

INTRODUZIONE

Gli anni difficili seguiti all'11 settembre 2001 hanno messo in evidenza tutti i limiti dell'Unione Europea (Ue), in particolare nel settore della politica estera e di sicurezza. Ma questo non deve farci dimenticare la crescita straordinaria che ha connotato l'Europa nell'ultimo decennio. In questi anni è stata decisa e poi messa in atto l'Unione Economica Monetaria (Uem) e questa ha comportato la creazione di una nuova importante istituzione comunitaria (la Banca Centrale Europea), la adozione di una moneta unica in quasi tutti gli stati membri, la predisposizione di meccanismi di sincronizzazione delle politiche di bilancio degli stati nazionali (prima attraverso i parametri di Maastricht e poi con il Patto di Stabilità). Sono stati inoltre realizzati un primo limitato allargamento (che ha portato all'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia) e poi un secondo più ampio che ha esteso, il primo maggio 2004, i confini dell'Ue a gran parte di quell'area dell'Europa centrale che fino agli anni novanta costituiva un sistema politico ed economico profondamente differente dal nostro. Infine, è stato avviato il processo di elaborazione di una costituzione, con lo scopo di dare alle istituzioni e alle competenze dell'Ue una definizione più legittima, chiara ed efficace. Anche solo citando questi che sono i principali sviluppi del periodo è facile constatare l'importanza dell'ultimo decennio.

Sul piano della ricerca scientifica, queste trasformazioni hanno stimolato, da un lato, una vivace discussione sulla natura dell'Ue e del suo sistema di *governance* e sulle spiegazioni del suo sviluppo, dall'altro una crescente attenzione per gli effetti dell'integrazione europea su specifici aspetti delle istituzioni e delle politiche nazionali (il tema dell'*europizzazione*). In estrema sintesi quello che emerge da questo dibattito è la crescente interpenetrazione tra politica europea e politica domestica. Se è vero che la politica europea e i suoi processi decisionali rimangono fortemente tributari degli attori nazionali e delle loro preferenze, d'altro canto la sfera politica nazionale deve tenere conto in misura crescente dei vincoli e delle opportunità che promanano dalla sfera comunitaria.

I mutamenti che toccano la politica a livello nazionale richiedono una particolare attenzione. Il punto è che la politica sinora è stata essenzialmente intesa come politica all'interno degli stati nazionali (politica domestica), oppure politica tra gli stati (politica internazionale). Questa duplice immagine appare sempre meno soddisfacente. Lo sviluppo dell'Europa comunitaria rende sempre più significativa una nuova realtà che è costituita dalla stretta interconnessione tra le politiche dei vari stati membri all'interno di un quadro istituzionale e di politiche comuni a livello europeo. La

politica europea non è dunque solo qualcosa che si aggiunge dall'esterno alla politica domestica. È la stessa politica domestica che viene, per effetto di essa, a collocarsi in una dimensione profondamente nuova. Questa realtà, per essere pienamente compresa, deve essere affrontata da diverse prospettive. Quella "dall'Europa" è certamente importante, ma non meno rilevante è quella opposta, che parte dalle sfere politiche domestiche.

Adottando questa seconda prospettiva il presente volume si propone di indagare come l'Europa ed il suo sviluppo entrino nell'orizzonte di riferimento dei principali attori del sistema politico italiano. L'assunto sottostante alla ricerca è che, oltre all'orizzonte di riferimento nazionale che ha da sempre un ovvio ruolo nel guidare scelte e comportamenti degli attori politici, anche quello europeo sia andato acquistando un'importanza crescente. O per meglio dire, che i due orizzonti si vadano interconnettendo in misura crescente. In sostanza, se vogliamo capire come gli attori della politica domestica si atteggiino sulla scena europea quando devono partecipare alle scelte comunitarie, dobbiamo capire meglio che posto occupa l'Europa nelle loro teste e più in generale sulla scena politica nazionale.

Per accertare quale ruolo abbia l'Europa nel definire l'orizzonte politico entro il quale si muovono gli attori politici domestici, dobbiamo esplorare quali valutazioni essi diano dell'Europa nel suo insieme come tipo nuovo di organizzazione politica della sfera sovra-nazionale, come ne percepiscano la compatibilità con le preesistenti comunità nazionali e le loro ben affermate identità, che valutazioni diano dei suoi effetti sulle realtà politiche ed economiche degli stati membri. Si tratta dunque di esplorare un insieme complesso di atteggiamenti che hanno aspetti prescrittivi e descrittivi, affettivi e di calcolo utilitaristico e attraverso i quali la vecchia comunità nazionale e la nuova comunità sopranazionale vengono composte in un nuovo complesso quadro di azione politica.

Poiché parliamo di politica democratica è ai due attori principali di questa che dobbiamo guardare per esplorare come il tema Europa sia trattato nella vita politica domestica. Da un lato abbiamo l'opinione pubblica, che detiene lo strumento del voto, dall'altro le elite politiche elettive nelle cui mani sono l'iniziativa politica e la funzione di governo e che sono responsabili verso la prima. È su questi due attori che concentreremo la nostra attenzione.

Le elite politiche nazionali (in modo particolare il settore di queste che è al governo) sono in prima linea sulla questione europea. Poiché si trovano ad operare all'intersezione tra sistema politico europeo e sistema politico domestico. Nella peculiare conformazione del sistema istituzionale europeo le elite nazionali sono al medesimo tempo anche gli attori centrali della politica e del processo decisionale comunitario (sia per quel che riguarda le decisioni costituenti del *treaty-making*, sia per quelle ordinarie che sviluppano e specificano le varie politiche europee). Sia

che vi abbiano contribuito attivamente sia che ne abbiano subito più passivamente la dinamica, sono esse che portano la responsabilità principale dello sviluppo dell'integrazione europea e di come questa si è andata definendo. Nello stesso tempo la loro responsabilità nazionale di governo le pone di fronte al problema della gestione degli effetti che l'Europa proietta sul sistema domestico. Si tratterà, a seconda dei casi, dei vincoli e delle opportunità che la regolamentazione europea pone all'azione di governo e a settori della vita economica nazionale, delle risorse materiali che alcune politiche europee trasferiscono in sede nazionale, delle ricadute di natura simbolica tanto positive che negative che possono derivare per il sistema politico nazionale dal far parte di una comunità più ampia (che può essere vista come un fattore di potenziamento della soggettività internazionale di un paese o di garanzia di assetti interni un po' precari, ma anche come una minaccia ad una identità tradizionale ben consolidata).

La classe politica non è però sola di fronte all'Europa: a ogni tornata elettorale deve fare i conti con l'opinione pubblica nazionale. Nel momento in cui gli "effetti dell'Europa" si fanno sentire in misura crescente nella sfera nazionale, quale sia la posizione degli elettori nei confronti dell'Europa diventa sempre più importante per le élite politiche nel loro permanente esercizio di acquisizione e mantenimento del consenso elettorale. In sostanza è ragionevole supporre che il tema Europa dalle preoccupazioni di circoli piuttosto ristretti di politici e tecnici specialistici si allarghi ad interessare in misura crescente anche cerchie più ampie di elettori diventando quindi più rilevante ai fini dei risultati elettorali. Quali sono gli atteggiamenti del pubblico *at large* nei confronti dell'Europa? Quale è il sostegno per questa realtà sovranazionale? In che misura è un consenso di principio o basato su calcoli utilitaristici? E, ancora, come viene percepita la nuova *polity* rispetto a quella tradizionale: come una realtà positivamente complementare da rafforzare ulteriormente o da mantenere così com'è o addirittura come una minaccia da contenere?

Poiché il meccanismo di legittimazione democratica di base, sia a livello nazionale che a livello europeo, rimane tuttora quello delle elezioni nazionali, congruenza e difformità tra gli orientamenti dell'opinione pubblica e quelli delle élite politiche in materia di Europa saranno rilevanti non solo per l'azione politica di queste nell'arena nazionale ma anche per la loro azione sulla scena sopranazionale.

Dicevamo sopra che il libro si propone di esplorare questi temi concentrandosi sul solo caso italiano. Più di un motivo giustifica questa scelta. Oltre al peso oggettivo dell'Italia, uno dei grandi paesi europei, al suo ruolo originario di paese fondatore della comunità e al marcato atteggiamento di favore per l'integrazione europea che ha caratterizzato nel tempo le sue élite e la sua opinione pubblica, occorre aggiungere il fatto che nel corso dell'ultimo decennio la politica italiana ha vissuto importanti trasformazioni. Il nostro paese ha visto la crisi drammatica del vecchio assetto

politico e poi il faticoso avvio di un nuovo sistema basato su partiti esordienti o fortemente rinnovati, e su molte altre novità. Sembra dunque questo il momento opportuno per fare il punto sulle relazioni tra la politica domestica italiana e l'Europa. È il momento per controllare la fondatezza di un'immagine consolidata, per spiegarne meglio le basi, ma anche per rilevare con più attenzione controtuce e chiaroscuri di un'immagine forse troppo semplificata.

Naturalmente vari aspetti della relazione tra Italia ed Europa sono già stati studiati. In particolare il tema dell'“europeismo” del nostro paese è stato spesso toccato, evidenziando sia l'alto tasso di sostegno dell'opinione pubblica che la progressiva adesione di tutti i partiti alla prospettiva di una crescente integrazione. Altri studi hanno messo in luce l'incidenza delle politiche europee su quelle domestiche e i problemi della loro trasposizione nel sistema giuridico interno. Pur con tutti i meriti di questi contributi, ci pare che manchino ancora elementi importanti per una comprensione approfondita di questa realtà che presenta anche alcuni significativi paradossi: da più parti è stato infatti sottolineato come a questo europeismo corrisponda una presenza nelle sedi di decisione comunitaria spesso poco impegnata e distratta, comunque di non grande peso.

In una prospettiva di lungo periodo, il nostro interesse è all'intersezione tra politiche pubbliche, elite ed opinioni di massa. Ispirandoci alla letteratura che analizza come le politiche cambiano nel tempo, è possibile guardare al processo di integrazione europea come ad una di quelle *issues* in evoluzione “... in grado di cambiare l'ambiente politico nel quale sono state generate ed elaborate” [Carmines and Stimson 1989, 12]. La nostra ipotesi di partenza è che l'adesione italiana all'Europa sia sempre stata anche, se non prevalentemente, un modo per definire lo spazio della competizione interna. Essa è stata inquadrata avendo in mente non tanto il ruolo che il nostro paese avrebbe potuto giocare sulla scena europea, quanto piuttosto quello che l'Europa avrebbe potuto avere nella vita politica italiana. Questa “costruzione” della issue europea da parte delle nostre elite politiche ha influenzato il modo in cui l'opinione pubblica ha percepito il processo di integrazione europea e il significato che ad essa ha attribuito. Con il tempo, tuttavia, il modo di definire ed inquadrare il problema è cambiato e, così facendo, ha anche costituito un vincolo, oltre che una risorsa per le stesse élite. In parte per ragioni endogene allo sviluppo istituzionale del processo di integrazione, ma in parte anche per il venir meno di alcuni fattori che avevano contribuito a definirla inizialmente, sono avvenuti profondi cambiamenti – inizialmente, noi sosteniamo, a livello di massa e solo successivamente tra le elite politiche – che hanno contribuito a ridefinire l'integrazione europea a livello partitico come una zona franca nella quale tutti i partiti potevano trovare delle risorse politiche. L'Europa come fonte di fratture partitiche ha lasciato posto ad una Europa *bipartisan* e consensuale. Questa immagine, lucente ma tutto sommato superficiale, dell'europeismo italiano ha prevalso per tutti gli anni '70 ed '80. Con gli anni '90 sembra schiudersi

una nuova fase nella continua evoluzione della nostra appartenenza all'Ue. Non possiamo escludere che, sotto i nostri occhi ed ancora difficili da decifrare, stiano avvenendo dei cambiamenti che modificano radicalmente il quadro della nostra appartenenza all'Europa. Esaminare le caratteristiche di questi cambiamenti è appunto il compito del libro. Ed il messaggio che vogliamo veicolare è che, al di là dei tecnicismi che sembrano sempre caratterizzarla (e che contribuiscono a tenerla lontana dall'attenzione non solo delle masse, ma anche delle stesse elite) la questione dell'integrazione europea, vista in una prospettiva eminentemente politica, appare estremamente appassionante. In un'epoca in cui il processo di unificazione europea sembra largamente governato da banchieri e tecnocrati, vale la pena sottolineare che sin dal suo inizio, esso ha rappresentato – in Italia probabilmente più che in altri paesi – un processo politico e come tale esso va analizzato.

Per la prima volta con questo libro si tenta una sistematica indagine empirica delle posizioni italiane verso l'Europa nell'opinione pubblica, nel discorso partitico e nelle elite parlamentari e infine nella partecipazione degli attori di governo ai grandi processi decisionali europei. L'analisi, **come si è detto poco sopra**, adotta un duplice registro temporale, ricostruendo le varie posizioni nel lungo periodo e poi producendo un'osservazione ravvicinata dell'ultimo decennio, grazie a nuovi strumenti di ricerca e dati originali. Nel capitolo I Cotta sviluppa uno schema interpretativo orientato a collocare in una prospettiva comparata le relazioni tra politica domestica e politica europea e la loro crescente interconnessione. Il punto di vista adottato per affrontare il tema è quello delle elite politiche nazionali che costituiscono il principale nesso di collegamento tra i due livelli di politica. Il problema su cui si concentra l'attenzione è la progressiva messa in questione degli equilibri politici tradizionali che si produce nel sistema domestico per effetto dello sviluppo dell'integrazione europea. Le elite politiche nazionali, come succedeva in passato, continuano infatti a essere ritenute responsabili di fronte all'elettorato nazionale per le *performances* (soprattutto sul piano economico) del sistema interno; il punto è però che queste *performances* dipendono in misura sempre maggiore dalle politiche decise a livello sopranazionale mentre gli strumenti per determinarle sfuggono sempre più dal controllo dei politici domestici. Questo squilibrio potenzialmente critico per le elite nazionali diventa il punto di partenza per riflettere sulle strategie che essi possono adottare per far fronte alla nuova situazione. Utilizzando le categorie proposte da Hirschman di *Exit*, *Voice* e *Loyalty*, il capitolo individua tre distinti tipi di reazioni che le elite nazionali metteranno in atto nei confronti della politica europea, analizza i fattori che le possono sostenere ed esplora le conseguenze che ne potranno derivare.

I capitoli seguenti si concentrano più specificamente sul caso italiano integrando prospettiva di lungo periodo e approfondimenti sugli sviluppi più recenti.

Non potendo contare su una serie storica di rilevazioni a livello individuale degli atteggiamenti delle élite politiche italiane, Conti e Verzichelli ricostruiscono (capitolo II) l'evoluzione delle posizioni sull'Europa, dal primo dopoguerra ad oggi, attraverso una analisi dettagliata di documenti partitici e piattaforme elettorali. Gli autori documentano come e quando l'originale spaccatura a livello partitico tra fautori e critici dell'Europa sia stata sostituita da un quasi unanime sostegno, ma anche come negli anni recenti questa unanimità abbia cominciato a lasciar trasparire crepe di un qualche rilievo. Nel condurre questa indagine gli autori, collegandosi ad una crescente letteratura internazionale, articolano una categorizzazione degli atteggiamenti verso l'Europa meno semplificante di quella che distingue unicamente tra europeismo ed euroscetticismo.

Nel capitolo III Ammendola e Isernia analizzano gli atteggiamenti dell'opinione pubblica italiana verso l'Europa nella fase iniziale dell'esperienza repubblicana. Attraverso il recupero sistematico di tutti i sondaggi anteriori all'epoca degli Eurobarometri che contengono domande su questo tema gli autori esplorano gli atteggiamenti nei confronti dell'integrazione europea e individuano le basi sulle quali si è progressivamente consolidato l'europeismo. Per la prima volta vengono analizzati sistematicamente dati di sondaggio che riguardano la fase genetica dell'integrazione europea e si indagano negli atteggiamenti degli individui i rapporti tra questa e altre cruciali dimensioni di integrazione sopranazionale quale quella atlantica. Un tema questo di primaria rilevanza nella fase iniziale dell'Europa, ma che torna oggi al centro della scena.

Dopo questo inquadramento in chiave diacronica dell'europeismo italiano, i capitoli successivi analizzano l'ultimo decennio, dal punto di vista delle élite, delle masse e delle *policies*. Sfruttando inchieste d'opinione preesistenti ed alcune inchieste condotte esplicitamente per questo progetto, Bellucci esplora nel capitolo IV gli atteggiamenti verso l'Europa del settore parlamentare dell'élite politica. All'interno di un quadro generale che non si discosta troppo dal tradizionale europeismo italiano emergono tuttavia alcune significative variazioni tra parlamentari di centro-destra e di centro-sinistra, tra parlamentari delle forze che stanno al governo e quelle che stanno all'opposizione, tra parlamentari dei partiti centrali e quelli dei partiti periferici. I dati utilizzati consentono quindi di mettere alla prova una serie di modelli esplicativi che la letteratura comparata ha sviluppato in questa materia negli ultimi anni.

Nel capitolo V Isernia, utilizzando sia le tradizionali inchieste Eurobarometro che quelle condotte specificamente nell'ambito della ricerca, esplora i recenti andamenti dell'opinione pubblica e le relazioni tra sostegno diffuso e sostegno specifico nei confronti dell'Europa. Da tale analisi nascono alcuni importanti interrogativi sulla stabilità nel tempo delle opinioni di massa e sulle relazioni tra queste e quelle di élite.

Nei due capitoli successivi Cavatorto e Fois e poi ancora Cavatorto analizzano come gli atteggiamenti dell'opinione pubblica e delle elite politiche si siano riflessi nei comportamenti concreti degli attori nazionali coinvolti in alcune "grandi decisioni" europee. In relazione alla costituzione del Sistema Monetario Europeo (1979), all'elaborazione dell'Atto Unico Europeo (1987) ed all'implementazione del Trattato di Maastricht e alla creazione dell'Uem le autrici analizzano le preferenze formulate dai *policy-makers* nazionali nei confronti delle scelte europee, le finalità e gli atteggiamenti verso l'Europa che le hanno motivate e legittimate, le strategie che le elite italiane hanno adottato sulla scena europea e i risultati che sono stati conseguiti.

Il lavoro di ricerca alla base di questo libro non sarebbe stato possibile senza il sostegno di molte istituzioni e molte persone. In particolare vogliamo ricordare i finanziamenti del *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca* (Prin, bandi 1999 e 2001)¹ grazie ai quali è stato possibile mettere in opera i sondaggi di opinione e di massa utilizzati nel volume, e quelli del *Piano di Ateneo per la Ricerca* dell'Università di Siena (bando 2003). Il coinvolgimento nei progetti di ricerca di interesse nazionale ci ha anche permesso di confrontarci con molti colleghi: in particolare esprimiamo la nostra riconoscenza ai coordinatori dei due gruppi che in questi anni sono stati nostri *partner*, Sergio Fabbrini e Maurizio Ferrera. Inoltre, siamo grati a Stefano Bartolini, Ken Dyson, Leonardo Morlino e Claudio M. Radaelli che furono i *discussants*, nel maggio 2002 a Siena, in un seminario nel quale presentavamo la struttura della ricerca ed alcuni iniziali risultati.

Last but not least, ricordiamo il generoso sostegno che la Compagnia di S. Paolo di Torino ha dato al progetto *Mutamento dell'identità nazionale e ruolo del sistema Italia sullo scacchiere europeo*, i cui dati sono parzialmente confluiti nel materiale pubblicato nel volume. Vogliamo in particolare ringraziare il Segretario generale della Compagnia di S. Paolo, dott. Piero Gastaldo, per la fiducia dimostrata in questi anni nei progetti del Centro di Ricerca sul Cambiamento Politico di Siena. Oltre agli autori dei vari capitoli, le cui responsabilità sono di volta in volta indicate, hanno prestato la loro collaborazione a diverse fasi della ricerca sul campo e della elaborazione dei dati Carmina Petrarca, Sergio Vasarri, e Maria Grazia Galantino. Si ringraziano inoltre Ezio Maestri e la Società Nomesis SRL; Gianfranco Castaldi, Giacomo Galante e la Selecta-GFK SRL per la collaborazione nella messa in opera delle inchieste di massa del 1999 e del 2001. Come sempre, abbiamo potuto contare sulla collaborazione del dott. Gian Luca Rustici, responsabile della segreteria del Centro, e di tutto il personale amministrativo e tecnico del Dipartimento di Scienze Storiche, Giuridiche, Politiche e Sociali dell'ateneo senese, a partire dalla segretaria amministrativa, dott.ssa Marina Borgogni.

L'insieme delle ricerche condotte in questi anni ha generato una mole di materiale (dati, questionari, libri codice, tabelle e grafici) che non poteva confluire in un solo volume. Abbiamo pertanto collocato questo materiale nella pagina web del centro (www.gips.unisi.it/circap/news.php) nella sezione *ricerche*.

Siena Giugno, 2004

MC, PAI, LV

¹ In entrambe le occasioni l'unità di ricerca senese ha operato nell'ambito di più ampi progetti sviluppati in collaborazione con le università di Pavia e di Trento. Il progetto del 1999 (*Governance sovranazionale e politica italiana. L'impatto dell'integrazione europea sulle opinioni, le politiche e le istituzioni pubbliche*) era diretto dal Prof. Sergio Fabbrini (Trento). Quello del 2001 (*L'Italia nel sistema di Governance europeo. Elites interne, networks decisionali e scelte di policy*) era diretto dal Prof. Maurizio Ferrera (Pavia).