

VIOLA M. DONATELLA, *European Foreign Policy and the European Parliament in the 1990's*, Aldershot, Ashgate, 2000, pp. 343, Isbn 1 84014 511 0.

Il libro affronta due problemi di funzionamento e competenza che la Comunità prima e l'Unione Europea dopo hanno incontrato nel loro sviluppo fino ad oggi senza dar loro soluzioni definitive. Il primo problema è il problema del funzionamento di una struttura istituzionale che riproduca i caratteri delle democrazie rappresentative tenendo conto del fatto che questa struttura non è applicata a uno Stato nazionale ma a un sistema politico multistatale. Il secondo problema è la scelta fra portare la politica estera dentro l'ambito delle politiche comuni o lasciarla fuori o, piuttosto, scegliere quale politica estera comune sostituire alle politiche estere nazionali.

Seppure si siano messi a fuoco diversi aspetti (dalla trasparenza ai rapporti con le istituzioni nazionali) del funzionamento democratico dell'Unione Europea, l'aspetto principale del primo problema resta quello di dare ruolo adeguato all'istituzione rappresentativa popolare, il Parlamento. Si tratta di fare del Parlamento un meccanismo reale di comunicazione del governo con i cittadini e, nello stesso tempo, l'agente principale del controllo politico sul governo dell'Unione. Questo significa immettere il Parlamento Europeo nella dinamica di governo di un'Unione che abbia finalmente risolto il nodo della legittimazione popolare dell'esecutivo poiché a questo – in fondo – servono i Parlamenti nelle democrazie: a rappresentare il popolo a favore o contro l'esecutivo.

Il secondo problema di cui si occupa il libro di Viola non è tanto se gli Stati siano o no disposti a cedere la loro sovranità di fare politica estera, ma quello di trovare la risposta giusta e possibile alla domanda *che fare con una politica estera comune?* La problematicità della domanda sta soprattutto nel fatto che la politica estera dell'Unione sarebbe la politica estera di un attore internazionale che ha il mercato economico sviluppato più popoloso del mondo e possiede grossi interessi commerciali e finanziari che deve difendere un po' dovunque nel mondo. Fare una politica estera come quella che attualmente fanno gli Stati europei in un dialogo con gli Stati Uniti costante e improntato a quello che è il rapporto di grandezza e di influenza tra ogni Stato europeo e gli Stati Uniti, è una cosa. Altra cosa sarà (o sarebbe) fare una politica estera da attore di dimensioni paragonabili a quelle degli Stati Uniti quali sono le dimensioni che l'Unione Europea acquista via via che si consolida il mercato unico e l'unione economico-monetaria.

Il libro di Donatella Viola analizza l'incrocio di questi due problemi con una ricerca che fa largamente uso di strumenti di analisi qualitativa e quantitativa. Il primo problema è affrontato come problema di come mettere in circolo nel processo politico-decisionale dell'Unio-

ne – attraverso la rappresentanza parlamentare – i valori, gli interessi e le aspettative popolari. Questo tema è concretamente analizzato nella dimensione partitica della rappresentanza parlamentare. Il secondo problema – quello della politica estera comune – è analizzato come problema di rendimento del Parlamento ovvero della sua influenza nel determinare quelle che con il definitivo varo della Pesc (la politica estera e di sicurezza comune) sono le posizioni comuni dell'Unione Europea su un determinato problema o contesto conflittuale internazionale. L'analisi di questo problema è condotta da Donatella Viola con una ricerca su due casi che sono stati di fondamentale importanza per fare uscire allo scoperto i governi dell'Unione sul tema della sostenibilità della mancanza non solo della politica estera comune ma anche della politica di difesa comune dell'Unione Europea: la Guerra del Golfo e le guerre della ex-Jugoslavia.

La ricerca di Donatella Viola fa uso – come si è detto – di metodi e tecniche dell'analisi qualitativa e quantitativa. L'analisi qualitativa si avvale dell'analisi storica degli eventi e dell'analisi qualitativa del contenuto di documenti scritti degli attori coinvolti nei due casi analizzati. L'analisi quantitativa si avvale dei metodi e delle tecniche dell'analisi dei comportamenti di voto dei parlamentari europei aggregati in Gruppi politici. Sono – l'una e l'altra – tecniche di ricerca affidabili (oltre che impegnative da un punto di vista delle risorse e del tempo) che danno modo di fondare la verifica delle ipotesi teoriche su una base empirica solida.

L'ipotesi teorica principale della ricerca in oggetto è che il Parlamento Europeo ha una capacità di attore nella politica internazionale perché è una voce autorevole sia verso l'esterno sia verso l'interno, ma questa capacità dipende dall'esistenza del consenso tra i gruppi parlamentari. Verso l'esterno ovvero verso il sistema mondiale nel suo complesso, il Parlamento Europeo ha cercato e gli viene largamente riconosciuto un ruolo di voce autorevole della condotta giusta da tenere in situazioni critiche. Verso l'interno ovvero verso il sistema dell'Unione e dei suoi Stati membri, il Parlamento ha capacità di condizionare sia le posizioni comuni dell'Unione in materia internazionale (cioè della Pesc) sia le posizioni nazionali poiché le sue dichiarazioni sono rappresentative dei valori e degli interessi di tutti gli europei. Le conclusioni della ricerca sono favorevoli all'ipotesi formulata nel senso che risulta confermato che dove il consenso tra i gruppi politici del Parlamento Europeo ha prevalso sulla divisione, le dichiarazioni del Parlamento sono state dotate di autorevolezza a livello politico mondiale e di rendimento positivo nella formazione delle posizioni comuni dei governi dell'Unione. Dove la frammentazione partitica ha prevalso, invece, il Parlamento ha cessato di essere un attore politico delle relazioni dell'Unione con l'esterno.

Questi risultati intervengono su alcune questioni importanti dell'analisi del sistema politico dell'Unione Europea come la questione

del ruolo generale e di quello specifico del Parlamento Europeo nelle questioni di politica estera, la questione dello spessore dell'integrazione partitica nell'Unione e la questione dell'esistenza della politica estera europea. I risultati della ricerca di Donatella Viola aiutano a capire aspetti di ciascuna di queste questioni. Non è secondario, però, che questa ricerca aiuti anche a capire una svolta cruciale che sta accadendo nel sistema politico dell'Unione Europea in questo periodo nel quale la politica comune di difesa si precisa come componente fondamentale della politica estera comune. In breve, questa svolta consiste nello scoprire la «faziosità naturale» che pende sulla politica estera dell'Unione in quanto politica estera di un attore che ha interessi propri che sono in contrapposizione con gli interessi di altri attori del sistema internazionale. Una politica estera può e deve proporsi di favorire valori universali, può e deve accettare il compromesso tra diversi interessi per costruire un sistema pacifico; ma resta la politica di un attore e non di tutti. Di conseguenza, la formazione di parti contrapposte è inevitabile anche dentro il Parlamento perché non tutti possono essere d'accordo sulla scelta degli interessi da porre a base della politica estera dell'Unione. Dire che questa divisione sia la causa della perdita di autorevolezza politica e morale del Parlamento significa riconoscere che a questo punto dell'evoluzione del sistema politico europeo è finito il tempo nel quale il Parlamento può parlare ponendosi come interlocutore del mondo invece che parlare ai suoi primi interlocutori naturali che sono le altre istituzioni comunitarie, ed è cominciato il tempo nel quale il Parlamento dell'Unione è nella condizione di fare il Parlamento dell'Unione, cioè esprimere il supporto o l'opposizione dei suoi rappresentanti alle azioni di politica estera e di sicurezza dell'esecutivo dell'Unione. Resta inteso che a questo punto della storia dell'integrazione comunitaria l'esecutivo della Pesca è il Consiglio e non altri.

[*Fulvio Attinà*]