

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

EUROPEIZZAZIONE DELLA *POLITICS*
NAZIONALE NELLE ELEZIONI POLITICHE DEGLI
STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

RELATORE

Professor Sergio Fabbrini

CANDIDATO

Michele Casadei

Matr. 066142

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

*Political opposition gives voice. By losing opposition we lose voice,
and by losing voice we lose control of our own political systems.*

Peter Mair

(Political Opposition and the EU, 2007)

SOMMARIO

Introduzione.....	3
Capitolo primo. La teoria dell'Europeizzazione.....	6
1.1 Nascita e sviluppo degli studi di Europeizzazione.....	6
1.2 Europeizzazione: cosa non è	8
1.3 Europeizzazione: cosa è	10
1.4 Europeizzazione: come funziona.....	12
1.5 Gli effetti dell'Europeizzazione	15
1.6 Europeizzazione dei sistemi politici nazionali	17
1.6.1 Policy	18
1.6.2 Polity	19
1.6.3 Politics.....	20
1.7 Prospettive di ricerca.....	22
Capitolo secondo. Europeizzazione e conflitto politico	24
2.1 Esprimere l'opposizione: l'Euroscetticismo	24
2.2 Esprimere l'opposizione: la struttura del conflitto	25
2.4 Esprimere l'opposizione: la natura del dissenso	26
2.5 Europeizzazione e depoliticizzazione	28

Capitolo terzo. Sviluppo della teoria dell'Europeizzazione attraverso gli studi elettorali	30
3.1 Perché le elezioni nazionali?	30
3.2 Europeizzazione dei sistemi partitici.....	32
3.3 Atteggiamento degli elettori sull'integrazione	37
3.4 L'Europa come <i>issue</i> elettorale	41
3.5 Attori europei e campagne elettorali nazionali.....	44
3.6 Elezioni italiane 2013: un contesto europeizzato?	45
Conclusione	49

INTRODUZIONE

Nel febbraio 2012, a poco più di due mesi dalle elezioni presidenziali francesi, la cancelliera tedesca Angela Merkel colse l'occasione di un'intervista congiunta per dichiarare il proprio sostegno incondizionato a Nicolas Sarkozy, presidente uscente e candidato dell'UMP per un secondo mandato all'Eliseo. L'idea alla base di questo *endorsement* era quella di mettere in evidenza l'intesa tra i due leader, guadagnatasi il nomignolo di *Merkozy* e incentrata tanto sulla condivisione di valori politici quanto su un forte sodalizio personale che, per più di un quinquennio, aveva assicurato una guida solida all'Europa, e riproporla a livello domestico al fine di capitalizzarla in termini di consenso elettorale. Il tradizionale principio secondo cui i politici nazionali evitano il più possibile di interferire nelle questioni interne degli altri Stati, anche se partner europei, veniva così completamente messo da parte. Una dinamica molto simile si è riproposta un anno dopo quando, scomparso dalla scena politica Sarkozy, è stata la stessa Angela Merkel, ormai vera "regina d'Europa", a essere attaccata da Silvio Berlusconi, leader di quel "Popolo della Libertà" affiliato alla CDU tedesca nella grande casa dei Popolari Europei. All'approssimarsi delle elezioni politiche italiane, il candidato premier del centrodestra ha lanciato invettive di tono anti-europeo e anti-tedesco, volte a tradurre in consenso elettorale la crescente opposizione dell'elettorato a quell'"Europa dell'austerità" che ben poteva essere rappresentata dalle misure di politica economica supportate dalla statista tedesca. Una seconda occasione in cui la campagna elettorale di uno Stato membro e la politica europea si sono intersecate e influenzate reciprocamente.

I due casi appena citati sono tra loro correlati? Si tratta di situazioni circoscritte o, piuttosto, di un fenomeno che attraversa tutti gli Stati membri dell'Unione Europea? In tal caso, mostrano una dinamica "di facciata" o sono, invece, la prova di un mutamento profondo all'interno dei sistemi politici nazionali? E ancora, quali informazioni è possibile trarre sulla situazione attuale e sulle prospettive dell'Unione Europea, in merito al sostegno a essa fornito dai cittadini europei?

Tali quesiti, che costituiscono il focus di ricerca del presente elaborato, possono essere concettualizzati in maniera più sistematica in tre dimensioni principali. È necessario, innanzitutto, fare ricorso alla nozione di Europeizzazione per indicare quali mutamenti siano in atto nei sistemi politici nazionali a causa della pressione dello stimolo del *policy-making* europeo, dinamica in cui il piano sovranazionale e quello domestico interagiscono e si influenzano reciprocamente in forza della loro integrazione crescente. In secondo luogo, bisogna prendere in considerazione le reazioni che tali mutamenti provocano tra gli attori del sistema nazionale, focalizzandosi in particolar modo sulle quelle situazioni in cui un conflitto politico emerge dalla progressiva formazione di un'opposizione al progetto europeo, il cosiddetto Euroscetticismo. Infine, si deve contestualizzare il fenomeno in analisi, delimitandone un campo di azione, quello delle elezioni politiche degli Stati membri, in cui, riteniamo, i suoi effetti possano essere più facilmente rintracciabili.

Scandagliando queste tre dimensioni – Europeizzazione, conflitto politico e dinamiche elettorali nazionali – il presente lavoro si propone di fornire una base teorica solida e puntuale alla tesi secondo cui è oggi possibile parlare di *Europeizzazione della politics nazionale all'interno delle elezioni politiche degli Stati membri UE*, poiché è proprio all'interno delle competizioni elettorali nazionali, plasmate da uno stimolo indiretto proveniente dallo spazio pubblico europeo, che l'opposizione al progetto di integrazione europea trova la sua principale forma di espressione. In altre parole, si teorizza la necessità di guardare alle elezioni politiche dei singoli Stati al fine di comprendere come, da un lato, i sistemi politici nazionali mutino sotto le pressioni esercitate dalla governance sovranazionale, e come, dall'altro, la costruzione europea stessa sia da questi influenzata, in termini di rilevanza dei risultati elettorali nazionali sul processo decisionale e sulle prospettive di sviluppo del progetto UE.

La tesi si struttura come segue. Il primo capitolo si concentra sulla teoria dell'Europeizzazione, delineandone lo sviluppo storico e concettuale. Passando in rassegna la corposa letteratura in materia, la descrizione della nascita di questo filone d'analisi come campo di ricerca all'incrocio tra relazioni internazionali, politica comparata e studi europei, ma dotato di fondamenti propri, lascia spazio a una prima definizione del concetto in esame “in negativo” rispetto a fenomeni simili, o a esso

contemporanei, con cui è possibile confonderlo. Segue una concettualizzazione “in positivo” tratta dalla letteratura, accompagnata da una disamina del funzionamento del processo di Europeizzazione, sulla base della cosiddetta *misfit theory*, e degli effetti da esso esercitati, con un breve accenno al dibattito sulla convergenza. L’analisi prosegue, quindi, focalizzandosi sui sistemi politici nazionali e prendendo in considerazione i cambiamenti intervenuti al loro interno in termini di *policy*, *polity* e *politics*. A conclusione, si delineano le prospettive di sviluppo di tale filone di studi.

Il secondo capitolo passa poi in rassegna le teorie dell’opposizione, al fine di descrivere come il crescente Euroscetticismo che serpeggia nelle *polities* europee assuma i caratteri di conflitto politico sull’integrazione europea. Dopo un breve cenno al profilo storico, con la fine del *permissive consensus*, ci avvaliamo del contributo delle numerose ricerche in materia per spiegare, da una parte, in base a quali strutture la contestazione si esprima e, dall’altra, di quale natura sia il dissenso che i cittadini europei manifestano. A chiusura del capitolo, viene presentata la teoria della depoliticizzazione di Peter Mair, che rappresenta, in qualche misura, il punto d’arrivo dell’intera ricerca.

Il terzo capitolo, infine, analizza il potenziale di sviluppo della teoria di Europeizzazione attraverso gli studi elettorali, indagando le ragioni per cui le elezioni nazionali siano un campo di studio privilegiato per cercare tracce di questo fenomeno. Vengono quindi scandagliate le principali dinamiche elettorali, ossia l’orientamento di partiti politici ed elettorati in merito all’integrazione e il ruolo svolto dall’Europa come *issue* e dagli attori europei all’interno delle campagne elettorali. Le elezioni politiche italiane 2013, che fanno da punto di riferimento per tutto il capitolo in funzione esemplificatrice, sono oggetto di una più completa trattazione conclusiva.

CAPITOLO PRIMO. LA TEORIA DELL'EUROPEIZZAZIONE

In questo primo capitolo proponiamo un'analisi concisa, ma completa, dell'evoluzione della teoria dell'Europeizzazione come campo di ricerca avente origine all'incrocio fra relazioni internazionali, politica comparata e studi europei, ma dotato di presupposti, strumenti e obiettivi distinti e ad esso congeniti. Al profilo storico delineato nel primo paragrafo, seguirà una disamina dettagliata del significato di "Europeizzazione", del funzionamento di tale processo e dei suoi effetti. Il paragrafo conclusivo esporrà gli indirizzi di sviluppo della teoria e, in particolare, la necessità di maggiore approfondimento nello studio dell'Europeizzazione della *politics* nazionale, punto da cui traggono spunto i capitoli successivi.

1.1 NASCITA E SVILUPPO DEGLI STUDI DI EUROPEIZZAZIONE

La teoria dell'Europeizzazione si contraddistingue come conquista relativamente recente all'interno del più vasto campo degli studi sull'integrazione europea, tradizionalmente analizzata in maniera separata dall'evoluzione dei sistemi politici nazionali a essa accompagnati e, come si vedrà, da essa influenzati. Tale ripartizione iniziale era dovuta a tre ragioni principali: in primo luogo, la storica divisione tra studi di relazioni internazionali, che si avvicinavano alla nascente Comunità Europea secondo i canoni delle ordinarie organizzazioni sovranazionali, e la politica comparata, focalizzata sul dato domestico; in secondo luogo, il generale scetticismo verso il progetto europeo, considerato più nella sua componente normativa che come fenomeno empirico; da ultimo, la scarsa incidenza della prima fase dell'integrazione sugli assetti politici e istituzionali degli Stati membri, da cui la sostanziale irrilevanza come variabile di studio del cambiamento dei sistemi nazionali (Hix e Goetz 2000:1).

Secondo Simon Hix e Klaus Goetz, tuttavia, un'analisi attenta delle tradizionali teorie dell'integrazione europea permette di riscontrare, già al loro interno, alcune considerazioni in merito alle ripercussioni del piano sovranazionale sulle strutture interne dello Stato, per quanto in una formulazione implicita. Così, la teoria

intergovernativa, individuando nello Stato nazionale il propulsore del processo di integrazione, evidenzia un progressivo rafforzamento degli interessi dello Stato su quelli della società civile e, all'interno della struttura statale, del potere dei soggetti che partecipano al meccanismo decisionale europeo su quelli che ne sono invece esclusi. Allo stesso modo, il neo-funzionalismo sottolinea l'importanza decisiva dell'interesse dei soggetti privati nazionali alla costruzione di uno spazio europeo che ne ampli la capacità d'azione, prevedendo, in qualche maniera, addirittura la possibilità di un loro abbandono della dimensione domestica. Coloro che, infine, vedono l'Unione Europea come fonte di regolamentazione delle politiche nazionali, si focalizzano sul consequenziale emergere di agenzie e autorità indipendenti all'interno della sistema politico statale (2000:9).

Malgrado questi primi segnali, tanto l'approccio funzionalista quanto quello intergovernativo hanno tuttavia contribuito, dagli anni '60 fino agli anni '80, a consolidare l'immagine dell'integrazione europea come processo sovranazionale diretto alla creazione di un'entità *sui generis*, da studiare nel rispetto di un supposto "eccezionalismo" nel panorama delle organizzazioni internazionali (Ladrech 2010:8). Si trattava di un'ottica nettamente univoca, in cui una qualsivoglia dinamica di Europeizzazione non sembrava configurabile.

Il ribaltamento di prospettiva è arrivato nel momento in cui alcuni studiosi di politica comparata hanno iniziato a considerare l'integrazione europea come variabile di studio del cambiamento all'interno dei singoli Stati membri, con quella che Robert Ladrech descrive come una *svolta comparativista* all'interno degli studi europei. Ne sono derivate due linee di osservazione: primo, come la costruzione europea si strutturi sotto forma di nuovo sistema politico, più che di organizzazione internazionale a carattere "eccezionale"; secondo, come il sistema politico nazionale risenta delle decisioni prese nel processo decisionale comunitario. Alla metà degli anni '90, infatti, il processo di integrazione ha raggiunto un momento decisivo in cui le misure di rafforzamento delle istituzioni comunitarie previste dall'Atto Unico Europeo (1986) hanno comportato un ragguardevole aumento della produttività del *policy-making* europeo, tanto in velocità che in quantità di output. A ciò si è accompagnato il clamoroso punto di svolta costituito dall'iniziale bocciatura del Trattato di Maastricht da

parte del referendum danese, essendo stata questa la prima volta che un'opinione pubblica nazionale metteva seriamente in pericolo l'entrata in vigore di un accordo già stipulato da tutte le élite politiche europee. Questi due fattori hanno avuto profonde ricadute sui sistemi politici nazionali, da un lato comportando la necessità di riorganizzazione dell'apparato istituzionale, e dall'altro configurando nuove dinamiche di confronto politico (2010:11). Si delineava così un rapporto di dipendenza non più trascurabile da parte degli studiosi.

Malgrado tale sviluppo tardivo, negli ultimi venti anni gli studi di Europeizzazione hanno avuto ampia fortuna, fino a diventare una vera e propria "moda" (Mair 2004:337). Fortuna che, paradossalmente, ne ha determinato alcuni limiti strutturali. Nel tentativo di delimitare uno specifico campo di applicazione all'incrocio tra relazioni internazionali, politica comparata e studi europei, si è proceduto, infatti, a un'eccessiva – e a volte forzata – dilatazione del concetto che ne ha ostacolato, come vedremo, una definizione sistematica. Ne è derivata una lunga stagione di dibattito accademico, che ancora oggi indaga forme, limiti e opportunità dell'approccio di Europeizzazione allo studio dell'integrazione europea. La recente "svolta empirica", che privilegia la definizione di una precisa applicazione metodologica alla speculazione teorica del concetto, potrà, secondo alcuni, permettere di oltrepassare l'impasse e inaugurare una nuova stagione per questo campo di studi (Vink e Graziano 2007:7).

1.2 EUROPEIZZAZIONE: COSA NON È

Delineata l'evoluzione storica di questa teoria, cerchiamo ora di definirne l'oggetto. Da parte di molti autori (tra gli altri: Fabbrini 2003; Vink e Graziano 2007) è dichiarata la necessità di delimitare l'analisi dell'Europeizzazione, differenziandola rispetto a quella di altri processi ad essa contemporanei o con essa relazionati. Su tale base, ci è possibile arrivare a una prima, chiarificatrice definizione "in negativo" rispetto a concetti quali: globalizzazione, integrazione europea, armonizzazione.

Europeizzazione e globalizzazione si presentano come processi altamente intersecati, soprattutto in considerazione del ruolo svolto prima dalla CEE, e ora dall'Unione Europea, nella promozione del nuovo ordine economico liberalizzato e della governance globale (Hix e Goetz 2000:22), secondo una precisa impronta

ideologica che connota entrambi i fenomeni. Tuttavia, proprio la creazione di uno spazio economico-politico esclusivamente europeo ha permesso la preservazione di specificità nazionali che altrimenti si sarebbero amalgamate e, in qualche misura, affievolite nella globalizzazione, in cui è forte la pressione di paradigmi “americanizzanti” (Fabbrini 2003:7). Inoltre, il livello di interazione raggiunto dai partner europei non trova corrispettivi negli altri casi di regionalismo che caratterizzano la geopolitica globalizzata. In ultima analisi, in considerazione del forte ruolo di mediazione che, come vedremo, viene svolto dalle strutture interne dei singoli Stati membri, “il concetto di Europeizzazione offre potenzialmente una percezione, e spiegazione, degli aspetti di mutamento domestico più accurata della globalizzazione. Perlomeno, l’attenzione verso l’Europeizzazione apre la ‘black box’ dei sistemi politici nazionali a un ulteriore livello di analisi e discernimento.” (corsivo aggiunto) (Ladrech 2010:6).

Per quanto riguarda invece la distinzione tra Europeizzazione e integrazione europea, i due termini erano inizialmente utilizzati come sinonimi (Settembri 2008:25), essendo la prima nata proprio per fornire una spiegazione valida del processo di costruzione europea. Tuttavia, come sostiene Sergio Fabbrini, l’Europeizzazione si differenzia dall’integrazione europea in quanto costituisce un suo “salto di qualità” a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht (2003:3). Si assume, infatti, che il corpo di misure finalizzate alla costruzione di uno spazio economico europeo pienamente integrato, avente come tappa finale l’istituzione dell’Unione Economica e Monetaria, abbia avuto ripercussioni sulla struttura interna degli Stati in misura incomparabile rispetto a quanto fatto dalle precedenti tappe dell’integrazione, dai Trattati di Parigi all’Atto Unico Europeo. A ulteriore prova della separazione tra questi due processi, gli effetti dell’Europeizzazione vengono applicati anche al di fuori dell’Unione Europea, comprendendo Stati candidati alla membership (come l’area dei Balcani), Paesi confinanti (in particolare Svizzera e Norvegia) e Stati terzi con cui l’UE intrattiene rapporti commerciali. La natura e i principi dell’Unione Europea, così come descritti nel Trattato sull’Unione, impongono ai soggetti a essa relazionati forme di adeguamento, cosicché “l’Europeizzazione è più che, e differente da, l’UE-izzazione” (Vink e Graziano 2007:12). A questo proposito, va tuttavia registrato il *caveat*

implicitamente formulato da Robert Ladrech, il quale sottolinea come la membership UE costituisca un imprescindibile parametro di valutazione degli effetti dell'Europeizzazione. Lo Stato membro, infatti, non solo non può esimersi dall'applicazione delle decisioni formulate a livello europeo, ma partecipa in prima persona alla loro formulazione tramite l'inserimento delle proprie preferenze all'interno del "*Brussels game*". La membership è, in ultima analisi, una condizione fondamentale, in quanto rende i confini statali molto permeabili (2010:20).

Distinguiamo, infine, l'Europeizzazione dalla semplice omogeneizzazione (Fabbrini 2003:4). Se il mutamento delle strutture interne degli Stati membri ne comporta una generale armonizzazione, questo effetto non è predeterminato né predeterminabile, in quanto l'Europeizzazione agisce in maniera differenziale sulle singole situazioni nazionali e comporta, il più delle volte, conseguenze indirette (Vink e Graziano 2007:10). È opportuno precisare che, in questa sede, non si intende "omogeneizzazione" come termine assimilabile al concetto di "convergenza", la cui disamina è rimandata a un secondo momento.

1.3 EUROPEIZZAZIONE: COSA È

Arginate le possibili fonti di confusione, passiamo ora a una definizione in positivo del concetto sotto analisi, la quale deve necessariamente partire dalla consapevolezza di ciò che Peter Mair definisce le "due facce dell'Europeizzazione" (2003:340). Coniugando l'approccio di studio delle relazioni internazionali con quello della politica comparata, si è arrivati, infatti, a un'analisi intrinsecamente bidirezionale: da un lato, una "via domestica allo studio della politica europea" che, focalizzandosi sulle modalità di recepimento delle decisioni europee a livello nazionale, teorizza la creazione di una distinta governance sovranazionale; dall'altro, una "via europea allo studio della politica nazionale", che indaga invece il cambiamento delle strutture domestiche a seguito del loro adattamento alle pratiche politiche e istituzionali elaborate sul piano europeo (Vink e Graziano 2007:3). A questo proposito, è opportuno tenere presente che tale seconda accezione non descrive solo la "penetrazione di un corpo di regole comune e in allargamento" – sia esso formalizzato nel c.d. *acquis communautaire* o derivante da accordi intra-statali – ma anche, e soprattutto, la

“standardizzazione e convergenza di pratiche culturali e stili di vita” (Mair 2003:341), con effetti tanto sul piano istituzionale che su quello cognitivo. Come enucleato da Sergio Fabbrini, questa doppia dinamica di istituzionalizzazione di una nuova arena politica e di adeguamento dei sistemi nazionali sotto le pressioni europee, porta a concludere che l’Europeizzazione “è sia una *forma* che un *processo*” (corsivo originale) (2003:6).

Come appena dimostrato, tale doppia natura, contraddistinguendo in maniera intrinseca il concetto di Europeizzazione, deve necessariamente trasparire da una sua definizione in positivo. Motivo per cui, tra le tante enunciazioni elaborate nel corso degli anni, allo stato attuale molti studiosi (tra gli altri: Mair 2003; Settembrini 2007; Ladrech 2010) privilegiano quella formulata da Claudio Radaelli (2003:30), il quale definisce l’Europeizzazione come

un processo di (a) costruzione, (b) diffusione, e (c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, di procedure, di paradigmi di *policy*, stili, “modi di fare”, nonché di credenze condivise e norme che sono inizialmente definite e consolidate nella formazione delle politiche e della *politics* dell’Unione europea, e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica del discorso, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche.

Si tratta una definizione omnicomprensiva, che lega a sé tutti i principali filoni degli studi di Europeizzazione coniugando approccio top-down e bottom-up, forma e processo, aspetti razionali e cognitivi, dimensioni di *polity*, *politics* e *policies*, effetti diretti e indiretti, e natura differenziale e incrementale del processo, in quella che Peter Mair definisce una “concettualizzazione multi-livello” (2003:340).

Vale la pena di soffermarsi brevemente su due aspetti in particolare. Innanzitutto, è generalmente condivisa l’idea che descrivere l’Europeizzazione come un processo di tipo top-down, ossia con una linearità causale, quasi deterministica, dal piano europeo a quello domestico, ne dia una visione piuttosto semplicistica e di scarso valore analitico (Ladrech 2010:22). Gli attori nazionali, infatti, non si limitano a un adattamento passivo alle pratiche politiche e istituzionali europee, ma contribuiscono essi stessi a formarle esprimendo le proprie preferenze all’interno dell’arena decisionale

sovranaZIONALE. In ultima analisi, tale centralità del livello domestico porta a concludere che “una struttura ‘*bottom-up-down*’ è probabilmente l’unica garanzia [...] di una dovuta considerazione del fattore europeo come una tra più spiegazioni possibili [del cambiamento]” (corsivo aggiunto) (Vink e Graziano 2007:10).

In seconda battuta, è bene evidenziare come l’approccio teorico degli studi di Europeizzazione risenta fortemente della svolta neo-istituzionalista compiuta dalla scienza politica negli ultimi anni (Hix e Goetz 2000:18; Vink e Graziano 2007:13). In particolare, esso si pone all’incrocio tra razionalismo, istituzionalismo sociologico e storico, dal momento che indaga tanto le istituzioni quanto gli individui a livello sia formale che informale, sfruttando, in ultima analisi, la natura complementare di questi approcci teorici.

1.4 EUROPEIZZAZIONE: COME FUNZIONA

Se sul piano analitico il concetto di Europeizzazione deve essere reso nelle sue molte sfaccettature, nella descrizione del suo funzionamento empirico bisogna invece esaltarne l’unitarietà d’azione, in una dinamica che si sviluppa organicamente tra governance europea e politiche e istituzioni nazionali (Fabbrini 2003:9), ben oltre un semplice schema azione – reazione.

Per descrivere tale funzionamento, la maggior parte degli studiosi (tra gli altri: Börzel e Risse 2000; Fabbrini 2003; Settembri 2007; Ladrech 2010) fa riferimento alla c.d. *misfit theory*, secondo cui il processo di adattamento delle strutture domestiche si attua in funzione del grado di compatibilità che esse presentano rispetto a quelle sovranazionali. Nelle parole di Tanja Börzel e Thomas Risse, il cui contributo a questa teoria è stato determinante,

[il grado di compatibilità] tra livello europeo e nazionale determina il grado di pressione all’adattamento esercitata dall’Europeizzazione sugli stati membri. *Minore è la compatibilità tra i processi, le politiche, e le istituzioni europee e domestiche, maggiore è la pressione all’adattamento.* Se le norme, le regole europee e le conoscenze collettive a esse correlate sono largamente compatibili con quelle a livello domestico, esse non danno luogo a problemi di conformità o, più generalmente, di effettiva implementazione. Né

forniscono nuove opportunità e vincoli agli attori nazionali che potrebbero portare a una redistribuzione delle risorse di potere a livello domestico. Gli schemi politici europei che entrano a contatto con le idee e i discorsi politici nazionali non determinano, probabilmente, processi di apprendimento collettivo che potrebbero cambiare gli interessi e l'identità degli attori. (corsivo originale) (2000:5)

Seguendo Fabbrini (2003:10), va specificato che il grado di (in)compatibilità tra strutture europee e nazionali non deve essere “né (troppo) basso e né (troppo) alto”, poiché, qualora uno Stato seguisse pratiche molto simili a quelle sviluppate nell'arena europea, esso non avrebbe alcun incentivo a cambiarle e non subirebbe quindi la pressione europeizzante. Allo stesso modo, e in direzione opposta, per uno Stato che presentasse strutture troppo differenti, i costi dell'adattamento sarebbero nettamente più alti, ostacolando il mutamento domestico.

Un'ulteriore elaborazione del concetto ha portato Börzel e Risse (2000:5) a distinguere tra due tipi di *misfit*, il *policy misfit* e l'*institutional misfit*. Il primo interviene sulle strutture di *policy* degli Stati membri, determinandone l'adattamento diretto – ossia attraverso il pagamento di un costo – ai regolamenti e alle direttive europee. Il secondo, invece, agisce indirettamente, esercitando una pressione incrementale e di lungo termine sulle strutture normative e cognitive delle istituzioni nazionali e locali, rafforzandone alcune e indebolendone altre.

Come detto, è necessario fuggire un semplicistico schema azione – reazione. Pertanto, all'interno della cornice della *misfit theory*, assume posizione centrale il ruolo di mediazione esercitato dalle strutture politiche e istituzionali domestiche, la cui presenza o assenza determina il grado di pressione effettiva esercitata dal *policy-making* europeo sul singolo Stato membro. Börzel e Risse (2000:7) individuano quattro fattori di mediazione principali, i quali seguono due logiche d'azione differenti. La distribuzione dei poteri di veto – una maggior dispersione del potere comporta la possibilità per un numero maggiore di attori di portare avanti il proprio interesse – e l'esistenza di istituzioni formali seguono la c.d. “logica di consequenzialità”, che considera gli attori nazionali dei soggetti razionali, che elaborano strategie di massimizzazione delle preferenze, cosicché il processo di Europeizzazione,

comportando per essi una serie di nuove opportunità, determina una “riallocazione delle risorse di potere” in base agli assetti preesistenti. In maniera complementare, e simultaneamente, l’esistenza di “agenti del cambiamento”, che si mobilitano a supporto della (o in contrasto alla) pressione europea, e le istituzioni informali – tra cui la cultura politica – seguono una “logica di appropriatezza”, secondo cui gli attori nazionali tendono alla soddisfazione delle aspettative sociali più che delle proprie preferenze, e che considera pertanto l’Europeizzazione come un “processo di socializzazione e apprendimento” filtrato dalle aspettative domestiche. È da ricollegare a questa seconda accezione il concetto di “Europeizzazione orizzontale” elaborato da Radaelli (2003:41), il quale sottolinea come a volte non vi sia un modello europeo da imporre tramite una pressione verticale sugli Stati membri, poiché sempre più spesso “la Ue si configura come una piattaforma per lo scambio di idee nell’ambito di procedure che hanno nei governi nazionali gli attori principali” (Settembri 2007:34) e che impattano sulle strutture cognitive domestiche più che su quelle normative.

Per una miglior comprensione, risulta utile anche la formulazione elaborata da Sergio Fabbrini (2003:12). Egli annovera tra i “fattori facilitanti” dell’Europeizzazione gli attori interni che supportano la pressione sovranazionale, una concezione della *policy* affine a quella europea e l’esistenza di centri di potere dotati della forza necessaria per promuovere il cambiamento. All’opposto, gli attori contrari alla *policy* europea, degli schemi cognitivi differenti e l’esistenza di istituzioni refrattarie al cambiamento sono considerati come “fattori inibenti”. L’esistenza degli uni o degli altri, e soprattutto la “distribuzione dei poteri di veto” all’interno della struttura nazionale sono elementi determinanti del meccanismo di Europeizzazione, e ne determinano l’effetto differenziale tra i singoli Paesi, in virtù di quello che Simon Hix e Klaus Goetz definiscono il “potere *path-shaping* e *path-constraining* dei fattori domestici” (corsivo aggiunto) (2000:20).

1.5 GLI EFFETTI DELL'EUROPEIZZAZIONE

Attivato dall'esistenza di un *misfit* politico e istituzionale e successivamente filtrato dai fattori interni di mediazione, il processo di adattamento può infine portare a diversi gradi di Europeizzazione. In una serie di differenti classificazioni, Tanja Börzel e Thomas Risse ne individuano tre principali. Allo stadio zero troviamo l'inerzia e il "trinceramento", a indicare una struttura nazionale non europeizzata a causa dei fattori di mediazione che resistono al cambiamento, impedendolo. Tra le forme di vera Europeizzazione troviamo quindi: l'assimilazione (*absorption*), in cui "gli stati membri riescono a incorporare le politiche o le idee europee e a riaggiustare, rispettivamente, le proprie istituzioni, senza modificare in maniera sostanziale i processi, le politiche e le istituzioni esistenti. Il grado di cambiamento domestico è basso"; il mutamento (*accomodation*), in cui "gli stati membri si adattano alla pressione dell'Europeizzazione adattando i processi, le politiche e le istituzioni esistenti senza cambiarne le caratteristiche essenziali e i sottostanti schemi cognitivi a esse relativi. [...] Il grado di cambiamento domestico è medio"; la trasformazione (*transformation*), in cui "gli stati membri sostituiscono le politiche, i processi e le istituzioni esistenti con altri nuovi e sostanzialmente differenti, o modificano quelli esistenti nella misura in cui le loro caratteristiche essenziali e/o i sottostanti schemi cognitivi sono fundamentalmente mutati. Il grado di cambiamento domestico è alto." (2000:10).

Una disamina completa degli effetti di Europeizzazione dei sistemi politici nazionali è sviluppata nel paragrafo seguente. Per il momento ci limitiamo a osservare, seguendo Fabbrini, che "l'europeizzazione ha prodotto adattamenti, talora mutamenti, ma non trasformazioni", e ciò in virtù della natura *indiretta* nella quale la pressione europeizzante è esercitata.

A questo riguardo, due punti devono essere messi in evidenza. Come appena accennato, è innanzitutto fondamentale considerare come il fenomeno in analisi non si componga esclusivamente di effetti diretti. Al contrario, gli effetti indiretti o "orizzontali" (Vink e Graziano 2007:10) giocano in essa un ruolo determinante, poiché si inseriscono all'interno di un processo di apprendimento che coinvolge anche attori non statali, tra cui partiti e gruppi di interesse, in funzione di catalizzatori dell'Europeizzazione.

In secondo luogo, è ora inevitabile una disamina del concetto di convergenza, che molti autori considerano l'esito naturale dell'Europeizzazione. Vink e Graziano (2007:10) hanno una posizione netta al riguardo, nel momento in cui escludono l'utilizzo dei due termini come sinonimi, che comporterebbe un'inversione concettuale tra causa e (uno dei tanti possibili) effetti. In questa prospettiva, tra le conseguenze dell'Europeizzazione andrebbe annoverato *ogni* "cambio all'interno di uno stato membro la cui motivazione logica sia connessa a una politica o al processo decisionale europeo" (Ladrech 2010:2), senza considerare la natura di questo cambiamento. Riprenderemo tale concetto a conclusione dell'elaborato, mostrando, grazie a qualche dato empirico, che l'oggetto di studio dell'Europeizzazione è la *direzione* del fenomeno, più che il suo *verso*.

Differentemente si pone Pierpaolo Settembri, il quale indica come Europeizzazione una "*maggiore* de-differenziazione [della dimensione nazionale] rispetto alla situazione di partenza, nella direzione invocata dallo stimolo comunitario" (corsivo originale) (2007:29). A suo parere, infatti, l'impatto realizzatosi all'interno del singolo Stato membro, per quanto conseguenza della pressione di un modello europeo, non è sufficiente per parlare di "contesto europeizzato". Al contrario, è necessario vedere se, in una data dimensione, tale modello abbia generato cambiamenti nell'insieme degli Stati, determinando una de-differenziazione relativa tra le loro posizioni. In altre parole, tale approccio vede come centrali il contenuto e l'intensità dello stimolo europeo, qualsiasi forma esso abbia, e il suo recepimento da parte degli attori statali e, soprattutto, non statali, i quali ne determinano l'importanza (con addirittura casi di c.d. "europeizzazione simulata" e "uso politico dell'Europa"). L'accento viene posto sulle "reazioni inattese" (2007:48) che lo stimolo provoca, assumendo il suo recepimento e il suo rifiuto come elementi determinanti per parlare di dimensione europeizzata (e senza dover ricorrere all'eventuale concettualizzazione di un'"Europeizzazione negativa"). Una posizione di grande interesse, soprattutto nel momento in cui sottolinea la necessità di compiere studi comparati. Tuttavia, escludere le situazioni di rifiuto dello stimolo europeo dal campo di applicazione degli studi di Europeizzazione limita fortemente il loro significato, poiché, puntando i riflettori

sull'evoluzione del progetto europeo, ne oscura un aspetto significativo: la sua involuzione.

A metà tra queste due concezioni si pongono Börzel e Risse, da un lato, e Mair, dall'altro. I primi affermano che la convergenza è un risultato più probabile in termini di *policy* che di istituzioni, livello in cui i risultati empirici sono misti, cosicché i due studiosi finiscono per parlare di “convergenza a grappoli” (2000:12). Peter Mair, invece, concorda con coloro che sostengono la difformità tra Europeizzazione e standardizzazione per quanto concerne gli effetti diretti, teorizzando invece una convergenza delle strutture interne per quanto riguarda gli effetti indiretti. Questo modello sarebbe, quindi, “equivalente al concetto di nazionalizzazione”, ossia implicherebbe la condivisione di un insieme di pratiche culturali e di stili di vita, oltre che di norme e regole (2004:342). Una posizione mediana tra le due esposte in precedenza, da tenere ben presente nel momento in cui si analizza l'Europeizzazione come processo di socializzazione e apprendimento, a livello cognitivo.

Un breve cenno finale sull'approccio metodologico degli studi di Europeizzazione. Gli autori (Vink e Graziano 2007:16; Ladrech 2010:40) sottolineano l'importanza di sottrarsi alla crescente tendenza a considerare l'Europa come una variabile causale del cambiamento interno. Per fare ciò, si impongono alcune accortezze metodologiche: un'analisi differenziata tra effetti diretti e indiretti; tecniche di *project tracing* e *counterfactual reasoning*; inclusione di casi fuori UE; e la necessità di un ampio lavoro quantitativo.

1.6 EUROPEIZZAZIONE DEI SISTEMI POLITICI NAZIONALI

Dopo averne descritto le caratteristiche generali nel paragrafo precedente, approfondiamo ora l'analisi degli effetti dell'Europeizzazione sui sistemi politici nazionali. Al riguardo, un primo contributo viene da Simon Hix e Klaus Goetz (2000:10), i quali analizzano le conseguenze dell'integrazione europea sugli Stati membri secondo due direttive. Innanzitutto, la progressiva delega del *policy-making* dal livello nazionale a quello europeo ha comportato, in maniera diretta, l'applicazione vincolante delle politiche decise e, in maniera indiretta, mutamenti sia nei processi istituzionali – per esempio, con l'introduzione di nuovi stili decisionali, una

progettazione attuata maggiormente a livello locale e il rafforzamento dell'esecutivo e del giudiziario sul legislativo – che in quelli di input politico, in particolare con l'elezione diretta del Parlamento Europeo. Parallelamente, la creazione di una governance sovranazionale ha garantito una nuova “struttura di opportunità” per gli attori nazionali, statali e non statali, i quali possono ora scegliere di lasciare l'arena nazionale a favore di quella europea (si è cioè determinato un aumento del potere di *exit*), oppure rimanervi con un accresciuto potere di veto e un vantaggio informativo, derivanti dalla partecipazione alternata a entrambe le arene.

Tuttavia, per un'analisi più accurata, bisogna concentrarsi sui mutamenti generati dall'Europeizzazione nella struttura istituzionale interna, che Sergio Fabbrini definisce come “l'insieme degli assetti formali (norme, ad esempio) e informali (modi di pensare, ad esempio) che regolano il funzionamento della comunità politica (*polity*), delle istituzioni territoriali, rappresentative e governative (*politics*) e del processo di formazione e decisione delle politiche pubbliche (*policy-making*) di quel paese” (corsivo in originale) (2003:4). Tali strutture, che assieme compongono il sistema politico nazionale, sono *ciascuna oggetto di una pressione europeizzante, diretta o indiretta*. Avvalendoci dei contributi dello stesso Fabbrini (2003) e di Robert Ladrech (2010), vediamo come.

1.6.1 POLICY

L'anima funzionalista del progetto di costruzione europea ha comportato, secondo il processo di *spillover*, un progressivo trasferimento delle competenze di *policy-making* dal livello nazionale a quello europeo, prima nelle materie economiche (il c.d. “primo pilastro” di Maastricht) e poi in un numero sempre maggiore di ambiti. Ciò ha reso tale settore quello su cui si è tradizionalmente più focalizzato questo campo di studi. Al riguardo vanno considerate, da un lato, la forma assunta dallo stimolo di *policy* europeo e la forza della pressione da essa derivante e, dall'altro, le caratteristiche dei sistemi politici nazionali, che giocano un ruolo determinante soprattutto a livello di implementazione delle politiche.

Per quanto concerne gli strumenti di *policy*, Ladrech nota che l'Unione Europea si pone tradizionalmente come potenza regolatrice, preferendo misure di “*hard*” *policy*

(nella politica ambientale, ad esempio) che vincolano l'istituzione nazionale all'applicazione della norma, sia essa di integrazione positiva o negativa tra gli Stati membri. Più di recente, tuttavia, stili decisionali come il Metodo aperto di coordinamento hanno favorito azioni di "soft" policy (nelle politiche di welfare, ad esempio) che, creando standard e strumenti di intervento, ne lasciano libera l'implementazione a livello nazionale (2010:30).

Per quanto riguarda invece l'importanza delle caratteristiche nazionali, l'attenzione è posta sulla ripartizione delle competenze sia in verticale, tra stato centrale ed enti locali, che in orizzontale, tra i vari attori autonomi, e sull'atteggiamento di predisposizione o di rifiuto del modello europeo, tanto da parte del ceto politico quanto dei cittadini. L'analisi comparata mostra, infatti, che una stessa politica europea ha effetti diversi sugli assetti nazionali, a seconda del loro livello di compatibilità con il modello europeo. A volte, infatti, essa rafforza l'amministrazione centrale, altre quella periferica, altre ancora porta alla formulazione di accordi consensuali tra le due. Come conclude Fabbrini, rispetto agli altri settori, "nel campo delle politiche pubbliche è più difficile stabilire una direzione univoca degli effetti dell'uropeizzazione" (2003:32).

1.6.2 POLITY

Anche lo studio della comunità politica, e dei cambiamenti in essa *possibilmente* indotti dalla pressione europeizzante, si sviluppa secondo due direttrici: da una parte, gli interessi che i soggetti appartenenti a tale comunità esprimono; dall'altra, le identità collettive di cui essi si dotano.

In tema di rappresentanza degli interessi, gruppi e lobby hanno trovato, nell'arena europea, campo fertile per la propria azione, in virtù del loro coinvolgimento nel processo di *policy-making*, tradizionalmente favorito dalla Commissione, e delle maggiori occasioni di pressione offerte dal rafforzamento del Parlamento Europeo e dai suoi singoli membri. La vertiginosa espansione dell'attività di lobbying a Bruxelles non ha comportato, tuttavia, l'uscita dall'arena nazionale, che si è quindi affiancata a quella europea, in maniera complementare (Ladrech 2010:25). Va comunque specificato che ogni mutamento si è realizzato in funzione delle particolari attitudini dei singoli gruppi nazionali (specialmente nel caso dei sindacati), che hanno scelto il proprio campo di

gioco a seconda che percepissero le misure europee alternativamente come opportunità da sfruttare o come nuovi vincoli da combattere. In generale, in materia di rappresentanza degli interessi si può affermare che l'Europeizzazione abbia favorito un sistema pluralista in sostituzione al modello neo-corporativo preesistente (Fabbrini 2003:17).

In merito al senso di appartenenza alle comunità, invece, secondo Fabbrini le identità nazionali sono state fortemente sfidate da quelle elaborate a livello superiore tramite la

formazione di uno spazio pubblico europeo [...] costituito attraverso relazioni transnazionali tra attori e istituzioni diversi, dai partiti alle agenzie di cultura e di ricerca scientifica. In questo campo, l'uropeizzazione ha significato (cioè ha implicato e presupposto) la progressiva, seppure incerta, costruzione di un'identità europea (2003:19).

Il contenuto di tale identità non è ben definito, ma è cambiato nel corso del tempo fino a una sua progressiva stabilizzazione attorno ai principi democratici e liberali dell'Occidente. La sua forma attuale, ispirata a criteri di pluralismo e inclusione sociale, è quella di un "identità *multipla*, conciliabile dunque con la pluralità di identità nazionali e subnazionali esistente" (corsivo originale) (*ibidem*). Queste, tuttavia, presentano esse stesse un differente livello di compatibilità, in virtù della quale il processo di compenetrazione del senso di appartenenza europeo in quello nazionale è stato caratterizzato da un rifiuto o da una progressiva accettazione, spesso sollecitata dall'operato delle élite politiche o da un'impattante situazione di crisi.

1.6.3 POLITICS

In ultima battuta, focalizziamo la nostra attenzione sulla "sfera del potere, inteso come la capacità di influire sulle decisioni prese dagli individui" (corsivo originale) (Cotta, della Porta, Morlino 2008:25), ossia la "politica in senso stretto" in cui operano tanto le istituzioni formali (esecutivo, legislativo, giudiziario ed enti locali) quanto singoli attori, individuali e collettivi (partiti e loro leadership). Questa dimensione del sistema politico è, pertanto, oggetto della pressione europeizzante secondo gradi diversi,

poiché le istituzioni e i soggetti a contatto con l'arena europea ne saranno influenzati direttamente, gli altri indirettamente.

In particolare, i sistemi di governo hanno subito significativi mutamenti con il consolidamento dell'integrazione europea ad opera del principio della supremazia del diritto comunitario su quello nazionale, stabilito dalla Corte di Giustizia della (allora) Comunità Europea nella celebre sentenza Costa contro ENEL del 15 luglio 1964. Ciò ha determinato un generale rafforzamento dei governi, direttamente coinvolti nel processo decisionale europeo intergovernativo, con "la crescita (dove era debole) o la stabilizzazione (dove era forte) del potere esecutivo nei paesi membri dell'Unione Europea; e, all'interno dell'esecutivo, del potere del primo ministro rispetto a quello degli alti ministri" (Fabbrini 2003:28), sempre in funzione del preesistente contesto nazionale. Il maggior peso assunto dall'esecutivo nella "sfera del potere" nazionale, ha poi comportato nuovi vincoli, e opportunità, per le altre istituzioni in essa attive: il Parlamento nazionale, praticamente escluso dal *policy-making* europeo, ha cercato di contrastare la propria perdita di influenza tramite la creazione di comitati interni "specializzati" in affari comunitari; il potere giudiziario ha visto aumentare la propria influenza grazie alla collaborazione con la Corte europea di Giustizia; gli enti locali, infine, hanno rivisto il proprio rapporto con le amministrazioni centrali, con rimodulazioni variabili a seconda della strutturazione verticale di potere stabilita dalla costituzione nazionale (Ladrech 2010:26).

Accanto alle istituzioni statali, alcuni soggetti non statali vengono influenzati dall'arena sovranazionale, pur senza avervi accesso diretto. Tra questi, i partiti politici rappresentano sicuramente un oggetto di studio privilegiato: sebbene competano nelle elezioni per il Parlamento Europeo ed esprimano alcune figure chiave del panorama politico europeo, essi hanno continuato a operare in una dimensione puramente nazionale. Ciò stabilito, in quali modalità e termini il trasferimento del potere decisionale dal sistema politico nazionale a quello europeo può aver influenzato la capacità di rappresentanza politica dei partiti nazionali, e il loro operato all'interno della "sfera di potere" domestica, configurandone una Europeizzazione *indiretta*? Tale quesito, verso cui si indirizzano in misura sempre maggiore gli studi in materia, è ampiamente trattato dall'analisi condotta in questo lavoro d'ora in avanti. Ne diamo una

breve anticipazione nelle parole di Robert Ladrech: “Se l’UE dovesse avere un impatto sui partiti politici, lo si ritroverebbe necessariamente nel perseguimento dei loro obiettivi, cioè nelle campagne elettorali per ottenere una carica e/o influenzare una *policy*” (corsivo aggiunto) (2010:24).

1.7 PROSPETTIVE DI RICERCA

Come accennato nel paragrafo precedente, le politiche pubbliche e il *policy-making* hanno tradizionalmente monopolizzato l’interesse degli studi di Europeizzazione, in virtù della pressione diretta su essi esercitata dalla sistema decisionale sovranazionale. Proprio in considerazione degli ampi frutti dati da tale filone di ricerca, molti autori (tra gli altri: Mair 2004; Vink e Graziano 2007; Settembri 2007) sottolineano la necessità sempre più impellente di allargare il cerchio d’analisi alle altre due dimensioni del sistema politico nazionale, e in particolare al settore della *politics* in cui l’impatto, principalmente *indiretto*, non è per questo meno significativo. (Ladrech 2010:24). Di qui l’auspicio formulato da Simon Hix e Klaus Goetz, secondo i quali

l’attuale enfasi sulle politiche pubbliche e sugli aspetti istituzionali deve essere accompagnata, in maniera complementare, da sforzi più intensi nella disamina degli effetti *politici* a livello domestico dell’integrazione. Potrebbe, certamente, emergere che ci sia una dissociazione tra un ‘essere-Stato europeizzato’ e una ‘politica non europeizzata’ (corsivo originale) (2000:23).

Facendo un passo ulteriore, Robert Ladrech (2010:206) nota che, malgrado non si siano finora trovati mutamenti sistemici causati dal processo di integrazione europea, l’Europeizzazione rappresenta una prospettiva d’analisi privilegiata per comprendere quali trasformazioni siano in corso nella natura stessa dello Stato contemporaneo. A suo parere, l’analisi del mutamento dei sistemi politici nazionali in termini di *politics* permette quindi di cogliere, con miglior efficacia di altri settori, le dinamiche di cambiamento che operano ai livelli più profondi. Tra esse, tre sono poste in evidenza: l’evoluzione del rapporto tra l’Unione Europea e gli Stati membri, in base alla prospettiva che il consolidamento di una governance multilivello, grazie al crescente

coinvolgimento degli attori nazionali, porti alla “creazione di una distinta *polity* UE” (corsivo aggiunto) (2010:208); l’evoluzione delle strutture dello Stato contemporaneo, specialmente in merito alle modalità della rappresentanza politica; da ultimo, ma non certo per importanza, la questione del *deficit democratico*, segnale della qualità della democrazia tanto a livello europeo quanto a livello nazionale.

CAPITOLO SECONDO. EUROPEIZZAZIONE E CONFLITTO POLITICO

Nel capitolo precedente abbiamo delineato come la teoria dell'Europeizzazione necessiti ora di un ulteriore approfondimento nell'analisi della *politics* nazionale, intesa come sfera del potere in cui le scelte compiute dal governo sono oggetto dell'approvazione o dell'opposizione da parte degli attori politici e sociali e dei cittadini. Pertanto, è argomento di questo capitolo una rassegna del contributo apportato dalle teorie del conflitto politico a riguardo della contestazione di cui il processo d'integrazione europea è oggetto da circa un ventennio, il cosiddetto "Euroscetticismo". Dopo esserci soffermati sulla sua origine storica, passiamo ad esaminare le modalità secondo cui tale opposizione si esprime e la natura del dissenso sollevato. A conclusione sono poste considerazioni sulle implicazioni di un conflitto di tale genere sull'intera struttura europea, soprattutto in merito alla tesi della depoliticizzazione avanzata da Peter Mair.

2.1 ESPRIMERE L'OPPOSIZIONE: L'EUROSCETTICISMO

Ricorrendo ad ampio esercizio di semplificazione, affermiamo che all'interno della "sfera del potere" due sole posizioni si confrontano: chi sostiene un progetto e chi vi si oppone. La realizzazione del progetto dipende dalla distribuzione del potere all'interno della sfera, ossia se gli oppositori possano o meno esercitare potere di veto. Stando così le cose, chi si oppone al progetto europeo? E come? Il quesito ha fornito lo spunto per un ampio filone di ricerca (tra gli altri contributi: Mair 2007; Steenbergen e Marks 2004; Marks 2004), che ha coniugato studi europei – e, tra essi, quelli di Europeizzazione – e teorie sul conflitto politico.

Fino agli anni Novanta, si è sempre ritenuto che il processo di integrazione fosse forte del c.d. *permissive consensus* (Mair 2007:1; Steenbergen e Marks 2004:1), ossia si presumeva che la mancanza di una palese opposizione alla costruzione europea da parte delle singole *politie* nazionali ne garantisse il proseguimento ad opera delle élite politiche, che su di essa trovavano invece accordo. Nei rari casi in cui le popolazioni nazionali si esprimevano, un eventuale responso negativo – come quello danese nel

1992 e quello irlandese nel 2001 – era risolto tramite una riproposizione della proposta, lievemente modificata. Un tale sistema, benché utilizzato nuovamente dopo la bocciatura irlandese del Trattato di Lisbona, è stato fortemente provato dall'affondamento del Trattato costituzionale europeo nel 2005 con i referendum in Francia e Paesi Bassi. Questo doppio rifiuto, pur influenzato da situazioni contingenti e di carattere nazionale, è stato il primo segnale di un crescente Euroscetticismo tra le popolazioni europee, il cui consenso, evidentemente, non era più 'permissivo'.

Questa nuova ondata di contestazione del progetto europeo è stata indagata dalla letteratura tanto nella *struttura*, cercando cioè di comprendere le modalità con cui gli attori politici si esprimono, quanto nella *natura* del fenomeno, vale a dire esaminandone l'oggetto e le conseguenze.

2.2 ESPRIMERE L'OPPOSIZIONE: LA STRUTTURA DEL CONFLITTO

Al primo profilo appartengono gli studi di Gary Marks e Marco Steenbergen, i quali hanno cercato di capire se, in base alle modalità secondo cui si articola, il conflitto politico europeo sia relazionabile a quelli preesistenti nelle democrazie liberali del continente, e in particolare alla contrapposizione ideologica sull'asse sinistra-destra. Tale tesi si è sviluppata sulla base del principio che "gli attori politici hanno un incentivo a interpretare nuove questioni alla luce di fratture politiche esistenti" (Steenbergen e Marks 2004:3).

Per comprendere come si strutturi il rapporto tra *cleavage* ideologico e contestazione dell'Unione Europea, essi fanno riferimento a quattro modelli teorici principali (2004:5):

1. L'approccio delle relazioni internazionali, secondo cui l'opposizione all'integrazione europea si sviluppa secondo un'asse pro-integrazione/anti-integrazione del tutto indipendente e separato da quello "destra-sinistra" presente nei sistemi politici nazionali;
2. Il modello di Simon Hix e Christopher Lord, secondo cui le due dimensioni sono tra loro ortogonali, in quanto esprimono l'una un *cleavage territoriale europeizzante*, l'altra un *cleavage funzionale*, in base ai quali gli attori si pongono diversamente, e tra cui non si possono quindi inferire correlazioni;

3. L'approccio regolativo, che vede i due rapporti uniti e sovrapposti su di un unico asse maggiore/minore regolamentazione da parte delle istituzioni sovranazionali;
4. Infine, il modello di Liesbet Hooghe e Gary Marks, secondo cui gli assi sinistra/destra e pro/anti-integrazione, tra loro ortogonali, nelle materie a carattere economico si fondono in due unici poli opposti tra loro, il capitalismo regolato e il neoliberalismo.

Al fine di testare quale di questi modelli meglio rappresenti la struttura assunta dal conflitto politico in merito all'integrazione europea, Marks e Steenbergen procedono a un'analisi multilivello. Vediamo, allora, che a livello aggregato si impone il modello Hix e Lord, poiché in virtù della continua evoluzione che l'UE presenta "non c'è alcuna relazione immutabile tra il posizionamento sinistra/destra e il supporto per l'integrazione europea" (Marks 2004:240). Tuttavia, prendendo in esame le singole *issue* – sulle quali si misura effettivamente la contrapposizione tra chi contrasta le decisioni europee e chi le supporta, notiamo che le posizioni assunte rispondono in misura maggiore agli schemi ideologici, cosicché a prevalere tanto in materia economica quanto nelle c.d. *new politics* è il modello Hooghe-Marks. Considerando, infine, la dimensione *territoriale*, scopriamo che una stessa politica europea forma coalizioni ideologiche a livello transnazionale solo quando i suoi effetti sono tanto simili *tra* gli Stati membri quanto uniformi *al loro interno*, altrimenti sono le contrapposizioni a carattere nazionale a prevalere. In definitiva, tali studi confermano che, benché non si possano stabilire correlazioni a livello aggregato, in virtù del ruolo di mediazione svolto dalle istituzioni nazionali, la contestazione del processo di integrazione europea assume la *struttura* di conflitto ideologico a livello di singole *issue*, e di contrapposizione *tra e/o negli* Stati membri a livello territoriale (2004:258).

2.4 ESPRIMERE L'OPPOSIZIONE: LA NATURA DEL DISSENSO

A riguardo, invece, della *natura* dell'Euroscetticismo, è fondamentale tener conto del contributo di Peter Mair, il quale si interroga sui termini in cui tale fenomeno si relaziona con il sistema di governo dell'Unione Europea, e in particolare su quale tipo

di opposizione rappresenti. Sulla base della letteratura esistente, egli ne individua tre tipologie principali (2007:5): l'opposizione alle *policies*, che vede le forze contrarie all'operato governativo proporre delle alternative alle politiche da esso elaborate, secondo la dinamica "classica" del bipolarismo parlamentare; l'opposizione alla *polity* o "opposizione di principio", che contrasta l'intera struttura di governo, ponendosi come forza anti-sistemica; e l'opposizione all'apparato (*personnel*) di governo, in una situazione detta di "eliminazione dell'opposizione" in cui le alternative proposte non divergono in maniera sostanziale. Queste tre tipologie sono tra loro correlate poiché, qualora l'opportunità di contrastare la singola politica fosse negata, chi si oppone dovrebbe necessariamente scegliere tra la desistenza e il conflitto con l'intero sistema. Nel caso europeo, secondo Mair, dopo aver acquisito sia il voto che la rappresentanza, i cittadini mancano ora proprio del diritto di opporsi alle decisioni sovranazionali e di un'arena in cui esercitarlo. Per questo egli conclude che

dal momento che non possiamo fare opposizione *nell'UE*, siamo praticamente costretti a fare opposizione *all'UE*. Essere critici delle *policies* varate a Bruxelles significa quindi essere critici della *polity* [...] In altre parole, o ci sottomettiamo, e quindi accettiamo l'eliminazione dell'opposizione, o mobilitiamo un'opposizione di principio e diventiamo intrinsecamente Euroscettici (corsivo originale) (2007:7).

Di ciò dà conto un'analisi attenta del sistema di governo europeo in funzione dei canali attraverso cui i cittadini possono esprimere la propria opposizione alle singole politiche e al progetto europeo nel suo insieme. Vi sono infatti, da un lato, il Parlamento Europeo, eletto in via diretta e pienamente integrato nel processo di co-decisione, in cui i rappresentanti dovrebbero confrontarsi sulle singole *policies* da varare, e dall'altro gli organi intergovernativi, Consiglio Europeo in testa, che dovrebbero discutere l'orientamento del processo d'integrazione e i suoi profili costituzionali. Il condizionale è tuttavia d'obbligo, poiché secondo Mair accade l'opposto: la "dimensione dell'Europeizzazione" viene discussa principalmente nell'Europarlamento, che non ha alcun potere in materia, mentre la "dimensione funzionale", che concerne conflitti di interesse o ideologici in merito a specifiche politiche, è affrontata dai rappresentanti

nazionali. In ultima analisi, la voce espressa dei cittadini finisce per essere irrilevante in entrambi i casi (2007:11).

Tale concetto ha trovato una fortunata formulazione nella teoria dello *sleeping giant* esposta da Van der Eijk e Franklin (2004:47), i cui studi mostrano che le attitudini marcate dei cittadini europei verso il processo di integrazione non trovano un corrispettivo nella rappresentanza politica dei partiti, la cui offerta a tale proposito rimane estremamente limitata per ragioni che esamineremo in seguito. All'interno delle *polities* europee, il potenziale di politicizzazione della UE rimane quindi temporaneamente inespresso, come il “gigante addormentato” della metafora, fino a che determinate dinamiche politiche o eventi esogeni non sapranno portarlo a piena espressione, facendo sì che il *cleavage territoriale europeizzante* contribuisca alla formazione di uno spazio politico europeo vero e proprio.

2.5 EUROPEIZZAZIONE E DEPOLITICIZZAZIONE

Secondo Mair, tuttavia, la sonnolenza del gigante non è fisiologica. A suo parere, infatti, la questione europea non trova espressione per precisa volontà dei partiti nazionali, che preferiscono mantenere un basso profilo sull'integrazione europea e continuare a prendere posizione sull'asse sinistra/destra, cui sono congeniti (2007:12). All'interno di un contesto politico sempre più europeizzato, in cui il processo decisionale sovranazionale limita sia le tipologie di politiche disponibili, spesso imponendo a tutti lo stesso modello, sia la capacità di manovra dei governi nazionali nelle materie di loro competenza, non contestare le politiche europee significa accettare la progressiva depoliticizzazione tanto delle istituzioni sovranazionali, in cui hanno peso sempre maggiore la comitologia e gli esperti, quanto dei sistemi politici nazionali, nei quali la competizione tra partiti si trova progressivamente ridotta tanto nell'offerta che nella distribuzione del potere. Riducendosi la “sfera del potere” nel suo complesso, riducendosi le alternative, si verifica una diminuzione della capacità di opposizione anche a livello nazionale, cosicché “il risultato è non solo il familiare deficit democratico che vediamo a livello europeo, ma anche una serie di *deficit democratici domestici* all'interno degli stessi stati membri” (corsivo aggiunto) (2007:14). Per queste ragioni, l'Euroscetticismo viene infine a indebolire la stessa comunità politica,

nazionale e sovranazionale, minando la fiducia che i cittadini nutrono in essa e spingendoli a una contestazione anti-sistemica. Come conclude lo stesso Mair,

l'opposizione politica dà voce. Perdendo l'opposizione, perdiamo voce, e perdendo voce perdiamo controllo dei nostri stessi sistemi politici (2007:17).

Riassumendo, le teorie del conflitto politico, applicate agli studi europei, ci spiegano come l'ondata di Euroscetticismo degli anni 2000 abbia fatto emergere i primi segni di contestazione del processo di integrazione europea. Questa assume la struttura di un *cleavage territoriale europeizzante* che non rientra nei modelli di conflitto che caratterizzano i sistemi politici nazionali, strutturati secondo un asse ideologico destra-sinistra. Il fatto che tale contrapposizione non trovi una propria espressione né nella politica europea, in cui predomina ancora un carattere amministrativo-burocratico, né in quella nazionale, ne ha determinato la natura anti-sistemica, di opposizione “di principio”, causando un fenomeno di progressiva depoliticizzazione. Tale tendenza, pur mediata dalle strutture nazionali, ha avuto un forte impatto anche sui sistemi politici domestici, colpendone il pilastro della legittimazione della rappresentanza politica su cui essi si reggono.

CAPITOLO TERZO. SVILUPPO DELLA TEORIA DELL'EUROPEIZZAZIONE ATTRAVERSO GLI STUDI ELETTORALI

Dopo aver visto, nei capitoli precedenti, come la teoria dell'Europeizzazione e gli studi sul conflitto politico possano convergere in un'analisi dei mutamenti dei sistemi politici degli Stati membri dell'Unione Europea, concentriamoci ora sulle elezioni generali nazionali che, come mostreremo a breve, ne rappresentano l'oggetto privilegiato, in quanto momento centrale in cui tali sistemi "si mettono in gioco". Lo sguardo si volgerà poi agli attori in gioco, partiti politici ed elettorato, e alle dinamiche della campagna elettorale. Nel corso di tutto il capitolo, farà da punto di riferimento il caso delle elezioni italiane del febbraio 2013, in quanto contesto nazionale in cui le dinamiche di Europeizzazione sono fortemente entrate in azione.

3.1 PERCHÉ LE ELEZIONI NAZIONALI?

Come visto nel primo capitolo, l'Europeizzazione dei sistemi politici nazionali si è spinta ben oltre i cambiamenti intervenuti nel *policy-making* e nelle istituzioni formali che hanno finora assorbito l'attenzione della maggior parte degli studiosi. Effetti indiretti di tale fenomeno coinvolgono, infatti, anche la *politics*, la "sfera del potere" in cui maggioranza e opposizione si confrontano sugli orientamenti politici da seguire e, tra questi, sul supporto alla stessa integrazione europea. Per rintracciare i mutamenti avvenuti a questo livello volgiamo la nostra attenzione al fulcro del sistema politico: le elezioni.

Proprio attraverso le elezioni politiche o generali, infatti, non solo si registra la più ampia forma di coinvolgimento attivo della popolazione nel processo decisionale e nell'appartenenza alla comunità nazionale, ma è lo stesso conflitto politico a trovare un'imprescindibile forma di ritualizzazione e "addomesticamento" (Cotta, della Porta, Morlino 2008:267). Nei paesi democratici, inoltre, il carattere plurale della competizione tra partiti e la libertà del voto dei cittadini rendono le elezioni rilevanti, ossia determinanti per i processi politici del Paese. In esse, *polity*, *politics* e *policies* convergono.

Il crescente contesto di Europeizzazione influisce sul comune denominatore della competizione elettorale, poiché cambiano le modalità della rappresentanza politica (Fabbrini 2003:25). Si inserisce, infatti, una nuova frattura politica che riguarda, in ultima analisi, la stessa sovranità nazionale, e questo nuovo *cleavage europeizzante* fa pressione sia sugli elettori, che si formano un'opinione in materia, che sui partiti politici, le cui strategie e offerte in termini di politiche mutano in funzione della nuova dimensione di confronto e anche della prossimità dell'appuntamento elettorale (cfr. Steenbergen e Scott 2004).

Non solo: nelle elezioni nazionali l'Europa finisce per essere ben più di un "convitato di pietra". In funzione del suo crescente ruolo di *policy-making*, infatti, in esse "entra" come tematica elettorale, che i partiti possono inserire nel proprio programma elettorale e su cui i cittadini prendono posizione, e da esse "esce" rafforzata o ridimensionata in base al risultato elettorale. In questo senso, appare oggi possibile parlare di rilevanza delle elezioni politiche, parlamentari e a volte locali non solo per il sistema politico all'interno del quale esse hanno luogo, ma anche a livello europeo. Ne è prova la situazione di quasi "stallo decisionale" che nel corso del 2013 ha pervaso Bruxelles nell'attesa dei risultati elettorali di Italia (febbraio 2013) e Germania (settembre 2013), due Paesi fondatori che, per ragioni diverse, sono tuttora al centro del dibattito europeo.

Tale centralità del risultato elettorale dei singoli Stati membri è confermata, *a contrario*, dalla scarsa rilevanza ricoperta dalle elezioni europee stesse. Infatti, se è vero che dal 1979 i cittadini partecipano direttamente alla politica europea eleggendo dei propri rappresentanti a Strasburgo, e che il ruolo del Parlamento Europeo nel processo di *decision-making* è progressivamente aumentato grazie all'ampliamento delle politiche adottate in co-decisione, tuttavia i risultati di tali elezioni non sono ancora determinanti per il sistema politico sovranazionale. Per queste ragioni, Peter Mair parla di "carattere di secondo ordine delle elezioni europee" (2000:38), derivante dall'assenza di un vero sistema partitico europeo, in quanto le formazioni nazionali partecipano alla competizione sovranazionale secondo un'agenda politica di carattere domestico e in "strategia conservativa", ossia per evitare che nuovi partiti emersi sulla scena europea possano poi rubare consensi a livello nazionale (Ladrech 2012:579). I cosiddetti "partiti

europei” si presentano, invece, più come collettori transazionali di partiti tra loro debolmente connessi più che come soggetti autonomi e indipendenti. Secondo Mair, solo la “competizione per un posto esecutivo di alto livello” potrebbe portare a un salto di qualità, cambiando preferenze, strategie e comportamenti dei partiti nazionali e favorendo la creazione di un sistema politico europeo vero e proprio. In questo senso, bisognerà attendere le elezioni del Parlamento Europeo del 2014 che, in virtù del Trattato di Lisbona, saranno le prime a esprimere una maggioranza politica in base alla quale sarà attribuito il posto di Presidente della Commissione europea.

Tolta l’unica forma di democrazia diretta attualmente presente nel sistema politico europeo, è quindi facile capire come le *politics* nazionali, la cui posizione sull’integrazione europea è, come vedremo a breve, ben più che definita, necessitino di un’arena di espressione. Considerando inoltre come in molti Stati, tra cui l’Italia, la ratifica dei trattati europei è affidata alle sole assemblee rappresentative, comprendiamo facilmente perché “il gigante” veda nelle elezioni nazionali una formidabile opportunità, altrove negata. Per questi motivi, il mancato uso del termine “Europeizzazione” in materia di elezioni nazionali denunciato da Ladrech (2012b:7) ci appare una limitazione inappropriata di tale campo di studi, che proprio alle competizioni politiche nazionali deve rivolgersi per comprendere i cambiamenti *in esse* apportati dal processo di integrazione sovranazionale e *da esse* determinati sull’evoluzione del progetto europeo e sul funzionamento delle istituzioni sovranazionali.

3.2 EUROPEIZZAZIONE DEI SISTEMI PARTITICI

Al fine di analizzare quali cambiamenti l’Europeizzazione abbia esercitato sulle elezioni degli Stati membri, è necessario partire dai catalizzatori della rappresentanza politica, i partiti. Lo studio congiunto di integrazione europea e dinamiche partitiche è, tuttavia, una conquista recente, in quanto l’iniziale disinteresse alla legittimità della costruzione europea nell’epoca del *permissive consensus*, la centralità del metodo intergovernativo e lo scarso ruolo tradizionalmente esercitato dal Parlamento Europeo lo hanno fortemente ostacolato (Ladrech 2012b:5). L’introduzione di elezioni dirette del Parlamento Europeo nel 1979 ha però costituito un punto di svolta, spingendo gli studiosi a concentrarsi sulla posizione assunta dai partiti nazionali in merito alla

costruzione europea e, soprattutto, sui nuovi attori politici emersi, come deputati europei ed Eurogruppi parlamentari. Si tratta, secondo Robert Ladrech, di analisi afferenti sia all'istituzionalismo sociologico, poiché la percezione della portata delle decisioni europee è un fattore spesso più potente del loro peso effettivo, che a quello razionale, in quanto gli attori politici hanno dovuto rivedere le proprie strategie e attitudini in funzione della nuova dimensione politica europea (2010:144).

Per quanto riguarda i singoli partiti, l'apparente mancanza di una pressione europeizzante è stata tradizionalmente teorizzata in virtù dell'inesistenza di un loro rapporto diretto con il *policy-making* europeo, tramite il coinvolgimento nei processi decisionali sovranazionali o eventuali finanziamenti elettorali con fondi europei (fatta esclusione per quelli degli gruppi europarlamentari). Ciò non toglie, tuttavia, che l'integrazione europea possa aver influenzato in maniera *indiretta* il ruolo di rappresentanza politica, e le funzioni ad essa associate, che i partiti svolgono all'interno del sistema nazionale (Ladrech 2010:131). Il nuovo spazio politico sovranazionale ha infatti rappresentato sia una serie di nuove opportunità, in quanto le maggiori posizioni delle istituzioni sia comunitarie che intergovernative sono di espressione partitica, che maggiori vincoli, specialmente in merito alla riduzione delle politiche attuabili dai governi nazionali e ai pericoli rappresentati da un'eccessiva politicizzazione dell'UE. Pertanto, Robert Ladrech (2002; 2010:135) riscontra effetti indiretti di Europeizzazione dei partiti in cinque aree: i programmi elettorali, in cui l'*issue* europea viene esaltata o trascurata in base a considerazioni strategiche, che descriveremo in uno dei paragrafi successivi; l'organizzazione interna, con l'inserimento, accanto agli spesso trascurati Europarlamentari, di burocrati esperti in affari europei; le strategie di competizione elettorale, essendo sempre più richiesta da parte dell'elettorato una presa di posizione sull'integrazione europea; i rapporti con il governo, laddove molte volte gli esponenti partitici non governativi si fanno carico di istanze più massimaliste e più gradite agli elettori; e, infine, le relazioni transnazionali tra partiti di una stessa famiglia politica, la cui collaborazione fornisce spesso una fonte di legittimità sul piano nazionale (ma anche di contestazione, come vedremo in seguito esaminando il caso delle elezioni italiane del 2013). Segnali di una forma indiretta di Europeizzazione che, come conclude Ladrech,

suggeriscono che “l’impatto diretto dell’UE è sul ambiente politico domestico in cui i partiti operano, non sui partiti *stessi*” (corsivo aggiunto) (2012b:9).

A livello, invece, di sistemi partitici, l’analisi condotta sul tema da Peter Mair mostra l’impossibilità di ipotizzare effetti di Europeizzazione diretta tanto sul formato del sistema, inteso come “il numero di partiti rilevanti in competizione nelle arene politiche nazionali”, quanto sulla meccanica, ossia “le modalità di interazione tra i partiti (rilevanti)” (parentesi originali) (2000:29). Se, infatti, nel periodo seguente all’introduzione di elezioni dirette a livello europeo si sono verificati un effettivo aumento del numero dei partiti e una crescente polarizzazione sull’asse pro/contro integrazione, tali mutamenti non possono essere ricondotti in maniera diretta o esclusiva all’integrazione europea, ma appartengono all’ordinaria dinamica dei sistemi partitici. Come già accennato nel secondo capitolo, Mair ritiene che gli unici cambiamenti ipotizzabili siano indiretti, e riguardino in particolare la restrizione delle opportunità di *policy* applicabili e dell’offerta per gli elettori, determinando quindi un progressivo “svuotamento” delle competizioni elettorali nel segno della depoliticizzazione crescente (2000:47).

Una formulazione così concepita presenta, tuttavia, alcune limitazioni, tra cui il cosiddetto “*paradosso Mair/Ladrech*” (corsivo originale) (Ladrech 2012b:11) in base al quale i partiti e le loro funzioni sarebbero europeizzate, mentre i sistemi partitici no. Un secondo problema riguarda, poi, il nesso di causalità stabilito tra lo stimolo europeo e l’adattamento dei partiti nazionali, di cui si stenta a capire la direzione. A questo proposito, Ladrech evidenzia come l’UE rappresenti uno “*stimolo ambientale*” (corsivo aggiunto) (2012a:578) che genera *tendenze* alle quali è possibile conformarsi o meno. I partiti nazionali, infatti, non solo continuano a partecipare alle elezioni europee malgrado la loro scarsa rilevanza, ma hanno contribuito in prima persona alla loro introduzione, decisa nel 1976 con metodo intergovernativo, e fanno ciò per *spirito di auto-conservazione* a fronte di una realtà di *policy-making* sovranazionale sempre più complessa e incerta. Allo stesso modo, la scelta di esaltare o trascurare la tematica europea rientra in una strategia di coesione interna del partito (2012a:582), di cui è evidenza lo scarso peso politico esercitato, a livello nazionale, da gli esponenti partitici che lavorano all’interno delle istituzioni europee (come affermato nella fortunata serie

televisiva danese *Borgen*, “a Bruxelles nessuno ti sente urlare”). Tale prospettiva ci fornisce, in ultima analisi, un’ulteriore conferma che i mutamenti dei partiti nazionali rispondono a una logica di Europeizzazione, in quanto lo *stimolo ambientale europeizzante* viene mediato dalle caratteristiche degli attori domestici e su di essi influisce.

A completamento dell’analisi dell’Europeizzazione dei partiti, vediamo infine come gli attori politici “entrino in azione” al momento delle elezioni, ossia in base a quali parametri essi formino una propria posizione in merito all’integrazione europea. Dalla letteratura (tra gli altri: Marks, Wilson e Ray 2002; Hooghe, Marks e Wilson 2004; Hellström 2008; Arnold, Sapir e de Vries 2012) ne emergono quattro principali: le caratteristiche del partito, come lo status governativo, la dimensione e soprattutto la posizione ideologica sull’asse destra-sinistra; le caratteristiche del sistema partitico, in termini di strategie di competizione messe in atto, frazionamento e polarizzazione; il contesto nazionale, per esempio in relazione ai benefici tratti dal singolo Stato dalla membership UE; e, da ultimo, la congruità con la posizione dell’elettorato, intesa sia come quella dell’elettore medio sia in base alla teoria del voto direzionale, secondo cui si preferirebbero le istanze più nette. Le analisi sopracitate hanno poi dimostrato come l’ideologia rappresenti il fattore esplicativo più consistente, determinandosi una relazione “a campana” tra asse ideologico e dimensione pro/contro integrazione, in base alla quale i partiti alle estremità sono più facilmente euroscettici di quelli al centro dello spettro ideologico. Questo risultato conferma, peraltro, quanto sostenuto nel secondo capitolo sulla base dello studio di Marks e Steenbergen (cfr. paragrafo 2.2): anche la conformità con la posizione dell’elettorato e il contesto nazionale esercitano una forte influenza, mentre le caratteristiche del sistema politico si configurano come fattori perlopiù indiretti. In conclusione, possiamo affermare a buon diritto che le posizioni assunte verso l’integrazione europea risultano da una “combinazione del risultato elettorale dei partiti e del contesto” (Arnold, Sapir e de Vries 2012:1357), ma il fattore ideologico resta predominante. In particolare, lo studio condotto da Liesbet Hooghe, Gary Marks e Carole Wilson sottolinea come nel campo delle *new politics* il polo delle politiche GAL (*Green/Alternative/Libertarie*) e quello delle politiche TAN (*Tradizionali/Autoritarie/Nazionaliste*) hanno una forte correlazione con la dimensione

pro/contro integrazione, tanto da spingere tali studiosi ad affermare che, in questa dimensione più che sull'asse ideologico generale, "la politica europea è la politica domestica per altri mezzi" (2004:140).

Sulla base delle ricerche appena esposte, passiamo ora in rassegna le posizioni assunte dalle principali aree dello spettro ideologico nazionale rispetto all'integrazione europea (Hooghe, Marks e Wilson 2004:128), riferendoci, in funzione esemplificatrice, a quelle manifestate dai partiti politici italiani in occasione delle elezioni parlamentari del febbraio 2013. Nell'estrema sinistra, innanzitutto, si evidenzia una forte tendenza all'Euroscetticismo, in quanto la strenua opposizione al rafforzamento delle dinamiche di mercato che le istituzioni europee tradizionalmente operano ha portato i partiti di quest'area politica a considerare la costruzione europea come una "causa persa". È in quest'ottica che leggiamo, ad esempio, la denuncia di un "Europa delle oligarchie economiche e finanziarie" fatta nel programma elettorale di Rivoluzione civile, cartello elettorale di partiti minori e movimenti di sinistra italiani. In un apparente paradosso, lo stessa formulazione terminologica è stata utilizzata da Fratelli d'Italia, ala radicale della formazione di centrodestra. Anche i partiti di estrema destra, infatti, avversano il progetto di integrazione europea in base alla loro caratteristica propensione verso politiche TAN, ossia di ardita difesa della sovranità nazionale. Si trovano, così, i due estremi della relazione "a campana" che lega l'asse ideologico con quello pro/contro integrazione. Se il centro è un tradizionale sostenitore del progetto europeo, come confermato dalle previsioni contenute nella cosiddetta "Agenda Monti", i partiti maggiori di centrodestra e centrosinistra sono sostanzialmente a favore della costruzione europea, a cui essi stessi contribuiscono in virtù delle lunghe esperienze governative loro garantite nei sistemi bipolari. Tra i partiti *mainstream*, tuttavia, due trend tra loro opposti sono in atto. I partiti riformisti/socialdemocratici, inizialmente freddi verso Bruxelles, rafforzano ora il proprio appoggio mano a mano che i decisori europei sottraggono al *policy-making* nazionale le loro tradizionali politiche di riferimento (welfare, politiche industriali e politiche anti-cicliche), indirizzandosi verso forme di capitalismo regolato e di maggiore integrazione politica, rappresentata dall'espressione "Stati Uniti d'Europa" che sia il Partito democratico che Sel hanno utilizzato in campagna elettorale. La tradizionale avversione alla regolamentazione dei mercati dei

partiti conservatori/popolari, invece, li porta a opporsi sempre più spesso alle politiche sovranazionali, mentre la loro posizione in tema di *new politics* causa una progressiva spaccatura tra l'ala neoliberale e quella nazionalista. Malgrado ulteriori considerazioni che riporteremo in seguito, sono prove di quanto affermato la contestazione dell'“Europa dell'austerità” e il richiamo all'“Europa dei popoli” avanzati dal programma elettorale 2013 del Popolo della Libertà e della Lega Nord. Infine, i partiti tradizionalmente schierati a favore di politiche GAL, come i partiti verdi, diventano sempre più integrazionisti.

Come mostrato nel corso di questo paragrafo, la formazione di tali posizioni non sembra trovare un proprio corrispettivo nella dinamiche dei sistemi partitici, soprattutto in termini di offerta politica agli elettori. In altre parole, anche se, in base alle variabili sopra descritte, i partiti elaborano una propria posizione in merito all'integrazione europea, considerazioni di tipo strategico e legate al contesto nazionale li spingono spesso a non “giocare la carta UE”. Inoltre, ciò avviene in special modo tra i partiti *mainstream*, il cui ruolo è determinate per la formazione del governo. Queste ragioni hanno messo sotto i riflettori le implicazioni di una tale situazione per la democrazia rappresentativa, facendo parlare di “depoliticizzazione” (Mair 2000:47) o di “destrutturazione del sistema partitico nazionale” e “deficit democratici interni” (Ladrech 2012b:11). In ultima analisi, si ritiene che fintanto che i partiti eviteranno di assumere una linea netta in materia di integrazione europea, la loro legittimità subirà un calo costante agli occhi dei cittadini e degli elettori, la cui posizione in tema è invece ben definita. Vediamo come.

3.3 ATTEGGIAMENTO DEGLI ELETTORI SULL'INTEGRAZIONE

Consideriamo, innanzitutto, quali effetti il processo di integrazione europea possa avere eventualmente esercitato sulla posizione degli elettorati in occasione delle elezioni politiche nazionali. Matthew Gabel (2000) ne individua tre principali: l'introduzione di una competizione diretta per il Parlamento Europeo, che non solo copre un ruolo di “elezione di second'ordine” in cui, come già detto, le tematiche nazionali restano comunque predominanti, ma ha anche funzione di *marker*, ossia registra il livello di protesta avanzata dall'elettorato e spinge i partiti a modificare la propria strategia;

l'importanza dell'UE come tematica elettorale, specialmente in relazione alle politiche decise a livello europeo, in base alla quale, come descriveremo nel paragrafo successivo, si creano nuove dinamiche di scontro tra i partiti e i cittadini cambiano i propri comportamenti di voto secondo parametri di *issue-voting*; infine, la partecipazione all'Unione Economica e Monetaria, che ha determinato forti vincoli per la capacità di manovra nella politica economica dei singoli governi, segnando modifiche importanti nella dinamica di “voto economico”, scelto dagli elettori in funzione degli indicatori economici nazionali. A questo riguardo, ci sentiamo tuttavia di condividere l'osservazione fatta da autori come Sánchez-Cuenca (2000:150), che evidenziano la natura strettamente *politica* delle decisioni economiche assunte dall'UE, da cui segue la necessità di analizzare gli orientamenti *politici* degli elettori, più che le loro considerazioni di carattere economico. Ad esempio, la presenza di indicatori negativi sarebbe sfavorevole per il partito al governo solo nella misura in cui gli elettori ne percepiscono la responsabilità politica rispetto a quella della governance europea.

Secondo lo stesso Sánchez-Cuenca, infatti, gli orientamenti dell'elettorato si basano, sì, su di un insieme di valori che possono coincidere in maggiore o minor misura con quelli portati avanti dal progetto europeo, ma soprattutto su di un'analisi costi-benefici, in virtù della quale maggiori benefici vengono apportati dalle istituzioni sovranazionali ai cittadini, maggiore sarà il loro sostegno all'integrazione. L'efficienza dell'azione europea sarebbe, inoltre, correlata negativamente con quella delle istituzioni nazionali, per cui l'appoggio all'UE sarà maggiore negli Stati membri in cui la fiducia dei cittadini per il sistema istituzionale domestico è minore (2000:152). Tali affermazioni trovano riscontro nell'analisi condotta sia sul piano sistemico che su quello individuale, che mostra come negli Stati membri con livelli più alti di corruzione e con un welfare meno sviluppato gli elettori siano maggiormente favorevoli all'integrazione.

Ancora una volta, il contesto nazionale si dimostra un fattore determinante per comprendere la posizione dell'opinione pubblica in merito al progetto europeo. Determinante ma non unico. Matthew Gabel e Christopher Anderson si concentrano, infatti, sulla “struttura del discorso politico” (2004:16), ossia sulla componente ideologica generale in base alla quale il cittadino forma una propria valutazione del *policy-making*. Ragionando *a contrario*, questi due autori mostrano come, dalle opinioni

espresse dagli elettori a riguardo delle singole politiche europee sia possibile dedurre l'orientamento assunto sull'intero progetto europeo. In questa prospettiva, essi valutano i quattro modelli di posizionamento in materia di integrazione esposti precedentemente (par. 2.2), determinando che, in ultima analisi, il posizionamento degli elettorati, senza distinzioni di carattere nazionale, si esprime su di un unico asse pro/contro UE, in base a un insieme di considerazioni ideologiche in tema di sovranità nazionale e di politiche economiche, cosicché il modello Hooghe-Marks appare come il più adatto a rappresentarlo, benché in modo parziale. In definitiva, qualsiasi peso possiamo attribuire al contesto nazionale, da un lato, o alla soggiacente struttura ideologica, dall'altro, nella sua formazione l'orientamento degli elettorati a riguardo dell'integrazione europea resta non di meno un'attitudine reale, sentita dai cittadini e formulata con coscienza, e soprattutto un ambito ad alto potenziale di politicizzazione, come sottolineato da Cees Van der Eijk e Mark Franklin (2004:37) mostrando che la dispersione dell'elettorato nel sostegno all'UE è addirittura maggiore di quella del posizionamento sull'asse destra-sinistra.

In forza di tale constatazione, sono gli stessi autori a formulare la teoria dello *sleeping giant* già citata (par. 2.3). A fronte di un così alto potenziale di politicizzazione, l'offerta elettorale in tema di supporto o di contestazione dell'integrazione europea appare, infatti, fortemente limitata. Le posizioni assunte dai partiti politici a questo proposito differiscono in maniera molto meno marcata dei loro orientamenti ideologici, e il maggior grado di dispersione deriva dalle istanze dei partiti minori, secondo schemi che risentono molto del contesto nazionale (2004:42). Di conseguenza, gli elettori si trovano costretti a scegliere se esprimere alternativamente la propria posizione sul *cleavage* ideologico o su quello europeo, e la tradizionale tendenza a evitare una dispersione del voto sulle piccole formazioni spinge così a farlo confluire sugli stessi partiti *mainstream* che evitano di esprimersi in materia di UE. In altre parole, gli elettorati si aggregano in maniera estremamente eterogenea intorno a poli elettorali che, temendo di perdere voti, non assumono posizioni nette. Il potenziale di contestazione esistente rimane così inespresso, "addormentato" (o "sedato", sostiene Mair) come il gigante della metafora. Ne dà conferma lo studio compiuto da Mikka Mattila e Tapio Raunio (2012), la cui analisi mostra come i partiti politici, e in particolare quelli

mainstream, di grandi dimensioni e al centro dello spettro ideologico, siano più a favore della costruzione europea dei loro elettori, e soprattutto come la distanza tra i due sia tendenzialmente in crescita nel corso del tempo. Ancorati alla tradizionale divisione ideologica sull'asse destra-sinistra, i partiti evitano, come detto, di "giocare la carta UE" che potrebbe alienare loro una parte del consenso, e costringono così l'elettorato a trascurare il proprio orientamento in materia. Per queste ragioni, ci sembra, alcuni studiosi sostengono che la situazione attuale veda un aumento del c.d. "voto utile", poiché per lungo tempo i piccoli partiti euroscettici non sono stati considerati un'alternativa credibile da parte degli elettori a causa della loro ideologia radicale. Diversamente sarebbe, invece, in un contesto di elezioni pienamente europeizzate, in cui l'elettorato possa esprimere la propria posizione in materia di integrazione europea, quindi attraverso un voto d'appartenenza che travalica l'orientamento del partito sulle singole politiche e premia quello più rappresentativo sotto questo nuovo profilo. In considerazione della crescente politicizzazione delle materie europee e dell'importanza dell'UE come *issue* elettorale, dobbiamo quindi aspettarci una crescita di questa seconda tipologia di voto.

A livello sistemico, la scarsa congruità di orientamento tra i partiti politici e il loro elettorato ha ripercussioni che vanno ben al di là delle singole tornate elettorali, e intacca la stessa natura del cosiddetto *deficit democratico* e le soluzioni proposte per farvi fronte (Gabel e Anderson 2004:14). In particolare, bisogna capire se lo stesso spazio politico europeo possa strutturarsi secondo l'asse ideologico tradizionalmente presente a livello nazionale, come abbozzato dai gruppi all'Europarlamento e potenzialmente in linea con le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona sulla nomina del Presidente della Commissione in base alla maggioranza parlamentare, o se i parametri debbano essere differenti, sul modello americano. Questa è la direzione suggerita da Van der Eijk e Franklin, secondo cui "la crescente politicizzazione delle materie europee potrebbe ironicamente interferire con lo sviluppo di un vero sistema partitico europeo" (2004:47). Tale politicizzazione potrebbe infatti manifestarsi, a loro parere, a seguito di una costellazione di fattori, dall'attività di un imprenditore politico capace di capitalizzare l'Euroscetticismo crescente a qualche evento esterno che aumenti l'importanza dell'Unione Europea e, di conseguenza, l'interrelazione tra le

vicende politiche interne di uno Stato e quelle degli altri Paesi membri. In tale situazione, nota Ignacio Sánchez-Cuenca, l'“assenza di un *demos* europeo” (corsivo originale) (2000:166) può essere superata solo se le istituzioni europee persistono nel compiere un'azione efficiente che convinca i cittadini, sulla base di un'analisi costi-benefici, a supportare comunque l'integrazione a fronte della perdita di sovranità nazionale e a formare, sul lungo periodo, una propria *identità europea*. In questa prospettiva, ci sembra, la crisi dei debiti sovrani europei iniziata nel 2008 rientra a buon diritto tra i potenziali fattori scatenanti. Resta da vedere se le misure prese dalla governance sovranazionale abbiano convinto i cittadini europei che l'UE resta una scommessa ancora valida. Guardando ai risultati delle elezioni nazionali “europeizzate”, e fra le altre a quelle italiane del febbraio 2013, la costruzione europea appare piuttosto pericolante.

3.4 L'EUROPA COME *ISSUE* ELETTORALE

Dopo aver analizzato le basi su cui i principali attori della dinamica elettorale, partiti ed elettori, formano le proprie preferenze in merito all'integrazione europea, analizziamo ora in che misura l'Europa si presenta come tematica di agenda elettorale e oggetto di competizione politica. Un'indagine della salienza della *issue* europea ci può dar conto se, e in quali termini, le attitudini tanto dei partiti che degli elettori trovano spazio all'interno delle elezioni. Nello specifico, possiamo affermare che maggiore è il grado di importanza attribuita all'Europa, maggiore è il grado di Europeizzazione delle elezioni.

A questo proposito, è fondamentale riportare il contributo di Marco Steenbergen e David Scott, i quali fanno riferimento alla teoria della salienza, secondo cui la competizione tra i partiti si concentra sul controllo dell'agenda elettorale, laddove le stesse tematiche, e quella europea tra esse, possono essere esaltate da alcuni e trascurate da altri, cosicché ciascuna formazione elettorale può divenire, in qualche modo, “proprietaria” della specifica *issue* (2004:167). Tale concorrenza interpartitica ha luogo in un contesto in cui ciascuno di essi segue tre obiettivi principali, ossia l'ampliamento del proprio consenso elettorale (*vote-seeking*), la conquista del ruolo esecutivo in posta (*office-seeking*) oppure il mantenimento della coesione interna (*cohesion-seeking*).

Dalla strategia del singolo partito e dal comportamento di tutti i partiti insieme viene quindi determinata la rilevanza della tematica elettorale. In questo caso specifico, l'analisi di Steenbergen e Scott mostra che la salienza della tematica "Europa" si presenta come estremamente variegata, tanto tra le famiglie politiche che tra i differenti contesti nazionali e all'interno degli stessi sistemi partitici domestici. Ciononostante, un dato comune emerge: in tutte le competizioni elettorali nazionali, la rilevanza dell'Europa come *issue* elettorale cresce costantemente nel tempo, soprattutto nel dopo Maastricht. Essa, inoltre, è determinata in vasta misura da preoccupazioni di tipo elettorale, in quanto l'approssimarsi delle elezioni spinge i partiti a prendere posizioni più nette e meglio identificabili da parte dell'elettorato, ma anche di coesione interna, per cui la tematica europea sarà esaltata solo dai partiti con livelli molto alti o molto bassi di dissenso interno, in cui le spaccature sono molto poco probabili o, viceversa, del tutto prevedibili. In definitiva, ogni partito sceglie se enfatizzare o trascurare l'*issue* europea in funzione di obiettivi diversi, a volte confliggenti tra loro, e sempre tenendo in considerazione, parallelamente, il comportamento degli altri partiti, che esercita una forte influenza a livello sistemico (2004:188).

Ciò detto, in che modo una tematica, di per sé rilevante, può diventare un fattore determinante del voto? Il ruolo dei partiti si rivela, anche in questo caso, fondamentale, poiché solo dal loro comportamento l'elettorato può capire in che misura la specifica *issue* elettorale è fonte di un vero conflitto politico, in cui posizioni precise si confrontano, e per questo motivo dovrebbe avere importanza nella definizione delle proprie preferenze. Si tratta, in ultima analisi, di una dinamica di tipo "top-bottom-up" ben descritta da Catherine de Vries sotto la definizione di "*EU issue voting*" (corsivo originale) (2010:92), indicando con questo termine una modalità di voto che è conseguenza diretta della salienza dell'Europa come tematica elettorale all'interno della competizione nazionale. Il livello di *EU-voting*, infatti, cresce con alti livelli di rilevanza della tematica europea in campagna elettorale e di un forte conflitto politico percepito attorno ad essa, fattori a loro volta determinati dall'azione dei partiti estremisti ed Euroscettici (de Vries 2007:367). Laddove queste condizioni sono presenti, l'*EU issue voting* rappresenta la miglior spiegazione del comportamento dell'elettorato, più dello stesso profilo ideologico. Infatti, tale dinamica gioca un ruolo significativo nel

determinare le sorti elettorali dei partiti, favorendo, nello specifico, le formazioni che esaltano la tematica elettorale prendendo una posizione netta al riguardo e senza esprimere contraddizioni interne, in una certa correlazione con il posizionamento sull'asse destra-sinistra (2010:108). In altre parole, considerazioni tanto ideologiche quanto strategiche e legate al contesto nazionale influenzano l'effetto dell'*EU issue voting* sulle sorti elettorali dei partiti che, in funzione delle proprie caratteristiche, devono decidere quale livello di importanza dare alla tematica europea nella propria campagna elettorale.

A questo proposito, indicazioni molto utili provengono dal comportamento dei partiti italiani a ridosso dell'appuntamento elettorale del febbraio 2013. Nella quasi totalità dei programmi, infatti, l'Europa figura al primo punto (Rc; Pd; Sc; Fdi) o alle prime posizioni (Sel; Pdl/Lega Nord), mentre è assente solo in quello del Movimento Cinque Stelle. Oltre ai manifesti, tuttavia, l'*issue* europea e quelle a essa legate, prime fra tutte le politiche fiscali ed economiche, hanno dominato la campagna elettorale, determinando una spaccatura tra partiti Euro-entusiasti e istanze euroscettiche, volte addirittura a proporre un referendum sull'uscita dall'Eurozona. Ritorneremo, a breve, su queste dinamiche in maniera più completa.

Inoltre, ci sembra opportuno riportare in questa sede il concetto di "uso politico dell'Europa" formulato da Jacquot e Woll, considerandone gli effetti in campo elettorale. Si tratta di uno dei casi più particolari di Europeizzazione, in quanto l'azione europea, che di per sé non esercita alcuna pressione, acquisisce forza di stimolo esclusivamente in virtù dell'uso che ne fa l'intermediatore nazionale (Settembri 2007:47). Come notano Van der Eijk e Franklin (2004:48), il frequente ricorso al motto "Ce lo chiede l'Europa!" fatto dai governi nazionali come "scudo" della propria responsabilità politica non resta impunito, ma si riflette in una crescente tendenza dell'elettorato a supportare ogni istanza che si relazioni direttamente al livello europeo, e in particolare alla contestazione di matrice euroscettica.

Analizzare la salienza dell'Europa come *issue* elettorale si rivela, quindi, di estrema importanza per capire a fondo il potenziale della contestazione del progetto integrazionista, che sempre più diventa palese agli occhi dei partiti (Steenbergen e Scott 2004:189). Come ben chiarisce de Vries (2007:379), se è vero che solo l'opinione

pubblica può determinare il peso dell'Europa nelle elezioni nazionali, attribuendo a essa importanza come *issue* da dibattere, tale attenzione può essere facilmente destata da una forza politica che voglia capitalizzare lo scontento Euroscettico a fini elettorali. Il gigante può essere svegliato.

3.5 ATTORI EUROPEI E CAMPAGNE ELETTORALI NAZIONALI

Come visto nei paragrafi precedenti, parliamo di Europeizzazione delle elezioni nazionali nella misura in cui lo sviluppo del processo di integrazione europea ha determinato, al loro interno, nuove dinamiche, sia in termini di formazione delle preferenze degli attori politici e degli elettorati a riguardo dell'Europa sia nella rilevanza da questa acquisita come *issue* elettorale. A conclusione di tale quadro, un aspetto merita, a nostro parere, grande attenzione: il ruolo, incomparabile e senza precedenti, assunto dagli attori europei all'interno delle campagne nazionali. Per quanto la letteratura non abbia ancora formato ipotesi ben precise in merito, l'analisi di fattispecie empiriche – prime fra tutti, l'appoggio da parte della cancelliera tedesca Angela Merkel al candidato uscente Nicolas Sarkozy all'inizio delle elezioni presidenziali francesi del 2012 e l'intervento “a gamba tesa” dei vertici del Partito Popolare Europeo sul centrodestra italiano all'approssimarsi delle elezioni politiche del febbraio 2013 – ci portano a considerare che gli attori europei svolgono oggi un ruolo prima inimmaginabile e senza possibili comparazioni. Esponenti delle istituzioni europee, leader di altri Stati membri e media stranieri sono ormai parte integrante della campagna elettorale nazionale, tanto come soggetti attivi, che esprimono opinioni sui candidati e sui risultati, quanto come oggetti di dibattito. A conferma di ciò, le elezioni italiane 2013 ci forniscono due esempi lampanti: la visita del Presidente dell'Europarlamento Schultz a ridosso dell'appuntamento elettorale, in cui l'esponente del Partito Socialista Europeo – già famoso all'opinione pubblica italiana per un passato scontro con il candidato premier del centrodestra – ha incontrato, tra gli altri, anche Pierluigi Bersani; e la *querelle* nata a seguito dei commenti fatti dal politico tedesco Peer Steinbrück sul risultato delle elezioni, quasi sfociata in un incidente diplomatico e che ha richiesto l'intervento del Presidente della Repubblica Napolitano.

Situazioni prima impensabili, che ora caratterizzano in misura sempre maggiore le dinamiche elettorali interne. A spiegazione di ciò si pone sicuramente l'accresciuta rilevanza delle elezioni dei singoli Stati membri per tutta la costruzione europea, in una prospettiva di maggiore interdipendenza. Tuttavia, ci sembra opportuno evidenziare come, sulla base di tale fenomeno, si possa meglio definire lo *spazio pubblico europeo* non solo come struttura economica, istituzionale e normativa, ma anche come area di scambio di idee e di comunicazione politica per il tramite di processi cognitivi e di socializzazione. Gli eventi che hanno luogo all'interno di questo spazio si influenzano l'un l'altro e da esso sono influenzati, cosicché i conflitti nati a livello europeo si riflettono sulla scena nazionale, determinando nuove dimensioni di confronto tra gli attori e per gli elettorati. È attraverso questo spazio, infatti, che il tradizionale *cleavage ideologico* che ha contraddistinto sin dalla nascita i sistemi politici nazionali cerca di imporsi a livello europeo. E, sempre attraverso questo, il *cleavage territoriale europeizzante* preme ora sulle strutture interne. Sono le caratteristiche del contesto nazionale a determinare in che misura, e secondo quali tempistiche, il mutamento possa aver luogo.

3.6 ELEZIONI ITALIANE 2013: UN CONTESTO EUROPEIZZATO?

Nel corso del presente capitolo, analizzando come le competizioni elettorali possano “europeizzarsi” secondo più di una dimensione, abbiamo fatto spesso riferimento a quanto successo in Italia durante le elezioni politiche del febbraio 2013. Un caso studio ancora molto vicino nel tempo, ma che si è subito contraddistinto per alcune particolarità che potrebbero, agli occhi di molti accademici (tra gli altri, Dehousse 2013), far parlare di Europeizzazione.

Partiamo da qualche elemento di contesto, in considerazione del ruolo di estrema importanza svolto dalle strutture nazionali nella ricezione degli stimoli ambientali europei. A livello di sistema partitico, innanzitutto, la situazione italiana è considerata una vera eccezione all'interno dell'Unione Europea, in quanto in essa si fronteggiano un centrosinistra che, diviso tra un'anima post-comunista e una popolare di sinistra, stenta a riconoscersi pienamente nel Partito Socialista Europeo e un centrodestra che, pur nelle file dei Popolari Europei, coniuga le proprie istanze neoliberali con un'organizzazione

partitica estremamente personalistica, quasi populistica (Bressanelli 2013). Se intere opere accademiche coprono gli effetti di un sistema partitico così congeniato e a tal punto dotato di ampi poteri di controllo tanto sulle istituzioni che sulla società civile (la c.d. partitocrazia), in questa sede è sufficiente tenere considerazione della situazione di crisi politica e istituzionale in cui le elezioni 2013 hanno avuto luogo. L'esecutivo uscente guidato da Mario Monti, infatti, rientrava tra le prime esperienze di "governo tecnico" nate a seguito della crisi del debito sovrano del 2009 e, tanto a parole che nei fatti, supportate da numerosi attori europei, fino a far parlare di un vero e proprio "commissariamento" da parte dell'UE degli esecutivi non più in grado di far fronte all'aggravarsi della situazione del bilancio statale. Nelle parole di alcuni analisti politici, in Italia il default economico è stato evitato grazie a un default politico, che ha tuttavia aumentato il senso di sfiducia degli italiani verso la propria classe dirigente, ampliando così l'area di consenso per nuove formazioni elettorali. Non solo: il tradizionale pessimismo italiano verso le istituzioni domestiche non è più confluito nel supporto all'integrazione europea, secondo la dinamica formulata da Sánchez-Cuenca (2000), ma viceversa l'Euroscetticismo ha preso sempre più piede, aumentando del 25% nell'arco di un decennio. L'immagine dell'Europa è severamente peggiorata agli occhi dell'elettore italiano, che ha giudicato insufficienti le misure messe in atto a livello sovranazionale per contrastare la crisi economica. Se la membership europea viene tuttora considerata un "male necessario" (Dehousse 2013:3), al momento delle elezioni nazionali 2013, il popolo italiano non era, ormai, il più "Euro-entusiasta" del continente.

All'interno di un contesto già fortemente polarizzato in materia di Unione Europea, la campagna elettorale è stata caratterizzata da eventi senza precedenti. Se, come già detto, l'analisi dei manifesti partitici mostra una salienza della *issue* europea estremamente elevata, tanto in sé quanto nelle materie ad essa legate come le politiche fiscali, è il ruolo esercitato all'interno della competizione dagli attori sovranazionali che non trova comparazione in altre elezioni del continente. L'intervento del Partito Popolare Europeo (PPE), che nel dicembre 2012 ha espressamente dichiarato il proprio supporto non al leader del Popolo della Libertà, membro del PPE, ma al premier uscente Monti e alla sua nuova formazione politica, si è posto a conclusione di una contrapposizione sempre più forte tra alcuni attori europei e Silvio Berlusconi, il cui

ultimo governo era stato “commissariato” dall’UE un anno prima e il quale ha tenuto toni fortemente anti-europei e, soprattutto, anti-tedeschi durante la campagna elettorale (Bressanelli 2013). L’investitura di Monti da parte del PPE ha, nei fatti, segnato il corso della competizione elettorale, comportando una spaccatura dei popolari italiani tra un fronte pro-europeo, affiliato a Scelta civica, e uno più euroscettico, confluito nel Pdl, e pesando tanto sulle modalità di svolgimento della campagna elettorale quanto sui risultati elettorali. Unendo ciò sia alle invettive rivolte dal leader Pdl alla cancelliera tedesca Angela Merkel, presentata come unica responsabile dell’“Europa dell’austerità”, sia alla rete creata dal candidato del centrosinistra Pier Luigi Bersani con le altre forze socialiste europee, vediamo come l’esaltazione delle tematiche europee da parte degli attori nazionali, in una dinamica bottom-up, abbia trovato un corrispettivo interessamento di quelli europei in direzione top-down, portando all’Europeizzazione di tale campagna (Dehousse 2013:7).

All’interno di un tale contesto europeizzato, notiamo come abbia trovato riscontro la previsione formulata da Michele Salvati sulle pagine del Corriere della Sera (21 dicembre 2012), essendosi effettivamente determinata la *preponderanza del cleavage europeizzante su quello ideologico* sia nel posizionamento dei partiti che nei comportamenti di voto degli elettori. Ne danno prova le analisi dei risultati elettorali che, sulla base delle preferenze europea degli elettorati dei singoli partiti in materia di integrazione, evidenziano la possibilità di scindere una “coalizione europeista” formata da Pd, Sel e Scelta civica dall’opposta schiera euroscettica in cui si pongono Pdl-Lega Nord e Movimento 5 Stelle (IPSOS-CISE 2013). La sonora sconfitta elettorale della prima, e in particolare del premier uscente Monti che più di tutti gli altri rappresentava le istanze pro-europee, porta Renaud Dehousse a considerare tale risultato elettorale come un “momento importante nella vita politica *europea*” (corsivo originale) (2013:2), essendo stato espresso un netto rigetto tanto delle politiche di austerità applicate nell’Eurozona quanto della forma di governo tecnico sperimentata. Se, fino a questo punto, condividiamo la tesi di Dehousse, non ci è possibile farlo nel momento in cui l’autore, in virtù di tale rifiuto, si focalizza sul carattere “negativo” del fenomeno e auspica che in futuro un “processo di Europeizzazione *positiva* [possa] emergere” (2013:12). Come visto nel primo capitolo, infatti, voler dare conto del *verso* assunto dal

fenomeno parlando di “Europeizzazione negativa” è poco opportuno, non tanto perché il rifiuto dello stimolo europeo debba essere escluso dalla categoria come sostenuto ad esempio da Settembri, ma perché analizzare un contesto europeizzato ha senso e valore nel momento in cui è possibile trarne informazioni su come cambiano le strutture istituzionali e cognitive a livello nazionale e, parallelamente, sulla *direzione* che esso cerca di imporre al progetto europeo, sia essa un’evoluzione o un’involuzione. A questo proposito, ci sembra dunque importante contribuire allo studio di Dehousse con alcune osservazioni sul Movimento 5 Stelle. Questa neonata formazione elettorale, pur non citando espressamente l’Europa nel proprio programma elettorale, vi ha incentrato la campagna elettorale attaccando sia le politiche dell’Eurozona di per sé (il leader pentastellato ha proposto un referendum sull’uscita dall’Euro) sia l’inefficienza della classe politica nazionale, che dell’integrazione europea è stata fautrice. In questo modo, come mostrato dai sondaggi CISE-IPSOS, il movimento di Beppe Grillo ha saputo capitalizzare il voto euroscettico nella cabina elettorale, a discapito tanto delle formazioni europeiste quanto di chi, come Berlusconi, ha tentato di percorrere la strada dell’opposizione all’Europa per recuperare consensi. In altre parole, le dinamiche sottostanti alle elezioni politiche italiane del febbraio 2013 ci mostrano come le forze politiche che contestano il sistema europeo accanto a quello nazionale riescano a “svegliare” l’opposizione anti-sistemica presente nell’elettorato. Su questa base, scemando la fiducia dei cittadini, la situazione di crisi dei sistemi politici nazionali prevista da Peter Mair ci sembra oggi più vicina.

CONCLUSIONE

Come spiegato già nell'Introduzione, l'oggetto di questa tesi ha origine empirica, in quanto con essa si vuole dar conto di alcune nuove dinamiche osservabili nelle elezioni nazionali degli Stati membri UE, in base alle quali si potrebbe configurare una loro Europeizzazione. Partendo da questo presupposto, abbiamo perseguito, nel corso del lavoro, l'obiettivo di fornire una base teorica utile a chiunque voglia comprendere questa tematica nelle sue molteplici sfaccettature, prima di compiere un'analisi sul campo. Nel fare ciò, abbiamo passato in rassegna la letteratura sviluppata in tre principali aree di studio, ossia la teoria dell'Europeizzazione, le analisi sul conflitto politico e gli studi elettorali, evidenziando come queste convergano nella disamina dell'oggetto di ricerca.

Enucleando il concetto di Europeizzazione e spiegandone il fenomeno tanto nel funzionamento quanto negli effetti, abbiamo visto come il sistema politico europeo invii una serie di stimoli, più o meno diretti, alle strutture nazionali dei singoli Stati membri. La pressione esercitata da tali input innesca dei processi di adattamento che modificano gli elementi di base del sistema politico, a livello di *policy*, *polity* e *politics*. Il primo capitolo si è quindi concluso sottolineando la necessità di approfondire ulteriormente questo terzo settore, in quanto i mutamenti determinatisi, perlopiù indirettamente, nella "sfera del potere" domestica hanno, a propria volta, ripercussioni sulla struttura istituzionale e decisionale europea, secondo una dinamica "top-bottom-up".

Proprio la "sfera del potere" è stata poi scandagliata nella sua dinamica fondamentale, la contrapposizione tra governo e opposizione. L'analisi del conflitto politico sull'integrazione europea ha costituito l'oggetto delle tesi esposte nel secondo capitolo. Esse hanno dimostrato che, in ultima analisi, la contestazione dell'Unione Europea portata avanti dalle istanze euroscettiche si struttura secondo un nuovo *cleavage territoriale europeizzante* che rompe gli schemi di conflitto tradizionali, e in particolare quelli rappresentati sull'asse ideologico destra-sinistra. Inoltre, abbiamo visto come tale dissenso abbia natura di opposizione "di principio" e anti-sistemica, e come, all'interno della tesi della depoliticizzazione elaborata da Peter Mair, questo

rappresenti un pericolosissimo *vulnus* tanto per la costruzione europea quanto per i sistemi politici nazionali.

Infine, la contestualizzazione del fenomeno in esame all'interno delle elezioni nazionali ci ha fornito importanti indicazioni per la definizione di un approccio empirico alla materia. In particolare, abbiamo sottolineato come i principali attori in gioco, i partiti politici e gli elettorati, e le stesse campagne elettorali "entrino in azione" in contesti sempre più europeizzati e tra loro interdipendenti. Ciò ha comportato, da un lato, la creazione di uno *spazio pubblico europeo* che va oltre una semplice zona di scambio economico e in cui idee, identità e culture politiche entrano in contatto e negoziano tra loro; dall'altro, una crescente politicizzazione dell'integrazione sovranazionale che rende l'Europa, e soprattutto la contestazione del progetto europeo, una *issue* altamente appetibile agli occhi di nuove formazioni politiche che, dando spazio e voce a essa, cercano di capitalizzare il consenso in un elettorato sempre più euroscettico, come mostrato dal caso delle elezioni politiche italiane del febbraio 2013. Si profila così, all'orizzonte, il pericolo di un progressivo crollo della fiducia dei cittadini tanto nell'Unione Europea quanto nei sistemi politici nazionali. La deriva non è tuttavia una meta in senso deterministico: spetta alle forze politiche, nazionali ed europee, trovare la forza di riprendere in mano il timone e affrontare le sfide a venire.

BIBLIOGRAFIA

- **Arnold, Christine, V. Sapir Eliyahu e Catherine E. de Vries (2012)**, *Parties' Positions on European Integration: Issue Congruence, Ideology or Context*, *West European Politics*, 35:6, 1341 – 1362, DOI: 10.1080/01402382.2012.713749.
- **Börzel, Tanja A. e Thomas Risse (2000)**, *When Europe hits home: Europeanization and Domestic Change*, *European Integration online Papers*, 4:15. Reperibile presso:
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Bressanelli, Edoardo (2013)**, *Il Partito Popolare Europeo tra Berlusconi e Monti*, *EuroPressResearch*, 21 gennaio 2013. Reperibile presso:
<http://www.euopressresearch.eu/html/commenti.php?id=172&lang=ITA&s=bressanelli> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **CISE/IPSOS (2013)**, *Sondaggio, il voto alle coalizioni e l'Europa*. Reperibile presso: <http://cise.luiss.it/cise/2013/02/08/sondaggio-ipsos-cise-il-voto-alle-coalizioni-e-leuropa/> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Cotta, Maurizio, Donatella della Porta e Leonardo Morlino (2008)**, *Scienza politica (nuova ed.)*, Bologna: il Mulino
- **Dehousse, Renaud (2013)**, *Europe at the polls. Lessons from the 2013 Italian Elections*, *Notre Europe Policy Paper 92*. Reperibile presso: <http://www.notre-europe.eu/media/italianelections-dehousse-ne-jdi-may13.pdf?pdf=ok> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **de Vries, Catherine E. (2007)**, *Sleeping Giant: Fact or Fairytale? How European Integration Affects National Elections*, *European Union Politics*, 8:3, 363 – 385, DOI: 10.1177/1465116507079546.
- **de Vries, Catherine E. (2010)**, *EU Issue Voting: Asset or Liability?: How European Integration Affects Parties' Electoral Fortunes*, *European Union Politics*, 11:1, 89 – 117, DOI: 10.1177/1465116509353456

- **Fabbrini, Sergio (2003)**, *L'europizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in Fabbrini, S. (a cura di), *L'europizzazione dell'Italia*, Bari: Laterza, 3 – 33.
- **Gabel, Matthew J. (2000)**, *European Integration, Voters and National Politics*, *West European Politics*, 23:4, 52 – 72, DOI: 10.1080/01402380008425400.
- **Gabel, Matthew J. e Christopher J. Anderson (2004)**, *The structure of citizen attitudes and the European political space*, in Marks, G. e M.R. Steenbergen (a cura di), *European integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 13 – 31.
- **Hellström, Johan (2008)**, *Partisan Responses to Europe: the role of ideology for national political parties' positions on European integration*, *Journal of European Public Policy*, 2:15, 189 – 207, DOI: 10.1080/13501760701817690.
- **Hix, Simon e Klaus H. Goetz (2000)**, *Introduction: European integration and national political systems*, *West European Politics*, 23:4, 1 – 26, DOI: 10.1080/01402380008425398.
- **Hooghe, Liesbet, Gary Marks e Carole J. Wilson (2004)**, *Does left/light structure party positions on European integration?*, in Marks, G. e M.R. Steenbergen (a cura di), *European integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 120 – 140.
- **Ladrech, Robert (2002)**, *Europeanization and Political Parties: A Framework for Analysis*, *Party Politics* 4:8, 389 – 403, DOI: 10.1177/1354068802008004002.
- **Ladrech, Robert (2010)**, *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1 – 43, 146 – 164, 206 – 215.
- **Ladrech, Robert (2012a)**, *Party Change and Europeanization: Elements of an Integrated Approach*, *West European Politics*, 35:3, 574 – 588, DOI: 10.1080/01402382.2012.665741.
- **Ladrech, Robert (2012b)**, *Europeanization and Political Parties* (revisione del 12 ottobre 2012), *Living Rev. Euro. Gov.* 4. Reperibile presso: <http://europeangovernance.livingreviews.org/open?pubNo=lreg-2009-1&page=articlese3.html> (ultima visita in data 8/10/2013)

- **Mair, Peter (2000)**, *The limited impact of Europe on National Party systems*, West European Politics, 23:4, 27 – 51, DOI: 10.1080/01402380008425399.
- **Mair, Peter (2004)**, *The Europeanization dimension* in Christiansen, T., *Review section*, Journal of European Public Policy, 11:2, 337 – 348, DOI: 10.1080/1350176042000194476.
- **Mair, Peter (2007)**, *Political opposition and the EU*, Government and Opposition, 42:1, 1 – 17, DOI: 10.1111/j.1477-7053.2007.00209.
- **Marks, Gary, Carole J. Wilson e Leonard Ray (2002)** *National Political Parties and European Integration*, American Journal of Political Science, 46:3, 585 – 594. Reperibile presso:
<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3088401.pdf?acceptTC=true> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Marks, Gary (2004)**, *European Integration and political conflict*, in Marks, G. e M.R. Steenbergen (a cura di), *European integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 235 – 259.
- **Mattila, Mikka e Tapio Raunio (2012)**, *Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension*, Western European Politics, 35:3, 589 – 606, DOI: 10.1080/01402382.2012.665742.
- **Programma elettorale 2013 di Rivoluzione civile (Rc)**
Reperibile presso: http://www.rivoluzionecivile.it/wp-content/uploads/2013/02/LA_NOSTRA_RIVOLUZIONE_CIVILE.pdf (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Programma elettorale 2013 di Sinistra Ecologia e Liberta (Sel)**
Reperibile presso: <http://www.sinistraecologicaliberta.it/programma/> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Programma elettorale 2013 del Partito Democratico (Pd)**
Reperibile presso: <https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/il-programma-dei-democratici-e-dei-progressisti.pdf> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Programma elettorale 2013 di Scelta Civica (Sc) o c.d. “Agenda Monti”**
Reperibile presso: <http://www.agenda-monti.it/posts/8> (ultima visita in data 8/10/2013)

- **Programma elettorale 2013 del Popolo della Libertà (Pdl) e della Lega Nord**
Reperibile presso: <http://www.pdl.it/speciali/programma-elettorale-2013.pdf>
(ultima visita in data 8/10/2013)
- **Programma elettorale 2013 di Fratelli d'Italia-Centrodestra nazionale (Fdi)**
Reperibile presso: <http://www.fratelli-italia.it/index.php/programma#sfida1>
(ultima visita in data 8/10/2013)
- **Programma elettorale 2013 del Movimento Cinque Stelle (M5S)**
Reperibile presso: <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf> (ultima visita in data 8/10/2013)
- **Radaelli, Claudio M. (2003)**, *The Europeanization of Public Policy*, in Featherston, K e Radaelli, C (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 30, 41.
- **Salvati, Michele (2012)**, *Le ragioni della crisi del bipolarismo fra vincoli europei e nuovo Centro*, Corriere della Sera, 31 dicembre 2012
- **Sánchez-Cuenca, Ignacio (2000)**, *The Political Basis of Support for European Integration*, *European Union Politics*, 1:2, 147 – 171, DOI: 10.1177/1465116500001002001
- **Settembri, Pierpaolo (2008)**, *La nuova rappresentanza agricola: europeizzata e neutralizzata?*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 21 – 50.
- **Steenbergen, Marco R. e David J. Scott (2004)**, *Contesting Europe? The salience of European integration as a party issue*, in Marks, G. e M. R. Steenbergen (a cura di), *European integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 165 – 192.
- **Van der Eijk, Cees e Mark N. Franklin (2004)**, *Potential for Contestation in on European matters at national elections in Europe* in Marks, G. e M.R. Steenbergen (a cura di), *European integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 32 – 50.
- **Vink, Maarten P. e Paolo Graziano (2007)**, *Challenges of a New Research Agenda*, in Graziano, P. e M.P. Vink, *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 3 – 19.