

WAYNE SANDHOLTZ e ALEC STONE SWEET (a cura di), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 389, £. 17.99, Isbn 0-19-829464-6 (pb.)

Il libro è una raccolta di saggi accomunati dal tentativo di proporre, sulla base di dati empirici e studi del caso, una interpretazione del processo di integrazione in Europa, delle sue origini e della sua evoluzione come forma di governo sovranazionale, in maniera più soddisfacente di quanto facciano le prospettive intergovernativa e neofunzionalista.

Il percorso proposto dai curatori si articola su 12 capitoli. Nel primo, Sandholtz e Stone Sweet fissano le coordinate teoriche all'interno delle quali si colloca la raccolta di saggi, e che consistono essenzialmente in tre fattori: lo sviluppo di una società transnazionale, il ruolo autonomo di organizzazioni sovranazionali e la formulazione di regole per la soluzione delle dispute.

Nel secondo capitolo, Pierson ricava da un'analisi storico-istituzionale alcuni spunti di critica per le interpretazioni in chiave intergovernativa dell'evoluzione della politica europea. Le conclusioni dell'autore sono che per quanto rilevanti, gli stati membri non controllano il proprio ambiente decisionale, né collettivamente né tantomeno individualmente.

Il terzo capitolo, di Fligstein e McNichol, riguarda l'origine e l'evoluzione dei *policy domains* in ambito comunitario, avvenuta relativamente al riparo dall'influenza degli stati, secondo modalità dipendenti invece da automatismi iscritti nell'atto di fondazione del quadro istituzionale dell'Unione – il Trattato di Roma del 1957 – e in atti successivi – l'Atto Unico Europeo del 1986 e il Trattato sull'Unione Europea del 1992.

Nel quarto capitolo, Stone Sweet e Caporaso offrono una interpretazione delle cause e dei modi in cui in Europa si è creato un sistema legale sovranazionale che nella sostanza riprende le tre coordinate – scambi, organizzazione e regole – evidenziate nel primo capitolo.

Nei capitoli quinto (Sandholtz) e sesto (O'Reilly e Stone Sweet), l'analisi rispettivamente della istituzionalizzazione del regime delle telecomunicazioni e della regolamentazione europea del traffico aereo serve a confutare quanti credono che le istituzioni comunitarie non abbiano un ruolo efficace e indipendente da quello dei governi nazionali nella formulazione di queste politiche.

Nel settimo capitolo, Cameron sostiene la tesi secondo la quale estendendo il regime di sovranazionalità alla politica monetaria gli stati miravano a ridurre gli effetti delle tensioni generate dalla creazione del mercato unico sulla stabilità monetaria delle economie nazionali. Per Cameron tuttavia, a prescindere dalla natura e dalla entità dei benefici che potranno derivare dalla moneta unica, i problemi nodali di crescita ridotta e disoccupazione elevata sono destinati a rimanere.

Nel capitolo ottavo Pollack cerca di stabilire se le organizzazioni sovranazionali dell'Unione europea e in particolare il ruolo della Commissione, possono generare spinte integrative autonome rispetto ai governi nazionali. Le conclusioni di Pollack sono che per quanto la Commissione, in determinate circostanze, disponga effettivamente di un tale potere, molto dipende dal ruolo di volta in volta giocato su questioni specifiche dalla Corte di Giustizia.

Nel capitolo nono, dedicato al rapporto tra consenso e integrazione, Dalton e Eichenberg concludono che la distinzione tra *high e low policy* non è rilevante ai fini di spiegare l'andamento del consenso. I dati disponibili confermano invece l'efficacia della strategia neofunzionalista per la creazione di consenso a sostegno dell'integrazione, e la sostanziale fondatezza delle previsioni di Mitrany: la gente sviluppa atteggiamenti di lealtà verso le autorità capaci di offrire risposte efficaci ai problemi sovranazionali, atteggiamenti che, a loro volta, favoriscono ulteriori livelli di integrazione.

Nel capitolo decimo Sbragia osserva che mentre la Comunità emergeva come attore di primo piano nel campo delle politiche ambientali, allo stesso tempo andava istituzionalizzandosi l'equilibrio di potere tra la Commissione e l'azione collettiva dei singoli stati nel quadro dell'Unione e un sistema di «doppia rappresentanza» dell'Unione: intergovernativa all'interno e «federale» all'esterno.

Smith affronta nel capitolo undicesimo il tema della cooperazione nel campo della politica estera e sostiene una tesi duplice. In primo luogo, nel caso si abbia a che fare con politiche sottratte a pressioni da parte di interessi e attori nazionali, la capacità e la volontà degli attori sovranazionali di espandere la propria area di competenza risultano ridotte. In secondo luogo, i sistemi di decisione intergovernativi sono passibili di mutamento per il consolidarsi di norme che non sono introdotte dalla Commissione, né riflettono sovvertimenti importanti nella dottrina legale della Comunità europea, ma che sono in definitiva assai più influenti di quanto di solito non si pensi. Smith conclude osservando che la battaglia per il controllo istituzionale sulla cooperazione tra l'approccio intergovernativo e quello sovranazionale è in realtà solo all'inizio.

Nel capitolo conclusivo, Caporaso più che tirare le fila del discorso, formula alcune osservazioni sui temi della crescente istituzionalizzazione della Ue, sulla diversa rilevanza di teorie diverse in tempi diversi e sullo stato attuale del dibattito teorico.

Per quanto i curatori dichiarino di volere prendere le distanze sia dalle tesi neofunzionaliste che da quelle intergovernative, la sensazione che si ha alla fine della lettura è che le seconde siano oggetto di critica assai più delle prime. Un effetto che potremo chiamare di «prospettiva» – la maggiore popolarità delle interpretazioni intergovernative – può forse spiegare questa distorsione. Per altro verso, dalla lettura dei singoli contributi, in riferimento alle questioni specifiche trattate dagli

autori, il dato più significativo è la difficoltà di costruire una «teoria generale», capace di spiegare il fenomeno dell'integrazione politica in Europa in tutti i suoi molteplici aspetti, le sue origini, la sua evoluzione e persino i suoi possibili sviluppi. C'è poi da aggiungere la considerazione che la forma del volume collettaneo non è stata forse la più saggia se lo scopo era quello di presentare i lineamenti fondamentali di un approccio alternativo rispetto a quelli più noti.

Ad ogni modo, questo libro rappresenta senza dubbio un utile sforzo verso il superamento della contrapposizione tra le tesi neofunzionaliste e intergovernative, più incisivo forse nella parte *destruens* che in quella *construens*, ma certamente capace di offrire spunti interessanti per ulteriori approfondimenti. Si tratta nel complesso di un lavoro critico e di una lettura arricchente per quanti si interessano ai problemi dell'integrazione europea.

[Matteo Stocchetti]