

## La scienza politica italiana e gli studi sull'integrazione europea dal 1970 al 2000

Marco Mascia\*

### Premessa

Considerando che la pace mondiale può essere difesa soltanto con sforzi creativi adeguati ai pericoli che la minacciano; convinti che il contributo che un'Europa organizzata e viva può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche; coscienti che l'Europa si costruirà soltanto con attuazioni concrete, che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e con l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico; solleciti di concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali al miglioramento del tenore di vita e al progresso delle opere di pace; risoluti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con l'instaurazione di una comunità economica le prime assise d'una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose e a porre i fondamenti d'istituzioni capaci d'indirizzare un destino oramai condiviso.

(Preambolo del Trattato istitutivo della CECA [1951])

Nelle intenzioni dei padri fondatori, l'integrazione europea si configura come un processo di costruzione di pace positiva che sfida la scienza politica a sviluppare teorie e approcci alla luce di un paradigma di valori universali. In questo contesto, la sfida è anche al cosiddetto realismo politico di tradizionale approccio statocentrico, nonché a quelle scuole di pensiero che, per scrupolo di rigore scientifico, sottovalutano l'importanza della fase prescrittiva.

In Italia, gli studi politologici sull'integrazione europea si sono sviluppati nell'ambito della disciplina delle relazioni internazionali, introdotta con la riforma universitaria del 1968, per iniziativa di studiosi – pochi – che non facevano mistero della personale relazione ai valori che sottendono un processo così innovativo e palesemente deviante rispetto alla tradizionale logica statocentrica del sistema internazionale.

\* *Cattedra Europea Jean Monnet «Sistema politico dell'Unione Europea», Direttore del Centro di Ateneo per i Diritti Umani, Università di Padova. Presidente dell'Associazione Universitaria di Studi Europei, AUSE.*

Prima del 1968, come noto, l'insegnamento attinente alla politica internazionale era associato a quello di Storia dei trattati e, nella maggior parte dei casi, impartito sotto forma di «incarico», come dire secondo insegnamento, dai professori ordinari di Diritto internazionale. I primi professori di Relazioni internazionali a partire dal 1970 sono Umberto Gori a Firenze, Antonio Papisca a Catania e Luigi Bonanate a Torino. Nel 1982 diventano professori associati di Relazioni internazionali Fulvio Attinà (già professore incaricato dal 1978) a Catania e Carlo Maria Santoro a Bologna; nel 1985 diventa associato nella stessa disciplina Franco Casadio. Nel 1989 si contano soltanto tre ricercatori di Relazioni internazionali: Giovanni Bressi, Giorgio Carnevali e Luciano Bozzo. Insomma, la materia era coperta da nove persone in tutto!. Va altresì ricordato che il primo Dottorato di ricerca specificamente intitolato «Relazioni internazionali» fu promosso dal professor Papisca nel 1983 che lo ha coordinato fino al 1995, seguito nell'ordine dai professori Carlo Maria Santoro e Fulvio Attinà.

La «Rivista Italiana di Scienza Politica» (RISP) nasce nel 1971 e fino al 1989 dedica scarsa attenzione agli studi politologici sull'integrazione europea. Gli articoli pubblicati nei primi vent'anni di RISP si contano sulle dita di una mano (Papisca, Bardi, Gori, Cotta, Schmitter): al riguardo, possiamo parlare di astinenza *in re* della politologia nostrana.

In Italia, la scienza politica di indirizzo scientifico-empirico si è caratterizzata, da un lato come prevalentemente «internista», dall'altro come accentuatamente statualista e intergovernativista, agganciata al filone del realismo: interessarsi di integrazione europea avrebbe significato sposare una causa ideologica, quindi come porsi fuori dal sicuro alveo della «scientificità empirica». Questa breve premessa è necessaria per comprendere il ritardo con cui si sono sviluppati in Italia gli studi politologici specificamente portanti sull'integrazione europea.

## **1. La scienza politica e l'integrazione europea negli anni Cinquanta e Sessanta: il primato degli americani**

Dall'entrata in funzione della CECA nel 1952 fino alla metà degli anni Sessanta, la letteratura sull'integrazione in Italia, ma anche in Europa, è di natura prevalentemente giuridica, con uso

<sup>1</sup> L. Bonanate (a cura di), *Studi Internazionali*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1990.

delle categorie analitiche proprie del diritto internazionale generale.

Le Comunità europee sono considerate all'interno della classica tipologia delle organizzazioni internazionali intergovernative, intese come «enti funzionali», cioè segnate dai caratteri di pre-determinatezza quanto a fini, competenze, poteri, funzioni. In Europa, la politologia dell'integrazione internazionale è per così dire sobria – a parte qualche opera pionieristica come, significativamente, il volume di J. Meynaud e D. Sidjanski, *Science Politique et Intégration Européenne* (1965) e il volume di William Wallace (con G. Edwards), *A Wider European Community? Issues and Problems of Further Enlargement* (1976) –, diversamente che negli Stati Uniti dove prosperano gli studi afferenti ai filoni transazionista, funzionalista e neofunzionalista guidati da maestri del calibro di K.W. Deutsch e di E.B. Hass. Questo squilibrio si spiega, più che per un pregiudiziale disinteresse dei politologi europei nei riguardi del processo integrativo, soprattutto per il limitato sviluppo degli insegnamenti politologici all'interno dei sistemi universitari dei primi sei Paesi membri delle Comunità. L'economia del presente lavoro non consente di andare oltre nella diagnosi dei primordi di un filone di studi che peraltro si rivelerà nel tempo ricco di sviluppi. Ma proprio questa fertilità mi induce a richiamare, pur se brevemente, i tratti essenziali della teorizzazione in materia.

Negli anni Cinquanta e Sessanta le analisi per così dire classiche dell'integrazione europea non attribuivano peso rilevante alle variabili attinenti al sistema mondiale. Le Comunità europee erano collocate nell'area geopolitica del blocco occidentale e gli Stati Uniti venivano teorizzati quale «élite esterna» del processo integrativo<sup>2</sup>, impegnati ad appoggiarlo sulla base di calcoli di convenienza strategica così riassumibili: l'eventuale più alto costo del competere con un'Europa (occidentale) economicamente forte sarebbe stato compensato dal guadagno politico consistente in un'alleanza politica resa più salda dalla partnership con un'Europa unita.

La teorizzazione è venuta articolandosi in questo periodo sulla base degli approcci funzionalista, neofunzionalista e transazionista che influenzeranno significativamente gli sviluppi della materia in Europa e in Italia.

È il caso di ricordare che il funzionalismo e il neofunzionalismo si fondano su due assunti principali: il nazionalismo e la

<sup>2</sup> A. Etzioni, *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1965; A. Papisca, *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974.

struttura statocentrica del sistema internazionale sono le cause principali della guerra (ritorna l'assunto del federalismo e del cosmopolitismo); la cooperazione internazionale, perché abbia successo, deve realizzarsi in settori che per il fatto di essere «tecnici» sono assunti come non conflittuali (*non-controversial*).

Nella sua opera principale, D. Mitrany<sup>3</sup> distingue tra «cooperazione politica-costituzionale» e «cooperazione tecnica-funzionale». La prima è intesa come cooperazione «conflittuale», in quanto ha per oggetto questioni di *high politics*, necessariamente condizionate da ascendenze e contrapposizioni di natura ideologica, la seconda sarebbe di per sé «non conflittuale» riferendosi ad attività che si prefiggono di rispondere a esigenze e interessi economici, sociali, culturali, tecnologici. Il «funzionale», insomma, si contrappone al «politico», cioè a quei settori di attività relativamente ai quali è più difficile raggiungere un'intesa fra le parti interessate.

Nell'analisi funzionalista assume un rilievo centrale il meccanismo del cosiddetto *spillover* con il quale si intende descrivere «l'accrescimento di nuovi poteri e compiti in capo ad una struttura istituzionale centrale, originato in un contesto funzionale e che si espande in attività correlate non appena diventa chiaro ai principali attori politici che il conseguimento degli scopi iniziali non può avere luogo senza una tale espansione»<sup>4</sup>. Ai funzionalisti interessa la dinamica processuale più che gli esiti istituzionali. Una critica, che i federalisti muovono al pensiero funzionalista, è quella di avere una visione «tecnocratica» della politica internazionale e di pensare di affrontare e risolvere problemi squisitamente politici in assenza di un governo sopranazionale. Nella stessa chiave critica, il funzionalismo viene definito come un approccio «conservatore» e «inefficace» in quanto non individua nel superamento dello Stato-nazione e del principio di sovranità la *condicio sine qua non* per la creazione di un sistema di integrazione sopranazionale. Gli stessi federalisti riconoscono tuttavia il ruolo storico che ha avuto il funzionalismo per l'avvio e le prime fasi di sviluppo del sistema comunitario europeo e per la preparazione dell'unificazione politica<sup>5</sup>.

La scuola di pensiero neofunzionalista assume la lezione del metodo scientifico-empirico impartita dal comportamentismo (*behaviourism*), che si afferma anch'esso negli Stati Uniti all'indomani della seconda guerra mondiale e che pone al centro dell'analisi il comportamento politico e lo studio dei processi

<sup>3</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, London, Royal Institute of International Affairs, 1943.

<sup>4</sup> E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1968 (2<sup>a</sup> ed.), p. 523.

<sup>5</sup> L. Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978, pp. 78-79.

politici più che l'architettura delle istituzioni.

H.B. Haas è il politologo americano che per primo ha dato organicità all'analisi neofunzionalista nel libro *The Uniting of Europe*, avendo come realtà empirica di riferimento i primi anni di attività della CECA.

Le affinità dell'analisi neofunzionalista con l'originario impianto del funzionalismo sono numerose. Innanzitutto, viene riproposta la fondamentale dicotomia tra ciò che è «funzionale» e ciò che è «politico». Il concetto di *spillover* viene ulteriormente elucidato all'interno di una più ampia tipologia che però tempera quell'automaticità del meccanismo che era propria del funzionalismo prima maniera. Identici sono gli obiettivi assegnati ai processi integrativi: la pace e il benessere economico e sociale. Le differenze consistono nell'inserire variabili «politiche» nel paniere delle variabili indipendenti e nel conferire una certa visibilità istituzionale alla variabile dipendente, ovvero agli esiti del processo integrativo.

Ed è proprio sul terreno della variabile dipendente del processo di integrazione che i neofunzionalisti dialogano con quelli che possiamo definire funzionalisti «pratici» come Jean Monnet, Paul-Henri Spaak, Walter Hallstein, Robert Schuman: questi, giova ribadirlo, considerano il funzionalismo come una «tattica» utile al perseguimento degli ideali di un'Europa federale<sup>6</sup>.

All'interno della scuola neofunzionalista si dà rilievo a variabili quali il ruolo fondamentale che le istituzioni sopranazionali sono chiamate a giocare e la pluralità degli attori politici coinvolti nel processo di integrazione. C'è anche chi ha letto il neofunzionalismo come una teoria del pluralismo<sup>7</sup>. Papisca ritiene tuttavia che il pluralismo «nella concezione neofunzionalista è di tipo piuttosto... elitistico, dal momento che i gruppi rilevanti sono quelli che accettano la logica dell'incrementalismo economico»<sup>8</sup>. Ed è infatti una élite economica quella che si fa subito strada, con un ruolo dominante nella rappresentanza degli interessi, nel sistema comunitario europeo e che instaura relazioni dirette con la cosiddetta eurocrazia.

Per i neofunzionalisti l'autonomia delle istituzioni sopranazionali è concepita in maniera direttamente proporzionale all'autonomia del tecnocrate. Quanto più questo è «esperto», tanto più il suo ruolo è autonomo dalle leadership politiche; quanto più è specifico il settore funzionale dell'integrazione, tanta più *expertise* e quindi autonomia, si richiedono al funzionario in-

<sup>6</sup> W. Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

<sup>7</sup> L.N. Lindberg, *Integration as a Source of Stress on the European Community System*, in «International Organization», vol. 20, n. 2, 1963, p. 9.

<sup>8</sup> A. Papisca, *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974, p. 57.

ternazionale. Governare, per i neofunzionalisti, è un concetto laico, che non ha niente a che vedere con l'ideologia e, alla fine, neppure con la sfera dei valori in quanto tali.

Il filone del transazionismo, di rigoroso impianto scientifico-empirico e che vanta un maestro della scienza politica della statura di K.W. Deutsch<sup>9</sup>, pone al centro delle proprie analisi i flussi delle comunicazioni e delle transazioni sociali (commercio, turismo, scambi di studenti, ecc.) tra soggetti operanti all'interno di uno schema integrativo, quali fattori che agevolano la formazione di «comunità di sicurezza» (variabile dipendente).

I transazionisti non accettano la contrapposizione della categoria del «funzionale» – assunto come «non conflittuale» appunto dai funzionalisti – a quella del «politico» – assunto, sempre dai funzionalisti, come non conveniente alla rapida e pacifica soluzione dei problemi. Il processo integrativo è inteso a creare un *we-feeling* comune, «un senso della comunità accompagnato da istituzioni e pratiche – formali e non – sufficientemente forte e diffuso da dare la ragionevole certezza che l'evoluzione dei rapporti fra i membri del gruppo si produrrà pacificamente nel tempo»<sup>10</sup>. L'approccio dei transazionisti privilegia dunque i processi più che le istituzioni, la dimensione sociale più che quella del gioco del potere. È quindi naturale che questi autori prestino particolare attenzione agli attori non statali e ai modi con cui questi interagiscono con le istituzioni politiche dei sistemi d'integrazione. Questo approccio è tornato d'attualità per il richiamo che ne fanno soprattutto quegli studiosi, come significativamente P.C. Schmitter<sup>11</sup>, i quali sono alle prese dirette con il problema della legittimazione e della democratizzazione del sistema dell'UE.

<sup>9</sup> K.W. Deutsch, S.A. Burrell, R.A. Kann et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957; K.W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York, Free Press of Glencoe, 1963; K.W. Deutsch, *Communication Theory and Political Integration*, in P.E. Jacob, J.V. Toscano (eds.), *The Integration of Political Communities*, Philadelphia, J.P. Lippencott and Co., 1964.

<sup>10</sup> Deutsch, Burrell, Kann et al., *Political Community and the North Atlantic Area...*, cit.

<sup>11</sup> P.C. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, il Mulino, 2000.

## 2. Gli anni Settanta: la nascita in Italia della politologia *in re* integrazione europea

In Europa, l'attenzione della scienza politica per gli studi sull'integrazione europea comincia a svilupparsi nel corso degli anni Settanta. La politologia dell'integrazione di indirizzo scientifico-empirico si diffonde infatti nei Paesi non anglosassoni anche a seguito dell'ingresso di nuovi Stati nel sistema comunitario: soprattutto gli studiosi del Regno Unito esportano nel continente la loro cultura di *political theory*, di *government*, più in generale di *international studies* (multidisciplinari). Il dibattito

sull'integrazione si fa sempre più «politico» con riferimento ai problemi posti dalla creazione di un'unione economica e monetaria (Rapporto Werner, 1970), dall'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo (Rapporto Vedel, 1972), dalla trasformazione del «vertice» dei capi di Stato e di governo in «Consiglio europeo» (1974), dal primo «Rapporto sull'Unione Europea» elaborato dall'allora Primo Ministro belga Leo Tindemans nel 1975, dall'approssimarsi delle prime elezioni dirette del Parlamento europeo, decise dal Consiglio europeo di Roma del 1976 e realizzate nel 1979, dalle vicende relative al «serpente monetario europeo» e al «sistema monetario europeo» (SME), sopravvenute al fallimento della prima Unione Economica e Monetaria (UEM), formalmente varata dal Consiglio dei Ministri delle CE nel marzo del 1971.

Un'opera genuinamente rappresentativa della fertile produzione scientifica di questo periodo è il ponderoso volume curato da G. Ionescu con il titolo *The European Alternatives. An Inquiry into the Policies of the European Community*<sup>12</sup>. Il volume contiene, tra gli altri, contributi di Emile Noel, Dusan Sidjanski, John Pinder, Rudolf Hrbek, John Taylor, Karl W. Deutsch, Giuseppe Ciavarini Azzi e Antonio Papisca.

Su scala europea sono attivi, anche specificamente *in re*, lo «European Consortium of Political Research» (ECPR), al cui interno gli studiosi di matrice anglosassone e comunque nord-europea, giocano un ruolo trainante nei riguardi dei loro colleghi di diversa provenienza, e la «Trans European Policy Studies Association» (TEPSA), creata nel 1974: la prima rete di ricerca transeuropea che aveva tra i suoi obiettivi quelli di promuovere il dialogo tra la comunità accademica e i principali attori del processo di integrazione e di svolgere ricerche in materia di integrazione europea al fine di stimolare il dibattito sulle politiche europee e sulle opzioni politiche per l'Europa.

Nell'accademia italiana, l'integrazione europea è inizialmente studiata dagli storici e, specialmente, dai giuristi, questi ultimi anche grazie agli incentivi provenienti dall'Ufficio di Roma delle Comunità europee che promuoveva riunioni annuali e tavole rotonde alle quali partecipavano grandi maestri del diritto, tra gli altri Balladore Pallieri, Quadri, Cansacchi, Monaco. Si segnalano i monumentali contributi dei giuristi, paradigmaticamente espressi dai due Commentari ai trattati CECA e CEE, editi dall'editore Giuffrè<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> G. Ionescu (ed.), *The European Alternatives. An Inquiry into the Policies of the European Community*, Alphen aan den Rijn (The Netherlands), Sijthoff & Noordhoff, 1979.

<sup>13</sup> R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della CEE*, Milano, Giuffrè, 1965; Id. (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, Milano, Giuffrè, 1970.



La produzione politologica, in prevalente ottica multidisciplinare e *policy-oriented*, avviene dapprima nel contesto di attività dell'Istituto Affari Internazionali<sup>14</sup>, IAI, di cui erano membri attivi, negli anni Settanta, Bonvicini, Silvestri, Aliboni, Luciani, Perissich, Papisca. Dello IAI si segnalano la rivista «Lo Spettatore Internazionale» (*The International Spectator*) e studi monografici sulla politica europea nel Mediterraneo e su singole politiche comunitarie.

Nell'università italiana gli studiosi di politologia dell'integrazione possono dividersi in due categorie. Quelli che erano a più diretto contatto con la realtà del processo e dialogavano con funzionari della Comunità Europea, amministratori locali e politici impegnati, con l'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), il Movimento federalista europeo e la citata Trans European Policy Studies Association, e quelli che privilegiavano l'analisi teorica del processo integrativo e che erano implicitamente preoccupati di non contaminarsi con valori «di causa».

I primi scritti di ortodossia politologica sono di A. Papisca che, assistente ordinario di Organizzazione internazionale a Parma, aveva promosso nel 1967 in quella università la creazione della Scuola biennale di specializzazione in «Diritto ed economia delle organizzazioni internazionali», il cui secondo anno era interamente dedicato alle Comunità europee. All'inizio degli anni Settanta Papisca fruisce, insieme con il professor Antonio Tiziano, di una delle prime borse di ricerca direttamente attivate a Bruxelles dalla Commissione europea.

Nel 1975, insieme con (per l'Italia) Leopoldo Elia, Giuseppe Guarino e Mario Albertini, egli partecipa a Bruxelles alla consultazione indetta da Leo Tindemans per la preparazione di quello che sarà il famoso «Rapporto sull'Unione Europea».

L'attenzione di Papisca è sulla Comunità Europea come «sistema politico» in via di «sviluppo politico» con un'enfasi sul tema del deficit democratico<sup>15</sup> e sui nascenti «partiti politici europei»<sup>16</sup>. Nei suoi studi egli vede il processo di unificazione politica dell'Europa e quello, contestuale, di potenziamento del ruolo degli enti di governo locale e regionale come altrettanti fattori di «ecologia politica» cioè di «risanamento della vita politica ai vari livelli». L'«ecologia politica» di cui parla Papisca presuppone una rifondazione del rapporto cittadino-autorità e richiede un forte impegno ingegneristico e una forte carica civile<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> G. Bonvicini, C. Merlini (a cura di), *L'Europa all'occasione del Vertice*, Bologna, il Mulino, 1972; G. Bonvicini, S. Solari (a cura di), *I partiti e le elezioni del Parlamento europeo*, Bologna, il Mulino, 1979; G. Bonvicini (a cura di), *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?*, Bologna, il Mulino, 1980.

<sup>15</sup> A. Papisca, *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974; Id., *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione Europea*, Roma, Bulzoni, 1975.

<sup>16</sup> A. Papisca, *Comunità Europea: dal consenso permissivo alla partecipazione politica*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. VI, n. 2, 1976, pp. 289-330; Id., *I partiti politici europei, ovvero: il «fronte» dell'Europa*, in «Il Mulino», n. 254, 1977, pp. 805-843; Id., *Alla ricerca del «federatore» reale*, in «Il Mulino», n. 260, 1978, pp. 840-865; Id., *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché*, Milano, Giuffrè, 1979; Id., *Introduzione*, in A. Papisca (a cura di), *L'Europa tra amici e nemici*, Milano, Giuffrè, 1979.

<sup>17</sup> A. Papisca, *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione Europea*, Roma, Bulzoni, 1975, p. 11.



La tesi di allora, valida ancora oggi, è che il discorso di ecologia politica è tanto più urgente quanto più la crisi dei sistemi politici occidentali non è soltanto «crisi di funzione», cioè di capacità di rendimento delle pubbliche istituzioni, ma è soprattutto «crisi di struttura», cioè di rapporto tra il cittadino e le istituzioni, tra la società civile e il sistema politico<sup>18</sup>.

Nel presentare la Comunità europea come «sistema politico» il nostro autore fa uso di schemi concettuali dei maestri della scienza politica quali D. Easton<sup>19</sup> e G. Almond<sup>20</sup>. L'interesse non è tanto sulla dinamica dei flussi transnazionali fra gli attori del sistema comunitario europeo, quanto sulla dinamica dell'allargamento del ventaglio di competenze delle istituzioni sopranazionali, sull'aumento dei corrispondenti poteri, nonché sul processo politico comunitario nelle sue strutture di input e di output e nel suo circuito di feedback. Se l'attivazione iniziale del circuito di feedback è dovuta alla volontà di tali Stati, la successiva alimentazione è da ricondursi «alla interazione fra tale volontà e quella delle istituzioni sopranazionali: il tutto collocato nel complesso di stimoli provenienti dalle relazioni infranazionali di ciascuno stato membro e dalle relazioni internazionali»<sup>21</sup>. La dicotomia non è più tra economico-funzionale e politico ma tra intergovernativismo e sopranazionalismo e il passaggio dal primo al secondo non è un processo spontaneo ma è voluto.

La distinzione tra «economico» e «politico», scriveva Papisca sulla rivista «L'Europa» nel 1978, «è palesemente arbitraria» (cos'altro è la macroeconomia se non «politica»?; l'auspicato sistema monetario europeo è un fatto economico o un fatto politico?). Nel nostro caso, oltre che ripudiare tale distinzione, si parte già dal «politico», si opera con categorie «politiche» e si resta nel campo degli «sviluppi politici [...]». L'induzione è comunque, sempre, dal politico al politico<sup>22</sup>.

La prospettiva dell'elezione diretta del Parlamento europeo è all'origine di un nuovo dibattito tra i politologi dell'integrazione europea<sup>23</sup>. Scriveva allora Papisca: «ciò che si va realizzando è, più che un sistema di partiti europei, un sistema di integrazione partitica europea» con l'obiettivo di «saldare fra loro un processo elettorale, ancora prevalentemente "nazionale", e un prodotto istituzionale, il Parlamento europeo elettivo di primo grado, formalmente già "sopranazionale", in un tentativo di divisione del lavoro politico: la lotta per il voto, e quindi la designazione dei candidati, riservata ai singoli partiti politici nazionali; la prepa-

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>19</sup> D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Son, 1965.

<sup>20</sup> G.A. Almond, G.B. Powell, *Politica comparata*, Bologna, il Mulino, 1970.

<sup>21</sup> Papisca, *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione Europea*, cit., p. 13.

<sup>22</sup> *Id.*, *Il voto di giugno. Che cosa sarà l'europeismo in mano ai partiti?*, in «L'Europa», vol. XII, n. 4, nuova serie, settembre 1978, pp. 41-51.

<sup>23</sup> *Id.*, *Verso il nuovo Parlamento europeo...*, cit.

<sup>24</sup> A. Papisca, *Alla ricerca del «federatore» reale*, cit., pp. 840-865; *Id.*, *Il rilancio dell'Unione Europea, ovvero: il momento della verità per il «federatore reale»*, in «Affari sociali internazionali», n. 4, 1981, pp. 83-96.

<sup>25</sup> *Id.*, *Il rilancio dell'Unione Europea...*, cit., p. 92.

<sup>26</sup> Id., *Le elezioni europee. Per democratizzare o soltanto per legittimare*, in «L'Europa», vol. XII, n. 1, nuova serie, giugno 1978, pp. 59-68; Id., *In che modo voteremo per l'Europa*, in «L'Europa», vol. XII, n. 3, nuova serie, agosto 1978, pp. 5-16; Id., *Il voto di giugno...*, cit., pp. 41-51; Id., *L'atteggiamento del PCI per le elezioni europee. I partiti europei nell'idea di Giorgio Amendola*, in «L'Europa», vol. XII, n. 5, nuova serie, Natale 1978, pp. 52-57; Id., *L'Europa alla finestra (e il «nuovo ordine internazionale»)*, in «L'Europa», vol. XIII, n. 6, nuova serie, gennaio 1979, pp. 45-50; Id., *Chi deve andare al Parlamento europeo? (si restituisca alla società civile l'iniziativa politica)*, in «L'Europa», vol. XIII, n. 7-8, nuova serie, febbraio-marzo 1979, pp. 39-44; Id., *Il voto del 10 giugno. Il passato europeista dei Partiti italiani*, in «L'Europa», vol. XIII, n. 9, nuova serie, maggio 1979, pp. 11-16. Questi articoli sono stati raccolti nel volume A. Papisca, *1979-2009 uso/abuso delle elezioni europee. Le speranze di 30 anni fa*, Padova, CLEUP, 2009.

<sup>27</sup> Id., *Elaborare un progetto di «pan-democrazia»*, in «Il Popolo», 5 gennaio 1977; Id., *Un Parlamento per l'unità europea*, in «Il Popolo», 14 gennaio 1977; Id., *Integrazione europea e «sovranità limitata»*, in «Il Popolo», 21 gennaio 1977; Id., *Un nuovo sistema di rapporti fra i popoli*, in «Il Popolo», 15 febbraio 1977. Questi articoli sono stati raccolti nel volume Papisca, *1979-2009...*, cit.

<sup>28</sup> Id., *Integrazione europea e «sovranità limitata»*, cit.

<sup>29</sup> Id., *Elaborare un progetto di «pan-democrazia»*, cit.

<sup>30</sup> A. Panebianco, *Studi sull'integrazione sovranazionale*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, 1972, pp. 383-402.

<sup>31</sup> U. Gori, *Teoria dell'integrazione e teoria delle relazioni internazionali*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, 1974, pp. 351-370.

<sup>32</sup> A. Papisca, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G. Pasquino (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli,

razione dei programmi politici, e quindi l'elaborazione dell'input diretto al sistema sopranazionale europeo, affidato invece in via principale alle apposite strutture integrative partitiche operanti sul piano europeo». Questo schema di lavoro politico rimane tuttora in vigore.

Partendo dalla considerazione che il partito politico è il figlio primogenito dello Stato nazionale, l'autore riconosce al partito politico, in quanto detentore di «potere politico reale», il ruolo di «federatore reale»<sup>24</sup>. Perché il sistema comunitario europeo si sostanzia di potere reale, «occorre che il partito politico si trasferisca esso stesso al livello europeo col potere di cui è munito in partenza, ed ivi esercitarlo». Il nostro autore indicava tra le misure che i vertici governativi avrebbero dovuto adottare, il riconoscimento «pubblico-comunitario» dei partiti politici con struttura e dimensione sopranazionale e il loro finanziamento comunitario<sup>25</sup>. Abbiamo dovuto aspettare il Trattato di Maastricht per l'istituzionalizzazione dei partiti europei e il Trattato di Nizza per il finanziamento dei partiti europei nel bilancio dell'UE.

Degna di menzione è anche la pregevole rivista «L'Europa», edita a Roma sotto la direzione di Angelo Magliaro, specialmente i fascicoli del periodo 1975-1979, nella prossimità della prima elezione diretta del PE, che ospitano vari contributi di Papisca<sup>26</sup>. Sempre in vista delle prime elezioni del Parlamento europeo, Papisca pubblica una serie di articoli sul quotidiano della Democrazia Cristiana «Il Popolo»<sup>27</sup>. Il tema centrale della sua riflessione è quello della democrazia europea: «Quanto più il nuovo Parlamento europeo sarà “rappresentativo”, tanto più esso sarà capace di erigersi in corpo “costituente” per la trasformazione democratica della Comunità (e degli stati membri)». E ancora: «Sui contenuti specifici del voto europeo si giocherà però la credibilità “europeista”, e quindi democratica, dei partiti politici italiani. Le elezioni europee saranno infatti la cartina di tornasole circa la vera natura dei loro obiettivi strategici: il potere per il potere, nell'ambito tatticamente più comodo, o il potere per la democrazia, per tutta la democrazia?»<sup>28</sup>. Dalle pagine de «Il Popolo», Papisca parla di «pan-democrazia». «La crisi che investe le grandi ideologie storiche – afferma Papisca – è una crisi di identità che ha come comune punto di riferimento il sistema dello Stato-nazione. [...] Lo Stato-nazione, e per la sua dimensione geo-politica e per la sua tradizione storica, non è lo spazio adatto

Liguori, 1981, pp. 90-136.

33 F. Attinà, *Interpretazioni e ipotesi sul sistema dei partiti del Parlamento europeo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. VIII, n. 2, 1978, pp. 273-291; Id., *Sui processi politici nell'Integrazione europea*, in M. Mistri, A. Papisca (a cura di), *La Sfida Europea*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 129-138; Id., *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*, Milano, F. Angeli, 1986; Id., *Dai partiti nazionali ai partiti europei*, in «Schema», vol. VIII, n. 1, 1986, pp. 49-58; Id., *Democrazia e processo integrativo*, in G.

Grementieri, A. Papisca (a cura di), *Europa 1992: Le Sfide per la Ricerca e l'Università*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 181-210; Id., *Verso l'Europa 1992: la dimensione politologica*, in Grementieri, Papisca (a cura di), *Europa 1992...*, cit., pp. 235-244.

34 L. Bardi, *Voto di preferenza e competizione intrapartitica nelle elezioni europee. Prospettive per una armonizzazione della legge elettorale*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. XVIII, n. 1, 1988, pp. 105-136; Id., *Rappresentanza e parlamento europeo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. XIX, n. 2, 1989, pp. 267-300; Id., *Il Parlamento della Comunità europea*, Bologna, il Mulino, 1989.

35 A. Papisca, *La lotta per gli equilibri istituzionali nel Parlamento Europeo*, in «Il Mulino», marzo/aprile, 1980, pp. 296-320; Id., *Partiti e coalizioni nel «nuovo» Parlamento europeo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. X, n. 2, 1980, pp. 241-264; Id., *Il rilancio dell'Unione Europea...*, cit., pp. 83-96.

36 L. Levi, *L'unificazione europea. Trent'anni di storia*, Torino, SEI, 1979; Id., *Il federalismo*, Milano, Angeli, 1987.

37 M. Cotta, *Classe politica e integrazione europea. Gli effetti delle elezioni dirette del parlamento comunitario*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. X, n. 2, 1980, pp. 205-240.

38 U. Gori, *La difesa europea: problemi e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. XVIII, n. 2, 1988, pp. 287-330.

39 M. Ferrera, G. Urbani, *L'Europa*

a recepire un progetto di pan-democrazia. [...] Il programma di pan-democrazia nasce (e si sviluppa) dall'aprirsi di un grande spazio progettuale, quello lasciato libero dalla crisi ideologica della destra e della sinistra e si rivolge verso un grande spazio politico-istituzionale: quello dell'Unione Europea»<sup>29</sup>.

Negli anni Settanta, Angelo Panebianco<sup>30</sup> e Umberto Gori<sup>31</sup> pubblicano sulla «Rivista Italiana di Scienza Politica» due saggi sulle teorie dell'integrazione europea.

In questo decennio, l'analisi politologica trova incoraggiamento anche all'interno di una «rete» multidisciplinare di studiosi, caratterizzati da una forte «relazione al valore» europeistico, sotto il nome di «Movimento per l'Integrazione Universitaria Europea» (MIUE). Tra i convegni promossi da questo Movimento si ricorda quello tenuto a Capri nel maggio del 1978 sul tema dei partiti politici europei.

È il caso di segnalare che, negli anni Settanta, mentre aumenta la conflittualità economica e politica tra Stati Uniti e Comunità Europea, si attenua negli studiosi americani l'interesse nei confronti del sistema dell'integrazione europea, l'attenzione si rivolge invece ai temi dell'«interdipendenza mondiale» e del «nuovo ordine economico internazionale»<sup>32</sup>.

### 3. Gli anni Ottanta e Novanta: lo sviluppo della politologia

Negli anni Ottanta, la politologia dell'integrazione si sviluppa in Italia con le opere di Fulvio Attinà<sup>33</sup> e Luciano Bardi<sup>34</sup>. Entrambi gli studiosi pongono l'attenzione sui partiti politici europei e sul Parlamento europeo. Anche Papisca continua a scrivere sull'integrazione europea, in particolare sul ruolo dei partiti politici europei<sup>35</sup>. Lucio Levi studia il sistema dell'integrazione europea avendo come approccio di riferimento quello federalista<sup>36</sup>. Si segnalano anche i saggi di Maurizio Cotta<sup>37</sup> sulla classe politica europea e di Umberto Gori<sup>38</sup> sulla difesa europea e il libro di Maurizio Ferrera e Giuliano Urbani<sup>39</sup> sullo sviluppo delle istituzioni politiche europee alla vigilia del Trattato di Maastricht. Alla fine degli anni Ottanta, una delle prime pubblicazioni sullo stato della scienza politica in Italia non riconosceva dignità agli «studi europei» pari a quella di altre aree tematiche<sup>40</sup>.

Continua la produzione scientifica dello IAI. Si segnala, tra gli altri, la ricerca coordinata da Giovanni Bonvicini e condotta da A.

alle soglie del 1992: quali istituzioni politiche, Milano, ISPI, 1988.

<sup>40</sup> L. Morlino (a cura di), *Scienza politica. Guide agli studi di scienze sociali in Italia*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1989.

<sup>41</sup> Gremientieri, Papisca (a cura di), *Europa 1992...*, cit.

<sup>42</sup> F. Attinà, *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties*, in «European Journal of Political Research», n. XVIII, 1990, pp. 557-579; Id., *Il sistema politico della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1992; Id., *Parties, Party System and Democracy in the European Union*, in «The International Spectator», vol. 27, n. 3, 1992, pp. 67-86; Id., *Political Parties, Federalism and the European Union*, in F. Knipping (ed.), *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pp. 284-299; Id., *Democrazia, elezioni e partiti nell'Unione Europea*, in F. Attinà, D. Velo (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 1994, pp. 49-79; Id., *Party Fragmentation and Discontinuity in the European Union*, in D. Bell, C. Lord (eds.), *Transnational Parties in the European Union*, London, Ashgate, 1998; Id., *Integrazione e democrazia: un'analisi evoluzionista dell'Unione Europea*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 2, 2000, pp. 227-256.

<sup>43</sup> F. Longo, *La politica estera dell'Unione Europea tra interdipendenza e nazionalismo*, Bari, Cacucci, 1995; Id., *Il finanziamento della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea*, in F. Attinà, F. Longo (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, Cacucci, 1996.

<sup>44</sup> S. Panebianco, *I cittadini e lo sviluppo politico dell'Unione*, in Attinà, Velo (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, cit., pp. 211-229; Id., *Cittadini, elezioni e sondaggi europei*, in F. Attinà, F. Longo, S. Panebianco, *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 1995, pp.

Papisca (*Il quadro istituzionale comunitario: tendenze, prescrizioni, scenari*), M. Neri Gualdesi (*Il Parlamento europeo nel contesto degli equilibri di potere tra le istituzioni della Comunità*), A. Massai (*Il Parlamento europeo di fronte alla necessità di chiarificazione dei rapporti istituzionali: il collegamento con i parlamenti nazionali*), S. Solari (*Ipotesi di evoluzione della realtà partitica europea all'indomani delle elezioni dirette del Parlamento europeo*). Queste tematiche costituivano l'oggetto anche di un'altra ricerca condotta, nell'ambito del «Circolo Europeo», dal cosiddetto Gruppo Guazzaroni sulla legge elettorale europea uniforme del 1984.

Alla fine degli anni Ottanta per iniziativa dei professori A. Papisca e V. Gremientieri, nel quadro della neonata Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE), viene pubblicato il volume *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*<sup>41</sup>. Nell'Introduzione sono riportati i dati del primo censimento fatto dall'AUSE sugli insegnamenti europei nelle università italiane. Per insegnamento europeo si era convenzionalmente stabilito di intendere la disciplina universitaria il cui programma verte sui temi dell'unificazione europea per una percentuale da 50 a 100. Nel 1989 risultano attivati 67 insegnamenti europei, distribuiti in 28 università: 43 sono giuridici (di cui 33 europei 100%: Diritto delle Comunità europee); 13 sono economici (di cui 3 europei 100%: Economia delle Comunità europee); 8 storici (di cui 1 soltanto europeo 100%: Storia dell'integrazione europea, Scienze politiche a Torino); 3 politologici (tutti europei 50%: Relazioni internazionali a Padova e Catania; Teoria dei partiti politici a Trieste).

La città sede universitaria più europea è Roma, seguita da Milano e Padova. L'Italia universitaria del nord (37 insegnamenti) è più europea di quella del centro (17 insegnamenti) e di quella del sud (13 insegnamenti). La Facoltà più europea è quella di Scienze politiche (27 insegnamenti), seguita da Giurisprudenza (19).

Dai dati emerge che l'insegnamento europeo di gran lunga prevalente in Italia è quello giuridico e che soltanto in una Facoltà esiste l'insegnamento di Storia dell'integrazione europea. Colpisce il perdurante debole rilievo della tematica europeista nell'area politologica.

Nel periodo, che prende avvio agli inizi degli anni Novanta, gli studi politologici sull'integrazione aumentano di quantità e qualità in Europa, grazie anche ai considerevoli effetti di *spillover* indotti dal programma comunitario denominato «Action Jean

77-104; Id., *The EU Institutions Faced with Non-Economic Interests: From Market Needs to Consumer Protection*, in P. Claeys et al., *Pluralisme, lobbyisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998 (Coll. «La Cité européenne», n. 16), pp. 345-372; Id., *Relations Between Interest Groups and Party Groups in the European Union*, in Bell, Lord (eds.), *Transnational Parties in the European Union*, cit., pp. 151-167; Id., *Il lobbying europeo*, Milano, Giuffrè, 2000.

45 A. Papisca, *L'evoluzione delle relazioni internazionali e i rapporti Cee-Africa*, in O. Garavello, D. Velo (a cura di), *Cee-Africa fra processi di integrazione e rischi di frammentazione*, Padova, CEDAM, 1994; Id., *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in «Democrazia e diritto», n. 2-3, 1994, pp. 273-307; Id., *Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione Europea*, in Attinà, Longo (a cura di), *Unione Europea e Mediterraneo...*, cit., pp. 47-71; Id., *Human Rights and Civil Movements: The Critical Mass for Improving European Integration*, in «The European Union Review», n. 4, 1999, pp. 7-11.

46 M. Mascia, *Sistema comunitario europeo e internazionalizzazione dei diritti umani*, in Gremontieri, Papisca (a cura di), *Europa 1992...*, cit., pp. 223-234; Id., *Il ruolo della regione per la governabilità nel sistema dell'Unione Europea*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», n. 3, 1995, pp. 37-51; Id., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM, 1996; Id., *Il sistema dell'Unione Europea. Appunti su teorie, attori e processi*, Padova, Cedam, 2001; M. Mascia, A. Papisca (a cura di), *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2000.

47 L. Levi (a cura di), *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Milano, Angeli, 1990; Id. (a cura di), *La crisi degli Stati nazionali*, Bologna, il Mulino, 1991.

48 L. Bardi, *Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups, and the Building of Europarties*, in R.S.

Monnet» per la diffusione e il radicamento dell'insegnamento europeo nelle università.

Tra i numerosi contributi apparsi negli anni Novanta, si segnalano in particolare quelli di Fulvio Attinà<sup>42</sup>; Francesca Longo<sup>43</sup>; Stefania Panebianco<sup>44</sup>; Antonio Papisca<sup>45</sup>; Marco Mascia<sup>46</sup>; Lucio Levi<sup>47</sup>; Luciano Bardi, Gianfranco Pasquino, Piero Ignazi<sup>48</sup>; Maurizio Ferrera<sup>49</sup>; Liborio Mattina<sup>50</sup>; Massimo Morisi<sup>51</sup>; Giandomenico Majone<sup>52</sup>; Robert Leonardi<sup>53</sup>.

Alla fine degli anni Novanta il «Journal of European Public Policy» pubblica i risultati di una ricerca che passa in rassegna le pubblicazioni dei politologi italiani tra il 1985 e il 1998 riguardanti l'integrazione europea. Sui circa seicento articoli apparsi nelle riviste generaliste, oltre quaranta vertevano su temi europei, per il 5% del totale<sup>54</sup>.

Negli anni 2000, nuove tematiche interessano l'analisi politica, tra le altre: politica estera dell'UE, politica di sicurezza e difesa, società civile europea, giustizia e affari interni, politica sociale europea, gruppi d'interesse, diritti umani e cittadinanza europea, ecc.<sup>55</sup>.

Teorie e schemi concettuali sono costantemente rivisitati e aggiornati. A tal punto che l'autore di uno dei più utili compendi in materia, Simon Hix, sviluppando un interessante discorso sull'interazione fra scienza politica e Unione Europea, afferma che non sono più oltre necessarie «nuove teorie dell'integrazione» e poiché l'UE è un sistema politico «pienamente funzionante» (*fully functioning*), a esso si confanno le categorie analitiche di (ordinaria) scienza politica. Con un importante effetto di ritorno sulla salute della teoria: poiché il «pienamente funzionante» sistema dell'UE presenta oggettivi caratteri d'innovazione, la relativa evidenza empirica aiuta a migliorare la generale comprensione della scienza politica<sup>56</sup>. Insomma, l'UE non più soltanto come cavia analitica ma come laboratorio attrezzato per stimolare l'ulteriore sviluppo della scienza politica, allargandone gli orizzonti sia spaziali sia sostantivi sia metodologici.

Un altro studioso, noto per la sua lunga e originale produzione in chiave neofunzionalista, P. Schmitter, alla fine rinuncia a ricercare la possibile fisionomia istituzionale della variabile dipendente del processo integrativo – se la cava chiamandola *europolity* – per rilanciare come la più forte fra le variabili indipendenti la democrazia partecipativa e il ruolo delle organizzazioni di società civile nella costruzione dell'Europa politica<sup>57</sup>.



Katz, P. Mair (eds.), *How Parties Organize: Adaptation and Change in Party Organisations in Western Democracies*, London, Sage, 1994, pp. 357-372; Id., *Transnational Trends in European Parties and the 1994 Election of the European Parliament*, in «Party Politics», n. 2, 1995, pp. 99-114; L. Bardi, G. Pasquino, *Euroministri. Il governo dell'Europa*, Milano, Il Saggiatore, 1994; L. Bardi, P. Ignazi, *Il Parlamento Europeo*, Bologna, il Mulino, 1999; G. Pasquino, *Deficit democratico e leadership nell'Unione Europea*, in «Teoria politica», n. 1, 2000.

<sup>49</sup> M. Ferrera, *Le dodici europee: i paesi della Comunità di fronte ai cambiamenti del 1989-1990*, Bologna, il Mulino, 1991; Id., *Integrazione europea e sovranità sociale dello stato-nazione: dilemmi e prospettive*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», n. 3, 2000, pp. 393-422.

<sup>50</sup> L. Mattina, *I Gruppi di interesse e l'Unione Europea*, in Id. (a cura di), *Quaderni di Filosofia Politica e Scienza Politica*, Padova, CEDAM, 1996, pp. 1-44.

<sup>51</sup> M. Morisi, *L'attuazione delle direttive CEE in Italia*, Milano, Giuffrè, 1992.

<sup>52</sup> G. Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.

<sup>53</sup> R. Leonardi, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 1998.

<sup>54</sup> M. Giuliani, C.M. Radaelli, *Italian Political Science and the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 6, 3, 1999, pp. 517-524.

<sup>55</sup> Per una recente ricostruzione degli studi politologici sull'integrazione europea in Italia si veda utilmente il saggio a doppia firma L. Bardi, S. Panebianco, *Unione Europea*, in G. Pasquino, M. Regalia, M. Valbruzzi, *Quarant'anni di scienza politica in Italia*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 201-218.

<sup>56</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, London, MacMillan, 1999, p. 357.

<sup>57</sup> Schmitter, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, cit.

Probabilmente, è la sfida di Schmitter quella da raccogliere, tenuto però conto del fatto che l'Unione Europea è già un sistema politicamente complesso in cui non viene meno la funzione essenziale di attori quali i partiti politici e gli enti di governo locale e regionale. Questo sistema pluralista è sempre più coinvolto nei processi di mutamento su scala mondiale e quindi gli studi sull'integrazione dovranno più di prima occuparsi di come l'UE può al meglio spendere il *soft power* che la caratterizza come attore civile.

Ancora, sull'UE si appunta ciò che possiamo chiamare la sfida dei nuovi fini della politica: la lotta alla criminalità transnazionale, la regolamentazione dei flussi migratori, il mantenimento della pace sociale, la convivenza multiculturale, la difesa dell'ordine pubblico internazionale, la salvaguardia della qualità democratica dei sistemi politici dei Paesi membri.

È buona norma del procedere scientifico, quando si fa carico di guardare al futuro, di elaborare più scenari fra loro diversificati. Sul tema dell'integrazione europea l'esercitazione è in corso, a tutto campo, con un impegno mai prima registrato, grazie anche a docenti e ricercatori della più volte evocata rete del Programma europeo Jean Monnet.