



URGE WORKING PAPER 6/2005

I rapporti esterni dell'Unione Europea

Marco Clementi

Università di Pavia e Urge

e-mail: clementi@unipv.it

URGE is the Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation

Address: URGE, Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

1. Introduzione

Il ruolo internazionale dell'Unione europea (Ue) è un tema ampiamente dibattuto, nel tentativo sia di verificare la misura in cui essa esercita un'influenza che non si riduca alla sommatoria dell'influenza dei suoi membri, sia di comprendere la natura dell'influenza che essa può esercitare e i modi specifici in cui ciò avviene. Per quanto serrato possa essere questo dibattito, la letteratura è concorde nel fissare un punto di fondo: l'Ue svolge un ruolo internazionale senza essere un soggetto politico unitario e, quindi, senza disporre dei requisiti che, come vedremo, sono tradizionalmente considerati necessari perché la si possa considerare un "attore internazionale".

Questa constatazione ha stimolato almeno due principali modi di studiare il problema. Da un lato, si è indagato quel ruolo guardando agli effetti che l'Ue produce nel sistema internazionale a seguito della sua stessa esistenza; dall'altro, si è tentato di isolare le dimensioni della soggettività internazionale, così da disporre degli strumenti empirici per riflettere su quanto e per quali aspetti l'Ue sia o stia divenendo un attore internazionale in senso proprio. Lungo la prima via – si è assunto – il ruolo dell'Ue non deriva per necessità da una "purposive international action but rather is a result of internal processes and policies" (Ginsberg 2001: 46; cfr. anche Allen e Smith 1990). Di conseguenza, il ruolo internazionale dell'Ue è stato concepito nei termini della sua "presenza" internazionale. Lungo la seconda, il fuoco ha riguardato la *actorness* dell'Ue, o la gradazione cangiante in cui essa è dotata di autorità, in quanto formalmente titolata ad agire; di autonomia, in quanto indipendente e distinta da altri attori; di coesione, in quanto capace di agire in modo unitario sia internamente sia esternamente; e, infine, del grado in cui ottiene riconoscimento internazionale (Caporaso e Jupille 1998).

Naturalmente, il tipo di influenza che l'Ue può esercitare nel sistema internazionale, gli strumenti e le risorse con cui la esercita così come il grado in cui essa può perseguire i propri obiettivi esterni cambiano a seconda che quel ruolo sia svolto grazie alla sua "presenza internazionale" (il suo "posto" nel sistema) o grazie al suo possesso dei requisiti della *actorness* (il posto che essa occupa lungo le dimensioni della soggettività). Altrettanto naturalmente, il ruolo dell'Ue nel sistema internazionale è connesso al modo in cui essa definisce e persegue i propri obiettivi esterni e, cioè, al modo in cui l'Ue decide e attua la sua politica estera, di sicurezza e difesa. Uno dei possibili punti di partenza per orientarsi in questo dibattito, dunque, consiste nell'analisi degli attributi del *policy-making* europeo in questi settori.

Lo studio di come l'Ue decide e persegue la sua politica esterna, allora, è importante sia per comprendere il modo specifico in cui essa funziona, sia per comprendere quanto e come essa sia capace di agire e, di conseguenza, di influenzare la politica internazionale. Il presente contributo si concentra su quest'ultimo aspetto e vuole tentare di selezionare e inquadrare analiticamente i fattori che influenzano i processi decisionali con cui vengono definiti e perseguiti gli obiettivi dell'Ue rispetto all'ambiente internazionale. A questo fine, conviene forse cominciare da ciò che, per visione concorde, l'Ue non è – un soggetto di politica estera unitario – e considerare molto brevemente il modo in cui si è studiata la politica estera dei soggetti politici unitari, e cioè degli stati.

2. L'Unione europea e lo studio della politica estera

Lo studio della politica estera è un terreno scivoloso e c'è chi ha fortemente sottolineato l'assenza di solidi paradigmi teorici di riferimento e di condivisi metodi di ricerca per la sua conduzione.¹ Al cuore di questo bilancio non incoraggiante sta forse il fatto che il dibattito sulla politica estera è sostanzialmente consistito nella ricorrente e radicale critica di un modello analitico considerato prevalente – il modello stato-centrico di matrice realista – che tuttavia, per quanto efficace sotto diversi aspetti, non ha portato alla costruzione di modelli alternativi che abbiano ottenuto un consenso teorico ampio a sufficienza e un'applicazione empirica decisiva quanto basta da farne soluzioni consolidate². Proprio da questo modello, allora, sembra utile prendere le mosse: riassumerne molto brevemente i tratti di fondo ci aiuterà a comprendere per quali ragioni lo studio della politica estera dell'Ue metta ancora a maggior prova quella strumentazione e a isolare i punti cruciali da tenere fermi nella discussione delle cornici teoriche alternative.

2.1. L'Ue e il modello stato-centrico della politica estera

Il modello stato-centrico della politica estera poggia su alcuni postulati che sono riconosciuti come tali sia dagli autori di orientamento realista sia dai loro critici (Clarke e White 1989; Grieco 1997; Hill 2003): gli attori della politica estera sono gli stati che agiscono tramite i loro governi e che sono pensati come razionali, autonomi e unitari. Gli stati sono attori razionali in quanto perseguono in modo coerente degli obiettivi dati scegliendo fra alternative di comportamento ordinate in base al bilancio di costi e benefici che sono attese produrre. Gli stati sono attori autonomi in quanto decidono i propri obiettivi e i mezzi giudicati adatti a perseguirli reagendo primariamente alle costrizioni e opportunità poste dal sistema internazionale e, quindi, in un relativo isolamento dal loro ambiente domestico. Gli stati sono attori unitari in quanto esercitano un controllo significativo sui loro apparati istituzionali e burocratici così da selezionare e attuare in modo centralizzato i loro comportamenti.

Secondo questo modello, dunque, la conduzione della politica estera presuppone una distinzione costitutiva fra l'ambiente interno e l'ambiente esterno di uno stato. Ci dice William Wallace: "foreign policy is that area of politics which bridges the all-important boundary between the nation-state and its international environment" (1971: 7). Nella sua sostanza, esso concepisce l'attività di politica estera come la selezione e attuazione dei comportamenti che permettono a uno stato di rispondere alle sfide esterne così da proteggere quell'insieme particolare di popolo, territorio e governo che costituisce la comunità politica di riferimento.

¹ Cfr. Lister (1997) e anche Carlsnaes che, per esempio, sottolinea "the failure of foreign policy researchers, during the past twenty-five years, to consolidate their field", aggiungendo che "[a] quick perusal of the table of contents of the major IR journal published during the past decade or so is quite clear on this score: very few contain titles in which the concept of 'foreign policy analysis' plays a prominent role" (2003: 331).

² A riprova di questa considerazione si può sottolineare che il modello stato-centrico è tuttora considerato come il bersaglio privilegiato degli sforzi di revisione e innovazione teorica di questo settore di studi, nonostante il fatto che alcune delle critiche che la letteratura riconosce fra le più influenti risalgano a più di 30 anni fa. Christopher Hill, per esempio, scrive nel 2003 che "[i]n recent years foreign policy analysis has often been seen as realist on the grounds that it is 'state-centric'" (Hill 2003: 6).

Se questo modello è stato molto discusso nello studio della politica estera degli attori statali, è ovvio che, trattando della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue, i suoi punti di debolezza aumentino significativamente per tipo e gravità. Da questo punto di vista, alcuni problemi si impongono e sono connessi al fatto che l'Ue è – metaforicamente – un'idra politica, una matriòska decisionale, un mosaico procedurale e una comunità politica dai confini mobili e intermittenti. Vediamoli uno a uno.

Quanto al primo punto, da un lato, va sottolineato che l'Ue è un insieme di attori statali e privati che interagiscono fra di loro e con gli attori istituzionali dell'Unione sia informalmente sia formalmente, essendo in questo caso immessi in un fitto reticolo di regole e procedure che attribuiscono loro poteri e competenze differenti a seconda degli oggetti politici in questione; dall'altro, va ricordato che la politica estera dell'Ue non è una cornice di politiche tenute dal medesimo soggetto collettivo o dal medesimo insieme di soggetti individuali: essa è piuttosto un insieme di posizioni e azioni a partecipazione variabile (cfr. box 1 e 2).

Box n. 1. Gli organi della Politica estera e di sicurezza/difesa comune (Pesc/d)

Gli organi di vertice della Pesc sono il Consiglio europeo, che detiene la responsabilità del suo indirizzo, e il Consiglio degli Affari generali, dove si riuniscono i ministri degli Esteri dei membri, che ne guida la conduzione. Questi organi sono aiutati da altri organismi nello svolgimento dei loro compiti. La Presidenza a rotazione, che gestisce i lavori del Consiglio degli Affari generali, può contare sul lavoro istruttorio e organizzativo del Comitato dei rappresentanti permanenti e del Segretariato generale del Consiglio (ma anche di altri gruppi di lavoro), e su quello consultivo dell'Unità di programmazione e rapido allarme, che tiene sotto controllo la situazione internazionale individuando sfide e risposte possibili. Centrale figura di raccordo politico ed organizzativo fra questi organi è l'Alto rappresentante per la Pesc (Mr Pesc), che è anche segretario generale del Consiglio ed è sostenuto sul piano organizzativo dal Direttorato generale del Segretariato del Consiglio.

Dopo l'inglobamento dell'Unione europea occidentale nell'Ue, a questi organi se ne sono affiancati altri che hanno competenze specifiche relative alle questioni di natura militare (Pescd). Primo fra tutti, il Comitato politico e di sicurezza che, oltre a contribuire alla definizione della Pesc, è incaricato delle attività di gestione delle crisi, compito che svolge grazie alla consulenza fornitagli dal Comitato militare e dall'attività di pianificazione strategica e di valutazione dello Stato maggiore, che fa a sua volta parte del Segretariato del Consiglio.

A questi organi, inoltre, è associata a tutti i livelli, politici e amministrativi, la Commissione, che gode di un diritto non esclusivo di iniziativa ed è responsabile delle politiche commerciali, delle sanzioni internazionali su base economica e della politica degli aiuti internazionali. Di conseguenza, il ministro degli Esteri del paese che presiede l'Ue, Mr Pesc e il Commissario per le relazioni esterne formano assieme la troika con cui l'Ue è attiva nelle relazioni diplomatiche. In questo quadro, il limitato ruolo del Parlamento europeo risiede nel venire informato e consultato e nel controllare le spese relative alla Pesc che ricadono sul budget regolare dell'Unione.

Box n. 2. Le politiche della Pesc/d

Con la firma del Trattato di Maastricht, i membri si sono impegnati legalmente a sostenere attivamente l'implementazione delle decisioni comuni e ad assicurare che le loro politiche nazionali siano conformi alle politiche comuni. Queste ultime possono essere di due tipi: dichiarazioni comuni, con cui l'Ue esprime la sua posizione circa un certo tema internazionale, come ha fatto per esempio nel novembre 2001 condividendo e sostenendo la politica dell'Onu rispetto alla crisi del Darfur; o azioni comuni, che consistono di missioni operative con cui l'Ue persegue la Pesc/d, come è successo nell'estate 2003 quando l'Ue ha svolto sotto l'egida dell'Onu l'operazione militare Artemide per riportare l'ordine in Congo.

Le dichiarazioni e azioni comuni vengono decise dal Consiglio all'unanimità o anche a maggioranza qualificata, se esse concretizzano le strategie comuni che il Consiglio europeo ha adottato come linee guida della Pesc, o se invece attuano decisioni già prese dal Consiglio. In questi casi, però, non più di un terzo dei voti ponderati dei membri deve astenersi nella votazione. Inoltre, la decisione comune può tornare alla delibera unanime del Consiglio europeo se un membro invoca la clausola di salvaguardia che tutela importanti interessi nazionali. Ancora, ogni membro può motivare formalmente la propria astensione, svincolandosi dall'obbligo di attuare la decisione comune, ma non dall'impegno di non ostacolarla. Infine, un gruppo di almeno 8 membri può intraprendere cooperazioni rafforzate su questioni che non hanno implicazioni militari o di difesa, che viene decisa dal Consiglio a maggioranza qualificata se nessuno stato si oppone o chiede una decisione unanime al Consiglio europeo.

Il secondo punto rimanda alla natura plurima delle decisioni esterne dell'Ue: in questo caso, la caratteristica della molteplicità non riguarda i soggetti che decidono o agiscono, quanto piuttosto la natura delle decisioni che definiscono la politica estera comune. Le decisioni di politica estera dell'Ue presuppongono – e contengono al loro interno – un insieme di decisioni di politica estera, di sicurezza e difesa nazionali: non si dà, in altri termini, una decisione estera dell'Ue che non sia stata oggetto di decisione da parte dei suoi stati membri.

Quanto al terzo punto, va sottolineato che la politica estera dell'Ue non è una politica omogenea e compatta in termini procedurali: a seconda che si tratti di relazioni esterne, di politica estera e di sicurezza o di politica di difesa, la politica dell'Unione segue regole diverse. Ma la grande eterogeneità e frammentazione dei processi decisionali che definiscono le posizioni e le azioni dell'Unione rispetto all'ambiente internazionale implica che, in termini decisionali, non si possa parlare di una politica estera dell'Ue quanto, piuttosto, di un processo decisionale a mosaico in cui convivono molti tasselli diversi, ciascuno caratterizzato da peculiari regole e ruoli decisionali e, quindi, da peculiari distribuzioni di risorse materiali e istituzionali rilevanti³.

Infine, il quarto punto è relativo al rapporto peculiare che lega l'Ue e lo spazio fisico, il territorio. Il punto è che, pur disinteressandoci della natura dinamica del territorio dell'Unione dovuta ai suoi progressivi allargamenti, il rimando ai confini territoriali dell'Ue non è sufficiente a guidarci nella distinzione analitica fra le politiche interne e le politiche esterne dell'Unione poiché “[i]n contrast to the politics of the modern state system, recent developments in the EU fail to provide a binary division that is traditionally expected from borders. Instead, the EU has spawned novel policy-regimes

³ Wright ha sottolineato come “it is possible to detect no fewer than twenty-five distinct procedures for making decisions in the EU ... the power of institutions clearly varies according to the procedures invoked, and different decision rules generate the need for different co-ordinating mechanisms and styles. They also engender different outcomes In this absence of a stable and generalised system of decision-making, the institution to be targeted by national co-ordinators differs according to the sector and the issue” (1996: 152).

that are designed for spaces that are neither properly 'inside' nor properly 'outside' the polity" (Christiansen, Petite e Tonra 2000: 392). In questo spazio non binario, allora, il processo decisionale che porta alla formulazione della politica estera dell'Ue passa, ancora metaforicamente, attraverso una serie di porte girevoli in cui ciò che è esterno diviene immediatamente interno e viceversa.

Da un lato, se ogni decisione comune è a un tempo decisione nazionale, essa mette in gioco contemporaneamente uno spazio che è sia esterno sia interno: ogni decisione comune, in altre parole, riguarda il rapporto fra un paese membro e gli altri membri dell'Ue ma, anche, il rapporto fra l'Ue e il sistema internazionale. Dall'altro lato, se ogni azione comune viene implementata secondo schemi di partecipazione variabile, essa mescola similmente l'ambiente esterno e interno degli attori: la politica esterna tenuta da un attore istituzionale comune sarà esterna per i singoli membri rispetto alle loro *polities*; ma interna a loro rispetto al sistema internazionale; la politica esterna tenuta dai membri, e a maggior ragione da solo alcuni di loro, sarà esterna rispetto alle loro singole *polities*, ma interna a loro rispetto al sistema internazionale⁴.

Se, tuttavia, l'Ue è un organismo politico a molte teste; se essa decide seguendo processi separati che attivano ruoli diversi e distribuiscono competenze diverse; se la distinzione costitutiva fra l'ambiente esterno e l'ambiente interno dell'Ue è difficile – o impossibile; allora l'Ue non è pensabile come un attore unitario. Di conseguenza, appare difficile declinarne una razionalità complessiva e una stabile e congruente gerarchia di preferenze, così come appare problematico tracciare la linea di confine che la divide dal sistema internazionale e, cioè, la linea che dovrebbe permettere di selezionare e ordinare per importanza le sfide che l'Ue si trova di fronte nell'ambiente esterno.

Alla luce di queste considerazioni risulta ovvio il forte scetticismo che alcuni hanno espresso circa l'utilità di applicare le categorie tradizionali a un oggetto empirico così peculiare: "the tools of traditional foreign policy analysis add relatively little to our understanding of the EU" (Lister 1997: 6). Per comprendere il *policy-making* esterno dell'Ue, dunque, conviene considerare gli approcci che hanno puntato l'attenzione proprio sulle sue peculiarità, cominciando da quelli riconducibili alla nozione di *governance*.

2.2. La *governance* della politica estera dell'Unione europea

L'alta interconnessione sostantiva fra le questioni che sono oggetto di politiche esterne; l'alta frammentazione del processo decisionale sul piano procedurale; la pluralità degli attori rilevanti sul piano istituzionale; la varietà dei livelli a cui gli attori rilevanti si pongono, partendo da quello nazionale per passare a quello delle istituzioni dell'Ue, arrivando a quello delle istituzioni e organizzazioni internazionali come la *North Atlantic Treaty Organization* (Nato) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu), dove siedono alcuni dei paesi membri con speciali responsabilità verso tutti gli altri, o l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), dove invece sono presenti i rappresentanti dell'Ue: questo insieme di elementi è stato invocato per giustificare l'adozione della prospettiva della *multi-level governance* (Mlg) nell'analisi della politica estera dell'Ue nonostante "[t]he

⁴ Il problema diventa ancora più intricato se si tiene in conto la possibilità che i paesi membri non accolgano una decisione comune o non partecipino a un'azione comune poiché non la ritengono conforme ai loro interessi nazionali: in questo caso, le stesse linee di separazione fra l'ambiente interno ed esterno che abbiamo considerato cambierebbero.

treaty-based legal framework of the EU has nominally restricted foreign policy to the realm of intergovernmental co-operation and co-ordination with only a limited role for the supranational organizations of the EU" (Schimmelfennig e Wagner 2004: 657, 658)⁵.

Sebbene molto più diffuso nell'analisi di settori decisionali tradizionalmente considerati di *low politics*, l'approccio della MIg ha dato contributi notevoli nell'indirizzare la ricerca anche sulla politica estera, di sicurezza e difesa dell'Ue, avendo riguardo sia al *policy-making* stesso sia alle sue conseguenze per gli attori che vi sono coinvolti. Lasciando il secondo punto al seguito e limitandoci ai principali suggerimenti che provengono da questa tradizione di ricerca, è possibile isolare almeno quattro fenomeni che hanno portata generale, riguardando tutti i processi decisionali dell'Ue, ma che sono di particolare rilievo per lo studio del *policy-making* esterno, data la natura peculiare di quest'ultimo. Questi fenomeni sono la *cross-pillarization* della Pesc/d; il crescente ruolo degli organi comunitari nella Pesc/d; la simmetrica "comunitarizzazione" degli organi intergovernativi cui i Trattati attribuiscono la grande parte delle competenze formali in questi settori; la crescente importanza dei fattori organizzativi nel funzionamento degli organi decisionali dell'Ue. Vediamoli uno a uno.

Il fenomeno della *cross-pillarization* trova il suo motore basilare nella discrasia che si verifica fra la struttura a pilastri dell'Ue, sulla cui base le diverse questioni di rilevanza esterna sono formalmente decise e implementate con procedure diverse, e l'unità funzionale del contesto in cui quelle questioni si pongono⁶. Il mosaico procedurale che caratterizza l'operare formale dell'Ue, in altre parole, conduce a un'artificiosa frammentazione del modo in cui essa affronta e gestisce problemi che sono così strettamente intrecciati gli uni agli altri da non potere essere trattati se non nel loro insieme.

La ridotta presa sull'ambiente esterno che ne deriva inevitabilmente avrebbe così portato in essere meccanismi decisionali che non sono congruenti con la struttura a pilastri. Da un lato, la condotta pratica della Pesc/d ha finito per travalicare le linee di separazione formale dei pilastri, producendo un *policy-making* reale che rispecchia maggiormente l'unità funzionale del contesto esterno dell'Ue (Cram 1997; Stetter 2004; Mörth e Britz 2004). Dall'altro, le revisioni dei Trattati hanno innovato anche la forma stessa del *policy-making*, poiché hanno "provided for both more delegation of legislative capabilities to EU actors and an increasing number of cross-pillar linkages" (Stetter 2004: 633).

Così, per esempio, gli eventi dell'11 settembre hanno posto al centro dell'agenda di sicurezza europea una minaccia composta di dimensioni diverse ma intrecciate cui l'Ue ha dovuto rispondere travalicando i pilastri. Come ricostruiscono Den Boer e Monar (2002), l'attività politico-diplomatica con cui l'Ue ha contribuito alla costruzione della

⁵ Si noti che, nella letteratura dedicata alla politica estera, di sicurezza e difesa, la pluralità di livelli che giustifica l'adozione del concetto di *multi-level governance* non per necessità include il livello subnazionale, anche se quest'ultimo è spesso considerato teoricamente rilevante anche nell'analisi dei rapporti esterni dell'Ue.

⁶ Al riguardo, è opportuno ricordare che l'attività dell'Ue è solitamente raffigurata ricorrendo alla metafora dei tre pilastri: il primo pilastro riguarda le questioni connesse alla libertà di movimento di persone, beni, servizi e capitali, all'agricoltura, all'ambiente, alla competitività e alla politica commerciale, fiscale e monetaria; il secondo pilastro riguarda le questioni connesse alla politica estera, di sicurezza e difesa; il terzo riguarda le questioni giudiziarie e di polizia. Ora, la metafora dei tre pilastri indica che l'Ue affronta le diverse questioni tramite organismi specifici che seguono regole decisionali diverse e, quindi, agisce lungo canali tendenzialmente non comunicanti. Il fenomeno della *cross-pillarization*, allora, indica il superamento di fatto di queste divisioni istituzionali e procedurali, vuoi perché alcuni organi agiscono nelle loro materie adottando regole o pratiche decisionali pertinenti ad altri pilastri, vuoi perché essi intervengono su questioni la cui competenza è demandata a organi di altri pilastri.

coalizione internazionale contro il terrorismo è stata concretamente condotta sia dalla Presidenza del Consiglio europeo e dalla troika ministeriale sia dalla Presidenza della Commissione; organismi come il Counter-Terrorism Working Party, pertinente al secondo pilastro, e il Working Party on Terrorism, pertinente al terzo, hanno strettamente interagito nel fronteggiare gli eventi e, anche, nel coordinarsi con organismi simili di attori statali terzi, in modo particolare collaborando e consultandosi con i rappresentanti statunitensi; i responsabili nazionali dei servizi di sicurezza interni ed esterni hanno operato assieme incontrandosi su base regolare. Insomma, su queste e altre basi ancora, questi autori concludono sostenendo che “11 September must be regarded as the first truly ‘cross-pillar’ test of the Union’s role as a security actor” (2002: 11).

Ora, se “the cross-pillar politics setting provides a stable framework within which the preferences of EU actors – alongside those of national governments – are constantly channelled into the decision-making process” (Stetter 2004: 724), il ruolo degli attori comunitari dell’Ue sarebbe ancora maggiore in politica estera e di sicurezza – hanno sottolineato alcuni studiosi – poiché la Commissione interviene anche nelle materie che non sono di sua competenza grazie all’importanza che la rappresentazione e classificazione delle politiche rivestono in un contesto decisionale ambiguo e frammentato come quello dell’Ue. E’ questo il secondo fenomeno che dobbiamo considerare, detto del *framing* delle politiche (Surel 2000; Mörth 2000; Mörth e Britz 2004).

Dal momento che la definizione dell’area decisionale “is the first step to establish what kind of interests might be affected” (Kohler-Koch 1997: 62), può risultare evidente l’importanza delle cornici cognitive e normative con cui gli attori leggono l’ambiente e le sue sfide: “[f]rames are referents for action and give direction to the integration process. ... Frames legitimate certain decisions and activate certain issues, actors and special types of knowledge. Thus frames concern power – the power to define and conceptualise” (Mörth 2000: 173, 174). Al fianco dei poteri decisionali formali attribuiti dai Trattati ai diversi attori dell’Ue, dunque, vi sarebbe anche il potere di influenzare gli esiti decisionali dell’Ue agendo sul processo che, costruendo l’identificazione degli ambiti decisionali stessi, porta ad attivare alcuni attori e procedure piuttosto che altri.

Questo fenomeno – come si diceva – è comune a tutti i processi decisionali ma diviene di particolare rilevanza nel caso dell’Ue, proprio poiché essa risponde in modo segmentato a un contesto esterno che si caratterizza invece per un consistente grado di unità funzionale. In un simile quadro, la risposta che essa dà alle diverse questioni di politica esterna può dipendere in misura significativa dal modo in cui i singoli problemi vengono rappresentati, poiché da quella rappresentazione discenderà il pilastro a cui essi verranno assegnati per essere trattati. In ipotesi, allora, temi che sono di pertinenza abituale del secondo pilastro potrebbero ricadere nell’ambito decisionale del primo.

Questo sarebbe per esempio successo, almeno parzialmente, per l’industria delle armi europea, un caso in cui confluiscono problemi relativi sia alle competenze del primo pilastro, come ricerca e sviluppo e apertura dei mercati, sia alle competenze del secondo, dato l’ovvio valore strategico dell’industria della difesa; e in cui, inoltre, la commistione funzionale è in sempre maggiore aumento data la crescente importanza per il settore militare dei beni a doppio uso (civile e militare). In questo caso, ci dice la letteratura (Mörth 2000; Mörth e Britz 2004), l’interazione fra le diverse Direzioni generali (Dg) della Commissione ha portato a una definizione spuria della politica che, contesa fra un *framing* che la descriveva come una questione di mercato (e quindi pertinente al primo pilastro) e un *framing* che ne faceva una questione puramente strategica (e quindi di

pertinenza del secondo), ha finito con il fare del *policy-making* sull'industria militare europea un processo da "pillar one and a half" (Mörth 2000: 183).

Di conseguenza – e per l'appunto, è aumentato lo spazio d'azione della Commissione in un settore decisionale tradizionalmente riservato ai membri e agli organi intergovernativi. E sembra che la Commissione sfrutti appieno le possibilità che si sono così ritagliate per il suo intervento in materie cruciali per la Pesc, come testimonia forse il fatto che, ribadendo la rappresentazione di questo settore di *policy* come tema di pertinenza del primo pilastro, essa abbia pubblicato nel settembre 2004 tramite il suo Direttorato del Mercato Interno il *Green Paper on Defence Procurement*: un documento volto a stimolare la progressiva costruzione di un mercato unificato per gli equipaggiamenti militari.

Se questa letteratura segnala che la Pesc/d risente in misura superiore a quanto previsto dalle regole formali dell'intervento degli organi comunitari, un terzo fenomeno ci può portare a concludere che gli stessi organismi intergovernativi operino con modalità peculiari e di rilievo teorico per il *policy-making* esterno dell'Ue: è il fenomeno della diffusione di pratiche decisionali di natura comunitaria entro i comitati che producono i materiali che vengono poi approvati dal Consiglio, primo fra tutti il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) e i suoi gruppi di lavoro.

Al riguardo, la ricerca empirica evidenzia almeno due punti notevoli. Da un lato, il Coreper produce una grande fetta delle decisioni che vengono approvate senza ulteriori discussioni nel Consiglio dei ministri⁷: "85-90 per cent of business is transacted by ministers as 'A' points, with approximately 70 per cent having been in effect settled at working group level, and another 15-20 per cent by Coreper, leaving 10-15 per cent to ministers for substantive discussion as 'B' points" (Hayes-Renshaw e Wallace 1997: 40). Il che significa, come ha sottolineato Lewis, che "[w]hat is ... striking about the role of Coreper in the EU system is its development into a *de facto* decision-making body" (Lewis 1998: 483). Dall'altro lato, a seguito della necessità funzionale di assicurare "the performance of the Council" (Lewis 1998: 479), delle durevoli e strettissime relazioni che si stabiliscono fra i suoi membri, della lunghissima ombra del futuro che ne protegge i lavori e dell'ampia possibilità di compensazioni incrociate, il Coreper ha sviluppato delle pratiche decisionali peculiari (Van Schendele 1996; Hayes-Renshaw e Wallace 1995, 1997; Lewis 1998, 2000).

I principali elementi che caratterizzano lo stile decisionale del Coreper sono, nella schematizzazione di Lewis (2000), la presenza di una reciprocità diffusa che facilita le concessioni incrociate, alleviando i negoziati; le forti fiducia e *responsiveness* reciproca fra i membri, che permettono loro di considerare appieno le rispettive posizioni; il "riflesso consensuale" e la correlata cultura del compromesso, secondo cui la negoziazione è guidata dal principio ultimo della ricerca di soluzione unanimi e procede grazie alla disponibilità agli accomodamenti. Insomma, la pratica con cui il Coreper ha risposto a quella basilare esigenza di efficienza decisionale sembra avere trasformato il *policy-making* stesso degli organi intergovernativi, diffondendovi una versione informale del metodo comunitario che è adottato dagli organismi sopranazionali dell'Ue.

Di conseguenza, si è sostenuta l'utilità di concettualizzare l'interazione fra i diversi attori decisionali, nazionali e non, nei termini del *problem solving* invece che dell'*hard bargaining*, a indicare che anche gli organi intergovernativi dell'Ue non deciderebbero a seguito di negoziati in cui i vari stati membri avanzano posizioni predefinite ma,

⁷ Sono queste le decisioni approvate con la "A-point procedure" e, cioè, con una procedura che porta ad "agreed points" che il Consiglio dei ministri passa in blocco.

piuttosto, giungerebbero assieme a una rappresentazione in una certa misura condivisa delle questioni su cui decidere e congruentemente a quella sceglierebbero i corsi d'azione giudicati più adatti a risolvere – appunto – il problema comune (Lewis 1998, 2000; Elgström e Smith 2000; Smith 2003, 2004).

In particolare, riferendosi al *policy-making* nei settori della politica esterna, Smith afferma senza tentennamenti che “EPC/CFSP norms deliberately reorient member states toward a ‘problem-solving’, as opposed to bargaining, style of decision-making. This involves an appeal to *common interests* and the use of ostracism or peer-pressure to sanction potential defectors. Under certain conditions, these processes may inhibit the pursuit of rigid national policy positions in the realm of CSFP. Moreover, past policy decisions become new reference points for discussions about setting legal precedents whether at the national or EU levels” (2004: 741).

Il quarto fenomeno da rilevare riguarda il forte impatto che i fattori organizzativi esercitano nel processo decisionale degli organismi sia sopranazionali sia intergovernativi dell'Ue e deriva in buona misura proprio dallo sviluppo dei fenomeni precedenti. In primo luogo, la ricerca segnala che nella Commissione si manifesta una competizione interorganizzativa, coinvolgente le diverse Direzioni generali, che ha fra i suoi obiettivi la definizione dell'agenda politica e delle cornici cui ricondurre le diverse questioni: “[t]he organisational outcome of this competitive process among the DGs will determine not only their relative political power but also influence the nature of the policy goals and instruments that will become operational in this area” (Peters 1996: 65; cfr. anche Mörth 2000 e Mörth e Britz 2004). In secondo luogo, una simile interazione si presenta anche fra i diversi comitati di servizio agli organi intergovernativi, con la conseguenza che questi finiscono per essere la sede di una competizione incrociata, poiché la competizione inter-organizzativa si aggiunge alla prevedibile competizione negoziale che contrappone i diversi membri, tagliandola trasversalmente. Per esempio, nel nostro caso, Lewis segnala la presenza, “persistence, and intensification, of administrative rivalries within the Council over time” che possono anche presentarsi come vere e proprie “turf battles between Coreper, the PoCo, and the K-4 Committee over the competencies of pillars two and three” (2000: 283)⁸, e su queste basi prevede che “if a new permanent preparatory committee is established to assist the new Council Secretary-General and CFSP High Representative, Javier Solana ... this could intensify turf battles with the permanent representatives over pillar two competencies (and schisms within the national ministries of foreign affairs and possibly even defence)” (2000: 281).

Se la competizione fra i diversi segmenti organizzativi della Commissione e del Consiglio può avere effetti controproducenti rispetto all'esigenza di efficienza decisionale che ha favorito il loro sviluppo, vanno anche considerate delle possibili conseguenze di rilievo più generale per il *policy-making* europeo, poiché le rivalità organizzative potrebbero in ipotesi aprire la strada a modi diversi di formulare, articolare e aggregare gli interessi, connettendo in modo peculiare i gruppi di pressione interni ai membri, i loro governi e gli attori dell'Ue anche nel settore delle politiche esterne⁹.

Insomma, semplificando ancora di più, da tutto questo emerge che anche nei settori più gelosamente custoditi dai paesi membri come la Pesc, la pluralità e frammentarietà

⁸ Il PoCo indica il Comitato politico, che è ora divenuto il Comitato politico e di sicurezza, mentre il K-4 Committee è divenuto, dopo Amsterdam, il Comitato di coordinamento per la cooperazione di polizia e giudiziaria.

⁹ Di particolare importanza, qui, sono i gruppi che ruotano intorno all'industria degli armamenti.

dei livelli decisionali è rilevante nell'influenzare il *policy-making* europeo. Al minimo, esso si caratterizza perché presenta una natura spuria che non rispetta pienamente la forma dei pilastri; perché la Commissione vi gode di non trascurabili spazi d'azione; perché i membri non si confrontano per necessità come soggetti coesi e indipendenti nelle sedi che sono di loro competenza; perché il funzionamento concreto degli organi decisionali dell'Ue apre finestre di opportunità per una diversificazione della trasmissione della domanda politica.

Se la conoscenza su questi fenomeni, sulle loro condizioni di possibilità e sulle loro conseguenze specifiche potrà ulteriormente migliorare con l'accrescersi della ricerca empirica, va al contempo rilevato che questo filone di studi non sembra proporsi come un modello teorico di inquadramento generale circa il *policy-making* europeo, in questo o in altri settori. Altri autori, tuttavia, hanno tentato di costruire una cornice organica per la sistemazione teorica di materiali empirici così peculiari e complessi: può non stupire che, presentandosi i processi decisionali esterni dell'Ue come un insieme densamente intersecato e multidirezionale di interazioni, sia stata questa la strada dell'analisi sistemica della politica estera dell'Ue.

2.3. Il sistema della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Ue

Il tentativo di ispirarsi al modello eastoniano per studiare la politica estera dell'Ue è stato sviluppato nel modo più articolato da Ginsberg (2001) e White (1999, 2001, 2004): alla base di questo tentativo è l'idea che il *policy-making* dell'Ue non possa essere inquadrato con una prospettiva centrata sugli attori della politica estera, di sicurezza e difesa, ma debba invece guardare all'insieme – al sistema – delle interazioni che la portano in essere. Non è difficile trovare le ragioni di un simile convincimento.

Se la Pesc/d deriva dall'interazione fra una pluralità di attori di natura anche diversa e diversamente dotati di risorse materiali e istituzionali; se la Pesc/d si compone di procedure differenti per trattare differenti questioni e, tuttavia, se le procedure sono connesse fra di loro (dal momento che dalla loro attivazione congiunta da parte dei diversi attori deve derivare il quadro generale della politica estera dell'Ue); e se le questioni sono strettamente connesse sul piano politico e strategico (dato che la politica estera dell'Ue emerge nel suo orientamento e nella sua efficacia dalla compattezza e congruenza esistente fra le politiche di diverso tipo e, d'altra parte, dato che nella sua generalità essa definisce il quadro complessivo dei costi e benefici che derivano ai diversi attori dell'Ue dalla sua definizione e attuazione), allora essa non può essere guardata da una (qualunque) delle prospettive individuali dei suoi attori, ma deve essere colta come un sistema altamente interdipendente di interazioni. Essa non è, dunque, una sommatoria di politiche e processi decisionali, ma un sistema di politiche.

Così, nella versione di Ginsberg, la politica estera europea può essere concettualizzata seguendo il classico percorso circolare dell'analisi sistemica. Il primo stadio di questo percorso pertiene alla individuazione degli attributi dell'ambiente politico e cioè, nel nostro caso, dei contesti internazionale ed europeo (che per Ginsberg consistono delle dinamiche fondamentali del sistema internazionale e dei valori, norme, identità e regole europee) e del modo in cui questi attributi portano alla formazione di *inputs* e, cioè, alle domande espresse da "national and subnational actors – governmental and nongovernmental – and EU institutions responding to external and internal stimuli, shaped by indigenous European interests and motivated by a politics of scale" (2001: 22).

Il secondo stadio guarda al modo in cui quegli *inputs* vengono elaborati dal sistema della politica estera europea: la camera di conversione di Easton, concepita come “the interplay between national actors (influenced by subnational, regional, and international stimuli) and European actors and ‘Europeanized’ institutional norms and practices” (2001: 22). Il terzo stadio guarda agli *outputs* che il sistema della Pesc emette nell’ambiente – assumano questi la forma di posizioni, azioni o strategie – e al modo in cui quegli *outputs* diventano *outcomes* e, cioè, influenzando il ruolo, le capacità e la percezione dell’Ue, retroagiscono sull’ambiente politico di riferimento producendovi effetti e, così, nuovi *inputs* che chiudono il sistema.

La medesima logica di fondo guida White nella selezione di tre sottosistemi decisionali della politica estera europea che rimandano a “three types of European foreign policy”: la “Community foreign policy”, e cioè le relazioni esterne, la “Union foreign policy”, e cioè la Cooperazione politica europea (Cpe) e la Pesc, e la “national (member state) foreign policy” (2004: 25). Di questi tre sottosistemi decisionali White analizza comparativamente le modalità di funzionamento ricostruendo per ciascuno il contesto, “within which policy is made, the *actors* involved and the *process* that characterises policy-making, the *instruments* used to achieve policy objectives, and the *outputs* that emerge from the policy process” (2004: 26), “in the form of action that flow from the operation of the policy system as a whole” (2001: 47).

Su queste basi, l’analisi sistemica della politica estera dell’Ue procede, da un lato, a ricostruire alcuni casi di studio, come la vicenda delle crisi balcaniche, al fine di verificare in che modo, in quale misura e con quali conseguenze l’Ue abbia elaborato e reagito a quel contesto internazionale; e dall’altro tenta di ricostruire l’evoluzione complessiva della politica estera, di sicurezza e difesa, sottolineando i cambiamenti che sono intervenuti nel ruolo dei diversi attori, nazionali o dell’Ue, nelle loro risorse e prerogative e nelle loro interazioni. Così, riassumendo i risultati del suo lavoro, Ginsberg afferma che “the EU is a complex, partially constructed, sui generis, and evolving international actor that has political impact – across a range of degrees – on non members’ foreign policy interests and on many issues of international politics” (2001: 274). Mentre White, concludendo il percorso compiuto dalla Cpe alla Pesc, affronta le crisi balcaniche e afferma che “[w]ith respect to the decision-making process several problems are underlined by this case. The need to maintain a consensus on policy created huge problems... . It not only produced ‘bad’ decisions ... but drove the larger member states in particular to seek either unilateral solutions to problems or ad hoc coalitions with non-EU partners The unanimity ‘rule’ served only to erode further the patent lack of political will to seek collective EU solutions to problems in the Balkans. Once decisions were made, two institutional weaknesses are revealed by this case study, the absence of a strategic planning and analysis capability to underpin effective action and also ... the limitations of a revolving presidency in providing firm, constant leadership for the Union” (2001: 116).

Ora, per quanto grossolana sia la presentazione di questi contributi, è forse possibile tentare una loro sommaria valutazione. Lasciando sullo sfondo le obiezioni classiche che si sono mosse all’analisi sistemica di per sé, considerata poco adatta a spiegare gli aspetti dinamici dei fenomeni da studiare, e che potrebbero valere *a fortiori* per lo studio del *policy-making* esterno dell’Ue (Spiro 1967; Young 1968); vi sono almeno due punti da rilevare.

Il primo rilievo consiste nell’osservazione che in entrambi i casi considerati, seppure per ragioni diverse, l’analisi sistemica non sembra produrre valore aggiunto rispetto

all'interpretazione dei processi decisionali esterni dell'Ue. Nel contributo di Ginsberg, come evidenziato dalla citazione precedente, l'analisi si concentra sugli *outputs* esterni dell'Ue, interrogandosi sulla loro efficacia rispetto all'ambiente internazionale dell'Ue, e finisce così per lasciare sostanzialmente ai margini lo studio empirico del *policy-making* europeo. Il contributo di White, invece, sembra essere sistemico nel linguaggio ma non nella logica di funzionamento, poiché ricostruisce l'evoluzione della Pesc e costruisce lo studio dei casi sulla base di criteri formalistici – dato che i sottosistemi decisionali sono isolati sulla base delle procedure formali – che poco hanno a che fare con ciò che dovrebbe rendere utile un approccio sistemico alla politica estera dell'Ue: lo studio delle interdipendenze sostantive che ne producono la politica estera.

Il secondo rilievo osserva che questi contributi sembrano lasciare aperte alcune delle domande di fondo che la tradizione sistemica detterebbe: quali agenzie fungono da *gate-keepers* nel sistema della politica estera, di sicurezza e difesa dell'Ue? E' riscontrabile una competizione fra istituzioni diverse nell'aggregazione e articolazione delle domande? Quale il grado di autonomia relativa dei sottosistemi decisionali della Pesc/d? Quanto la Pesc/d è una politica transgovernativa, piuttosto che intergovernativa (Wallace 2000)? Di conseguenza, invece di concretizzare una strategia di ricerca che faccia perno sull'analisi comparata dei processi decisionali del sistema della politica estera dell'Ue, questi contributi sembrano offrire interpretazioni e indicazioni che derivano la loro utilità dalla sapienza degli autori, più che dalla capienza della strumentazione teorica da questi adottata.

3. L'europeizzazione delle politiche nazionali

Finora ci siamo soffermati sulle modalità complesse con cui l'Ue decide le sue politiche esterne; ma una seconda linea di ragionamento circa la natura specifica della Pesc/d deriva dal prendere in considerazione gli effetti che il *policy-making* europeo produce sugli attori che vi sono coinvolti: è questo il tema dell'europeizzazione e, cioè – nella definizione di Radaelli, dell'insieme dei “processes through which the European Union political, social and economic dynamics become part of the logic of domestic discourses, identities, political structures and public policies” (2001: 110). Da questo punto di vista, la politica estera dell'Ue trova un ulteriore elemento di peculiarità nell'essere intrinsecamente dinamica, nel senso che il suo stesso operare non solo porta al mutamento dei rapporti fra l'Ue e il suo ambiente internazionale (a seguito dell'implementazione delle sue politiche), ma pone anche le condizioni perché si attivino dei meccanismi che mutano i suoi attori, i rapporti fra di loro e, in ultima analisi, mutano l'Ue stessa (o, se si preferisce, gli attributi stessi del suo *policy-making*). Secondo questo ragionamento, è la partecipazione stessa ai processi decisionali della Pesc/d a innescare delle trasformazioni teoricamente rilevanti in capo agli attori nazionali (Manners e Whitman 2000; Risse 2001).

In questa sezione considereremo uno a uno i luoghi della trasformazione indicati da Radaelli (identità, strutture, politiche) e i meccanismi dinamici che li attivano (socializzazione, apprendimento, adattamento) e, nonostante l'eccessiva semplificazione che ne consegue, stabiliremo questa connessione badando ai meccanismi che sono tipici, o dominanti, per ciascun luogo di trasformazione. Prima di tutto, però, conviene sottolineare un punto generale: l'ipotesi che la partecipazione stessa al *policy-making* europeo sia in grado di modificare gli attributi di coloro che vi sono coinvolti è foriera di

cruciali conseguenze quanto alla formulazione e implementazione della Pesc/d. La notazione che la Pesc/d rimane un settore a conduzione fondamentale intergovernativa, infatti, non impedirebbe l'operare di questi meccanismi dinamici poiché gli stati membri devono pur essere presenti nelle sedi istituzionali in cui detengono in modo indiscusso il diritto di veto, e in cui possono esercitarlo per difendere interessi anche esclusivamente nazionali.

In altre parole, nel composito equilibrio istituzionale dell'Ue, la possibilità stessa di tutelare nel modo anche più intransigente gli interessi individuali presuppone la disponibilità a essere attratti nel reticolo istituzionale comune e, quindi, a esporsi ai meccanismi dinamici in questione. Naturalmente, la portata di queste conseguenze sugli stati membri dipende da quanto sono significativi i mutamenti indotti di per sé dalla partecipazione al *policy-making*: il peso empirico di questi effetti, in altre parole, è cruciale nel definirne lo statuto teorico. Per verificare questa intensità conviene allora rivolgersi ai risultati della letteratura.

3.1. L'uropeizzazione dell'identità dei membri

Come abbiamo visto considerando l'approccio della Mlg, la conduzione concreta della Pesc/d porta i rappresentanti dei membri a operare in un contesto interattivo estremamente denso, continuo e durevole che facilita lo sviluppo di particolari attributi delle pratiche decisionali. Lo studio dell'uropeizzazione sottolinea come quegli stessi attributi siano sostenuti dall'operare di due fondamentali meccanismi di trasformazione dell'identità dei membri; e come tali meccanismi siano innescati e possano a loro volta riprodursi a seguito dell'apparire e del consolidarsi di quegli attributi. I meccanismi dominanti che fungono da alimentatori di questo circolo dinamico – e, in un'ottica integrativa, virtuoso – sono la socializzazione e l'apprendimento.

Secondo questa linea di ragionamento, l'immissione nel reticolo istituzionale, procedurale e burocratico della Pesc/d conduce le élite politiche e burocratiche nazionali a sviluppare le competenze tecniche e negoziali che sono funzionali all'azione in quel contesto specifico e, dunque, innesca un meccanismo di apprendimento in cui i rappresentanti dei membri finiscono per condividere in misura crescente conoscenze, orientamenti e competenze sulle sfide che giungono dall'ambiente internazionale, sulle rispettive posizioni nazionali e sulle politiche con cui elaborare le seconde per rispondere alle prime. Allo stesso tempo, la durevole e intensa comunicazione fra quelle élite facilita la formazione dei valori, regole e pratiche condivise che permettono un più fluido operare di quelle sedi decidenti, finendo così per il diffondersi e per l'essere interiorizzati da coloro che vi sono coinvolti (Manners e Whitman 2000).

Da questo punto di vista, allora, la Pesc/d può essere paragonata a un sistema comunicativo che crea, diffonde e sedimenta significati condivisi sulla cui base i rappresentanti dei membri ridefiniscono il modo in cui concepiscono il loro rapporto con l'ambiente internazionale: quest'ultimo non risulta essere uno sfondo di rischi e opportunità individuali cui potere rispondere meglio (o peggio) cooperando con gli altri paesi dell'Ue; ma diviene l'orizzonte cui ci si confronta partendo da un'identità comune (Green Cowles e Risse 2001; Hyde-Price 2004; Sedelmeier 2004; Sjursen 2004).

Così, per esempio, il funzionamento dei processi decisionali dell'Ue avrebbe portato in essere e diffuso un comune insieme di norme di riferimento e obiettivi legittimi nella conduzione della politica estera comune ma anche nazionale, configurando un vero e

proprio cuore normativo dell'identità internazionale europea: Manners lo individua nelle norme chiave di pace, libertà democrazia, stato di diritto e diritti umani (2002); Karen Smith negli obiettivi della promozione dei diritti umani e della democrazia, nella prevenzione dei conflitti violenti e nello sviluppo della cooperazione regionale (2001). Ancora, la definizione di un'identità collettiva, con le relative norme e finalità, si sarebbe affiancata a quella nazionale (Manners e Whitman 2000; Trondal 2002; Trondal e Veggeland 2003) e avrebbe canalizzato l'interazione dell'Ue, ma anche dei suoi membri, verso alcuni specifici paesi e regioni del sistema internazionale, come il Sud Africa, il Mediterraneo e l'Europa dell'est (Nuttal 1992; Pace 2004; Sedelmeier 2000; Schimmelfennig 2001; M. Smith 2004b). Infine, anche elementi cruciali come la postura strategica nazionale sarebbero stati influenzati dalla rappresentazione collettiva anziché nazionale del rapporto con il sistema internazionale: Irondele, per esempio, sostiene che questo tipo di europeizzazione ha contribuito a ridefinire la concezione della sicurezza in Francia, trasformandola da santuario della difesa nucleare nazionale in spazio di sviluppo delle capacità multilaterali comuni (2003).

3.2. L'europeizzazione delle strutture e procedure decisionali dei membri

Il meccanismo dominante che trasforma in modo diretto le strutture e procedure decisionali dei membri è quello dell'adattamento. Alla base dell'operare del meccanismo di adattamento vi è ancora un'esigenza di tipo funzionale: l'immissione dei membri nel reticolo istituzionale e procedurale della Pesc/d comporta diverse sfide sul piano strutturale e organizzativo, poiché i membri devono revisionare le proprie agenzie decisionali così da potere dialogare nel migliore modo possibile con gli organi dell'Ue e con gli altri membri, da un lato; ed essere in grado di ricoprire i ruoli istituzionali da cui si esercitano le responsabilità comuni, dall'altro lato (Ekengren e Sundelius 2004; Smith 2000).

Volendo schematizzare un settore di studi articolato, possiamo individuare due dimensioni molto generali nell'europeizzazione delle strutture politiche e decisionali domestiche: l'accrescimento istituzionale e la redistribuzione di poteri e competenze da alcune agenzie nazionali ad altre, ora associata a tendenze di centralizzazione ora di decentralizzazione del potere entro i membri. Consideriamole qui specificandone la connessione con gli imperativi funzionali cui dovrebbero rispondere.

Prima di tutto, si è sottolineato, la necessità di fare fronte all'accresciuto confronto con gli altri membri e di partecipare ai vari organi decisionali e di servizio della Cpe, prima, e della Pesc/d poi, ha portato sia all'espansione dei servizi diplomatici nazionali, con l'aumento del numero delle missioni diplomatiche e del loro staff, sia alla creazione di nuovi uffici nazionali. E ciò in particolare per i membri più piccoli. Così, per esempio, il Dipartimento degli Affari esteri irlandese "doubled in size between 1967 and 1977" (Smith 2000, 623; cfr. anche Keatinge 1983); e "the Political Division in Ireland's Department of Foreign Affairs was created primarily in response to the demands of EPC. This division grew from only four officials responsible for all political questions in 1967 to twenty-one officials by the early 1980s" (Smith 2000, 623). Similmente, la Spagna ha creato il Segretariato generale per la politica estera così da rendersi istituzionalmente compatibile con i meccanismi della Cpe (Barbé 1996); mentre in Italia l'implementazione del Trattato di Amsterdam è andata di pari passo con l'istituzione di "un ufficio per la Pesc, diretto dal corrispondente europeo", nell'ambito della neonata direzione generale

per l'integrazione europea, con "l'introduzione [nel ministero degli Affari esteri] delle direzioni geografiche accanto a quelle tematiche", e con la "creazione dell'unità di analisi e di programmazione all'interno dell'ufficio del segretario generale, con il compito di monitorare la situazione internazionale e proporre strategie a medio e lungo termine" (Rosa 2003: 226).

Ma, come si diceva, questa tendenza all'accrescimento istituzionale non è stata neutra quanto alla ripartizione dei poteri e delle competenze fra le diverse agenzie domestiche: al contrario, le pressioni funzionali indotte dalla partecipazione alla Cpe/Pesc/d hanno finito con il rafforzare il ruolo di alcuni organi nazionali rispetto ad altri. Prima di tutto, i ministeri degli Affari esteri hanno visto aumentare il loro peso relativo entro il quadro istituzionale domestico, a seguito delle necessità di partecipare con efficacia al Consiglio dei ministri e di mantenere, fra le politiche trattate dai vari dipartimenti economici e politici nazionali, la compattezza sufficiente a garantire una postura nazionale uniforme rispetto all'Ue (Smith 2000).

Inoltre, gli organi tecnici che dialogano con i propri ministeri degli Affari esteri o con le controparti europee hanno visto aumentare il proprio ruolo (Smith 2000). Irondelle, per esempio, sottolinea che nel caso francese, "European co-operation in the armaments sector reinforced the position of the General Armament Delegation (GAD) with regard to the three armed forces staffs ... Europe contributed to giving the Strategic Affairs Delegation (SAD) a pivotal role and a central influence in military policy owing to its relationship with the Foreign Ministry and the European partners. The SAD and the Joint Chief of Staff (EMA) managed to play the role of policy brokers within the Defence Ministry to accommodate diverging points of view on European issues" (2003: 220).

Ancora, anche istituzioni nazionali non direttamente coinvolte nella politica estera, di sicurezza e difesa, come i ministeri del Tesoro, hanno visto aumentare la loro voce in questi settori decisionali, a seguito della necessità di coordinare le esigenze di spesa in questi settori con i vincoli macro-economici derivanti dall'integrazione economica e monetaria dell'Ue. Di conseguenza, questo tipo di europeizzazione non avrebbe cambiato solo il potere relativo delle diverse agenzie domestiche dedicate alle politiche di sicurezza; ma anche quello delle principali agenzie dedicate a politiche diverse, aumentandone il ruolo nelle questioni militari.

Nel complesso, la concentrazione del potere decisionale a favore degli organi che dialogano con Bruxelles e le altre capitali nazionali può essere interpretata come una risposta di governi che vogliono evitare di essere smembrati dalla settorializzazione delle politiche comuni in un contesto decisionale denso e con un'agenda dai tempi imposti dall'esterno. Ma proprio quest'ultimo fattore – l'europeizzazione del tempo – sembra avere favorito effetti opposti nella revisione delle strutture e procedure dei membri.

Come ci dicono Ekengren e Sundelius, uno dei tratti fondamentali che incide sull'aggiustamento delle strutture e procedure decisionali domestiche risiede nel fatto che lo "space is replaced by pace as a major determinant of outcomes" (2004: 120; cfr. anche Ekengren 2002). Se a ciò si aggiunge che la politica estera di ogni comunità politica è tipicamente condizionata dai tempi dell'ambiente in cui questa agisce, dato che l'agenda è spesso dettata da eventi e crisi imprevedibili in quanto non derivanti da dinamiche interne a quella comunità (Hill 2003), allora si può ipotizzare che l'europeizzazione del tempo decisionale domestico abbia in ipotesi un forte impatto. La ricerca empirica sembra confermare questa ipotesi, derivando dalle costrizioni temporali europee rilevanti effetti di decentralizzazione rispetto al *policy-making* nazionale.

La ricerca di Ekengren (2004) sul caso svedese – confermata del resto da quella di Blair sul caso inglese (1998, 2002) – ci dice che “EU time constraints means that there is less time for individual departments, groups and officials to be instructed by higher level authorities which may in turn, lead to more decentralised decision-making” (116); e che “[a] contrasting consequence of high-speed European processes is that national political actors are forced to act more independently of the centre and on mandates defined in advance. Pressures to respond quickly thus create decentralisation and informalisation of administration” (118), al punto che diventa difficile “to ensure the logical sequence of agreeing a national position internally and then presenting that agreed position to the outside world. In the EU, this national sequence, if not actually disappearing, is seriously squeezed by narrow time slots generated by external demands for speedy action” (119).

3.3. L'europizzazione delle politiche dei membri

Il meccanismo dell'adattamento sembra anche essere il fattore dinamico che domina l'europizzazione delle politiche nazionali, secondo cui gli stati membri aggiusterebbero le proprie politiche esterne, coordinandole reciprocamente o rendendole conformi a standard decisi in comune¹⁰, al fine di assicurarsi la partecipazione alla Pesc/d o di aumentarne l'efficacia. Naturalmente, il fenomeno dell'europizzazione delle politiche è strettamente connesso a convenienze di tipo utilitaristico, dal momento che la *membership* produce vantaggi attesi alla luce dei quali i membri sono disponibili a cambiare le proprie politiche; così come una Pesc/d più efficiente ed efficace e, quindi, un'Ue più influente nel sistema internazionale, producono maggiori vantaggi attesi di cui potranno godere i singoli membri. Ma, a differenza di altre forme di convergenza, ciò che sembra di rilievo qui è che le decisioni e i comportamenti a livello nazionale non sarebbero tenuti in base alle aspettative di guadagni derivanti dalle conseguenze della cooperazione finalizzata al perseguimento di particolari obiettivi di politica estera quanto, piuttosto, dalle aspettative di guadagni derivanti dal potere rimanere immessi nel reticolo cooperativo stesso della Pesc/d.

Se si condivide questa impostazione di ciò che distingue l'europizzazione dalle altre forme di aggiustamento delle politiche, si può forse distinguere in modo più chiaro fra forme di convergenza che rischiano di essere sovrapposte nell'analisi e valutare in modo più nitido i risultati della ricerca empirica. Badando a questi ultimi, allora, e concentrandoci sul settore della difesa – il più gelosamente custodito dagli stati membri e, quindi, il meno permeabile al fenomeno in oggetto, va rilevato che il peso dell'europizzazione delle politiche è decisamente dibattuto: pure in riferimento allo stesso periodo, infatti, troviamo conclusioni nettamente divergenti,

Così, Irondelle sostiene che le riforme militari intraprese fra il 1991 e il 1996 dalla Francia hanno trovato nell'europizzazione il loro motore principale: “Europeanization not only affected the conceptual dimension of military policy, it also affected the actors and the instruments by determining concrete decisions in terms of budget allocation and choice of weapons system” (2003: 217); come quelle di prendere parte a formazioni militari multinazionali, professionalizzare le proprie forze armate e sviluppare dei sistemi d'arma compatibili con i programmi europei, come gli elicotteri Tiger e NH90,

¹⁰ Fra questi rientrano, per esempio, gli obiettivi di spesa e di approvvigionamento indicati nelle periodiche Commitment Capabilities Conferences, in cui i paesi europei coordinano i propri investimenti nel settore militare.

nonostante le strettezze di budget colpissero negli stessi anni importanti programmi nazionali, come l'aereo Rafale. Al contrario, concludendo una ricerca comparativa centrata sostanzialmente sullo stesso spettro temporale, Freedman e Menon sostengono che "[w]hilst the rhetoric of national defence may be becoming increasingly anachronistic in the West European context, it is noticeable that the EU itself has exercised little or no direct impact over shifts in national defence policy" (1997: 156). Così, nonostante alcuni effetti indiretti come l'influenza delle politiche comuni in altri settori (soprattutto quelle monetarie), la crescente commistione fra le politiche industriali e la maggiore propensione alla cooperazione conseguente dall'integrazione nel suo complesso, questi autori giungono a concludere che "perhaps the clearest simple finding to emerge from the preceding discussion is the relative unimportance of the Union as a constraint on state autonomy as compared to other factors" (1997: 157).

Forse queste incertezze esplicative riguardano il solo settore della difesa ma non la politica estera e di sicurezza in generale; o forse si può sostenere che le maggiori innovazioni in tutti questi settori siano avvenute in anni troppo recenti perché la ricerca empirica ne renda conto appieno. Lo sviluppo dell'integrazione europea nel settore militare, infatti, ha conosciuto i suoi passi significativi proprio a partire dalla fine degli anni '90 e molti di essi potrebbero rientrare nella fattispecie dell'europeizzazione delle politiche così come è stata qui concettualizzata (cfr. Box n. 3).

Box n. 3. Le risorse della Pesc/d

Le risorse che l'Ue può mettere al servizio della Pesc/d sono di vario tipo: l'influenza politica ed economica che essa può fare valere, se giunge a posizioni comuni, verso attori terzi o presso le istituzioni internazionali; la condizionalità del suo allargamento; le vere e proprie strutture che derivano da contributi volontari dei membri e con cui essa può svolgere specifiche operazioni militari e civili che, per quanto limitate sul piano qualitativo e quantitativo, non vanno trascurate. Fra quelle militari vanno segnalate la Forza di reazione rapida, un corpo per intervenire nelle crisi internazionali di 60.000 uomini e delle relative forze aerea e navale di supporto, schierabile nell'arco di due mesi e in grado di rimanere nel teatro di crisi per almeno un anno; il centro satellitare di Torrejon, in Spagna, per la raccolta, interpretazione e disseminazione dei dati; e altre forze in via di costituzione dal 2004, anch'esse dedicate a intervenire attivamente nelle crisi, come i Gruppi di combattimento anglo-franco-tedeschi, le Unità anfibia ispano-italo-portoghesi, o le unità paramilitari della Gendarmeria europea, formata a partire da unità di Francia, Italia, Portogallo e Spagna. Fra quelle civili, va ricordato il Dispositivo di reazione rapida che, sotto la responsabilità della Commissione, è deputato a svolgere compiti di ristabilimento dell'ordine pubblico e di assistenza umanitaria, giuridica e amministrativa nelle zone di crisi, potendo contare a questo fine di 5.000 poliziotti, di cui 1.000 schierabili in 30 giorni.

4. Conclusioni

Questo paper ha affrontato il tema del modo in cui l'Ue decide e implementa la sua politica estera, di sicurezza e difesa distinguendo fra due interrogativi di fondo diversi, per quanto strettamente correlati sul piano empirico: in primo luogo, il problema di individuare quali sono gli attributi fondamentali del *policy-making* esterno dell'Ue; in secondo luogo, il problema di individuare quali conseguenze discendano dal funzionamento di un siffatto *policy-making* per gli attori che vi sono coinvolti, a

cominciare dai membri stessi dell'Ue. Il fuoco su queste due direttrici analitiche ha prodotto una struttura argomentativa divisa in tre parti.

Nella prima parte, il paper ha sottolineato per quali ragioni il modello stato-centrico, con cui si è tradizionalmente studiata la politica estera degli stati, non sembra utilizzabile per inquadrare l'analisi del *policy-making* esterno dell'Ue: le sue assunzioni non sembrano adeguate alle peculiarità dell'Ue come soggetto decidente, dal momento che essa è una comunità politica policentrica dai confini non binari e dalle decisioni costitutivamente e proceduralmente plurime.

Nella seconda parte, il paper ha presentato i tentativi di formulare un quadro interpretativo calibrato sulle peculiarità stesse dell'Ue, soffermandosi sull'analisi di impronta sistemica della Pesc e sull'approccio della *multi-level governance*. La prima è stata considerata acerba in riferimento alla sua ambizione di offrire un inquadramento teorico complessivo delle interazioni che convergono a forgiare la Pesc/d, dal momento che essa non sembra informata da una logica esplicativa adeguata al modello teorico di riferimento. Di conseguenza, la seconda sembra proporsi come la più fruttuosa via finora battuta in letteratura nell'analisi dei tratti specifici della politica esterna dell'Ue, alla cui spiegazione contribuisce sottolineando la distanza che separa la lettera delle procedure decisionali formali dalla pratica concreta del *policy-making* esterno: una distanza che si rivela nel fenomeno della *cross-pillarization*, nel crescente ruolo degli organi comunitari nella Pesc e nella crescente "comunitarizzazione" degli organi intergovernativi, così come nell'impatto rilevante dei conflitti inter-organizzativi nel funzionamento degli organi decisionali dell'Ue.

Nella terza parte, il paper si è soffermato sul modo in cui le peculiarità del *policy-making* esterno dell'Ue influenzano gli attori statali che vi prendono parte e, cioè, ha considerato il tema dell'europeizzazione del *policy-making* esterno dei paesi membri: quel processo che, agendo tramite i fondamentali meccanismi dell'apprendimento, della socializzazione e dell'adattamento dei membri, produce un isomorfismo cognitivo, valoriale e comportamentale che sarebbe allo stesso tempo causa ed effetto della trasformazione in senso europeo delle identità, delle strutture e dei comportamenti nazionali. A seguito dell'operare di questi meccanismi, all'identità dei membri si è affiancata un'identità comune, con i suoi valori, norme e obiettivi di riferimento; le loro strutture politiche e decisionali hanno conosciuto un riorientamento delle competenze, improntate alla concentrazione del potere decisionale degli organi nazionali di collegamento con l'Ue, da un lato; ma anche al decentramento decisionale in capo ai rappresentanti nazionali nell'Ue, dall'altro; le loro politiche si sono adattate a quelle comuni così da garantire ai membri la possibilità di mantenere nel tempo la *membership* nella Pesc/d e la vitalità di quest'ultima.

Naturalmente, l'insieme di questi risultati non deve far dimenticare che gli stati membri e gli organi intergovernativi rimangono saldamente al centro dei processi con cui si formula, decide e implementa la politica esterna dell'Ue e, tuttavia, ci dice che questi processi decisionali sono peculiari non solo – come era prevedibile – rispetto al modello tradizionale stato-centrico, ma anche rispetto al modello formale stipulato nella lettera degli accordi fra i membri. Questa peculiarità sta forse alla base della difficoltà di renderne ragione tramite un inquadramento teorico generale e motiva la maggiore utilità degli approcci che si concentrano su fenomeni settoriali o frammenti della catena decisionale. L'approccio della Mlg, infatti, non ambisce a produrre una teoria complessiva del *policy-making* europeo, nel senso che esso sembra proporsi più come una prospettiva teorica che come un modello teorico e, dunque, suggerisce di selezionare certi

oggetti circostanziati di ricerca e di privilegiare certe variabili esplicative, piuttosto che un modello che esprime in forma astratta e causale i rapporti fra tutte le variabili teoricamente cruciali per spiegare la Pesc/d.

Richardson sostiene che “[a]t this relatively early stage in the development of the EU policy process is difficult to formulate reliable descriptions – let alone theoretical models – which will capture more than a few aspects of the policy process as a whole” (1996b: 4). Di conseguenza, la migliore strategia di ricerca su questo oggetto risulta essere quella in cui “[d]ifferent models of analysis may be useful at different levels within the EU and at different stages of the policy process. ... For example, the epistemic communities approach might be particularly useful in understanding ... [agenda setting], the policy community/network model for ... [policy formulation], institutional analysis for ... [policy decision], and inter-organisational/behaviour and implementation analysis for ... [policy implementation]” (1996b: 5). Su ciascuna di queste fasi decisionali, dunque, una maggiore ricerca empirica sarà decisiva nel migliorare la nostra comprensione del *policy-making* europeo nel suo complesso.

La peculiarità del *policy-making* esterno dell'Ue, inoltre, produce significativi – per quanto non sempre indiscussi – effetti trasformativi sui membri dell'Ue, innescando così un ulteriore elemento dinamico in processi decisionali che appaiono di per sé particolarmente permeabili e flessibili nel loro svolgimento. Da questo punto di vista, è forse possibile individuare alcuni punti generali che potrebbero suggerire utili interrogativi alla ricerca.

Quanto al tema della trasformazione dell'identità dei membri o, meglio, della sovrapposizione di un'identità comune a quella nazionale, la ricerca potrebbe trarre giovamento dal considerare altre forme di identità che possono intersecarsi con quella europea: è questo il tema delle “relazioni speciali” che legano una porzione dei membri dell'Ue in modo più stretto, come i paesi del Benelux nella Cee, il “motore” franco-tedesco; o che legano alcuni membri dell'Ue a paesi non membri, come la relazione fra Gran Bretagna e Usa. Ora, ci si può chiedere, in che modo questi ulteriori luoghi di identificazione influenzano la politica estera di quei paesi e quella comune? Se le “relazioni speciali” aggiungono complessità alle identità multiple dei membri, come pesare i rapporti fra le molteplici identità? Vi sono condizioni a cui le “relazioni speciali” ampliano gli effetti dell'europeizzazione e altre a cui li elidono?

Quanto alla trasformazione delle strutture e procedure nazionali, se si considera che la ricerca empirica segnala come essa abbia assunto, in un certo grado, tratti diversi nei diversi membri, a seguito del filtro esercitato dalle organizzazioni politiche e burocratiche nazionali – che risulterebbero perciò un vero e proprio confine binario che separa i membri fra di loro e dall'Ue nel suo complesso¹¹, si può giungere a considerare rilevante il problema del grado di omogeneità delle trasformazioni indotte dalla partecipazione al *policy-making* comune. In altre parole, assumendo che vi è differenza fra gli aggiustamenti strutturali e procedurali con cui i membri si adattano al loro ambiente esterno, ciascuno secondo le sue proprie caratteristiche, e gli aggiustamenti che sono sufficientemente omogenei nei diversi membri da giustificare l'impiego della nozione di europeizzazione; quale è il grado di isomorfismo strutturale che separa il mero adattamento all'ambiente

¹¹ Wright, per esempio, sostiene che “[i]n spite of some emulation and convergence the nature of domestic co-ordination of European affairs varies widely across the member states” (1996: 154) e Smith ricorda come “France has preferred to develop political co-operation institutions in harmony with its own highly entrenched presidential dominant-system, Germany has seen more disputes over the division of labor for EPC/EC affairs, and of course it is somewhat constrained by the independent *Länder* Similarly, Italy did not undergo structural changes, but saw some changes in its working methods” (2000: 621).

esterno dall'europeizzazione? In questo "calcolo", le diverse dimensioni dell'europeizzazione delle strutture decisionali dei membri hanno pesi diversi?

Infine, venendo al tema della trasformazione delle politiche esterne, la ricerca potrebbe forse approfondire il nesso fra gli effetti che derivano dall'operare stesso dell'Ue e gli effetti che derivano dalle dinamiche del sistema internazionale nel suo complesso. Lo stesso Irondelle, commentando le riforme militari adottate dalla Francia negli anni '90 cui si è già fatto cenno, specifica che esse rispondevano sia all'esigenza di adattarsi alla cornice comune sia agli imperativi strategici dettati del sistema internazionale, rispetto al quale la cornice comune offriva soluzioni più vantaggiose rispetto a quella nazionale. Ma, allora, un punto di riflessione per la ricerca futura potrebbe risiedere nel pesare queste diverse determinanti della trasformazione della politica nazionale e valutare a quali condizioni l'europeizzazione delle politiche nazionali è una modalità di adattamento dei paesi membri e dell'Ue all'ambiente internazionale, più che una modalità di adattamento dei paesi membri al loro ambiente europeo.

Forse, chiarendo queste condizioni, potrebbe essere possibile anche comparare le trasformazioni delle politiche che, reagendo ai medesimi incentivi del sistema internazionale, fanno capo all'europeizzazione e quelle che fanno invece capo ad altre forme di internazionalizzazione, come quelle che avvengono entro la Nato o l'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza europea. Al riguardo, naturalmente, va osservato che il nesso con il sistema internazionale è rilevante anche per illuminare il ruolo dell'Ue come attore internazionale, poiché questo potrebbe essere utilmente valutato alla luce delle interazioni che essa intrattiene con gli altri protagonisti del sistema internazionale, statali o meno che siano, così come delle sfide che questo le pone e, di conseguenza, degli scopi che essa vuole perseguirvi (cfr. Box n. 4).

Box n. 4. Gli scopi della Pesc

Gli obiettivi fondamentali che l'Ue vuole perseguire con la Pesc/d sono la promozione della cooperazione regionale, la tutela e diffusione dei valori e delle istituzioni democratiche, dello stato di diritto e del buon governo, la risoluzione pacifica dei conflitti e la gestione delle situazioni di crisi. Secondo la Concezione strategica approvata nel 2003, l'approccio globale alla sicurezza dell'Ue poggia su due concetti fondanti: il *coinvolgimento preventivo* nelle zone a rischio, così da scongiurare l'esplosione dei conflitti; e il *multilateralismo efficace*, così da dare risposte ai problemi internazionali nella cornice di legittimità offerta dalle organizzazioni internazionali, l'Onu prima fra tutte.

Al fine di perseguire questi obiettivi fondamentali, l'Ue si dichiara pronta a lottare contro la criminalità organizzata, la proliferazione di armi di distruzione di massa, il terrorismo internazionale, i fenomeni migratori incontrollati e clandestini e i rischi ambientali. Inoltre, l'Ue è pronta a svolgere, oltre che missioni di stabilizzazione post-conflitto, anche le missioni di Petersberg (missioni operative che abbiano compiti umanitari e di soccorso, di mantenimento della pace e compiti assegnati a forze combattenti nella gestione delle crisi, includendovi quelli per il ristabilimento della pace), e ciò in particolare nelle aree dichiarate di importante interesse comune: l'Europa centro-orientale, il Mediterraneo e il Medio Oriente.

Bibliografia

- Allen, D. e Smith, M.,
1990 "Western Europe's presence in the contemporary international arena", in *Review of International Studies*, 16, 3, pp. 19-39.
- Barbé, E.,
1996 "Spain: the uses of foreign policy cooperation", in C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, pp. 108-129.
- Blair, A.,
1998 "UK policy co-ordination during the 1990-91 intergovernmental conference", in *Diplomacy and Statecraft*, 9, 2, pp. 160-183.
- 2002 "Adapting to Europe", in *Journal of European Public Policy*, 9, 5, pp. 841-856.
- Caporaso, J. e Jupille, J.,
1998 "States, Agency, and Rules: The EU in Global Environmental Politics", in Rhodes e Mazey (1998), pp. 213-231.
- Carlsnaes, W.
2003 "Foreign Policy", in Carlsnaes, Risse e Simmons (2003), pp. 331-349.
- Carlsnaes, W., Risse, T. e B.A. Simmons,
2003 (eds.), *Handbook of International Relations*, London, Sage.
- Carlsnaes, W., Sjursen, H. e White, B.,
2004 (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage.
- Christiansen, T., Petite, F. e Tonra, B.,
2000 "Fuzzy Politics around fuzzy borders: the European Union's near abroad", in *Cooperation and Conflict*, 35, 4, pp. 389-415.
- Clarke, M. e White, B.,
1989 *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot, Edward Elgar.
- Cram, L.,
1997 *Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*, London, Routledge.
- Den Boer, M., Monar, J.,
2002 "Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", in *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 11-28.
- Doyle, M. e Ikenberry, J.,
1997 (eds.), *New Directions in International Relations Theory*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Ekengren, M.,
2002 *The Time of European Governance*, Manchester, Manchester University Press.
- 2004 "National Foreign Policy Co-ordination: The Swedish EU Presidency", in Carlsnaes, Sjursen, e White (2004), pp. 211-226.
- Ekengren, M., Sundelius, B.,
2004 "National Foreign Policy Co-ordination", in Carlsnaes, Sjursen, e White (2004), pp. 110-122.
- Elgström, O., Smith, M.,
2000 "Introduction: Negotiation and policy-making in the European Union – processes, system and order", in *Journal of European Public Policy*, 7, 5, pp. 673-683.
- Freedman, L., Menon, A.,

- 1997 "Conclusion: defence, states and integration", in Howorth e Menon (1997), pp. 155-172.
- Ginsberg, R.H.,
2001 *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Green Cowles, M. e Risse, T.
2001 "Transforming Europe: Conclusions", in Risse, Caporaso e Green Cowles e Risse (2001), pp. 217-237.
- Grieco, J.M.,
1997 "Realist International Theory and the Study of World Politics", in Doyle e Ikenberry (1997), pp. 163-201.
- Hayes-Renshaw, F., Wallace, H.,
1995 "Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers", in *Journal of European Public Policy*, 2, 4, pp. 559-582.
1997 *The Council of Ministers*, London, MacMillan.
- Hermann, M.G.,
2001 "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", in J.D. Hagan e M.G. Hermann (eds.), *Leaders, Groups, and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policy Making*, Oxford, Blackwell.
- Hill, C.,
1996 (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge.
2003 *The Changing Politics of Foreign Policy*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Howorth, J. e Menon, A.,
1997 (eds.), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge.
- Hyde-Price, A.,
2004 "Interests, institutions and identities in the study of European foreign policy", in B. Tonra e T. Christiansen (a cura di), *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester, Manchester University Press, pp. 99-113.
- Irondelle, B.,
2003 "Europeanization without the European Union? French military reforms 1991-96", in *Journal of European Public Policy*, 10, 2, pp. 208-226.
- Keatinge, P.,
1983 "Ireland neutrality inside EPC", in C. Hill (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin.
- Kohler-Khoch, B.,
1997 "Organized interests in European integration: the evolution of a new type of governance?", in Wallace e Young (1997).
- Lister, M.,
1997 *The European Union and the South*, London, Routledge.
- Lewis, J.,
1998 "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directives", in *Journal of Common Market Studies*, 36, 4, pp. 479-504.
2000 "The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure", in *Journal of European Public Policy*, 7, 2, pp. 261-289.
- Manners, I.,

- 2002 "Normative power Europe: a contradiction in terms?", in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, pp. 234-258.
- Manners, I. e Whitman, R.G.,
2000 (eds.), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press.
- Mörth, U.,
2000 "Competing Frames in the European Commission – the case of the defence industry and equipment", in *Journal of European Public Policy*, 7, 2, pp. 173-189.
- Mörth, U., Britz, M.,
2004 "European Integration as Organizing: The Case of Armaments", in *Journal of Common Market Studies*, 42, 5, pp. 957-973.
- Nuttal, S.,
1992 *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press.
- Pace, M.,
2004 "Collective Identity: The Greek Case", in Carlsnaes, Sjursen, White (2004), pp. 227-238.
- Peters, G.,
1996 "Agenda-setting in the European Union", in Richardson (1996a), pp. 61-76.
- Radaelli, C.,
2001 "The domestic impact of European Union public policy: Notes on the concepts, methods, and the challenge of empirical research", in *Politique européenne*, 5, 5, pp. 107-142.
- Rhodes, C. e Mazey, S.,
1998 (eds.), *The State of the European Union*, Boulder, Lynne Rienner.
- Richardson, J.,
1996a (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge.
1996b "Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup", in Richardson (1996), pp. 3-23.
- Risse, T.,
2001 "A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities", in Risse, Green Cowles e Caporaso (2001); pp. 198-216.
- Risse, T., Green Cowles, M. e Caporaso, J.,
2001 (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- Rosa, P.,
2003 "L'europeizzazione della politica estera: tra sovranazionalismo e transgovernativismo", in S. Fabbrini (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2003, pp. 213-242.
- Schimmelfennig, F., Wagner, W.,
2001 "The Community Trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union", in *International Organization*, 55, 1, pp. 47-80.
2004 Preface: External governance in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, 11, 4, pp. 657-660.
- Sedelmeier, U.,

- 2000 "Eastern Enlargement: risk, rationality and role-compliance", in Green Cowles, M. e M. Smith (eds.), *The State of the European Union. Vol. 5, Risk, Reform, Resistance and Revival*, Oxford, Oxford University Press, pp. 164-185.
- 2004 "Collective Identity", in Carlsnaes, Sjursen, e White (2004), pp. 123-140.
- Sjursen, H.,
2004 "Security and Defence", in Carlsnaes, Sjursen, e White (2004), pp. 59-74.
- Smith, K.,
2001 "The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension?", in Light, M. e Smith K. (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 185-203.
- Smith, M.E.,
2000 "Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation", in *Journal of European Public Policy*, 7, 4, pp. 613-631.
- 2003 "The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern framework?", in *Journal of European Public Policy*, 10, 4, pp. 556-575.
- 2004a "Toward a theory of EU foreign policy-making: multilevel governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy", in *Journal of European Public Policy*, 740-758.
- 2004b *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Spiro, H.J.,
1967 *Una valutazione della teoria dei sistemi*, in J. C. Charlesworth (a cura di), *Teorie e metodi in scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 225-238.
- Stetter, S.,
2004 "Cross-pillar politics: functional unity and institutional fragmentation of EU foreign policies", in *Journal of European Public Policy*, 11, 4, pp. 720-739.
- Surel, Y.,
2000 "The role of cognitive and normative frames in policy-making", in *Journal of European Public Policy*, 7, 4, pp. 495-512.
- Trondal, J.,
2002 "Beyond the EU membership-non-membership dichotomy? Supranational identities among national EU decision makers", in *Journal of European Public Policy*, 9, 3, pp. 468-487.
- Trondal, J., Veggeland, F.,
2003 "Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees", in *Journal of European Public Policy*, 10, 1, pp. 59-77.
- Van Schendelen, M.P.C.M.,
1996 "The Council decides: does the Council decide?", in *Journal of Common Market Studies*, 34, 4, pp. 531-548.
- Wallace, H.,
2000 "The institutional setting: Five Variations on a Theme", in Wallace e Wallace (2000), pp. 33-34.
- Wallace, W.,
1971 *Foreign Policy and the Political Process*, London, Macmillan.
2000 (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Wallace, H., Young, A.,
1997 (eds.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press.

- White, B.,
1999 "The European Challenge to Foreign Policy Analysis", in *European Journal of International Relations*, 1, pp. 37-66.
2001 *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave.
2004 "Foreign Policy Analysis and the New Europe", in Carlsnaes, Sjursen e White (2004), pp. 11-32.
- Whitman, R.,
1998 *From Civilian Power to Superpower?*, Basingstoke, Macmillan.
- Wright, V.,
1996 "The national co-ordination of European policy-making: Negotiating the quagmire", in Richardson (1996a), pp. 148-169.
- Young, O.R.,
1968 *Systems of Political Science*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.