettative dei gruppi coinvolti, degli operatori economici, in certa misura dei cittadini europei nel loro insieme – dei governi nazionali, delle élites politiche ed economiche, delle istituzioni sovranazionali che hanno dato forma e operatività agli stessi<sup>12</sup>. Consenso

<sup>10</sup> Nel passato il processo d'integrazione ha beneficiato di un contesto favorevole di stabilità pace e prosperità economica, mentre il ruolo cruciale che l'identità apporta al funzionamento e alla tenuta di un sistema politico si manifesta nei momenti di crisi, depressione economica, di conflitti interni od esterni, quando insomma la percezione dei benefici dell'appartenenza diventa flebile.

<sup>11</sup> Dagli anni '50 il processo di integrazione ha mutato la sua natura e le dinamiche salienti: benché non vi sia consenso sul tipo di *polity* emersa e ancora in corso di consolidamento, non vi è dubbio che l'UE è ormai ben più che una "*policy making arena*"; benché non vi sia un'idea condivisa sulla natura e sugli obiettivi di questo nuovo e originale spazio politico, è indubbio che esso non è riducibile ad un tipo di organizzazione internazionale (Laffan et al. 2000, 71).

<sup>12</sup> Da questo punto di vista, ciò che rileva è che preferenze nazionali, interessi particolari, obiettivi degli attori sopranazionali sino risultati sostanzialmente coincidenti e che l'opinione dei cittadini dei vari stati membri sia

diffuso e legittimità sono invece venute a mancare come atteggiamenti prevalenti a partire dal 1992 e con maggiore evidenza a cavallo del XX secolo. Dove ricercare dunque il punto di non ritorno? Che cosa ha reso sempre più sentito il bisogno di trasparenza e di legittimità democratica del sistema di *governance* europeo, nonostante chiari e numerosi siano stati gli aggiustamenti istituzionali (il processo di co-decisione, ad esempio) atti a favorirle? Quali sono le ragioni che stanno dietro il dilagante euroscetticismo, la sfiducia, il ritiro della tacita delega ai governanti che decidono per noi a Bruxelles?

A rispondere a queste domande forse ci aiuta una seconda definizione molto lucida di ciò che è in nuce e potenzialmente l'identità europea - e di ciò che essa non potrà mai essere: "l'identità europea consiste invece nell'atteggiamento mentale (una volta che esso venga fatto proprio dai cittadini europei) di trovare nello stesso tempo sensato, convincente e vincolante un insieme coerente di valori civili e politici, di principi morali e giuridici e di finalità generali che, in qualità di cittadini europei, siamo inclini a considerare come nostri... Qualcosa insomma che ci faccia sentire *we the people ... of Europe*". (Cerruti 2003, 132). Essa dunque non è l'identità di gruppo etnico o religioso, perché l'UE non è un gruppo coeso né una comunità religiosa; non potrà essere identità culturale fatta di memorie, immaginari e tradizioni condivise essendo che la molteplicità dell'Europa - citando Gadamer - è un valore che si vuole mantenere e non negare. Trattandosi di un'identità politica che deve sopravvivere senza identità culturale, essa non può che essere costruita giorno dopo giorno: citando Ernst Renan (1882) Cerruti scrive che questa identità politica è un plebiscito di tutti i giorni, e non bastano i grandi eventi - come la Costituzione - a riprodurla e mantenerla in vita.

In linea con questa impostazione si pone l'ampia riflessione di Habermas che dalla teoria comunicativa ha tratto una serie di spunti di riflessione particolarmente adeguati a comprendere alcune logiche dell'integrazione europea: il processo di unificazione europea è bloccato oggi proprio dall'assenza di una identità europea, ovvero dalla incapacità delle élites politiche di passare dalle dinamiche intergovernative che hanno tradizionalmente informato il processo ad "una integrazione *normativa* dei cittadini, che sarebbe l'unica a rendere possibile la formulazione di indirizzi comuni al di là delle barriere nazionali." (Habermas 2005, 54).

Vediamo bene come queste concezioni dell'identità europea vadano oltre il trasferimento di lealtà che i neo-funzionalisti già avevano riconosciuto come uno dei fattori qualificanti il processo d'integrazione europea, trattandosi di qualcosa che non capita come conseguenza di azioni strategiche di cooperazione, né di consuetudine a cooperare, ma va costruita, riprodotta e mantenuta in vita e - possiamo aggiungere - senza negare le identità nazionali, anzi muovendo da quelle.

Quando si può parlare di identità collettiva europea? Quando gli europei sentono che quei valori e quei principi non possono ormai affermarsi che grazie alle istituzioni politiche comuni e quando si costruiscono o si consolidano istituzioni e si dà vita a politiche che diano forma sostanza e continuità a quei valori. Qualche esempio? La PAC per decenni, proseguendo politiche domestiche di sostegno all'agricoltura e agli agricoltori ha istituzionalizzato a livello comunitario un paradigma di *policy* che incarnava interessi certo (quelli degli agricoltori e delle loro forti organizzazioni, dei ministri dell'agricoltura e di alcuni governi nazionali in particolare), ma anche valori

---

stata in sintonia con essi; conta meno che a dare il via siano stati gli interessi nazionali e le conseguenti strategie negoziali dei rispettivi governi (letture intergovernative) piuttosto che le capacità imprenditoriali di Commissione e Corte di Giustizia, ed il ruolo a loro sostegno di gruppi organizzati a livello europeo (lettura neo-funzionalista).

condivisi e sentiti come rilevanti dall'insieme dei cittadini europei fossero essi francesi, tedeschi, olandesi o italiani. Le origini di una politica ambientale europea sappiamo che non vanno ricercate nei trattati, così come il suo consolidamento e il suo ergersi a politica trasversale sulla base di principi (sviluppo sostenibile) che vanno a informare scelte e decisioni assunte in altri settori di *policy* che hanno trovato fondamento e forza anche nel valore condiviso della protezione ambientale.

Infine, a che cosa serve, l'identità politica europea se essa non potrà mai essere il sostituto di quelle nazionali? Prioritariamente a legittimare le scelte, le decisioni, i progetti che l'Unione Europea promuove, giorno dopo giorno, senza essere una *polity* democratica. Qui si pone il nesso cruciale fra identità-legittimità e legittimità-legittimità democratica. Si tratta insomma di chiedersi se è possibile legittimare scelte, leggi ed azioni senza il gioco democratico (Scharpf 1996), renderle accettabili e vincolanti senza procedure democratiche della rappresentanza, facendole sentire però in linea con principi e valori condivisi, con il percorso dell'integrazione europea già compiuto, con il progetto europeo per come gli europei l'hanno vissuto fino ad oggi sentendosi *we the people...of Europe*.

Nello stesso senso anche Habermas sottolinea come il passaggio da parte degli stati membri da una politica che non sia solo rimozione di ostacoli alla concorrenza ad una politica creativa (integrazione positiva) non possa che fare affidamento sulle motivazioni e sulle attitudini dei cittadini (Habermas 2005, 23): l'identità europea è allora consapevolezza di un destino politico comune ed è ciò che trattiene le minoranze sconfitte dall'ostruzionismo contro il volere di una maggioranza (*ibidem*).

Gli studiosi in realtà hanno trascurato per lungo tempo di evidenziare il peso di questa variabile e di rispondere anche ad un'altra domanda cruciale, ovvero come si costruisce l'identità europea e perché tale identità che comunque è stata attiva nel passato - nel momento in cui già la costruzione della CECA nel 1951 era una risposta simbolica e pragmatica insieme all'esigenza condivisa di porre fine alle guerre, di perseguire obiettivi di pace e di prosperità - oggi è latitante o mostra i segni della consunzione?

La costruzione di un'identità europea ha seguito e forse anche in futuro dovrà seguire percorsi diversi da quello costituzionale, perché nemmeno in prospettiva si evince la possibilità di costruire uno stato o un super-stato, perché non ci sarà mai un popolo europeo romanticamente inteso che ad una identità condivisa potrà dare vita<sup>13</sup>, perché - come molti hanno evidenziato - per l'integrazione europea non vi è un momento fondante, ma vi sono tanti momenti costitutivi. Il processo di socializzazione attraverso cui gli attori fanno propri valori e norme non è un processo lineare e continuo - come aveva ipotizzato Haas (1958, 1964) - né sembra dettato da logiche d'azione solamente strumentali, o ritenute appropriate (Laffan et al. 2000, Parsons 2002, Risse 2005<sup>14</sup>).

L'identità europea sembra delinarsi piuttosto come la costruzione discorsiva, giorno dopo giorno e sulla base di argomentazioni che si informano a quei valori e principi delle ragioni che tengono insieme gli europei come "*we the people*"; è quel *working agreement* (Eriksen 2003) che non è dato una volta per tutte, che non produce automaticamente disegni istituzionali e politiche vincenti, ma su cui è stato possibile costruire politiche comuni, forme diverse di coordinamento delle politiche nazionali, istituzioni sovranazionali e procedure più o meno flessibili per la decisione e l'attuazione di quelle

<sup>13</sup> Ma questa non è la causa - come sostiene Cerruti (2003, 139) - che rende debole l'identità europea.

<sup>14</sup> Risse sottolinea come il trasferimento di lealtà non segue la logica materiale dei benefici ricevuti - in tal caso gli agricoltori sarebbero fra i massimi sostenitori dell'integrazione, il che non è - che mostra i suoi limiti laddove risulta processo solo elitario, e che si sviluppa e ha luogo non solo e non tanto attraverso processi transnazionali; è infatti alle arene domestiche che bisogna guardare per vedere come l'identità europea viene costruita gradualmente e sia embedded nelle identità nazionali (da qui il "*marble cake model*") (2005, 305).

politiche<sup>15</sup>, riconoscendo l'impossibilità di farlo ciascuno per sé e ritenendo l'Unione (le sue istituzioni, il metodo comunitario, l'emanazione della Carta dei diritti sociali, il metodo di coordinamento aperto e le modalità negoziali e decisionali) il tramite più adeguato a realizzarle (Habermas 1996; Eriksen e Fossum 2000; Sedelmeier 2000)<sup>16</sup>.

Quindi, perché si giunga ad una costruzione discorsiva della realtà - come evidenzia Sedelmeier - e la condivisione di principi e valori dia vita a un'identità collettiva è necessario che tali valori e principi siano sentiti ("*held*") come comuni. Non solo, ma il comune sentirsi *we the people of Europe* non è ancora sufficiente per dare vita ad azioni e comportamenti congruenti, se tale identità collettiva non diventa una caratteristica rilevante del discorso pubblico o non viene iscritta in regole e istituzioni anche formali Sedelmeier (2000,170)<sup>17</sup>.

Se ciò sia avvenuto nella storia dell'integrazione europea è appunto questione su cui le teorie si sono poco interrogate e su cui oggi è necessario soffermarsi per comprendere e spiegare quanto i preamboli dei trattati di Maastricht e Amsterdam, i criteri di Copenaghen, la Carta dei diritti fondamentali, Schengen, direttive sulla parità di genere e sulla tutela ambientale, Libro bianco e regolamenti sulla sicurezza alimentare e il principio di precauzione, Libro verde sull'immigrazione, ed altro ancora, siano parte di un discorso pubblico sul significato della politica e delle politiche europee.

### 3.1. Le debolezze teoriche

Identità europea e dibattito teorico è binomio che non ha avuto molto successo, come risulta dal recente contributo di Risse (2005), che ripercorre i termini del dibattito mettendo in luce come neo-funzionalismo e costruttivismo siano gli unici approcci ad avere affrontato la questione, l'uno come esito di *spill over* politico di un processo di integrazione economica, attraverso la *shift of loyalty* (Haas 1958); l'altro come determinante del processo di integrazione essendo le norme, i valori e le idee a definire le mappe cognitive e comportamentali degli attori che operano nell'ambito di istituzioni che da quelli stessi principi e valori sono nate.

Risse (2005) evidenzia come Haas già nel 1958 si fosse posto la questione in termini di trasferimento di lealtà e di costruzione dell'identità europea come *multiple loyalties* identificando i diversi meccanismi di socializzazione che stavano alle sue origini, trattata come variabile dipendente e non condizione necessaria per l'integrazione; ma Haas non si

---

<sup>15</sup> Dalla PAC, al mercato unico, e all'UM; dalla politica di coesione alla politica sociale e ambientale, alle strategie di coordinamento aperto per l'occupazione e l'immigrazione; fino al pilastro intergovernativo della PESC. Metodo comunitario e metodo intergovernativo, strategia di coordinamento aperto, hard law, soft law e package deals sono sul fronte delle procedure quelle già consolidate; cooperazioni rafforzate e geometria flessibile, da un lato e sussidiarietà, commistione di poteri e di competenze fra stati membri e istituzioni europee, fra istituzioni europee, da un altro lato sono i termini essenziali e in continuo mutamento di questa flessibilità. Peterson e Bomberg (1999); Wallace e Wallace (2000); Nugent (2003); Peterson e Shackelton (2002) sono solo i libri di testo cui ci sentiamo di rimandare per una visione generale.

<sup>16</sup> Difficile negare che nella storia dell'integrazione non siano rinvenibili i segni di tutto ciò, che anche la CECA e la CEE siano nate sulla base di idee condivise dalle élites, ma radicate nei cittadini francesi, italiani, tedeschi, di allora, per le quali la costruzione della pace nell'Europa degli anni '50 fosse necessaria inevitabile irrinunciabile e potesse avvenire nel modo in cui è avvenuta attraverso l'integrazione economica il mercato comune e l'unione doganale, la PAC e poco altro.

<sup>17</sup> Premesse analitiche per comprendere l'impatto dell'identità sulla politica di allargamento ad est sono esplicitate distinguendo fra *shared and collective identities, constitutive and regulative effects of norms and identity, internalization of norms and norm conforming behavior*, e come conseguenza l'importanza dell'azione di attori (*advocates for the policy*). (Sedelmeier 2000, 170).

è occupato più della questione essendo la teoria neo-funzionalista fagocitata dal confronto durata per decenni con l'intergovernativismo (IG) e solo negli anni '90 ricerche empiriche rigorose e l'apporto di nuovi approcci teorici hanno riportato il tema al centro dell'attenzione (Green 2000, Christiansen et al 2001; si veda anche Haas 2001 e 2004 e Rosamond 2005).

Se il neo-funzionalismo ha per decenni trascurato l'argomento, il filone dell'IG (anche nella versione *liberal* del più recente Moravcsik) l'ha negato nelle sue premesse teoriche<sup>18</sup>. Secondo Risse, pure nell'approccio della MLG la questione del trasferimento di lealtà nell'arena europea e dell'identità collettiva è stato perso come oggetto di studio (2005, 296); ciò è in buona parte vero, visto che tale approccio ben poco si è occupato di indagare, almeno a livello macro, le motivazioni e le ragioni fondanti del processo d'integrazione europea<sup>19</sup>; per gli studiosi della MLG l'integrazione è un processo che procede anche in assenza di tale trasferimento dal livello domestico a quello sovranazionale e l'identità collettiva viene surrogata da quelle che sono le logiche costitutive e di funzionamento delle dinamiche di coordinamento non gerarchico, formali e informali, di cui la MLG europea si sostanzia e che sono di riferimento anche ideazionale per gli attori che ne fanno parte<sup>20</sup>.

Il modello di identità europea che alla fine Risse ci propone si richiama alla *multiple loyalties* di Haas e assume i contorni di una "*marble cake*" ovvero di un'identità collettiva europea che si sostanzia di caratteri propri e di elementi nazionali, che si costruisce diversamente nelle arene domestiche sulla base di discorsi politici che variano al variare anche delle maggioranze partitiche, della storia costituzionale e istituzionale (e gli esempi di Spagna e Portogallo sono particolarmente significativi; così come lo sono quelli di Germania e Francia in relazione al come l'identità nazionale si è definita o ridefinita o non ridefinita a seguito della *membership* europea); identità che si sostanzia anche dell'apporto delle leggi comunitarie, del ruolo svolto dalle istituzioni sopranazionali, delle *legacies* prodotte da politiche comuni come quella agricola, commerciale, ambientale, di coesione, ecc. Il *marble cake model*<sup>21</sup> rende plausibile l'ipotesi del formarsi di una identità europea multipla, per il fatto che essere membri dell'UE può implicare un cambiamento dell'identità nazionale, ma con esiti differenziati e disomogenei da caso a caso, e con simile effetto dal punto di vista dell'identità europea che si va costruendo. "Europe and EU become enmeshed with given national identities leading to rather diverging identity outcomes." (Risse 2005, 296). Anche Vivien Schmidt sottolinea come l'identità europea non possa che presentarsi come composita e ciò è non solo perché gli europei si identificano meno con l'Europa che con il proprio paese o la propria comunità locale. "It is also because they imagine Europe through a plurality of national lenses" (Schmidt 2004, 3).

Anche Caporaso (1996), ipotizzando un'evoluzione dell'UE verso la forma del tutto nuova dello "stato post moderno", prefigurava l'emergere di un'Unione post-nazionale, dove l'Europa sarebbe né la negazione né una stortura di un comunità politica ma "*the*

<sup>18</sup> Risse sottolinea come vi sia più di un punto comune fra le due teorie circa le determinanti (*from domestic bottom up*) del processo di integrazione condividendo "*a shared soft rationalist ontology*", pur dividendosi poi circa il processo (Risse 2005, 295).

<sup>19</sup> Risse stesso però cita il lavoro di Hooghe e Marks del 2004, riportando la seguente citazione: "*identity is a stronger predictor for support of European integration than economic rationality*".

<sup>20</sup> Su questo punto - particolarmente importante - la questione andrebbe approfondita maggiormente riflettendo criticamente sul contributo apportato da questo approccio allo studio dell'integrazione anche dal punto di vista teorico.

<sup>21</sup> Scartando quello della "Russian Matruska Doll", il modello della torta può assumere significati diversi per le diverse comunità nazionali e locali.

*harbinger of a world*" in cui le identità sono multiple, e contestualizzate, mutevoli e instabili, contingentemente razionali, ma "*values-driven and drained of emotional content*". In tal modo, l'Europa può diventare modello per altre *polity* post-moderne, specie con il ricambio generazionale di cittadini ed élites che hanno vissuto all'ombra del nazionalismo.

#### 4. La questione dei confini dell'Europa e dell'UE fra diversità e differenziazione

Se la questione dell'identità occupa una posizione di rispetto nel dibattito più recente, il problema dei confini europei si è posto solo recentissimamente e non ha attirato l'attenzione di molti studiosi. Il saggio di Smith (1996) è forse il primo contributo che affronta sistematicamente la questione distinguendo analiticamente fra confini istituzionali, legali, transnazionali, geopolitici e politico-culturali. I confini istituzionali sono quelli che segnano una linea di divisione fra chi partecipa a pieno titolo al *decision-making* europeo e chi invece non ha titolo per farlo; si tratta di un confine rigido, dal momento che solo gli stati membri e le istituzioni europee hanno voce e diritto di voto nelle negoziazioni. Lo spostamento di questi confini consente l'allargamento a nuovi stati membri. Il confine legale riguarda il *corpus* giuridico comunitario e il suo ambito di applicazione; diversamente da quello istituzionale non coincide pienamente con il territorio dell'Unione, perché alcune norme hanno valenza anche esterna e perché esse possono ispirare stati o organizzazioni non membri dell'UE. Interpretando in modo estensivo il pensiero di Smith, potremmo dire che i confini transnazionali sono definiti, non uniformemente, dai regimi che regolano l'accesso e l'interscambio di merci, persone e servizi con l'esterno, che danno vita a forme di cooperazione che superano i confini dell'Unione e che risultano flessibili e mutevoli nei diversi ambiti d'azione (cooperazione e sviluppo, programmi di ricerca, ambiente, commercio mondiale). I confini geo-politici sono identificati come quelli dettati dall'ordine mondiale vigente - guerra fredda e fine della divisione in blocchi - e su questi l'UE ha limitate capacità di intervento, ma in nuce identificano gli *insider* (anche solo potenziali) e gli *outsider*. Infine i confini politici e culturali si riferiscono ai valori democratici e ai principi che sono costitutivi della *membership* europea; nell'assenza o nell'inosservanza di questi gli stati non membri non possono ambire a diventarlo, e gli stati già membri rischiano di mettere a repentaglio la *membership*. Se interpretiamo correttamente Smith, sono i principi formalizzati nei Criteri di Copenaghen nel 1993, ma anche nell'*acquis communautaire* insieme a valori e idee condivise che dovrebbero connotare l'*europeaness*, le quali però ancora si presentano di difficile identificazione e che comunque rappresentano un aspetto cruciale dei confini politici in senso lato e culturali dell'Europa (non solo dell'UE).

La questione dei confini si presenta dunque composita, perché da un lato pone il problema dei limiti geografici, funzionali, politici e culturali - effettivi e potenziali, ben definiti e sfumati, in continuo movimento - entro i quali l'UE opera; da un altro, impone più o meno esplicitamente l'individuazione degli elementi che accomunano - e identificano - politicamente e ideal-culturalmente l'Unione distinguendola da ciò che non è ancora parte di essa e ciò che non potrà mai esserlo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> "The EU is and will continue to be characterized by shared sovereignty, variable boundaries, a composite identity, compound governance institutions, and fragmented democracy - in which legitimacy is as much if not more a problem at the national level than at the EU level." (Schmidt 2004, 3).

Pur facendo riferimento specificatamente ai confini territoriali, Schmitter infatti sottolinea che: "Fino a quando i confini dell'Europa non saranno definiti - fino a quando non sapremo con esattezza il numero, la varietà e la gamma dei candidati ammessi a essere membri dell'UE - sarà difficile prevedere quale tipo di sistema politico governerà questa regione ambigua del mondo." (Schmitter 2003, 66). Se siano proponibili forme di "quasi appartenenza" o soluzioni che consentano la combinazione di "appartenenze totali o parziali" (ibidem), è un poco difficile dirlo, anche perché ciò dipende dal significato che si intende attribuire al senso di appartenenza e all'identità europea; e dipende anche da quanta e quale differenziazione è tollerabile allo stato dell'approfondimento attuale<sup>23</sup>. In questo senso, la riflessione è legata al tipo di *polity* cui la continua riconfigurazione dei confini che si sta registrando nell'ultimo decennio e che si prospetta nell'immediata futuro potrebbe dare luogo. Schmitter (2003, 61) sottolinea anche le lacune che il dibattito teorico ha mostrato a fronte della questione: "...quello che né Mitrany né altri funzionalisti avevano immaginato è la possibilità non solo che possano variare gli ambiti funzionali, ma che possano variare tra i partecipanti definiti territorialmente, le basi di risorse, gli assetti di governo e i livelli di lealtà... e in realtà il processo d'integrazione originariamente è partito a sei e a sette e ciò avrebbe dovuto far riflettere; ma nemmeno successivamente, le esperienze del Sistema Monetario Europeo (SME), di Schengen e dell'euro, quindi la presenza di vari sottoinsiemi di stati membri che hanno deciso di stare per conto loro, sembra aver fruttato molto dal punto di vista teorico<sup>24</sup>.

Non del tutto diversamente pongono la questione Friis e Murphy legando la questione dei confini alla natura e caratteristiche della *governance* europea, utilizzando tale nesso causale per spiegare proprio il processo di allargamento ad Est, ma senza fermarsi ad esso<sup>25</sup>; la strisciante dinamica dello spostamento dei confini continua a spingere l'UE verso un progressivo coinvolgimento di un numero sempre più ampio e vario di paesi dell'Europa e delle aree confinanti (Friis e Murphy 2000, 188). La *governance* non è necessariamente legata al territorio e l'UE è stata in grado di sviluppare anche forme diverse (partenariati, Patto di Stabilità e quant'altro) da quelle della *membership*; il problema è che sono i confini a volte, ovvero il loro spostamento, a produrre diverse modalità di *governance* (divenendo variabile indipendente), spesso sulla base di effetti intenzionali e non intenzionali né previsti. Alla luce del processo di allargamento ad Est troppe e troppo ampie sembrano le divergenze fra i candidati e fra essi e gli stati membri, tanto che si auspica il ricorso ad altre strategie di *policy* per l'allargamento (specie nei confronti di paesi come la Russia, l'Ucraina e molti dei paesi euro-mediterranei del Nord Africa).

Le teorie dell'integrazione poco ci aiutano a riflettere e a comprendere il peso di quella che a volte assume i contorni di una variabile dipendente ed a volte diventa variabile

---

<sup>23</sup> La difficoltà analitica cui si accennava prima sta proprio in questo: nell'apparire le questioni affrontate così interrelate fra loro da rendere difficile la distinzione fra variabile dipendente o indipendente; ma qui si è solo voluto rendere esplicite le sfide ed i rischi che il processo di integrazione europea in presenza di fattori esogeni come l'allargamento ad Est (ammesso che si concordi con Schmitter, 2003, che appunto lo identifica come tale), fattori endogeni come l'approfondimento (per come definito analiticamente da Borzel 2005) e la costituzionalizzazione, ovvero la supremazia di un corpus ampio di norme di hard law e di soft law (acquis communautaire) che costituiscono al momento la base minima di coesistenza di tutti gli stati membri.

<sup>24</sup> Anche qui i fatti sono andati oltre la realtà (Green 2000), poiché dal rifiuto britannico di condividere la Carta Sociale nel 1989, i trattati, quindi gli stati membri nelle politiche costituzionali dell'UE hanno saputo trovare le soluzioni ed i meccanismi di funzionamento per consentire l'opt-outs, per conservare l'equilibrio fra poteri, per procedere nell'approfondimento.

<sup>25</sup> Gli autori infatti fanno riferimento alle relazioni con Russia e Ucraina, ai paesi mediterranei del Nord Africa, alla Turchia.

indipendente<sup>26</sup>; eppure è innegabile che ogni spostamento di confini (in particolare l'allargamento ad Est, ma anche la futura adesione della Turchia) modifica l'UE, ridefinendone natura e progetto, e facendo sì che anche le preferenze nazionali si ridefiniscano.

Non considerando l'UE uno stato o un sistema tendenzialmente avviato ad acquisire le caratteristiche distintive degli stati, l'intergovernativismo non si è posto il problema: i confini istituzionali, territoriali e funzionali sono quelli definiti dagli stati che scelgono di cooperare in determinati ambiti e con modalità che sono l'esito delle negoziazioni intergovernative che danno vita a trattati, direttive e quant'altro.

Gli studiosi che hanno fatto proprio l'approccio della MLG non si sono focalizzati sulla questione dei confini; del resto il presupposto è che attori e sfere di autorità siano variabili e sovrapposte; quindi i confini diventano una non-questione: una molteplicità di attori si attiva nei diversi *policy networks*; interdipendenza e diffusione del potere, così come la sovrapposizione di competenze connotano i rapporti fra attori sovranazionali, nazionali e subnazionali; la struttura del controllo politico varia tra le aree di policy (Marks et al. 1996; Marks 1999).

Se lo spostamento dei confini territoriali con l'allargamento ad Est in particolare pone la questione della diversità (Mair e Zielonka 2002), è l'approfondimento dell'integrazione a rendere problematica la differenziazione, benchè lo scopo dell'integrazione europea non sia mai stato quello dell'unità intesa come unificazione e omogeneizzazione<sup>27</sup>. Da sempre l'Unione Europea opera secondo modalità diverse in diverse aree funzionali e nei diversi ambiti territoriali (stati membri, ma anche regioni), con impatti del tutto differenziati dal punto di vista della lealtà e dei modi di fare effettivamente le politiche e, nonostante gli sforzi di alta e bassa ingegneria istituzionale, diversità e differenziazione rappresentano lo stato normale delle cose nell'UE (Mair e Zielonka 2002, 5).

“The process patterns and policy outcomes of Europeanization have not been uniform across the member states, and do not reflect either the well defined will of a «unified supranational actor» or a pervasive problem-solving rationality which imposes itself automatically as to increase the overall efficiency of European policy decision in the context of a transnational interdependence of policy problems. Instead, the political reality of European policy making is "messy" insofar as it is uneven across policy areas and member states, institutionally cumbersome, and subject to the dynamics of domestic politics, each with its own particular logic.” (Héritier et al. 2001, 2).

Negli anni '90, però, è la concomitanza di allargamento e approfondimento ad avere alterato il profilo dell'Unione Europea in misura significativa; tanto da porre il dubbio che “troppa Europa” - dal punto di vista degli ambiti funzionali, dei complessi meccanismi decisionali procedurali-burocratici, dei paesi e delle regioni che ne fanno parte - disegnata per tenere insieme tutto questo, possa ormai essere una delle cause di divisione (Vos et al. 2001). Per lungo tempo si è ritenuto che il processo di integrazione europea avrebbe portato le politiche di mercato e le politiche economiche degli stati

<sup>26</sup> E' variabile dipendente per le teorie intergovernative, laddove sono gli stati membri e i loro agenti a valutare costi e benefici dello spostamento dei confini e a decidere di conseguenza, sulla base delle preferenze nazionali date. Per i neo-funzionalisti sono i due meccanismi fondamentali dello spill-over e del trasferimento di lealtà degli attori economico-sociali ad espandere i confini dell'integrazione.

<sup>27</sup> Ancora prima di Amsterdam (cooperazioni rafforzate e geometria variabile) e dell'allargamento (differenziazione nell'integrazione e diversità storiche sociali e politiche); si ricordi la sentenza della Corte di giustizia sul caso Cassis de Dijon (1979) e tutto ciò che ne è conseguito.

membri se non verso l'omogeneizzazione almeno verso una convergenza dei modelli di riferimento e delle modalità di funzionamento; effetti di *spill-over*, poi, avrebbero contribuito a far convergere anche nuovi ambiti (politiche sociali, ambientali, culturali). Così non è stato, anzi; e una delle questioni che si pone oggi con maggiore forza – mettendo in discussione i presupposti e le fondamenta dell'integrazione europea per come si è realizzata da Roma fino a Nizza e oltre, dal mercato comune alla moneta unica – è proprio quella delle divergenze intese come difficile coesistenza di modelli di *policy* differenti, di interessi e obiettivi nazionali diversi, di modalità disomogenee nel tempo e nella strumentazione di realizzare le norme comunitarie, le politiche comuni decise nell'arena europea. La questione si è imposta all'attenzione dei *decision makers* europei già a Maastricht con il rifiuto dei britannici a condividere un'idea di politica sociale che non faceva (e non fa parte) della loro cultura né di paradigmi di *policy* vigenti in questo *domain*; si è riproposta in termini ancora più evidenti con l'avvio dell'UEM, quando sempre Gran Bretagna e Danimarca non hanno condiviso l'impostazione di politica economica e hanno optato per restare fuori dall'area dell'euro (*opt-outs* per la terza fase); è stata ribadita in seguito, dal Trattato di Amsterdam, quando alla possibilità di *opt-outs* hanno fatto ricorso Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca evitando di fare proprie le disposizioni riguardanti la libertà di circolazione delle persone nell'ambito di un'area comune di libertà, giustizia e sicurezza. Amsterdam e Nizza hanno in qualche modo affrontato e in certa misura risolto il problema della differenziazione coniugandolo nei termini della flessibilità e delle cooperazioni rafforzate (artt. 11 TEC e 40 e 43 TUE) riconoscendo agli stati membri, anche in assenza del consenso e della partecipazione di tutti, la possibilità di promuovere obiettivi, politiche azioni comuni (così come a ciascuno stato membro la possibilità di non parteciparvi).

L'ipotesi, simpaticamente espressa da Vos et al. (2001), è che in prospettiva vi sia il rischio di un'*European Union* che cresca come un'*European Onion*, ovvero che si vada verso una differenziazione organizzata che pregiudica la realizzazione degli obiettivi comuni essendo non comune l'applicazione di regole e leggi. Altri ipotizzano (si veda anche De Burca e Scott 2000) che la differenziazione intesa come l'opposto di uniformità se gestita con cura può rafforzare l'unità europea, sulla base del disaccoppiamento dei termini di uniformità e unità.

Il banco di prova più importante sarà sicuramente rappresentato da una serie di questioni che sta acquisendo notevole salienza ed ha a che fare con un possibile modello sociale europeo: quale tipo di *welfare state* l'UE dovrebbe promuovere? A quale modello nazionale vigente dovrebbe ispirarsi? E a che titolo l'UE dovrebbe promuoverne uno del tutto nuovo o a quelli ispirato? Le risposte non stanno né negli interessi degli stati a riformare i rispettivi modelli di *welfare*, né nel meccanismo dello *spill-over* che spinge ed amplia gli ambiti dell'integrazione. Le risposte sono tutte da costruire, ma "mettere fine alla babele delle soluzioni sociali diffuse negli stati dell'UE"<sup>28</sup> non sarà facile tenuto conto del fatto che la questione è gravida di tensioni (ideologiche e nazionali), e divide già da ora l'Est dall'Ovest dell'Europa, se è vero che per alcuni leaders dei nuovi stati membri si tratta di un non-problema, non avendo essi alcun modello da difendere e non avendo alcuna intenzione nel breve periodo di adottarne alcuno.

---

<sup>28</sup> Si veda l'articolo di Da Rold "Welfare, ora la convergenza" apparso su Il Sole 24 ore, sabato 5 novembre 2005, p.8.

## 5. Le sfide dell'allargamento a identità, confini e diversità

Nella letteratura teoricamente orientata (in realtà pochi studi a fronte di una mole consistente di lavori empirici, storico-ricostruttivi e descrittivi), è convinzione condivisa che i fattori che hanno determinato i tempi e l'ampiezza dell'allargamento ad Est non siano ascrivibili alle logiche realiste e delle razionalità strumentale (ed ai relativi modelli e teorie delle Relazioni Internazionali (RI) e della Politica Comparata), ma debbano essere riportati al peso esercitato da fattori non materiali e in specie all'identità collettiva che l'UE ha costruito in funzione della sua relazione con i paesi dell'Est Europa e alle norme regolative<sup>29</sup> che da essa sono derivate (Sedelmeier 2000, 166).

La questione dell'identità per come si è posta con l'allargamento sembra avere messo a nudo l'incapacità dell'UE di sviluppare e rafforzare la sua identità nei momenti critici, evidenziando quindi i limiti in quanto *polity* di questo sistema (Green 2000; ma si veda anche Risse 2005). Non solo, ma ha evidenziato i limiti esplicativi di teorie consolidate e di un dibattito in corso che coinvolge anche approcci nuovi (approcci neo-realisti e costruttivisti nelle RI) mettendo in luce un rapporto problematico e non sequenziale fra comportamenti e scelte ispirate da valori, comportamenti strategici e strumentali.

La logica che ha ispirato la scelta dell'allargamento ad Est non sarebbe quindi frutto di interazioni fra stati nazionali guidati dalla logica della consequenzialità dove essi sono attori razionali in grado di definire *a priori* le proprie preferenze; né sarebbe il risultato di una logica dell'appropriatezza, ovvero di un processo di costruzione delle preferenze da parte dei governi nazionali sulla base di aspettative circa il loro comportamento dettate da loro precedenti azioni, regole e norme e principi internalizzate dagli stessi in quanto membri di un'organizzazione o istituzione (March e Olsen 1989, Pierson 1998). Sarebbe piuttosto la logica della giustificazione, ovvero di azioni sociali ispirate e guidate da valori propri di una istituzione, che si attiva in quando è in gioco l'auto-percezione collettiva, ovvero la costruzione di un'identità collettiva (Piedrafita Tremosa 2005, 2). Ed è attraverso la costruzione discorsiva di argomentazioni che contribuiscono *in fieri* a definire le preferenze degli attori e le politiche conseguenti che opera la logica della giustificazione, laddove le scelte razionali di un attore sono anche quelle che appaiono in linea con norme e principi condivisi e che consentono di giustificare appunto le proprie azioni con argomentazioni considerate legittime dagli altri attori. Attori che cambiano preferenze modellando i comportamenti attraverso l'interazione comunicativa e coordinando i loro piani attraverso l'argomentazione al fine di raggiungere un accordo condiviso. Ma si badi bene, non si tratta di argomentazioni che valgono universalmente né devono far riferimento a convinzioni di fondo dei diversi attori: esse danno vita a un consenso limitato alla questione discussa e a *working agreements* (Eriksen 2003) e le argomentazioni usate devono essere in grado di mobilitare il supporto a loro sostegno (Sjursen 2002, 496). Infatti, raggiungere un'elevata comprensione e rendere possibile un accordo non comporta di per sé uno spostamento di convinzioni e gli attori possono accettarle per differenti ragioni (Piedrafita Tremosa 2005, 3).

Ancora, la decisione di procedere nell'allargamento ad Est non è derivata da capacità strategica collettiva dell'UE di rispondere ai rischi derivanti dal crollo del comunismo, dall'instabilità dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), né da una accurata valutazione dei costi economici e dei benefici politici che una tale decisione avrebbe comportato. Non è conseguita, ma sarebbe stata semmai sostenuta dalle istituzioni europee, *in primis* la Commissione, al ruolo imprenditoriale di attori sicuramente

---

<sup>29</sup> Pessima traduzione per "regulative norms", ma è difficile renderlo diversamente.

interessati - per motivi politici, economici, ideali - e favorevoli all'allargamento ad Est; (Cremona 2003; Monti 2003); tali preferenze e interessi sicuramente hanno contribuito a sostenere l'opzione dell'allargamento contro la resistenza e la diffidenza di altri stati membri, una volta però che tale opzione si era già affermata come la scelta inevitabile, più adeguata, moralmente giusta, in linea con le scelte del passato, con la missione dell'UE come potenza civile, con i valori e i principi che l'UE da tempo persegue e di cui si è fatta promotrice nelle sue relazioni esterne.

Interessi nazionali, strategie negoziali, soluzioni di *policy*, tutto questo è venuto dopo; ed i processi negoziali che hanno dato vita alla strategia dell'allargamento, le politiche che ne sono derivate non appaiono conseguenti né ispirate a quei valori, al senso di responsabilità e di comune appartenenza, ma sono state dettate da logiche diverse. Su questo preciso punto, ad esempio Sedelmeier lucidamente contesta il costruttivismo laddove esso postula un effetto diretto tra valori che ispirano il senso di responsabilità e di identità - foriera solo di individuare le opzioni accettabili scartando quelle non accettabili - e le opzioni di *policy* (Sedelmeier 2000, 166; Sjursen 2002)<sup>30</sup>.

A sostenere l'importanza di analizzare l'allargamento non solo dal punto di vista degli interessi degli stati membri (Gran Bretagna e Germania *in primis*) e degli stati candidati che hanno perseguito strategicamente il disegno di utilizzo "strumentale" delle regole e delle procedure comunitarie previste per l'adesione, è anche parte della letteratura empirica dedicata all'allargamento ad Est. Tale evento è apparso ben più di un routinario ampliamento dell'UE: esso da un lato si è sostanziato di un processo attraverso il quale l'UE ha più chiaramente definito la propria seppure ancora ambigua identità, attraverso i criteri di Copenaghen (Marescau 2003) l'esigenza implicita di un'Europa riunita (Mayhew 1998) e senso di appartenenza ad una grande Europa, ma anche dovere morale di aprire una porta all'adesione e la stabilizzazione dei paesi ex-comunisti (Sjursen, 2002). Ha modificato significativamente i propri confini territoriali (Friis e Murphy 1999, 2000; Cremona 2003, Bianchini 2004,).

La costruzione discorsiva delle motivazioni dell'allargamento si è sviluppata, come ben illustrano Piedrafita Tremosa, Sedelmeier e Sjursen, attraverso un processo comunicativo-argomentativo svoltosi sia nelle arene domestiche sia in quella europea, coinvolgendo le élites politiche negli stati membri, la Commissione e il Consiglio Europeo, dando vita ad una internalizzazione delle ragioni dell'allargamento diversa da stato a stato (Risse 2005). Le argomentazioni utilizzate e testimoniate da documenti ufficiali, ma anche da discorsi pubblici, interviste ai protagonisti, dalla stampa, sono quelle della responsabilità nei confronti dei PECCO, del dovere morale e del senso di appartenenza, dell'inevitabilità della scelta alla luce dei principi di democrazia, libertà, prosperità che l'Unione Europea persegue anche nelle sue azioni esterne (ma per una ricostruzione accurata di tali argomentazioni si rimanda ancora a Sedelmeier e Piedrafita Tremosa).

Processo argomentativo che però si è interrotto ben presto, laddove è stato sostituito - nella formulazione delle politiche di allargamento, nelle negoziazioni che hanno definito modi e tempi dell'allargamento, nel *bargaining* per la gestione e chiusura dei 31 capitoli dell'*acquis* comunitario<sup>31</sup> - dalle logiche d'azione strategiche e strumentali informate agli

<sup>30</sup> L'impostazione analitica di Sedelmeier e l'evidenza empirica di altri studi criticano "the virtually automatic effect on appropriate behavior that is usually associated with constructivist approaches. The discursive existence of a collective EU identity that centers on the notion of 'responsibility' is thus not, as such, sufficient to generate policy outcomes that accommodate CEEC's preferences." (Sedelmeier 2000, 170).

<sup>31</sup> Non a caso i capitoli e le politiche più difficili da allargare (agricoltura e coesione) hanno creato situazioni molto vicine all'impasse (trappola della decisione congiunta) per cui la riforma della PAC e dei fondi strutturali 2007-13 sono state possibili solo in tempi successivi alla chiusura dei capitoli stessi.

interessi nazionali più consolidati (sia in termini di nuovo assetto dei poteri nell'UE a 25, sia in termini di nuovi regimi di *policy*, di riforme e di compensazioni chieste ed ottenute da entrambe le parti alla luce della valutazione dei costi e dei benefici dell'allargamento). Ciò ha contribuito a fare sì che ben presto l'allargamento ad Est diventasse, invece che opportunità, minaccia pur essendosi da poco avviata a soluzione. Questo dunque sembra essere il doppio paradosso che il dibattito teorico futuro dovrà affrontare. Da un lato, un processo di allargamento scaturito semplicemente (sic!) dal senso di appartenenza a un comune destino e storia passata, dal senso di colpa e di responsabilità nei confronti dei PECO, in estrema sintesi dal fatto che “*we the people of Europe*” è stato l'elemento determinante di una scelta che è stata discorsivamente sia costruita sia legittimata (nell'arena europea, ed anche nelle arene domestiche, ma con enfasi e toni piuttosto differenti), ma poi non è stata “*embedded*” in regole e norme in grado di produrre decisioni e politiche di allargamento ad Est adeguate; da un altro lato, poi, sono stati gli interessi nazionali, quelli opportunistici di singoli attori istituzionali, quelli economici meglio organizzati - ad allargamento definito nei suoi contorni politici e ideali essenziali - a influenzarne le modalità operative e i tempi, a condizionare gli esiti settoriali differenziati delle varie partite in gioco<sup>32</sup>. Le logiche d'azione che hanno informato la politica e le politiche di allargamento ad Est sono quindi molteplici, fra loro non causalmente connesse, anche perché hanno preso corpo in regimi di *policy* diversi con protagonisti diversi (chi ha formulato e negoziato le modalità e i tempi di allargamento della PAC non ha molti contatti con capi di stato e di governo, diplomazie nazionali e DG Affari generali), e perché le regole del gioco formali ed informali variano fortemente<sup>33</sup>, tanto da dare vita ad un processo complesso e problematico il cui impatto in termini di identità, confini, approfondimento, differenziazione è ad oggi non prevedibile.

## 6. Le sfide di un approfondimento variabile e di una costituzionalizzazione senza Costituzione

Se fino a pochi anni fa le teorie poco si sono occupate di allargamento è anche perché buona parte dell'attenzione è stata dedicata alla questione dell'approfondimento, processo che potremmo genericamente definire come continuo divenire di una costruzione di una *polity* europea e come ampliamento degli ambiti di intervento comunitario (ma per tutti Wallace e Wallace 2000, Shimmelfennig 2003, 3; soprattutto Schmitter 1996, 125 e Borzel 2005, 221 per una presentazione analitica secondo le due dimensioni di *issue arenas* e *levels of authority* il primo, di *scope* e *level* la seconda). Approfondimento come ampliamento degli ambiti d'intervento sopranazionale, collaborazione su un maggiore numero di politiche, ma anche come istituzioni stabili e autonome (istituzionalizzazione/europeizzazione di istituzioni e politiche, costruzione di una *polity* europea, di forme avanzate di integrazione politica: dal voto a maggioranza qualificata (QMV) e alla procedura di co-decisione, fino alla politica estera).

Il processo di approfondimento si fa problema saliente negli anni '90 con le tre importanti revisioni dei trattati che, in rapida successione, modificano l'impianto della Comunità Economica Europea, avviando il completamento della costruzione dell'UE attraverso

<sup>32</sup> Richiamando qui le riflessioni di Risse, inoltre, ci sembra di poter dire che la costruzione discorsiva dell'allargamento è avvenuta con enfasi nell'arena europea, con minore e differenziata attenzione nelle arene nazionali.

<sup>33</sup> Le riforme istituzionali, le politiche settoriali, la politica di allargamento vengono processate secondo regole e dinamiche prevalenti differenziate.

l'impianto dei tre pilastri, l'avvio lento e difficile di una politica estera e di difesa comune (PESC), realizzando in tre fasi temporali l'UEM. Da un lato, i profondi cambiamenti istituzionali che sono seguiti a questi ripetuti aggiustamenti e innovazioni - delle regole formali e informali di decisione, in specie con il sempre più ampio ricorso al QMV e il progressivo abbandono dell'unanimità (potente meccanismo legittimante delle decisioni e delle politiche europee), delle procedure di *law making*, del ruolo di alcuni attori, come il Parlamento Europeo - hanno politicizzato il processo di integrazione, introducendo dinamiche di maggioranza-minoranza e di parlamentarizzazione ponendo con forza in agenda la questione della legittimità e del deficit democratico. Da un altro lato, l'approfondimento ha evidenziato il diverso passo dell'integrazione nei differenti ambiti di *policy*, le tendenze contrastanti che si registrano, ad esempio, con la creazione dell'UEM, l'istituzionalizzazione della PESC e - per contro - con la parziale rinazionalizzazione della PAC e della politica di coesione. Infine, anche la varietà dei metodi - comunitario, intergovernativo, di coordinamento aperto - che ormai connotano un *policy making* europeo che potremmo definire "*multiple style*" è segnale, in positivo e negativo, che il nesso fra approfondimento-differenziazione è ad oggi inscindibile e in perpetuo movimento. Lungi dal produrre convergenza, il *deepening* dell'UE sembra legittimare e confermare l'importanza della divergenza in termini di strategie e strumenti di *policy*, seppure a fronte di obiettivi generali condivisi, delineati, dibattuti e definiti nell'arena europea (basti pensare al metodo di coordinamento aperto applicato alle politiche per l'occupazione) (Sacchi 2004, e *special issue* del "Journal of European Public Policy" 2004).

Dal punto di vista teorico anche qui si pongono almeno due ordini di problemi: il primo ha a che fare con il fatto che l'UE *as a differentiated polity* mette in forte discussione l'UE *as a polity*, ovvero l'approfondimento come istituzionalizzazione di un sistema di *governance* europeo, indebolendo sì le teorie sovranazionaliste, ma in certa misura anche quelle intergovernative ed il neo-istituzionalismo (laddove un regime internazionale per la cooperazione di *policy* e regimi di *policy* variamente istituzionalizzati sarebbero sempre più in balia di ben altri attori e istanze rispetto ai governi nazionali, interessi nazionali, istituzioni europee e dinamiche istituzionali); il secondo, teorico e analitico insieme, ci porta a domandarci a che servono le teorie dell'integrazione europea, quali altri strumenti dovremmo utilizzare per studiare un fenomeno politico che con il suo progredire mette in discussione le sue stesse origini motivazionali, gli obiettivi e il collante che nel passato anche prossimo ha tenuto insieme il tutto. Un fenomeno che nega se stesso è un paradosso nelle scienze politiche e sociali, un *non-sense*, per cui possiamo dedurre che esso sia stato mal studiato, mal definito, mal teorizzato.

L'integrazione europea ha fatto sì che analisti e teorici della politica considerino l'UE in relazione ai grandi temi della scienza politica - democrazia, legittimità, sovranità - e parzialmente riconsiderino i significati tradizionali di questi alla luce dell'esistenza e del funzionamento dell'Unione (Weale e Nentwich 1998); ciò, indubbiamente, è servito a studiare e conoscere meglio, forse però i tratti essenziali continuano a sfuggire.

L'incongruenza dell'approfondimento è sottolineata anche dagli studiosi che riflettono su principi e meccanismi come la sussidiarietà o le cooperazioni rafforzate che di pari passo all'approfondimento consentono vie d'uscita dallo stesso. Questioni queste che delineano un quadro dell'integrazione ben più variegato sia dal punto di vista della pluralità degli assetti istituzionali che potrebbero delinearsi, sia delle implicazioni sull'idea di Europa, sui valori fondanti, sul tipo di identità e di democrazia da costruire.

Ad esempio Telò delinea i termini attuali della questione approfondimento in modo problematico e in stretta connessione alla questione dell'allargamento; in particolare, evidenziando le difficoltà del *deepening* ad esempio nella PESC (centralizzazione delle decisioni, unità di obiettivi), mette in luce come i precedenti allargamenti non abbiano influito negativamente, mentre in questo ambito sicuramente l'allargamento ai dieci paesi dell'Est si preannuncia problematico: "si tratta di paesi che riscoprono ora la forma legale e i simboli della sovranità nazionale ... che difficilmente distinguono fra sovranità nazionale limitata d'autorità e sovranità volontariamente condivisa" (Telò 2004, 179). Telò ci fornisce anche un'indicazione prescrittiva: l'unica strada percorribile è quella della potenza civile europea ovvero il rafforzamento del ruolo dell'UE come *polity* e attore internazionale<sup>34</sup>.

Altri studiosi, la maggior parte forse degli storici, dei politologi più vicini al credo neo-funzionalista (e al neo-neo-funzionalismo), e naturalmente i federalisti vecchi e nuovi, hanno invece sottolineato come l'approfondimento avviato con l'Atto Unico Europeo abbia rappresentato un discreto successo<sup>35</sup>, mentre il *deepening* in senso più proprio avviato con il Trattato di Maastricht e perseguito con quelli di Amsterdam, Nizza e tracciato dal trattato costituzionale abbia fin da subito incontrato delle difficoltà e presentato delle incongruenze – foriere poi di contraddizioni e tensioni venute a maturazione solo oggi (fine 2004 e 2005). Benché numerosi, infatti, tutti questi trattati e le decisioni da essi derivate o connesse, riguardanti dinamiche istituzionali e di *policy* (dalla co-decisione all'estensione della QMV, dai due nuovi pilastri, ad Agenda 2000, dal Libro Bianco sulla *governance* ai lavori della Convenzione fino ai suoi esiti, dalla riforma della PAC a quella dei Fondi Strutturali, ai metodi nuovi come il coordinamento aperto, alla strategia di Lisbona) hanno mancato di dare indicazioni e direttrici circa:

- gli obiettivi intermedi e/o finali della nuova integrazione
- i principi generali e specifici ispiratori dell'integrazione prefigurandone la nuova natura
- la forma che l'UE dovrebbe assumere (dimensione normativa)
- le ragioni e le motivazioni che dovevano essere fatte valere e dovevano essere costruite per legittimare e giustificare il *deepening* dell'integrazione (come invece avvenuto a metà degli anni '80 in vista dell'AUE, ma anche negli anni '50 per la creazione di CECA, CEE ed Euratom).

Non è un caso che allora si siano imposti con forza all'attenzione dei governanti europei, degli studiosi e dei cittadini sia il problema del deficit democratico (aggravatosi inevitabilmente al procedere dell'allargamento, dell'UME, delle riforme istituzionali ecc.) sia la questione istituzionale-costituzionale della forma dell'Unione Europea, dell'efficienza e dell'efficacia della *governance*, delle prospettive programmatiche-finanziarie<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Secondo Telò, nel dibattito teorico sono ancora una volta le RI (Keohane, Nye e Duchene) a mettere in discussione la chiave di lettura neo-realista e a riconoscere i limiti di tale teoria di fronte al ruolo della CEE negli anni '70 e '80 (influenza sugli stati, ma anche nelle relazioni esterne e con i più vari strumenti).

<sup>35</sup> Dal punto di vista del rilancio dell'integrazione e anche del dibattito teorico; basti pensare al rifiorire degli studi europei da quel periodo. Si rimanda infatti a Pollack, Moravcsik, Scharpf, ma anche Sbragia.

<sup>36</sup> Già Agenda 2000 richiese due anni di confronti interistituzionali, limature e negoziazioni intergovernative; il quadro programmatico-finanziario 2007-2013 sta scatenando scontri ed opposizioni ancora più radicali, innescando discussioni divisioni profonde fra contributori netti e beneficiari, fra sostenitori delle politiche di coesione e sostenitori della rinazionalizzazione delle stesse, fra istituzioni sopranazionali che propongono l'aumento delle risorse comunitarie e paesi che si oppongono.

## 7. I termini del dibattito su costituzionalizzazione e Costituzione, legittimità democratica e ancora identità

La questione della costituzionalizzazione nel dibattito teorico così come nel processo di integrazione sembra essersi imposta come corollario di allargamento e approfondimento. Gli studi dedicati a questo tema hanno acquisito spessore teorico negli anni '90, abbandonando l'enfasi prescrittiva e volgendo l'attenzione anche alla dimensione normativa (Halter 2004). Progressivamente si è aperto un confronto fra esperti di legge comunitaria, teorici dell'integrazione ed economisti attribuendo essi (seppure con enfasi diverse) all'*acquis communautaire* il valore di istituzione vera e propria (per dirla con i neo-istituzionalisti), quindi non solo base normativa e giuridica comune, sovraordinata agli ordinamenti nazionali, non solo insieme di norme tecniche in grado di fare funzionare le politiche comuni e regolare i meccanismi organizzativo-istituzionali dell'UE, i processi di decisione e più debolmente quelli dell'implementazione; ma anche come processo incrementale costitutivo di identità e fattore di legittimità (Scharpf 2003; Weiler et al. 2003; Poiars Maduro 2003; Wind 2001; Haltern 2004).

Processo di integrazione e *constitution-making* sono termini di un dibattito teorico e metodologico ancora in pieno svolgimento; se alcuni contributi focalizzano l'attenzione sul ruolo cruciale svolto da alcuni attori comunitari - come la Commissione Europea e in particolare la Corte di Giustizia - altri studi guardano all'evoluzione dell'*acquis communautaire* e alla progressiva costruzione di diritti di cittadinanza, anche al di là delle decisioni e della volontà degli stati membri. L'assenza e l'improbabilità di un grande evento che, come per buona parte degli stati nel passato, porti con successo alla stesura di una costituzione, così come l'assenza di accordo su un disegno costituzionale che metta ordine fra poteri, istituzioni e politiche sono le poche certezze da cui muovono gli studiosi. Alcuni lavori, da un lato, sottolineano la debolezza di una costruzione che funziona sulla base di un dis-ordine costituzionale complesso fatto di una miriade di decisioni e da ormai frequenti revisioni dei trattati, da un altro lato, riconoscono la forza di una costituzionalizzazione strisciante e *by default*; un collante (*glue*) dell'integrazione e della *governance* europea che funziona in assenza e nelle more di un ordine costituzionale e democratico preciso ed effettivo, che riguarda più le politiche (obiettivi e strategie sono spesso definite nel dettaglio dai trattati) che le regole del gioco o la divisione dei poteri, ma che in ogni caso tiene insieme l'UE<sup>37</sup>. Altri studiosi hanno parlato di "processo partecipativo, di *constitutional dialogues* fra giudici nazionali e sopranazionali" (Stone Sweet 1998, 305). E' evidente che i neo-funzionalisti vedono lo sviluppo progressivo della dimensione costituzionale europea sia come finestra di opportunità per attori nazionali e sovranazionali sia come opera dell'imprenditorialità della Corte di Giustizia comunque direzionata a promuovere l'integrazione. Così come è chiaro che le letture intergovernative cercano di spiegare la costruzione legale europea sulla base delle preferenze domestiche e di calcoli razionali degli attori nazionali, liquidando il ruolo innovatore della Corte di Giustizia come eccezione alle regole della teoria intergovernativista. Il neo-istituzionalismo è l'approccio che in modo molto efficace ha prodotto analisi convincenti circa il combinarsi di disposizioni generali e generiche dei trattati, istanze e valori, non solo interessi, azioni di attori nazionali e Corte di Giustizia in alcune sentenze storiche che hanno posto le basi per la costruzione di diritti positivi,

---

<sup>37</sup> Questo collante ha tenuto anche nella politica di allargamento ad Est, dove fra i criteri di Copenaghen il terzo, relativo al recepimento dell'*acquis*, è quello che ha creato minori incertezze e offerto una base concreta di collaborazione fra Stati Membri vecchi e nuovi e fra Commissione e candidati.

diritti sociali che si sono poi imposti anche nelle legislazioni nazionali (Chicowski 2001). Si tratterebbe insomma di una "terza via" secondo Wind (2001) che colloca tale processo a metà fra diritto internazionale e diritto nazionale. Benché rimanga comunque difficile collocare tale dibattito relativamente alle teorie dell'integrazione è chiaro che l'attenzione si è spostata in direzioni più prossime alle teorie della *good governance* laddove sono i valori costituzionali e la natura di un immaginario politico europeo in costruzione a rappresentare la posta in gioco (Halter 2004) tanto che l'Europa dovrebbe essere "qualcosa in cui gli Europei credono, e non qualcosa la cui legittimità è fissata dai trattati e dalle sentenze delle corti." (Ward 2001, 25, citato in Haltern, 179).

Infatti, proprio sul problema della Costituzione, i contributi di Weiler et al. (2003) e di Hungdah Su (2004) mettono a nudo quella che è letta come la sfida o il *puzzle* di una costituzionalizzazione senza costituzione, nel quale anzi il progetto di *constitution-building*, per come perseguito nell'ultimo decennio, non promuove l'integrazione europea – come il pensiero federalista sostiene – al contrario potrebbe clamorosamente far fallire il processo di costruzione di un'identità collettiva, non migliorando l'efficienza della *governance* europea e non essendo in grado di promuovere la democratizzazione della politica europea (Hungdah Su 2004, 354 e 370-71).

Siedentop (2001) ipotizza invece che una costituzione scritta all'americana possa contribuire a fondare un'identità e un disegno istituzionale nuovo e coerente; ma riteniamo che l'ipotesi sia di gran lungo infondata, se non altro perché il contesto storico e politico è del tutto diverso da quello degli Stati Uniti d'America, dal "*we the people*" di due secoli fa e dal significato assunto a quel tempo da una dichiarazione dei diritti (per questo, inoltre, ci sono già le costituzioni nazionali). Inoltre, la Convenzione ha forse creato aspettative che poi non ha saputo soddisfare. Tanto più laddove vi era l'ambizione di far partecipare i cittadini alla ratifica della costituzione per dare ad essa legittimazione e forza politica (Amato 2002). Ma come nota Siedentop - sulla base degli esempi di tanti costituzioni ratificate o no dal popolo - "... popular ratification is neither a prerequisite nor a guarantee of success. The enactment of a constitution (at least in the sense of most Western Constitutions) presupposes the existence of a people from whom the power to govern derives. ... Since Europeans do not yet share a common identity, the creation of a European Constitution would seem premature. Additionally, it is difficult to determine what sort of document would be appropriate, given that the EU combines supranational and intergovernmental elements." (2001, 8).

Il processo di costituzionalizzazione senza costituzione è visto anche come l'inevitabile compromesso in presenza di quella che Etzioni definisce "*halfway integration*" (dando alle nazioni coinvolte autonomia quasi totale in alcune importanti questioni e allo stesso tempo fornendo controllo quasi totale su altre questioni a un'autorità sovranazionale) (Etzioni 2004). Ma quel tipo di integrazione non sembra più sostenibile né stabilizzabile: l'UE ha delle *chances* se diventa una vera e propria entità politica sovranazionale. L'integrazione vecchio stile, "based on syndicalist integration ignores the fact that by itself syndicalization cannot provide the needed core of shared values, legitimacy, and consensus building." (*ibidem*)<sup>38</sup>. Weiler et al. (2003) sottolineano invece come il valore aggiunto del processo di costituzionalizzazione anche senza costituzione sarebbe proprio quello di legittimare l'UE in assenza di un *demos* europeo. E diversi studiosi hanno affermato che l'UE non necessita di una costituzione per il semplice fatto che l'UE non è

---

<sup>38</sup> Etzioni definisce sindacalismo lo scontro degli stati membri sull'attribuzione dei voti ponderati e sul mantenimento del voto all'unanimità sia sede di Convenzione e prima a Nizza

uno stato "European structures are still in flux, ... the balance of powers is still being determined" (*ibidem*) e un documento costituzionale che specificasse l'assetto istituzionale e la divisione dei poteri, pur tenendo conto della storia e della natura dell'UE, non potrebbe essere definitivo, ma potrebbe precludere futuri scenari e future possibili riforme.

Anche il tema della democrazia e del deficit democratico è emerso negli anni '90 quale questione cruciale nel dibattito politico e teorico sull'integrazione europea. E aprire il dibattito sulla democrazia nell'UE rappresenta una sfida anche alle teorie più consolidate, visto che esse hanno sempre riflettuto su norme e pratiche democratiche inevitabilmente calate entro confini degli stati nazionali. Le diverse dimensioni del problema sono affrontate nei diversi capitoli del volume di Siedentop (2001): in particolare la questione dell'identità in termini di difficoltosa costruzione in positivo, non sulla base di una storia comune né di una lingua, ma sulla base di valori, democrazia e mercato, pur in presenza e a fronte della persistenza di culture nazionali diverse (con la fine della guerra fredda e la caduta del muro in realtà è mancato anche "il diverso" rispetto al quale definire la propria identità; ciò ha portato semmai ad esacerbare le differenze, ad esempio, laddove i francesi tendono a difendere l'identità francese-europea dall'americanizzazione (politica estera, cultura e quant'altro), mentre è difficilmente pensabile che britannici, spagnoli, italiani, danesi vedano gli americani come un diverso da cui distinguersi (dall'atlantismo alla cultura ecc.)

Alcuni lavori vedono il processo di democratizzazione dell'UE seguire il modello tipicamente europeo del cambiamento incrementale e dell'adattamento pragmatico, alla stessa stregua di quanto avvenuto nell'ambito dell'integrazione economica e della costruzione del mercato unico. Altri studi hanno individuato in alcune disposizioni innovative del Trattato di Amsterdam il punto di avvio di un processo costituente, laddove il Trattato esplicita i valori fondanti dell'Unione: libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani... (Art. F (6)), processo che vede comunque attori rilevanti non solo gli stati, né le istituzioni sovranazionali e i cui esiti potrebbe portare a forme del tutto nuove di democrazia associativa, deliberativa, etc.

La controversa letteratura dedicata al tema del deficit democratico acquista maggiore senso se si procede distinguendo fra i suoi diversi *domains* (Scharpf 2004, 5); da un lato, vi è chi sottolinea come il problema della democrazia europea si ponga innanzitutto come costruzione degli accademici e degli intellettuali (Schmitter 2004, 2), da un altro, alcune voci lo leggono come questione di ingegneria istituzionale laddove maggiore trasparenza e responsabilità sono ricette sufficienti a colmare il deficit democratico (Commissione Europea, Libro Bianco sulla Governance), da un altro lato ancora si guarda alla stretta interdipendenza fra deficit democratico dell'UE e limiti delle democrazie domestiche, allorquando la politicizzazione delle questioni europee si è tradotta nel ritiro da parte dei cittadini francesi, olandesi, italiani, tedeschi, ecc. del "*permissive consensus*" ed ha posto i "*domestic politicians*" nelle condizioni di perdere o guadagnare consensi in relazione alle posizioni da esse tenute (o non tenute) a Bruxelles (Schmitter 2000, 2004). Nel momento in cui ciò è avvenuto (nel corso degli anni '90), è apparso evidente che fors'anche l'idea di democrazia che ancora domina nella arene domestiche è vecchia e inadeguata ("national leaders continue to project traditional nation-state vision of democracy – as if nothing has changed, although everything has" Schmidt 2004, 4). Alcuni di questi studiosi hanno indicato nella sfera pubblica e nella mancata comunicazione uno dei motivi di tale deficit e naturalmente nell'incapacità di leaders e euroburocrati di comunicare e convincere argomentando, come in passato, sulla necessità e l'inevitabilità dell'approfondimento,

sulle ragioni ultime delle scelte adottate a livello europeo. "Politicians have understandably been loathe to expend their limited political resources on the EU, since it has been so much easier to blame the EU for unpopular policies and to take credit for popular policies without mentioning the EU" (*ibidem*).

Anche la questione della democrazia europea è dunque posta senza sciogliere l'inestricabile nesso fra *politics* domestica e le nuove forme e modalità della *politics* europea: non solo come coincidenza della fine del *permissive consensus* a livello europeo (per cui i cittadini al procedere dell'integrazione europea sentono la necessità di poter "controllare" meglio e più direttamente chi è responsabile di scelte e decisioni che impattano sulla vita quotidiana) e dell'amplificarsi dei *symptoms of morbidity* in ambito domestico (bassa partecipazione elettorale, scarsa identificazione e partecipazione ai partiti, basso prestigio attribuito alla classe politica, ecc.); ma anche come esigenza di ridefinire il significato di democrazia alla luce di come funzionano i sistemi politici nazionali e la governance europea.

Forse l'UE anche riguardo a questa questione – forse la più classica ma sempre attuale e saliente per tutti i sistemi politici che si definiscono democratici, oppure ambiscono o sono spinti a diventarlo - ci si presenta come un esperimento politico, che ha portato la politica domestica e la politica internazionale:

- oltre i confini territoriali degli stati utilizzando forme e meccanismi e attori in parte condivisi in parte del tutto nuovi: all'ombra della gerarchia, con l'*informal governance* e la MLG, i metodi differenziati dei tre pilastri e del metodo di coordinamento aperto;
- costruendo non solo regimi sovrapposti di collaborazione e cooperazione fra stati sovrani sempre più istituzionalizzati, ma anche un assetto quasi-costituzionale cui sembra mancare solo ormai la materia prima: un'identità collettiva e un *demos* che si senta tale.

Ma è una materia prima che pare scarseggiare in questo periodo anche nelle arene domestiche.

### Riferimenti bibliografici

Amato G., 2002, *Costituzione Europea e Parlamenti*, in *Nomos. Le attualità del Diritto*, 1, pp. 9-16

Amato G., Batt J., 1999, *The Long-term Implication of EU Enlargement. The Nature of New Border*, Firenze, IUE

Begg I.; Peterson J.; Weiler J.H.H., 2003, *Reassessing the Fundamentals*, in Weiler J.H.H.; Begg I.; Peterson J. (eds.), *Integration in an Expanding Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 3-16.

Bianchini S., 2003, *Fine dell' "Europa Orientale"?*, in S. Bianchini e F. Privitera (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa orientale e balcanica 2004. Speciale: l'Europa allargata e le sfide del nuovo vicinato*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-30

Bianchini S. e Privitera F (a cura di), 2004, *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, Bologna, Il Mulino

von Bogdandy A. 2004, *The European Constitution and European Identity: A Critical Analysis of the Convention's Draft Preamble*, Jean Monnet Working Paper 5/04

Borzel T.A., 2005, *Mind the Gap! European Integration Between Level and Scope*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, pp. 217-236.

Caporaso J. 1996, *The European Union and the Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, 1, pp. 29-52

Cerutti F., 2003, *L'Identità europea: un problema politico*, in Lucarelli S. (a cura di), *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, pp. 131-144

Cichowski R.A., 2001, *Judicial Rulemaking and the Institutionalization of European Union Sex Equality Policy*, in A. Stone Sweet e W. Sandholtz e N. Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-136

Christiansen T.; Jorgensen K.E.; Wiener A. (eds.), 2001, *The Social Construction of Europe*, London, Sage.

Comité des Sages, 1996, *For a Europe of Civic and Social Rights*, Brussels European Commission, Directorate V

Cram L., 2001, *Integration Theory and the Study of the European Policy Process: towards a Synthesis of Approaches*, pp. 51-74 in J.J. Richardson (ed.), *European Union. Power and Policy Making*, London, Routledge

Cremona M. (ed.), 2003, *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press

De Burca G. e Scott J. (eds) 2000, *Constitutional Change in the EU: from Uniformity to Flexibility*, Oxford, Hart Publishing

De Burca G., 2005, *Rethinking Law in Neofunctionalist Theory*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, April, pp. 310-326

Dehousse R., 2003, "We the States": *Why the Anti-Federalists Have Won*, *EUSA Review*, 16, 4, pp. 4-5

Dobson L., e Follesdal A. (eds.) 2005, *Political Theory and the European Constitution*, London, Routledge

Eriksen, E.O. e Fossum, J. (eds.), 2000, *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, London, Routledge

Eriksen E.O., 2003, *Integration and the Quest for Consensus: On the Micro-Foundation of Supranationalism*, in E.O. Eriksen et al. (eds.), *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, Oslo, Arena

Etzioni A., 2004, *The EU as Test Case of Halfway Supranationality*, «EUSA Review», 17, 1, pp. 1-2

Friis L. Murphy A., 1999, *The European Union and Central and Eastern Europe, Governance and Boundaries*, in *Journal of Common Market Studies*, 37, 2, pp.211-232

Friis L. e A. Murphy, 2000, *Enlargement: A Complex Juggling Act*, pp. 186-206 in Green Cowles M. e Smith M. (eds.), *The State of the European Union. Risk, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford University Press

Grabbe H.; Hughes K., 1998, *Enlarging the EU Eastwards*, London, Pinter

Green M.D., 2000, *On Being European: The Character and Consequences of European Identity*, pp. 292-322 in Green Cowles M. e Smith M. (eds.), *The state of the European Union. Risk, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford University Press

Habermas J. 1996, *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press

Habermas J., 2005, *L'Occidente diviso*, Bari, Laterza

Haas E.B., 1958, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford, Stanford University Press

Haas E.B., 1964, *Beyond the Nation states: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press

Haas E.B., 2001, *Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism?* In T. Christiansen, K.E. Jorgensen e A. Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*, London, Sage, pp. 22-31

Haas E.B., 2004, *Introduction: Institutionalism or Constructivism?*, in *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, 3<sup>rd</sup> edition, Notre Dame, University of Notre Dame Press

Halter U., 2004, *Integration Through Law*, pp. 177-198 in Wiener e Diez (eds.)

Hartwig I. e Nicolaides P., 2003, *Elusive Solidarity in an Enlarged European Union*, Eipascope 2003/3, <http://www.eipa.nl>

Héritier A. et al., 2001, *Differential Europe. The European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman & Littlefield

Hungdah Su., 2004, *Can Constitution-Building Advance European Integration? A Three Pillared Institutional Analysis*, in *European Integration*, vol. 26, n. 4, December, pp. 353-378.

JEPP (Journal of European Public Policy), 2004, *Special Issue on The Open Method of Coordination*, vol. 11, n. 2

Laffan B., O'Donnell R. and Smith M., 2000, *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration*, London, Routledge

Longo M., 2003, *European Integration: Between Micro-regionalism and Globalism*, *Journal of Common Market Studies*, 41, 3, pp. 475-94

Lendvai N., 2004, *The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n. 3, pp. 319-333.

Loretoni A., 2003, *Dalla Carta dei diritti fondamentali alla Costituzione europea*, in Lucarelli S., 2003, *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, pp. 145-163.

Lucarelli S., 2003, *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore.

McNamara K.R. 2003, *Towards a Federal Europe? The Euro and Institutional Change in Historical Perspective*, pp. 253-268 in Borzel T. A. e R.A. Cichowski (eds.) *The state of the European Union*, vol. 6, Oxford, Oxford University Press

Mair P. e J. Zielonka (eds.) 2002, *The Enlarged European Union. Diversity and Adaption*, London, Frank Cass

March J. e J. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions: The Organization Basis of Politics*, New York, The Free Press

Marescau M., 2003, *Pre-Accession*, in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 9-42

Marks G.; Scharpf F.W.; Schmitter P.C.; Streeck W., 1996, *Governance in the European Union*, London, Sage.

- Marks G., 1999, *Territorial Identities in the European Union*, in J. Anderson (ed.), *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience*, Boulder, Rowman & Littlefield, pp. 69-91
- Marks G. e M.R. Steenbergen (eds.), 2004, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge University Press
- Mazey S., 2001, *European Integration. Unfinished journey or Journey without end?*, pp. 27-50  
In J.J. Richardson (ed.) *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge
- Mayhew A., 1998, *Recreating Europe. The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miles, Redmond e Schowk, 1995, *Integration Theory and the Enlargement of the European Union*, pp. 177-196 in Rhodes C. e Mazey S. (eds.), *The State of European Union. Building a European Polity ?*, vol. 3, Boulder, Lynne Rienner Publ
- Monti S., 2003, *La capacità di leadership della Commissione Europea nel processo di allargamento*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2-3, pp. 59-91
- Moravcsik A., 2005, *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, April, pp. 349-386.
- Moravcsik A.; Vachudova M.A., 2003, *National Interest, State Power; and EU Enlargement*, in *East European Politics and Society*, vol. 17, p. 43.
- Neunreither K. Wiener A. (eds), 2000, *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics. Prospects of Democracy*, Oxford University Press
- Nugent N., 2003, *Government and Politics of the EU*, Basingstoke, MacMillan (6th edition)
- Parsons C., 2002, *Showing Ideas as Causes: The Origins of European Union*, in *International Organization*, 56, 1, pp. 47-84
- Peterson J. e Bomberg E., 1999, *Decision-Making in the European Union*, New York, St. Martin's Press
- Pierson P., 1998, *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, in W. Sandholtz e A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-58
- Pietrafita Tremosa S., 2005, *The Eu Eastern Enlargement: Policy Choice of the Spanish Government*, *European Integration on line Papers*, vol. 9, n.3, eiop.or.at(eiop/texte/ 2005-003a.htm

Poiars Maduro M., 2003, *Is There Europe for a Constitution?*, in Weiler J.H.H.; Begg I.; Peterson J. (eds.), *Integration in an Expanding Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 35-39.

Risse T., 2004, *Social Constructivism and European Integration*, pp. 159-176 in Wiener e Diez (eds.)

Risse T., 2005, *Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n. 2, April, pp. 291-309.

Rosamond B., 2000, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan

Rosamond B., 2005, *The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas*, in *Journal of European Public Policy*, 12, 2, pp. 237-254

Sacchi, S. 2004, *New Modes of Governance in the EU and Italy's Institutional Capability. A Comparison of Employment and Social Inclusion Policies*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2004, 3.

Sadurski W., 2003, *Constitutionalization of the EU and the Sovereignty Concerns of the New Accession States: The Role of the Charter of Rights*, EU Working Paper LAW n. 2003/11, European University Institute, Florence, Department of Law.

Scharpf F. W., 1996, *Negative and Positive integration in the Political Economy of European Welfare States*, in G. Marks et al. (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, pp. 15-39

Scharpf F.W. 2001, *What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity*, MPIfG Working Paper 01/4

Scharpf F.W., 2003, *Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*, pp. 79-104 in T.A. Borzel e R.A. Cichowski (eds.), *The State of European Union. Law, Politics and Society*, Oxford University Press

Scharpf F. W., 2004, *The European democratic Deficit: Contested Definition or Diverse Domains?*, in *EUSA Review*, 17, 1, pp. 4-5

Schimmelfennig F., 2003, *Strategic Action in a Community Environment: The Decision to Enlarge the European Union to the East*, *Comparative Political Studies*, 36, 1-2, pp. 156-183.

Schimmelfennig F., 2003, *The EU, Nato and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge, Cambridge University Press.

Schimmelfennig F.; Sedelmeier U., 2004, *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n. 4, August, pp. 661-679.

Schimmelfennig F.; Wagner W., 2004, *Preface: External Governance in the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n. 4, August, pp. 657-660.

Schmidt V., 2004, *Democratic Challenges for the EU as "Regional State"*, «EUSA Review», 17, 1, pp. 3-4

Schmitter P.C., 1996, *Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories*, in G. Marks et al. (eds.), *Governance in the Emerging European Union*, London, Sage, pp. 121-150

Schmitter P.C., 2000, *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Lanham, Rowman & Littlefield

Schmitter P.C., 2003, *Possibili future alternativi per la polity europea*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, pp. 53-72.

Schmitter P.C., 2004, *The European Union is Not Democratic-So What?*, *EUSA Review*, 17, 1, pp. 2-3

Schneider G. Aspinwall M. (eds), 2001, *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester University Press

Sedelmeier U., 2000, *Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and Role-Compliance*, pp. 164-185 in Green Cowles M. e Smith M.

Shaw J. e A. Wiener, 2000, *The Paradox of the "European Polity"*, pp. 64-88 in Green Cowles e Smith (eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press.

Siedentop L., 2001, *Democracy in Europe*, New York, Columbia University

Sjursen H., 2001, *Why Expand? The question of justification in the EU's enlargement policy*, ARENA Working Papers WP 01/6

Slater M., 1994, *Political Elites, Popular Indifference and Community Building*, in B. Nelson e A.C. Stubb (eds.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder Lynne Rienner

Smith M., 1996, *The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order*, *Journal of Common Market Studies*, 43, 1, pp. 5-28

Steunenberg B. (ed.), 2002, *Widening the European Union. The Politics of Institutional Change and Reform*, London, Routledge.

Stone Sweet A., 1998, *Constitutional Dialogues in the European Community*, in A.M. Slaughter, A. Stone Sweet e J. Weiler (eds.), *The European Courts and National Courts. Legal Change in Social Context*, Oxford, Hart Publishing pp. 305-330

Telò M., 2004, *L'Europa potenza civile*, Bari Laterza

Vos E., De Witte B., Hanf D., 2001, *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Oxford, Intersentia

Zielonka J., 2001, *How New Enlarged Borders Will Reshape the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n. 3, September, pp. 507-536.

Zielonka J., 2003, *L'allargamento ad Est dell'Unione Europea. Paradigmi, politiche e prassi*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione Europea oltre l'euro*, Trieste, Asterios Editore, pp. 107-129.

Wallace H., 2000, *EU Enlargement: A Neglected Subject*, in Green Cowles M. e Smith M. (eds.), *The state of the European Union. Risk, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford University Press, pp. 149-164

Wallace H. e Wallace W. (eds.), 2000, *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press

Ward I., 2001, *Beyond Constitutionalism: The Search for a European Political Imagination*, in *European Law Journal*, 7, 1, pp. 24-40

Weale A., Nentwich M. (eds.), 1998, *Political Theory and European Union. Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, London Routledge/ECPR

Weiler J.H.H., 2003, *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, in Weiler J.H.H.; Begg I.; Peterson J. (eds.), *Integration in an Expanding Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 17-33.

Weiler J.H.H.; Begg I.; Peterson J. (eds.), 2003, *Integration in an Expanding Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Blackwell Publishing.

Wiener A. e Diez T. (eds.), 2004, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press

Wind M. 2001, *Sovereignty and European Integration: Towards a Post-Hobbesian Order*, London, Palgrave

Winn N., 2002, *In Search of Europe's Internal and External Borders: Politics, Security, Identity and the European Union*, in Ross C. (ed.), *Perspectives on the Enlargement of the European Union*, Leiden, Brill.