

I rapporti tra le capitali nazionali e Bruxelles nella PESC/PESD: tra mandato governativo ed autonomia negoziale

Paper presentato per XXIII Convegno di Scienza Politica
Roma, 17-19 settembre 2009

Nicola Chelotti
Università di Pisa
Nicola_chelotti@yahoo.it

1. Introduzione

Negli ultimi anni gli studi dell'integrazione europea hanno rivolto crescente attenzione all'analisi delle attività del Consiglio dell'Unione Europea (UE); in particolare, lo studio dei comitati e dei gruppi che costituiscono buona parte del processo decisionale dell'UE si è dimostrato un fruttuoso campo di ricerca. Queste analisi si sono per lo più concentrate sul livello di socializzazione registrato in quelle sedi, sul grado di fedeltà mostrato verso i governi nazionali e le istituzioni comunitarie; per mostrare, di solito, l'esistenza (e la concretezza) degli effetti della socializzazione sui funzionari che lavorano nell'UE – effetti che, tuttavia, coesistono con le identità nazionali e con la protezione degli interessi domestici (Quaglia et al. 2008).

Due aree tematiche hanno ricevuto minore copertura da parte di questa letteratura sulla '*committee governance*' e la socializzazione nell'UE. Da una parte, l'attenzione è stata rivolta per lo più al primo pilastro¹ e ai gruppi e comitati in esso inseriti. I costrutti teorici, e gli strumenti metodologici, ampiamente utilizzati nell'ambito delle Comunità Europee, non sono stati applicati all'esame della politica estera e di difesa dell'UE e di quanto avviene all'interno del suo processo decisionale. Intraprendere una simile strada non solo si potrebbe rivelare utile per meglio conoscere la cooperazione politica europea e per rispondere ad una serie di domande, quesiti ed ipotesi sulla sua natura; ma potrebbe fornire elementi importanti in chiave comparata. Il processo decisionale della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che hanno un regime di *governance* assai diverso da quello del primo pilastro funziona secondo modalità così differenti? Distinte regole formali ed informali, contesti istituzionali di altra natura conducono a processi e dinamiche diverse? Inoltre, è ampiamente condiviso nella letteratura sulle attività del Consiglio dell'UE che processi di socializzazione, risultati delle negoziazioni, ruolo degli elementi e degli interessi nazionali, siano persistentemente diseguali all'interno dell'UE e che varino a seconda delle questioni trattate e dei settori di *policy*, così come dei pilastri (Hayes-Renshaw, Wallace 1997: 263).

Dall'altra, pochi sforzi, all'interno di questa letteratura sulla 'comitologia', sono stati dedicati ad indagare i rapporti tra Bruxelles e capitali nazionali, e come le preferenze nazionali vengono formulate. I disegni di ricerca degli studi sulla socializzazione hanno in pochi casi fornito informazioni su questi processi; i dati che abbiamo in merito non sono numerosi e prodotti con metodologie diverse (studi di caso delle Rappresentanze Permanenti, ad esempio) da quelle utilizzate (dati quantitativi derivati da questionari) per lo più dagli studi sui gruppi e comitati dell'UE. Inoltre, la tematica dei rapporti tra i funzionari nazionali che operano nelle sedi decisionali a Bruxelles e i loro colleghi nelle capitali nazionali non sempre è stata esplicitata e problematizzata negli studi dell'Unione Europea.

¹ La 'struttura a tre pilastri' è stata introdotta dal trattato di Maastricht (1992), e consiste delle Comunità Europee; della PESC; e della Giustizia e Affari Interni. Ogni pilastro ha un differente sistema di *governance*.

Il presente paper si inserisce in questo dibattito e in questa letteratura ed intende colmare, parzialmente, le lacune individuate – esplicitando e problematizzando i rapporti tra il livello nazionale e quello europeo per individuare quali siano gli attori coinvolti, e la loro parte, nella formulazione nazionale degli interessi e delle posizioni da discutere e negoziare nelle sedi decisionali del secondo pilastro.

La letteratura sull'integrazione europea, così come quella sulla PESC/PESD, offre due immagini ben distinte del processo decisionale in seno al Consiglio dei Ministri: un'immagine intergovernativa per cui le preferenze nazionali sono definite all'interno del contesto domestico, e poi difese a livello europeo. Il risultato del processo decisionale dell'UE sarà accettato solo se esso si inserisce all'interno del *set* delle preferenze nazionali precedentemente definite. A fronte di tutta una serie di studi che dipingono la PESC/PESD in termini essenzialmente intergovernativi, non sono mancati altre analisi che, facendo leva su intuizioni costruttiviste, hanno evidenziato processi di socializzazione, l'assunzione di identità multiple, un rapporto interattivo tra le capitali nazionali e il centro di Bruxelles e un approccio negoziale volto alla soluzione deliberativa dei problemi.

Utilizzando un *database* originale di 138 casi, queste due prospettive verranno sottoposte a verifica empirica nel corso della presente analisi. Il paper è organizzato in cinque parti. Una prima sezione presenterà come la letteratura della PESC/PESD concettualizza il processo decisionale, e in particolar modo, come vengono concettualizzati la formazione delle posizioni nazionali e i rapporti tra il livello domestico e quello europeo. Delle aspettative/ipotesi dei due approcci saranno ricavate ed evidenziate. Un secondo paragrafo presenterà il *dataset* originato dalla ricerca. Successivamente, verranno presentati i dati sulle caratteristiche e sui rapporti tra i due livelli nell'ambito della creazione delle posizioni nazionali, attraverso i quali le aspettative/ipotesi verranno vagliate. Una quarta parte introduce alcune variabili esplicative, esplorative, per spiegare la differenza nella gestione dei rapporti tra i ministeri domestici e i rappresentanti nazionali nelle sedi della politica estera europea – ed in particolare l'autonomia che questi ultimi godono nell'esercizio delle proprie funzioni. Infine, un paragrafo conclusivo riepilogherà i risultati dell'analisi, e discuterà da un lato la rilevanza degli stessi per lo studio dell'UE (e della socializzazione e dell'europeizzazione), e dall'altro accennerà alle implicazioni normative dei risultati ottenuti.

2. Rapporti tra Bruxelles e Capitali Nazionali: Tra Intergovernmentalismo e Sovranazionalismo

La PESC, insieme alla sua componente di 'gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti', la PESD ha ricevuto notevole attenzione, negli ultimi decenni, da parte di studiosi e commentatori. Quasi ogni aspetto della PESC/PESD è stato studiato ed analizzato: il suo ruolo internazionale così come i suoi

processi e le sue strutture interni; i legami tra la PESC e le politiche estere degli stati membri così come i problemi di coordinazione (*'consistency'*) con le *'relazioni esterne'*, appartenenti al primo pilastro dell'UE; i suoi aspetti economici così come la sua emergente dimensione militare; la sua dimensione *'civile'* e la questione dei diritti umani così come la valutazione delle sue attività e prestazioni nei Balcani, con Russia e Stati Uniti, e nell'area del Mediterraneo. E la lista potrebbe continuare a lungo.

All'interno di questa crescente letteratura scorre però una chiara linea divisoria, che riguarda la natura stessa della PESC/PESD e del suo processo decisionale; e che si riferisce a quale tipo di regime internazionale la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza tra gli stati europei sia ascrivibile. Si possono infatti distinguere due ampi gruppi, a stento comunicanti tra di loro, di cui fanno parte studiosi e partecipanti stessi al *decision-making* della PESC/PESD, che comprendono concezioni e punti di vista sulla politica estera e di sicurezza dell'UE assai diverse. Come viene fatta la politica estera e di difesa all'interno dell'UE? Quali sono gli attori principali, e in base a quali logiche prendono le decisioni? Nel rispondere a questi quesiti, il primo gruppo (*'intergovernamentalisti'*) mette in risalto la natura strettamente intergovernativa della PESC/PESD: gli stati sono gli attori che, sulla base dei rispettivi interessi nazionali, ne controllano rigorosamente il processo decisionale e i provvedimenti. In questo modo la possibilità di una efficace ed incisiva politica estera è, per l'UE, preclusa, dato che le decisioni saranno spesso il risultato di compromessi, al ribasso, tra i vari stati membri. La politica estera di difesa in Europa rimane, nelle parole di uno studioso, *'l'ultimo grande bastione della sovranità statale'* (Soetendorp 1999: 1).

Il secondo (che potremmo, sebbene non proprio correttamente², chiamare *'sovranaZIONalisti'*), attingendo da contributi costruttivisti, è giunto a contestare questo quadro, e a rilevare che all'interno della PESC/PESD una certa socializzazione tra i funzionari nazionali che partecipano al *decision-making* avviene: un *'esprit de corps'* si sarebbe formato nei vari gruppi a cui essi partecipano. Questo influisce anche sulle loro negoziazioni, e decisioni, improntate ad un spirito collaborativo ed influenzate da identità ed interessi comuni, europei piuttosto che nazionali.

I vari contribuiti che studiano la PESC/PESD assumono, più o meno apertamente, una di queste due prospettive. Tuttavia, domande su come si svolge il processo decisionale all'interno del secondo pilastro dell'UE solo in rari casi (K.E. Smith 2004: cap. 1, M.E. Smith 1998, 2004a, Wagner 2003) costituiscono l'oggetto specifico delle analisi, o vengono trattati esplicitamente; esse sono, invece, per lo più poste ed affrontate indirettamente. Nel prosieguo di questo paragrafo ci si chiederà proprio come i vari autori concepiscano il *decision-making* dell'UE in materia di politica estera e di difesa – evidenziando, ed esplicitando in particolare, quali sono, secondo le due prospettive (intergovernativa versus sovranazionale), gli attori che formulano la politica nazionale e i relativi rapporti di forza tra i funzionari che operano a livello nazionale e quelli che lavorano a Bruxelles.

² Cfr. *infra*, capitolo 2.2

2.1 Il processo decisionale della PESC/PESD: la prospettiva intergovernativa

La maggior parte degli osservatori e degli studiosi ha interpretato, più implicitamente che esplicitamente, la PESC/PESD secondo nozioni intergovernative e razionaliste (Glarbo 1999: 634-635; Sjursen 2003: 36; Wagner 2000: 21). E' molto comune, infatti, considerare la PESC come uno strumento per promuovere interessi degli stati membri (Hill 1983, 1996; Allen 1996; Hoffmann 1966, 2000); oppure valutarne l'azione, e la *performance*, in politica estera per poi rilevarne il fallimento della diplomazia e l'Euro-paralisi (Zielonka 1998. Cfr. anche Gordon 1998; Eliassen 1998; Gnesotto 1998).

La letteratura intergovernativa non è, ovviamente, un insieme di proposizioni uniche ed esclusive, ma presenta diverse varianti al suo interno. Tuttavia, la struttura, lo scheletro delle argomentazioni risulta assai simile in tutte le sue versioni.

Gli stati, elementi chiave della PESC/PESD, sono attori razionali che perseguono fini egoistici, ed assumono nelle sedi internazionali un atteggiamento strumentale, basato su un calcolo di costi e benefici. Il processo decisionale del secondo pilastro dell'UE può essere efficacemente descritto come un processo a due stadi (*'two-stage process'*). Gli stati definiscono le proprie preferenze (interessi) prima di entrare in contatto con gli altri stati membri; successivamente, a livello PESC, essi discutono, contrattano, si scontrano per ottenere accordi favorevoli a loro e conformi ai loro interessi (Moravcsik 1997: 544). In un certo senso la PESC rappresenta un *forum* avanzato in cui i governi, periodicamente e regolarmente, si incontrano per negoziare nuovi contratti che aumentino il loro potere e benessere (Ginsberg 1999: 441-443).

In base a questo modello, i funzionari nazionali che sono coinvolti nel processo decisionale della PESC, siano essi ministri degli Affari esteri, oppure ambasciatori che siedono nel Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), o ancora diplomatici (e militari) che partecipano ai vari PESC/PESD *working groups*, negoziano in quelle sedi per proteggere, e far avanzare gli interessi dei singoli stati, così come definiti (per lo più) nei vari ministeri degli Affari esteri nazionali. La coordinazione nazionale della politica estera è così altamente centralizzata: l'operato dei vari funzionari a Bruxelles rimane in fermo controllo delle burocrazie nazionali (Ekengren, Sundelius 2004: 116-118). I diplomatici nazionali guardano alle attività della PESC/PESD attraverso delle lenti domestiche, e concepiscono il loro ruolo in termini strettamente nazionali. In tutti i consessi della politica estera e di sicurezza europea quindi i punti di vista dei singoli stati membri sono visti come gli elementi dominanti la discussione ed i negoziati (Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 264-266).

In quest'ottica, le istituzioni europee vengono considerate (come l'istituzionalismo della scelta razionale afferma) come strumenti per il perseguimento delle preferenze statali. Le istituzioni riducono i costi di transazione, possono servire per esercitare potere e influenza (dare 'voce-opportunità', nel caso di

piccoli stati); ma lo fanno ad un costo, quello di esercitare costrizioni sull'autonomia delle politiche estere degli stati membri. Gli stati adattano il loro comportamento, utilizzano diverse strategie per massimizzare i propri interessi all'interno delle regole poste dalle istituzioni della PESC/PESD.

Quello che emerge dallo schema del *two-stage process* è che, quindi, le preferenze che gli stati membri portano nel processo decisionale della PESC/PESD vengono dapprima formulate a livello nazionale e poi difese, in un secondo, distinto, momento, a livello europeo. Le posizioni degli stati membri dell'UE vengono definite esogeneamente rispetto al processo politico della PESC. Nel corso delle contrattazioni a livello europeo le strategie dei vari stati possono cambiare, ma solo per (cercare di) ottenere preferenze già definite in precedenza. Gli interessi degli stati membri non mutano nel corso delle interazioni tra funzionari e/o politici a Bruxelles. Sostenere che una certa nazione 'A' ha cambiato le sue preferenze in seguito ad un'azione della nazione 'B' è 'fare cattivo uso' della nozione di 'preferenza' così come è usato da studiosi razionalisti (Moravcsik 1998: 24-25). Poi, a seconda delle varie prospettive adottate, analisi teoriche e empiriche della PESC/PESD divergono circa il contenuto e le modalità di formazione (nazionale) dell'interesse nazionale³.

Dopo la fase della definizione degli interessi nazionali, inizia il vero e proprio processo decisionale della PESC/PESD. Gli stati membri dell'UE procedono a contrattare le proprie preferenze e a difendere le proprie posizioni all'interno delle istituzioni della PESC/PESD, come se fosse una complessa partita di poker (Tonra 2003: 734). La caratteristica chiave dell'assetto istituzionale della PESC/PESD è la disponibilità, da parte degli stati membri, dell'uso del veto, per cui essi possono bloccare (essenzialmente) ogni decisione in ogni momento del processo decisionale della PESC stessa. Il sistema opera quindi, nonostante le modifiche intercorse alla *governance* della PESC/PESD nel corso degli anni,

³ Una lettura neorealista della PESC/PESD suggerisce che gli stati agiscono, sulla scena internazionale, razionalmente per realizzare preferenze fisse, e gerarchicamente ordinate, ispirate da ragioni di sicurezza e potere. L'interesse nazionale è formato oggettivamente, sulla base delle condizioni sistemiche del sistema internazionale e geopolitiche del paese in questione, da parte dei decisori di politica estera nazionale (gli stati sono considerati attori unitari), indipendentemente da pressioni interne e tantomeno da interazioni o riflessi di coordinazione con gli altri stati membri. Secondo l'intergovernamentalismo liberale, l'interesse nazionale non è fisso e stabilito oggettivamente a seconda di elementi sistemici, ma varia a seconda delle pressioni provenienti da gruppi sociali domestici. I funzionari e/o politici a livello di UE difendono e cercano di massimizzare la posizione nazionale proprio in funzione di quei gruppi interni, in funzione dell'elettorato del proprio paese, per assicurarsene il consenso e vincere le elezioni. Internamente, in politica interna, gli stati non sono da considerare, pertanto, attori unitari. Lo sono (attori unitari), invece, esternamente: una volta che particolari obiettivi risultano dalla competizione domestica, gli stati agiscono, nei negoziati internazionali, 'come se' avessero una voce singola e strategie nazionali coerenti per raggiungerli (Moravcsik 1998: 22).

La terza variante è costituita da alcuni contributi che hanno indagato la politica estera e di sicurezza dell'UE, fornendo analisi ricche di informazioni sulla conduzione e i limiti della PESC/PESD e sul ruolo degli attori statali in quel processo (Hill 1983; Hill 1996; Manners, Whitman 2000), e combinando, a seconda dei casi, intuizioni realiste e liberali. In particolare, molte di queste indagini hanno sottolineato la perdurante importanza degli elementi domestici, sia materiali che ideazionali, nella formazione dell'interesse nazionale degli stati membri dell'UE. Il peso della storia, l'identità nazionale, il nazionalismo, le disposizioni costituzionali, distinti e concreti interessi commerciali, politici, strategici e culturali (Allen 1996; Hill 1997) sono i fattori che concorrono a determinare le posizioni e le preferenze nazionali in politica estera, che i governi poi difendono a Bruxelles, all'interno del processo decisionale della PESC/PESD.

sotto minaccia perpetua del veto.

Le logiche predominanti nel secondo pilastro della costruzione europea sono quelle legate alla contrattazione (*'bargaining'*). Gli stati, attori razionali pronti a calcolare i costi e benefici delle varie azioni, acconsentono a prendere decisioni collettive a livello di UE solo quando queste riflettono i propri interessi e posizioni. Adattamenti potranno essere soltanto limitati: ci si aspetta che siano semplicemente nelle strategie e nelle manovre tattiche degli attori, mentre le loro preferenze rimangono stabili.

Una politica estera e di sicurezza comune dell'UE, e un'incisiva azione della PESC/PESD, è possibile solo dove gli interessi degli stati coincidano; e una politica di scala (Ginsberg 1989), per cui l'azione collettiva risulta più efficace di singole iniziative individuali, è ritenuta appropriata. Tuttavia, nella maggior parte delle situazioni le ragioni nazionali prendono il sopravvento, e, nei termini utilizzati da Stanley Hoffmann (1966), una 'logica delle diversità' (*'logic of diversity'*) è in grado di impedire che provvedimenti vengano presi nel campo della *'high politics'* dell'Unione Europea. E questa logica delle diversità continua ad operare ancora oggi, dopo decenni di cooperazione tra gli stati europei in tema di sicurezza e politica estera (Hoffmann 2000).

Di conseguenza, il valore dei provvedimenti che escono dal processo decisionale della PESC/PESD è estremamente limitato: gli stati membri sono in controllo delle negoziazioni nel secondo pilastro europeo, e il veto che hanno a disposizione è in grado di bloccare ogni decisione che non sia conforme agli interessi nazionali esogeneamente dati.

La principale caratteristica degli accordi raggiunti è quella di riflettere il minimo comun denominatore tra le preferenze dei ventisette stati membri: mettere d'accordo le posizioni di tutti gli stati europei si dimostra assai difficile. Nessun interesse (di politica estera) essenziale per i paesi europei viene toccato né leso. Le aree in cui gli stati membri raggiungono una comune posizione europea sono – viene rimarcato – di importanza relativa. Sulle grandi questioni di politica internazionale, spesso si cerca di evitare che vengano portate e discusse in sede comunitaria (come è stato il caso della guerra che gli Stati Uniti hanno mosso all'Iraq nel 2003). Dall'altra parte, la rilevanza del contenuto stesso delle decisioni quando queste vengono adottate è messa in dubbio e, nella maggior parte delle volte, negata. I provvedimenti adottati hanno un valore assai ridotto, e le basi su cui poggiano sono fragili: gli autori (principalmente realisti) che hanno evidenziato che l'*output* della Cooperazione Politica Europea (CPE) (soprattutto) e della PESC è poco più che meramente declaratorio si inseriscono in questo punto (Forster, Wallace 1996; Ifestos 1987; Wallace, Allen 1977).

La cooperazione europea in tema di politica estera e di sicurezza è, quindi, inevitabilmente debole e rappresenta poco più della somma delle singole parti (Eliassen 1998). Alcuni autori intergovernamentalisti hanno, comunque, evidenziato che in alcuni e circostanziati casi, è possibile trascendere il minimo comun denominatore delle varie preferenze nazionali. Da una parte, studiosi che si richiamano a nozioni realiste affermano che, in caso di interessi contrastanti è l'impulso egemonico

degli stati più potenti a determinare l'esito delle discussioni. Un direttorio degli stati più grandi stabilisce obiettivi e misure da prendere; gli stati più piccoli, in questi casi, non possono altro che adattarsi alle loro volontà (ricevendo, magari, qualche indennizzo). Dall'altra parte, intergovernamentalisti liberali danno ancora più evidenza, facendone uno degli elementi centrali della propria analisi, a forme compensatorie che stati riluttanti ricevono quando acconsentono a prendere decisioni che non rispecchiano le proprie preferenze. Le tecniche di contrattazione prevedono l'utilizzo di pagamenti laterali ('*side-payments*') o di pacchetti di *policy* con collegamenti a questioni e trattative anche in altri pilastri ('*issue-linkages*'), come diversi studi hanno documentato accadere nel pilastro delle Comunità Europee. Anzi, è stato rilevato come queste forme di risarcimenti e concessioni siano parte del segreto dei successi della costruzione del progetto economico europeo (Moravcsik 1998).

2.1.1 I rapporti tra le capitali nazionali e i diplomatici a Bruxelles: la prospettiva intergovernativa

Da questo insieme di considerazioni sul processo decisionale della PESC/PESD, si possono specificare, più in particolare, una serie di proposizioni e aspettative sulle relazioni tra Bruxelles e amministrazioni nazionali. Secondo una lettura intergovernativa, il rapporto tra le capitali nazionali e i rappresentanti nazionali che operano a Bruxelles è sostanzialmente unidirezionale, nel senso che i ministeri a livello domestico elaborano la posizione nazionale che poi i diplomatici difendono e avanzano in sede PESC/PESD. Il controllo è costante, e preciso: la quantità e qualità di informazioni che arriva a Bruxelles è elevata, e le istruzioni tendenzialmente chiare e dettagliate. I ministeri nazionali hanno il controllo dell'agenda e dei tempi e delle attività dei propri funzionari. In altri termini, in questa relazione c'è una chiara concettualizzazione dei relativi ruoli: il principale è rappresentato dal ministero nazionale, e l'agente sono i diplomatici che operano al livello di PESC/PESD. Una postilla di questa impostazione è che risulta assai più probabile che gli stati affidino incarichi politici (europei) a diplomatici con un'estensiva esperienza e formazione nazionale. Riassumendo, per la prospettiva razionalista:

a) i delegati nazionali a Bruxelles hanno (tendenzialmente) sempre istruzioni governative, le quali sono chiare e dettagliate; b) il governo è considerato la fonte fondamentale per elaborare le proprie posizioni all'interno dei consessi europei; c) il margine di manovra dei diplomatici nazionali è assai limitato; d) gli stati preferiscono nominare, per le posizioni della PESC/PESD, funzionari con una lunga carriera domestica e conoscenza delle sensibilità nazionali.

2.2 Il processo decisionale della PESC/PESD: la prospettiva sovranazionale

Come detto, la maggior parte degli studi sulla politica estera europea ha, esplicitamente, o, più spesso, implicitamente, adottato una prospettiva intergovernativa: sia nel caso che l'oggetto della ricerca fosse

L'*output* del processo decisionale del secondo pilastro dell'UE, o che fosse l'*outcome* della sua azione internazionale, gli stati nazionali sono stati visti come attori razionali e per lo più unitari, che, una volta definito l'interesse nazionale a livello domestico prima di ogni interazione con gli altri stati membri, lo difendono poi nelle sedi negoziali della PESC/PESD.

Tuttavia, questa lettura della struttura e del processo decisionale è stata messa in discussione in primo luogo dai partecipanti stessi (*'practitioners'*) al *decision-making* della PESC, sia che essi fossero politici o (più spesso) diplomatici, i quali, in interviste o in alcuni passaggi delle loro memorie, asserivano che le varie sedi negoziali erano improntate alla collaborazione e che riflessi di coordinazione si registravano tra i rappresentanti nazionali nei diversi comitati o gruppi.

A questi scritti e a queste riflessioni si affiancò ben presto anche l'attività di autori che, traendo spunto da queste, alternative visioni della PESC avanzate da insiders, e costruendo su enunciati costruttivisti, arrivarono ad elaborare una lettura 'sovrnazionale'⁴ del processo decisionale della PESC/PESD, e a fornire dati empirici che vi dessero sostanza e conferma.

I diversi approcci intergovernativi condividono tutti una caratteristica comune, quella che abbiamo descritto come logica del processo a due stadi – e che Jeffrey Legro ha chiamato il *'rationalist two-step'* (K.E. Smith 2004: 15-16; Wendt 1994: 384): in primo luogo, le preferenze dei governi sono formulate al di fuori del contesto d'interazione; poi, l'ambiente internazionale (e le istituzioni) possono alterare i costi e benefici relativi delle varie strategie ma non possono influenzare le sottostanti motivazioni. Gli autori costruttivisti che propongono un'alternativa interpretazione delle dinamiche della PESC/PESD contestano questo approccio e asseriscono che le preferenze nazionali sono 'costruite', e non sono, come studiosi neorealisti potrebbero suggerire, fisse e derivabili oggettivamente dalla posizione dello stato nel sistema internazionale né da interessi geopolitici. E' pur vero che anche gli intergovernamentalisti liberali affermano che gli interessi nazionali siano costruiti. Ma questa costruzione è parziale, ed avviene solamente a livello domestico, all'interno cioè dei confini dello stato.

⁴ Prima di affrontare questo compito, una chiarificazione del termine 'sovrnazionalismo' si rende necessaria. In relazione alla struttura decisionale dell'UE e della PESC/PESD, il termine indica un ruolo di primo piano e una funzione predominante, nella conduzione degli affari del primo come del secondo pilastro, degli organi sovranazionali, come la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, a discapito degli organi maggiormente intergovernativi, come il Consiglio dell'Unione Europea e il Consiglio Europeo. In questa sede tale espressione è tuttavia usata impropriamente: gli studiosi che contestano una interpretazione strettamente intergovernativa della cooperazione europea in materia di politica estera e di sicurezza non lo fanno (tanto) evidenziando i poteri crescenti e l'importanza in aumento delle sopra menzionate istituzioni sovranazionali. Nelle sue linee principali, la natura per lo più intergovernativa della struttura della PESC/PESD e la centralità del Consiglio dell'UE nel secondo pilastro sono confermati anche dalla letteratura sovranazionale (M.E. Smith 2004a; Tonra 2001, 2003). Ciò che distingue le due prospettive, che abbiamo chiamato intergovernativa e sovranazionale, non si trova, quindi, nell'aver individuato diversi attori chiave nella conduzione della politica estera europea. La differenza risiede nelle differenti dinamiche che si creano, secondo le due visioni, all'interno delle istituzioni della PESC/PESD (e in particolar modo del Consiglio dell'UE) e che ne informano poi il processo decisionale. Come rileva Jørgensen (1997: 168), gli stati sono, e rimangono, in controllo formale del processo decisionale della PESC e della PESD, ma ignorare le dinamiche istituzionali (e i relativi fenomeni di socializzazione) che si formano significa non considerare gli aspetti maggiormente rilevanti di ciò che avviene all'interno del secondo pilastro. Sovranazionalismo non delle istituzioni, ma delle logiche che si creano all'interno di quelle istituzioni. Di conseguenza, in questa sede sovranazionalismo sarà usato nell'accezione, utilizzata da Howorth (2000: 84), di 'intergovernamentalismo sovranazionale'.

Gli studiosi sovranazionali sostengono invece che le identità e le preferenze sono in buona parte modellati dalla loro inclusione nelle istituzioni: esse sono endogene, non esogene, rispetto al processo politico. Il luogo della formazione delle posizioni che i diplomatici presentano nei consessi dell'UE non è più, quindi, esclusivamente nazionale. Le posizioni (e gli interessi) dei governi possono avere origine, o cambiare, nelle sedi negoziali di Bruxelles, soprattutto in un contesto di ripetute interazioni tra gli stati e di permanente socializzazione, come è quello dell'UE e della PESC/PESD. Descrivere il *decision-making* nazionale e quello europeo come se fossero due processi ben distinti è inappropriato: gli stati non elaborano le proprie posizioni in separazione ed isolamento gli uni dagli altri (M.E Smith 2004b: 741; White 2004: 21-22). Attraverso questo processo di cooperazione, identità (e preferenze) collettive possono poi anche essere create. Con la formazione di identità collettive si fa riferimento all'identificazione positiva, da parte di uno o più stati, con il benessere di un altro stato (o di più stati), così che si assiste a fenomeni di interdipendenza empatica piuttosto che meramente strumentale. Tutto 'questo costituisce la base – afferma Wendt (1994: 386) – per sentimenti di solidarietà, comunità e lealtà, e così per definizioni collettive dell'interesse'.

E processi di socializzazione, continui 'riflessi di coordinazione' tra i partecipanti alla CPE/PESC sono stati registrati a più riprese dalla letteratura sovranazionale della politica estera europea: la dimensione europea entra nel processo di formazione della politica estera nazionale. La comune e continuativa conoscenza, il lavorare costantemente assieme, l'automatico domandarsi quale sia la posizione degli altri stati membri ogni volta che si presenta una questione di politica internazionale, l'intenso scambio di informazioni tra le cancellerie europee: sono tutti elementi che hanno condotto alla formazione di uno spirito di corpo ('*esprit de corps*') tra i rappresentanti nazionali (Nuttall 1992). Juncos e Pomorska (2006: 6) riferiscono le parole di un funzionario nazionale, secondo il quale questo *esprit de corps* realmente '[e]siste. Le persone si conoscono privatamente, si invitano reciprocamente ad incontri, anche di natura privata, discutono diverse questioni, e un qualche genere di comunità emerge... Chiamiamola comunità di pensiero o comunità di vedute comuni'. Come riporta Ben Tonra (2001: cap. 11) nella sua approfondita analisi della europeizzazione delle politiche estere danesi, olandesi ed irlandesi, funzionari di questi paesi asseriscono che nelle sedi decisionali della PESC 'siamo più inclini a cercare consenso piuttosto che provare a implementare le nostre posizioni'; che '... quando c'è una nuova iniziativa di politica estera in elaborazione, il primo riflesso è europeo. La questione diventa "cosa penseranno i nostri *partner* europei – quale è l'opinione in Europa" ' (Cfr. anche Aggestam 1999, Manners e Whitman 2000, Rosa 2003, M.E. Smith 2004a).

Da queste osservazioni ne consegue che, da una prospettiva sovranazionale, i rappresentanti nazionali, politici e diplomatici, non siano più considerati come i promotori e difensori dell'interesse nazionale in sede europea; piuttosto, essi cercano di internalizzare i punti di vista degli altri partecipanti e di accomodare le proprie posizioni in modo da renderle almeno complementari con quelle dei propri

colleghi (Tonra 2003: 740). I *policy makers* si vedono non come delegati di ‘posizioni predefinite ma come arbitri di *policy*’ (Tonra 2001: 12). Essi costituiscono una ‘repubblica diplomatica d’Europa’ (Jørgensen 1997). Tuttavia, secondo studiosi costruttivisti (M.E Smith 2000: 618-619; Tonra 2001, 2003: 740), questo processo non comporta, come Ernst Haas e i primi neofunzionalisti asserivano, un trasferimento di lealtà, aspettative, identità dalla dimensione nazionale a quella europea. I *decision-makers* nazionali sono ritenuti, invece, avere identità multiple, in cui accanto ad una concezione di ruolo nazionale ne coesiste una sovranazionale ed europea. I diplomatici indossano una specie di ‘faccia di Giano’: essi percepiscono un doppio ruolo istituzionale e una doppia fedeltà, verso lo stato nazionale e verso la comune e collettiva impresa di elaborare la politica estera e di sicurezza europea (Lewis 2006).

Cosa succede, invece, propriamente nei tavoli negoziali della PESC/PESD secondo la prospettiva sovranazionale? Il prevalente stile negoziale risulta essere quello della soluzione dei problemi (*‘problem solving’*. Cfr. Rosa 2003: 216; M.E Smith 2000, 2004a,b; Tonra 2001). Le logiche del *bargaining*, pratica comune nel primo pilastro, tendono ad essere scoraggiate nella PESC/PESD, dove i riferimenti a interessi comuni e l’appello all’ostracismo e alla pressione dei pari (*‘peer pressure’*) sono eventi abbastanza abituali. In presenza di posizioni discordanti, le soluzioni sono da ricercare in una definizione collettiva del problema; la retorica discorsiva viene per lo più articolata nei termini di un’identità europea, piuttosto che di singoli interessi nazionali (M.E. Smith 2004a: 102). La comune conoscenza tra gli stati, l’esistenza di (e il ricorso a) un’identità e un interesse superiore europeo fanno sì che spesso una efficace soluzione venga in ogni modo raggiunta. Questo cambiamento nelle identità e nelle preferenze può avvenire anche nel breve periodo (Checkel 2001). Naturalmente, quello della soluzione dei problemi non è il solo metodo per la risoluzione dei conflitti nel campo della politica estera e di sicurezza; esso, però, appare come la logica dominante in questo settore di *policy* (M.E. Smith 2000: 615), soprattutto per quanto riguarda i gruppi di lavoro e i comitati che appartengono al processo decisionale del secondo pilastro e che stanno al di sotto del livello ministeriale. Come Michael E. Smith (2004a: 98) sintetizza efficacemente:

‘La costruzione del consenso (*‘consensus-building’*) è la regola generale e aiuta a capire perché gli stati membri dell’UE sono in grado di cooperare e prendere decisioni in un settore tanto delicato ‘in assenza di attivismo politico da parte di ONG, di una prolungata guida da parte degli stati più potenti dell’UE, di una forte pressione da parte di stati non membri dell’UE (in primo luogo, gli Stati Uniti), *spillover* funzionali dalle organizzazioni della CE, procedure di votazione sovranazionali come la maggioranza qualificata e accordi *quid pro quo* tra gli stati membri dell’UE’.

All’interno delle sedi negoziali della PESC/PESD, il linguaggio riveste un ruolo di primo piano: la

politica estera comune dell'UE 'opera parlando incessantemente' (Nuttall 1992: 12. Cfr. anche Sjursen 2003; Tonra 2001). Un processo deliberativo opera, quindi, all'interno della PESC/PESD. Secondo alcuni studiosi della politica estera europea, non solo le frequenti interazioni e la reciproca comprensione rivestono un ruolo cruciale per comprenderne le dinamiche; anche il linguaggio e la forza del migliore argomento assumono una funzione centrale ed essenziale. In altre parole, per un'adeguata analisi di ciò che avviene nella PESC/PESD, bisogna tenere in conto non solo della logica dell'appropriatezza, ma anche della '*logic of arguing*' (Risse 2000). Mutamenti nelle posizioni degli stati possono avvenire (non a seguito delle volontà degli stati più potenti, né in conseguenza di pagamenti laterali o di *issue-linkages*, ma) per effetto di una comune definizione della questione, e della forza del ragionamento a supporto di una certa soluzione del problema. I rappresentanti nazionali, che siedono nei consessi della PESC/PESD, cambiano la loro posizione iniziale in diverse situazioni perché persuasi, a Bruxelles, della validità e legittimità dell'altrui risoluzione. E può succedere che, a volte, i funzionari stessi operano in modo da convincere la propria controparte nazionale della forza degli argomenti di altri paesi, e della conseguente necessità di cambiare la posizione negoziale iniziale dello stato in questione (Lewis 2005). La credibilità e l'influenza che i piccoli paesi hanno all'interno della PESC/PESD può essere spiegata solo dalle particolari conoscenze di cui questi paesi sono provvisti e che utilizzano nel processo decisionale e dalle capacità di convincere gli altri *partner* europei attraverso la forza dei propri argomenti e delle proprie soluzioni (Tonra 2001; Sjursen 2003: 44-47).

Da quanto detto sinora, ne consegue che le decisioni prese all'interno della CPE/PESC convergono spesso attorno ad un punto di vista, che rappresenta una posizione intermedia tra le preferenze dei vari stati membri; che promuove politiche più strategiche e di lungo respiro; e che riflette la volontà del gruppo come un insieme. Gran parte dell'*output* del secondo pilastro non può essere descritto come riprodotto il minimo comune denominatore tra gli interessi delle diplomazie nazionali, come un'ampia letteratura sulla politica estera dell'UE testimonia. Il minimo comune denominatore, infatti, non è quello che viene ottenuto nelle sedi negoziali della cooperazione in politica estera. Le posizioni cambiano più volte nel corso delle discussioni; il primo turno di interventi, i quali risultano spesso il frutto di precedenti adattamenti, costituisce la base per ulteriori definizioni del problema e delle soluzioni, che tendono di solito verso un compromesso sulle posizioni mediane (Nuttall 1992: 314).

2.2.1 I rapporti tra le capitali nazionali e i diplomatici a Bruxelles: la prospettiva sovranazionale

Come avviene, secondo una lettura sovranazionale del processo decisionale della PESC/PESD, la formulazione delle preferenze e posizioni nazionali in tema di politica estera? Quali sono i rapporti e le dinamiche che si instaurano tra i funzionari che lavorano nelle capitali nazionali per elaborare le posizioni nazionali e i diplomatici che partecipano ai vari comitati e gruppi di lavoro della PESC/PESD? Gli studiosi costruttivisti danno un'interpretazione dei rapporti tra il livello europeo e quello domestico

più dinamica ed interattiva, in cui la suddivisione dei ruoli risulta assai meno chiara. Innanzitutto, il flusso di informazioni è un processo bidirezionale, con istruzioni e indicazioni che dalle capitali nazionali arrivano alle Rappresentanze Permanenti presso l'UE (RP), ma anche con estesi rapporti e costanti riflessioni nella direzione inversa (Duke 2005: 29).

In secondo luogo, le scadenze previste e l'agenda elaborata dalla PESC/PESD entrano in profondità nelle strutture interne dei ministeri nazionali. I tempi tra le varie riunioni dei comitati e gruppi di lavoro a Bruxelles sono assai brevi. I diplomatici si lamentano spesso di non essere più in grado di controllare non solo la sostanza ma anche la tempistica degli incontri della PESC/PESD. C'è pure chi indica che un processo di europeizzazione del tempo è in atto, che progressivamente ha eroso il calendario nazionale della politica estera e di sicurezza (Ekengren, Sundelius 2004: 119). La PESC/PESD ha un regime di *governance* che determina per lo più l'agenda delle politiche estere di Danimarca, Irlanda e Olanda (Tonra 2001: 263-265).

Questo proliferare di attori, temi, procedure, canali determina un indebolimento, da parte delle burocrazie nazionali, della capacità di coordinare la politica estera e di controllare quello che avviene all'interno del secondo pilastro: le spinte decentralizzanti appaiono ben visibili e preponderanti. Di conseguenza risulta che i partecipanti nazionali al processo decisionale della PESC/PESD godono, a seconda dei casi e dei paesi, di un buon livello di autonomia e di un certo margine di manovra. Essi si vedono come 'cinture di trasmissione' degli affari quotidiani tra il contesto nazionale e quello europeo. Spesso i diplomatici a Bruxelles sono in grado di utilizzare la loro collocazione istituzionale e la propria competenza per influenzare i ministeri nazionali (Kassim, Peters 2001) e per elaborare, in definitiva, la posizione nazionale. Infatti, la prima lezione che i funzionari imparano quando vengono collocati nelle RP è, nelle parole di uno di loro, che 'i negoziati più difficili hanno luogo tra la capitale nazionale e Bruxelles'. A volte questo conduce anche a discutere le istruzioni che sono state date loro, o a convincere il ministero nazionale a cambiare il proprio punto di vista e la propria posizione, a volte pure 'complotando' contro di esso (Lewis 2005), dal momento che questa risulta 'non molto in sintonia con l'atmosfera negoziale qui a Bruxelles' e che ciò porterebbe ad una perdita di credibilità seria dello stato stesso (entrambe le citazioni in Juncos, Pomorska 2006: 10).

I rapporti tra capitale nazionale e Bruxelles sono, pertanto, molto più bilanciati di quanto gli studiosi intergovernativi sostengano. La centralità, in termini di informazione, agenda e tempo, di cui i diplomatici nazionali che lavorano a Bruxelles dispongono fa sì che la formulazione delle preferenze, e delle posizioni negoziali, nazionali sia un'opera congiunta, in cui i due livelli non sono ben separati e distinguibili; e che anzi, su molte questioni, la funzione decisiva e principale sia svolta proprio dal livello europeo. Determinare, in queste circostanze, chi sia l'agente e chi sia il principale si rivela un compito complesso e controverso e riceve, da parte degli studiosi sovranazionali, una risposta più elusiva. La corrispettiva versione della postilla precedente (cfr. 2.1.1) segnala che una particolare

attenzione al *curriculum* lavorativo dei delegati nazionali, da parte degli stati membri che li nominano, è assente.

Riassumendo, per la prospettiva costruttivista:

a) i ministeri nazionali non riescono sempre a fornire i delegati nazionali di istruzioni negoziali, le quali difficilmente risultano chiare e dettagliate; b) il governo è considerato una delle fonti (certamente importante, ma non fondamentale) per elaborare le proprie posizioni all'interno dei consessi europei; c) i diplomatici nazionali godono di un certo margine di manovra e di (percepita) autonomia; d) gli stati non prestano particolare attenzione, quando decidono quali funzionari destinare alle attività della PESC/PESD a Bruxelles, quelli con una lunga carriera domestica e conoscenza delle sensibilità nazionali.

3. Metodologia

Per dare risposta a questi quesiti, e per analizzare i rapporti tra Bruxelles e capitali nazionali nella formulazione della politica estera all'interno della PESC/PESD, il presente studio si avvale di dati quantitativi ottenuti dalla spedizione di un questionario (cartaceo e *online*) ai partecipanti nazionali ai gruppi e comitati della politica estera e di sicurezza dell'UE.

Gli studi intergovernativi in tema di PESC/PESD hanno di rado analizzato il processo decisionale della PESC/PESD; si sono concentrati per lo più sulle regole formali scritte nei trattati dell'UE (la regola dell'unanimità, i limitati poteri della Commissione Europea, del Parlamento Europeo e della Corte di Giustizia Europea in questo campo, ecc.), e sui risultati delle grandi tappe – i trattati – dell'integrazione europea e delle più spinose questioni di politica internazionale. Dall'altra parte, le analisi costruttiviste sono per lo più basate su poche e non sistematiche interviste, alcuni *memoirs* e (spesso pregevoli) intuizioni degli autori. Le testimonianze così raccolte offrono più un'immagine impressionistica che una investigazione metodica e compiutamente organizzata delle credenze e pratiche dei decisori europei di politica estera. Inoltre, analisi che abbiano specificatamente, ed accuratamente, affrontato i rapporti tra il livello nazionale e quello europeo nel secondo pilastro mancano (per un'eccezione, cfr. Juncos e Pomorska 2006).

L'oggetto della ricerca è uno studio, essenzialmente quantitativo, delle percezioni ed opinioni dei decisori europei di politica estera. In questo senso, viene proseguita la strategia di indagine con cui, più o meno espressamente, gli studiosi costruttivisti hanno indagato la PESC/PESD: presentare le testimonianze, a sostegno delle proprie argomentazioni e disamine, dei diplomatici nazionali che operano nella politica estera e di difesa dell'UE. Tuttavia, a differenza di questi studi, l'obiettivo della presente trattazione è più ambizioso, e la strategia d'analisi appare più rigorosa: non verranno infatti

presentate le dichiarazioni ed affermazioni di (solamente) alcuni dei delegati nazionali presso la PESC/PESD – la selezione dei quali non sempre risulta ben precisata (e le cui testimonianze sono spesso mescolate con quelle di membri dell'apparato burocratico della Commissione o del Segretariato Generale del Consiglio).

Tutti⁵ i delegati nazionali presso i gruppi e comitati della PESC/PESD (tutti i gruppi di lavoro, 'working groups', della PESC; il gruppo di coordinamento Nicolaidis; i Consiglieri RELEX; il COPS; i nuovi comitati, gruppi di lavoro, agenzie sorti in conseguenza della nascita della PESD: EUMC, CIVCOM, il gruppo Politico-Militare, i gruppi di lavoro della PESD, come il 'Military Committee working group', etc., i consiglieri per l'Agenzia Europea per la Difesa) costituiscono la popolazione indagata dalla presente ricerca.

Il *focus* dell'analisi è quindi posto sui *lower levels* del sistema decisionale della PESC/PESD. Infatti, grande parte del lavoro e delle disposizioni della PESC/PESD è discusso e già approvato da questi gruppi e comitati di lavoro. Come accade nel primo pilastro tra gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE, COREPER e Consiglio dell'UE stesso (Hayes-Renshaw, Wallace 2005), circa il 70% delle decisioni prese nella PESC/PESD sono decise a livello dei gruppi di lavoro, e un ulteriore 15/20% nel COPS (COREPER II. Per queste cifre, cfr. Duke, Vanhoonaeker 2006; Juncos, Pomorska 2006). Le decisioni che sono già state approvate nei *lower levels* e sono solo adottate formalmente dal CAGRE senza ulteriori valutazioni sono segnalate come 'punti A'. I 'punti B' – che costituiscono solo il 10-15% delle questioni trattate dall'agenda della PESC/PESD – sono invece quei temi su cui non si è trovato un accordo precedentemente, e su cui, conseguentemente, i ministri degli Affari esteri devono concentrare la loro attenzione.

Il numero totale di questionari ricevuti è stato di 138 (di cui 114 tornati tramite posta e 24 compilati *on-line*), con un *response rate* del 36%. La popolazione finale dello studio è risultata essere composta da 386 diplomatici. Dati da tutti (27) gli stati membri dell'UE sono stati raccolti. Infine, per meglio interpretare i dati ottenuti con questionari, e per completare l'analisi quantitativa, una serie di interviste con 20 rappresentanti nazionali che lavorano nella PESC/PESD sono state svolte nell'agosto 2007, e tra il maggio e luglio 2008.

⁵ Ci sono, tuttavia, due eccezioni. La maggior parte dei funzionari che partecipano nei gruppi di lavoro e comitati sopra menzionati risiedono a Bruxelles, a tempo pieno, nelle varie Rappresentanze Permanenti ('*full-timers*'). Alcuni di loro, invece, lavorano nel processo decisionale della PESC/PESD solo parzialmente e hanno la loro sede nei ministeri nazionali ('*part-timers*'). Per ragioni logistiche, legate alla maggiore facilità nell'individuazione dei funzionari delle RP, e nel recapito dei questionari sono stati considerati, nell'analisi della presente ricerca, i diplomatici *full-time* della PESC/PESD. La seconda eccezione è diretta conseguenza dell'inizio della fase sul campo e della spedizione del preavviso. Dopo l'invio della email in cui si comunicava l'imminente invio del questionario e si spiegavano le finalità della ricerca, diversi diplomatici nazionali, appartenenti a due categorie ben precise (gli ambasciatori che siedono nel COREPER II e i funzionari che collaborano con loro, il gruppo Antici), hanno risposto affermando che la loro competenza in materia di PESC/PESD era assai limitata, il loro coinvolgimento minimo, e che, in definitiva, non si sentivano in grado di rispondere alle tematiche proposte.

Riassumendo, la popolazione che costituisce l'oggetto della presente ricerca è composta da tutti i *full-timers* che partecipano al *decision-makers process* della PESC/PESD, a parte gli ambasciatori del COREPER II e il gruppo Antici.

4. Analisi empirica

Dopo aver mostrato le due immagini del processo decisionale della PESC/PESD, e dopo aver esplicitato le aspettative/ipotesi della prospettiva intergovernativa e di quella sovranazionale in merito alle relazioni tra Bruxelles e le capitali nazionali, in questa sezione vengono presentati i dati ottenuti dal questionario. Le attività dei diplomatici nazionali che operano nei gruppi e comitati della PESC/PESD, le loro caratteristiche ed esperienze lavorative, il relativo livello di autonomia di cui godono nelle sedi della politica estera europea saranno esaminati nelle successive tre sezioni. Un'ultima sezione riepilogherà quanto è emerso nel corso del paragrafo, cercando di valutare quale siano le relazioni generali di potere tra il livello europeo e quello nazionale nella conduzione e nella formulazione della politica estera nazionale all'interno della PESC e della PESD.

4.1 L'esperienza nel processo decisionale della PESC/PESD

Quale è il contesto, l'ambiente in cui operano i funzionari nazionali che partecipano ai gruppi e comitati del secondo pilastro dell'UE? Quale è il 'contatto' che essi hanno con le istituzioni e le pratiche della PESC/PESD – 'contatto' che, secondo gli studiosi costruttivisti, conduce a fenomeni di socializzazione all'interno del contesto europeo? Riportiamo qui di seguito una serie di dati, generali e preliminari, sulle esperienze dei funzionari (che hanno risposto al questionario) all'interno del processo decisionale del secondo pilastro.

Come rileva Beyers (2005: 911), 'contatto' è un concetto troppo vago, che dovrebbe essere meglio specificato, e così scomposto: 1) la durata del contatto, da quanto tempo, cioè, i diplomatici nazionali partecipano al processo decisionale dell'UE; 2) l'intensità del contatto, misurata dal tempo che i rappresentanti nazionali dedicano al lavoro dei gruppi e comitati dell'UE cui partecipano; 3) la densità del coinvolgimento dei funzionari al *policy-making* europeo, la frequenza, cioè, con cui partecipano alle riunioni dei loro gruppi di lavoro e comitati. Nuttall (1992: 313) rileva, per esempio, come il fenomeno della socializzazione e dello spirito di gruppo fosse più evidente nel caso dei direttori politici e dei corrispondenti europei perché i loro incontri avvenivano con una maggiore frequenza (e una maggiore informalità) rispetto a quelli degli altri funzionari coinvolti nella CPE. La maggior parte dei gruppi di lavoro si riunisce una o due volte a settimana; tuttavia, dipende da caso a caso. Per esempio, il COWEB (Balcani Occidentali) tiene i propri incontri tre o quattro volte ogni semestre, e le riunioni del COTRA (Relazioni Transatlantiche) sono ancora meno frequenti (una volta ogni sei mesi). Questo può avere un effetto sulle dinamiche che si creano all'interno di quei gruppi, e anche sulle modalità di formulazione

delle posizioni negoziali nazionali. Come Juncos e Pomorska (2006: 6) riportano, un funzionario nazionale ha asserito che ‘... nel caso del COTRA, noi rimaniamo separati, ci guardiamo a vicenda, ma con sospetto, (...) non puoi nemmeno trovare lo spirito per cooperare’.

Innanzitutto, viene confermato che i diplomatici nazionali che operano a Bruxelles sono effettivamente immersi nel tessuto lavorativo della PESC/PESD, che il loro operato quotidiano avviene all’interno di un denso contesto europeo. Le riunioni dei gruppi della PESC/PESD cui essi partecipano, occorrono con assiduità: l’88,9% degli intervistati riporta che le riunioni sono programmate una o più volte alla settimana; l’8,1% afferma che si incontrano più volte durante il mese. La densità dei loro incontri è molto alta (tabella 1).

Tabella 1. ‘Frequenza delle riunioni della PESC/PESD’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Una-più volte alla settimana	120	88,9	88,9
2. Più d’una volta per mese	11	8,1	97,0
3. Una volta al mese	3	2,2	99,3
4. Alcune volte durante l’anno	0	0	99,3
5. Una volta all’anno	1	0,7	100,0
Missing	3		
Totale	138	100,0	

Similmente, anche l’intensità del contatto dei delegati nazionali con le attività del secondo pilastro è, sebbene ad un grado minore rispetto alla densità, alta. Il 70,6% dei funzionari nazionali dedica gran parte del proprio impegno di lavoro (più del 75% del proprio tempo) alle attività connesse alla PESC/PESD. Più di un terzo dei delegati nazionali afferma di destinare tutto il proprio tempo lavorativo agli affari dei propri gruppi e comitati della cooperazione politica europea (tabella 2).

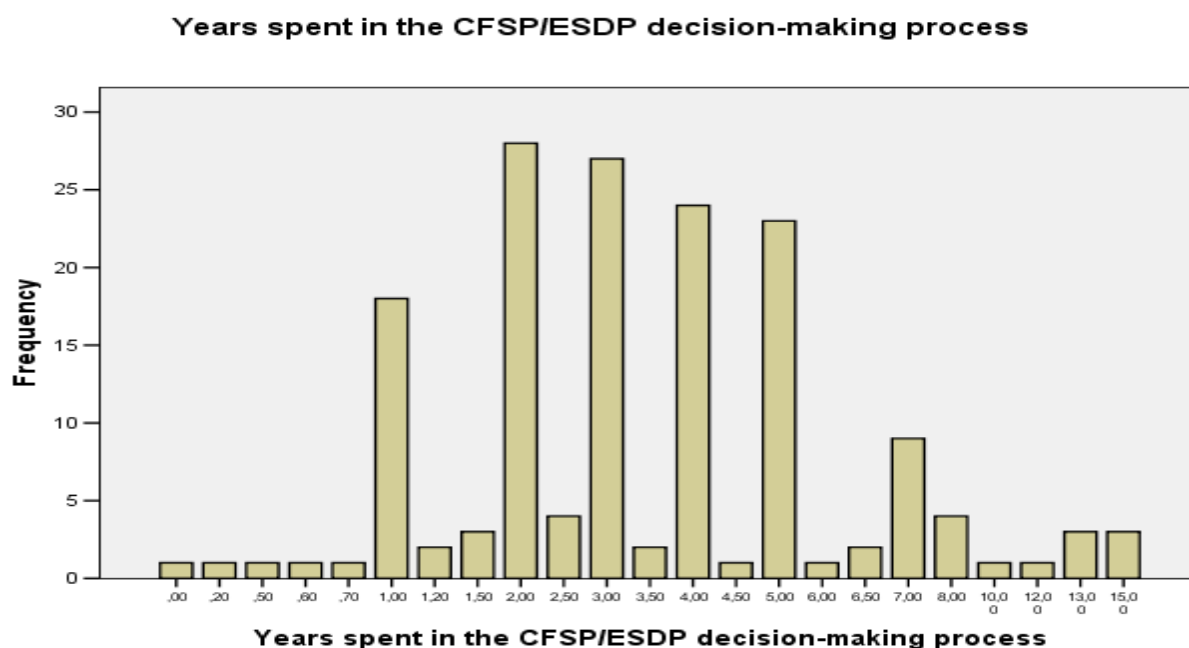
Tabella 2. ‘Tempo speso per lavorare agli affari della PESC/PESD’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Meno del 25% del tempo	7	5,1	5,1
2. Dal 25% al 50% del tempo	14	10,3	15,4
3. Dal 51% al 75% del tempo	19	14,0	29,4
4. Dal 76 al 99% del tempo	49	36,0	65,4
5. 100% del tempo	47	34,6	100,0
Missing	2		
Totale	138	100,0	

Trattandosi di funzionari che risiedono permanentemente a Bruxelles, nel contesto delle varie Rappresentanze Permanenti (*full-timers*), questo dato non sorprende: una comparazione con i *part-*

timers (e magari anche con i diplomatici dei ministeri degli Affari esteri non coinvolti nelle questioni dell'UE) porterebbe ad una maggiore varianza nelle esperienze e a risultati maggiormente significativi. Per quanto riguarda la durata del contatto con le istituzioni dell'UE, nel nostro campione di 138 casi, la media degli anni spesi nei gruppi/comitati dell'UE dagli intervistati è di 3,6 anni. La figura 1 ne riporta le relative frequenze: emerge che risulta vera l'osservazione per cui i diplomatici nazionali nel secondo pilastro ruotino abbastanza frequentemente – anche se casi di funzionari che rimangono per un numero relativamente alto (superiore a 8) di anni non sono infrequenti.

Figura 1. Anni spesi nel processo decisionale della PESC/PESD



4.2 Le esperienze professionali precedenti

Come menzionato in precedenza, gli stati possono avere due strategie per quanto riguarda l'assegnazione dei funzionari nazionali a Bruxelles: da una parte, essi potrebbero nominare quei diplomatici con una grande esperienza dei contesti europei e/o nazionali, un'estesa conoscenza delle procedure e dei metodi utilizzati in quegli ambienti, e delle lingue straniere (in particolare dell'inglese). Dall'altra parte, la letteratura intergovernativa rileva che una strategia razionale degli stati consisterebbe nell'affidare incarichi così importanti – ed in un settore cruciale per le sorti di un paese come la politica estera e di difesa – a quei funzionari con un lungo percorso professionale domestico, e un'ottima comprensione delle dinamiche e delle priorità della politica estera nazionale. Una lunga carriera

domestica è considerata cruciale per essere designati rappresentanti nazionali nelle sedi europee della cooperazione politica, dal momento che gli stati membri desiderano rinforzarne la logica intergovernativa (Beyers 1998, 2005).

I dati raccolti non permettono di giungere ad una simile conclusione. In primo luogo, se è vero che i *full-timers* della PESC/PESD hanno un maggiore *record* lavorativo domestico rispetto a quello nazionale, la differenza non appare rilevante: l'esperienza lavorativa precedente 'domestica' è di 6,8 anni, mentre quella 'internazionale' è di 5,2 anni. In secondo luogo, una più attenta analisi delle frequenze rivela una mancanza di una particolare strategia da parte degli stati membri dell'UE. Molti diplomatici vengono assegnati alle attività del secondo pilastro senza avere avuto alcuna esperienza professionale interna, o internazionale; alcuni di essi hanno invece un lungo percorso lavorativo domestico o internazionale alle spalle. Le figure 2 e 3, che hanno un andamento simile delle frequenze, illustrano questa realtà. La varianza, la deviazione *standard* e il *range*, hanno valori abbastanza alti (tabella 3).

Tabella 3. Alcuni valori delle precedenti esperienze lavorative

	Precedente esperienza europea/internazionale	Precedente esperienza domestica
Media	5,2	6,8
Mediana	3,0	3,0
Moda	0,0	0,0
Deviazione standard	6,3	8,2
Varianza	39,7	66,8
Range	35,0	32,0

Figura 2. Precedenti esperienze lavorative in ambito internazionale

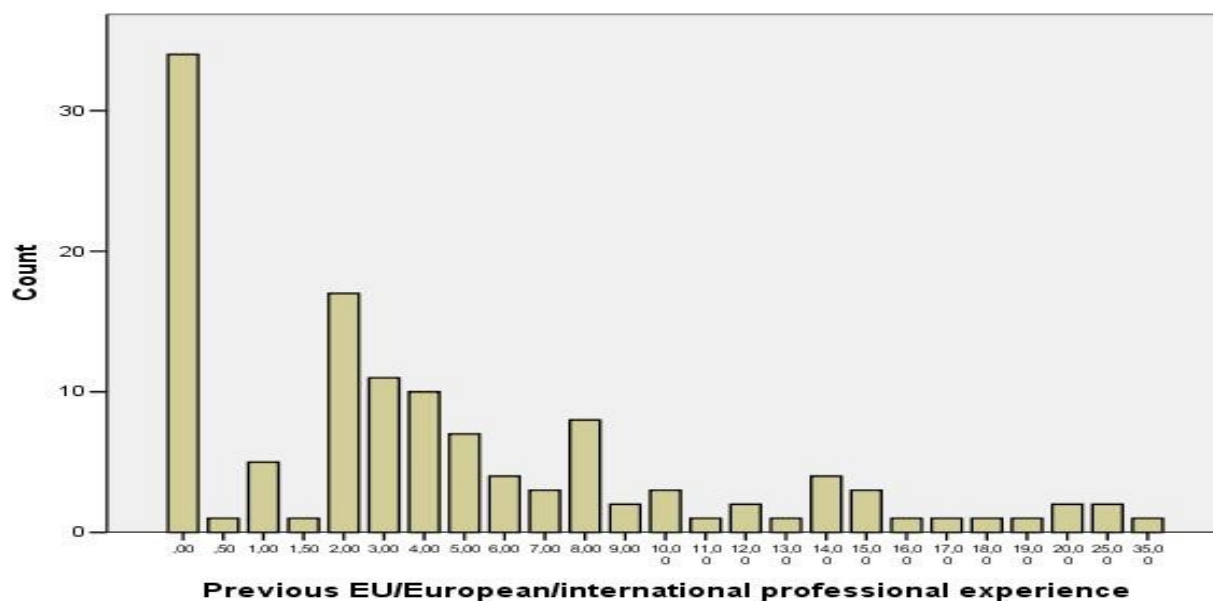
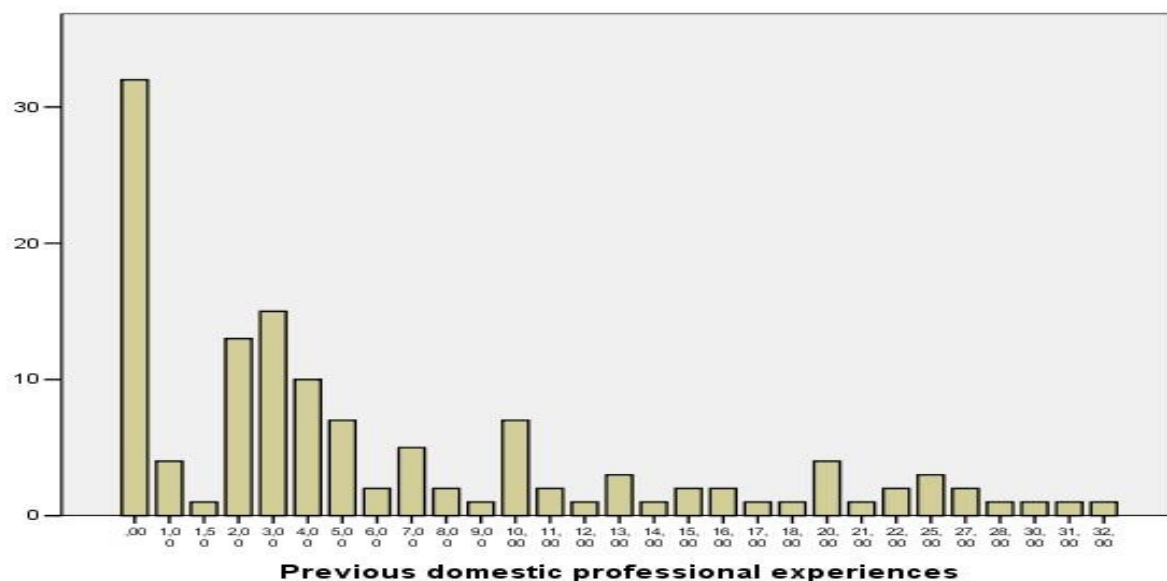


Figura 3. Precedenti esperienze lavorative in ambito domestico



Inoltre, si può ipotizzare che gli stati abbiano tutto l'interesse (secondo una lettura strettamente intergovernativa del rapporto tra il livello europeo e quello nazionale del *decision-making* nazionale in seno alla PESC/PESD) ad offrire un'adeguata preparazione ai propri funzionari prima che questi prendano l'incarico a Bruxelles, in modo da coordinare meglio la posizione nazionale, e meglio far sentire in Europa la voce del ministero nazionale. E' stato così chiesto ai diplomatici se i ministeri predisponessero corsi di formazione, e se, in definitiva, fosse loro fornita, prima di prendere parte alle discussioni e alle negoziati della PESC/PESD, *sufficiente* preparazione.

Tabella 4. 'Nel mio paese non c'è sufficiente preparazione per i funzionari che devono prendere parte nelle negoziazioni della PESC/PESD'. Quanto sei d'accordo?'

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	10	7,3	7,3
2	30	21,9	29,2
3	32	23,4	52,6
4	24	17,5	70,1
5	31	22,6	92,7
6	10	7,3	100,0
Missing	1		
Totale	138	100,0	

Scala da 1 ('in forte disaccordo') a 6 ('in forte accordo')

Quello che emerge è che i funzionari nazionali sono estremamente divisi circa l'effettivo livello di preparazione fornito dalle proprie amministrazioni. Quasi la metà degli intervistati (47,4%) afferma che

il tirocinio offerto ai delegati circa gli affari del secondo pilastro è, a vari livelli di intensità (punteggio 4 + 5 + 6), insufficiente. I risultati del questionario sono abbastanza speculari (tabella 4).

4.3 I flussi di informazione tra Bruxelles e le capitali nazionali: qualità e quantità delle istruzioni

Quale è il controllo che i ministeri nazionali esercitano nei confronti dei propri funzionari che operano nei gruppi e comitati della PESC/PESD? Quali sono le caratteristiche del ‘mandato’ e delle istruzioni che il livello nazionale prepara per i negoziati a livello di cooperazione politica europea? In questa sezione, si entrerà maggiormente nel cuore della tematica del rapporto tra le capitali nazionali e Bruxelles, e verranno indagate la qualità, e la quantità, delle istruzioni che i rappresentanti nazionali ricevono dai propri ministeri. La prospettiva razionalista prevede che il controllo del livello domestico su quello europeo, per far avanzare in quest’ultima sede gli interessi e le posizioni definiti dal/i ministero/i nazionale/i, sia forte: le direttive che arrivano nelle RP sono (tendenzialmente) chiare e dettagliate. In riferimento alla prima caratteristica, coloro che hanno attribuito un valore particolarmente alto (opzione 5 + 6) sono il 62,5% degli intervistati, e un’ulteriore 24,2% ha assegnato un punteggio di 4; se ne può dedurre che le istruzioni nazionali siano relativamente chiare, anche se la supervisione dell’amministrazione domestica non è particolarmente stretta (tabella 5).

Il limitato controllo delle capitali nazionali sulle attività dei propri delegati risulta ben più visibile per quanto riguarda il secondo attributo; circa il 40% (39,3%) sostiene che le direttive che ricevono non sono dettagliate. Solamente il 34,1% delle risposte avevano un valore alto (opzioni 5 e 6) – e solamente il 7,4% ha riconosciuto che le istruzioni governative sono estremamente complete (tabella 6).

Tabella 5. ‘Le istruzioni che provengono dal mio dipartimento sono chiare’. Quanto sei d’accordo?

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	5	3,7	3,7
2	5	3,7	7,4
3	8	5,9	13,3
4	33	24,2	37,5
5	54	39,7	77,2
6	31	22,8	100,0
Missing	2		
Totale	138	100,0	

Scala da 1 (‘in forte disaccordo’) a 6 (‘in forte accordo’)

Tabella 6. 'Le istruzioni che provengono dal mio dipartimento sono dettagliate'. Quanto sei d'accordo?

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1	3	2,2	2,2
2	30	22,2	24,4
3	20	14,8	39,3
4	36	26,7	65,9
5	36	26,7	92,6
6	10	7,4	100,0
Missing	3		
Totale	138	100,0	

Scala da 1 ('in forte disaccordo') a 6 ('in forte accordo')

Per quanto riguarda la 'quantità' delle relazioni tra il livello europeo e quello domestico, innanzitutto viene confermato che i flussi di informazione e i contatti tra i due livelli sono intensi; come riporta la tabella 7, il 71% dei delegati afferma di comunicare con il proprio dipartimento ogni giorno, e un'ulteriore 25,4% indica di farlo abbastanza ('fairly') frequentemente.

Tabella 7. 'Contatti tra livello domestico e quello europeo: quanto sono frequenti?'

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Essenzialmente sempre, ogni giorno	98	71,0	71,0
2. Abbastanza frequenti	35	25,4	96,4
3. Non molto frequenti	5	3,6	100,0
4. Mai	0	0	
Missing	0		
Totale	138	100,0	

L'interazione tra i funzionari che hanno sede nelle capitali nazionali e quelli che partecipano ai gruppi di lavoro e comitati della PESC/PESD è, quindi, alta. Alcuni rappresentanti hanno specificato, nelle interviste qualitative, che non è raro che essi comunichino con il livello domestico più volte durante il giorno. Obiettivo della ricerca è, però, quello di andare un poco oltre, e valutare se questa interazione sia univoca, come una lettura intergovernativa del processo decisionale della politica estera europea suggerisce, oppure se il ruolo dei delegati nazionali a Bruxelles sia sensibilmente maggiore nel delineare le posizioni negoziali degli stati membri, e nel determinare in definitiva, in diverse occasioni, la formulazione della politica estera nazionale all'interno del secondo pilastro dell'UE.

A tal fine, quanto spesso i diplomatici nazionali hanno un mandato governativo quando operano nella PESC/PESD è indagato. Un modello strettamente intergovernativo prevede che i funzionari ricevano queste istruzioni ogni volta che dibattono e decidono di una questione di politica internazionale nei consessi dell'UE. I dati ricavati da questa ricerca suggeriscono una realtà differente: meno di un diplomatico su tre (29,9%) afferma di avere sempre delle istruzioni da parte del proprio dipartimento. Il

28,5% degli intervistati rileva inoltre che ricevono un mandato governativo ‘poche volte’ o ‘mai’ (tabella 8).

Tabella 8. ‘In riferimento alla PESC/PESD, avete istruzioni negoziali da parte del tuo governo?’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Sì, sempre	41	29,9	29,9
2. Spesso	57	41,6	71,5
3. Poche volte	37	27,0	98,5
4. Mai	2	1,5	100,0
Missing	1		
Totale	138	100,0	

Un'altra domanda che è stata posta per valutare i rapporti tra capitali nazionali e Bruxelles ha riguardato l'importanza che il governo riveste per la formulazione delle posizioni e delle vedute dei *full-timers* del secondo pilastro. Gli studiosi intergovernativi si aspettano che il governo sia la fonte fondamentale, e tendenzialmente unica, delle loro comportamenti ed azioni negoziali. La tabella 9 mostra che il governo riveste, chiaramente, un ruolo di primo piano nell'ottenimento delle informazioni sulla cui base poi discutere delle tematiche di politica internazionali nelle sedi europee (il punteggio cumulativo delle risposte ‘essenziale’ + ‘abbastanza – *fairly* – importante’ è di 86,9%); tuttavia, coloro che lo qualificano come ‘essenziale’ sono soltanto il 43,1%.

Tabella 9. ‘Quanto importante consideri il governo come fonte delle informazioni per le tue negoziazioni?’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Essenziale	59	43,1	43,1
2. Abbastanza importante	60	43,8	86,9
3. Poco importante	16	11,7	98,6
4. Per nulla importante	2	1,4	100,0
Missing	1		
Totale	138	100,0	

La categoria ‘abbastanza/discretamente importante’ è quella che ha ricevuto la più alta frequenza: il fatto che il 43,8% degli intervistati abbia scelto la seconda tra le opzioni individuate (e un ulteriore 13,1% la terza e la quarta risposta) indica, da un lato che il livello domestico certamente riveste, come si diceva, un ruolo rilevante; dall'altra, suggerisce che la formazione delle opinioni e delle posizioni dei funzionari nazionali sono, in parte, rinvenibili in altri contesti e determinate da altre dinamiche. Per esempio, nonostante il sistema di governo della PESC/PESD sia incentrato, come detto, sul Consiglio dell'UE, i *full-timers* nazionali riconoscono un ruolo di primo piano alla Commissione – che, ‘pienamente associata’ ai lavori della PESC, ha acquisito, lentamente ma progressivamente, maggiori

competenze nel settore della cooperazione politica europea fino a diventare, nel corso degli anni Novanta, un serio competitore del Consiglio dell'UE in questo campo (Nuttall 1996) – nella produzione giornaliera delle decisioni della PESC/PESD. Il 68,7% degli intervistati considera ‘cruciale’ o ‘importante’ il ruolo della Commissione Europea per lo svolgimento del proprio lavoro. Solamente il 7,5% ha risposto, invece, che l’attività di questo attore è trascurabile⁶ (tabella 10).

Tabella 10. ‘Per quanto riguarda la produzione della PESC/PESD, come valuti il ruolo dei funzionari della Commissione che prendono parte al gruppo/comitato in cui lavori?’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Cruciale	12	9,0	9,0
2. Importante	80	59,7	68,7
3. Poco importante	32	23,9	92,5
4. Trascurabile	10	7,5	100,0
Missing	4		
Totale	138	100	

Questi dati suggeriscono che la fonte delle informazioni e delle opinioni non è univoca (il governo nazionale), ma che le posizioni, preferenze, idee di altri attori (come la Commissione) sono rilevanti per le attività dei funzionari nazionali che operano nei gruppi e comitati della PESC/PESD. Appaiono esistere, quindi, margini di manovra ed autonomia di cui essi godono all’interno delle sedi della politica estera europea. Questa conclusione è inoltre corroborata da un altro quesito – i cui risultati sono riportati nella tabella 11 – che fornisce significative informazioni sul generale rapporto tra i ministeri nazionali e il livello comunitario. Solamente l’11,8% dei delegati afferma di sentirsi molto limitato dalle istruzioni governative nel loro operato. Il 50% degli intervistati afferma, invece, di avere sufficiente libertà nei dibattiti e nelle contrattazioni della PESC/PESD: il controllo dell’apparato nazionale sui funzionari che hanno la propria sede lavorativa a Bruxelles non appare così forte ed intenso, come la letteratura intergovernativa propone.

Tabella 11. ‘Fino a che punto ti senti limitato da un mandato di negoziazione della tua capitale nazionale?’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Molto	16	11,8	11,8
2. Abbastanza	52	38,2	50,0
3. Non troppo, c’è sufficiente libertà	68	50,0	100,0
4. C’è completa libertà	0	0	
Missing	2		

⁶ Risposte simili sono state registrate anche per quanto riguarda l’influenza dell’Alto Rappresentante per la PESC, (posizione prevista dal trattato di Amsterdam e poi istituita nel 1999, con la nomina di Javier Solana) nel quotidiano processo di produzione legislativa della PESC/PESD. Il 73,7% dei diplomatici asserisce che il ruolo di *Monsieur Pesc* è ‘cruciale’ o ‘importante’ per il loro operato nel secondo pilastro; e solo il 6% lo considera trascurabile (tabella non riportata).

Totale	138	100,0	
--------	-----	-------	--

Anzi, non è raro che, in talune circostanze, sia il livello europeo a determinare la posizione negoziale nazionale, anche in contrasto con le direttive e le preferenze della propria capitale. I diplomatici nazionali che lavorano regolarmente e continuamente nello stesso gruppo e che si occupano delle stesse tematiche ‘sanno quale è l’atmosfera generale del proprio gruppo, e quelle posizioni e comportamenti che sono accettabili e quelli che non lo sono’. In questo senso, essi ‘si trovano, a volte, di fronte a suggerimenti e posizioni – provenienti dalle capitali nazionali – fuori dalla logica europea e che sono, anzi, controproducenti’. In queste situazioni, si verifica con una certa frequenza la circostanza per cui i ‘colleghi chiamino a casa per riferire ai propri dipartimenti che la posizione nazionale non è realistica’, e che per raggiungere un (ragionevole) consenso ‘sia necessario modificare la preferenza originaria’⁷. Questa pratica accade più facilmente quando, per esempio ci sono problemi di coordinazione all’interno dell’amministrazione domestica, quando i ministeri della Difesa e degli Affari Esteri non sono sulla stessa linea su una particolare questione; oppure quando le questioni su cui si dibatte a livello europeo sono così tecniche che le persone nei ministeri nazionali non hanno l’ampia prospettiva per comprenderle, o non hanno il tempo necessario per poterle considerare, vista la discordanza delle agende e dei tempi e la prevalenza dei termini europei su quelli nazionali.

Così succede che quasi il 40% degli intervistati afferma che convincere la propria amministrazione a cambiare una posizione negoziale non in linea con la posizione europea accade spesso; in totale, l’85,6% ha registrato che sia una pratica accaduta almeno qualche volta nei gruppi e comitati a cui appartengono (tabella 12).

Tabella 12. ‘E’ mai accaduto che qualche membro del tuo gruppo di lavoro/comitato della PESC/PESD, in disaccordo con la posizione sostenuta dal suo ministero, abbia agito in modo da convincere la propria capitale nazionale?’

	Frequenza	Percentuale	Percentuale Cumulativa
1. Sì, accade spesso	53	39,6	39,6
2. Sì, ma occorre di rado	62	46,3	85,8
3. No, non è mai accaduto	19	14,2	100,0
Missing	4		
Totale	138	100	

4.4 Conclusioni Riepilogative

In questo paragrafo sono stati illustrati alcuni aspetti delle relazioni tra le capitali nazionali e i

⁷ Interviste dell’autore. Cfr. anche Juncos e Pomorska 2006. Nei casi più estremi, ci può quasi essere un ‘complotto’ da parte dei delegati nazionali a Bruxelles nei confronti delle proprie capitali nazionali (Lewis 2005): il gruppo è utilizzato per ridefinire una posizione nazionale, e la resistenza dell’opposizione esagerata.

rappresentanti nazionali in seno ai gruppi e comitati della politica estera europea; e sono state sottoposte a verifica le aspettative/ipotesi di una prospettiva sovranazionale e di una intergovernativa. In questa sede, verrà ripreso quanto è stato mostrato nel corso del paragrafo, per offrire una più generale immagine dei rapporti tra i ministeri nazionali e Bruxelles che emerge dalla lettura e dalla interpretazione dei dati generati dalla ricerca, e per dare una risposta a quanto fondato sia il *'rationalist two-step'* nella formulazione della politica estera nazionale all'interno del secondo pilastro dell'UE.

Una serie di elementi affiorano. Primo, non sembra che ci sia una precisa strategia, da parte degli stati membri, nel decidere quali funzionari destinare alle attività dei gruppi della PESC/PESD: la differenza nelle medie tra coloro che hanno una precedente esperienza internazionale e quelli che hanno avuto un percorso professionale interno non è significativa; inoltre, come mostrano le figure 2 e 3, la distribuzione delle frequenze è estremamente simile per entrambe le carriere. Gli stati non sembrano, pertanto, nominare quei diplomatici con una lunga esperienza lavorativa domestica e conoscenza delle sensibilità nazionali. Secondo, i ministeri nazionali elaborano sempre delle istruzioni per i propri delegati a Bruxelles solo per il 30% degli intervistati. Questo mandato risulta relativamente chiaro (il 63% ha indicato che le direttive sono molto chiare – opzioni 5 e 6), e non molto dettagliato (soltanto il 35,1% ha scelto le opzioni 5 e 6). Il controllo del livello domestico su quello europeo c'è, ma appare assai lontano da quanto una lettura intergovernativa del secondo pilastro suggerisce. Terzo, il proprio dipartimento è certamente considerato una fonte importante ma non essenziale per la formazione delle credenze e delle posizioni (del circa il 60%) dei funzionari nazionali: l'immagine dei diplomatici con sede nelle Rappresentanze Permanenti come meri esecutori delle volontà elaborate domesticamente non sembra essere corroborata dai dati della ricerca. Ove questo risulta ancor più visibile, è nel quarto punto: un diplomatico su due afferma di sentirsi sufficiente libero nello svolgere i propri incarichi legati alla PESC/PESD.

Da queste considerazioni, emerge come le relazioni tra il livello domestico e quello europeo siano più complesse e sottili di quanto una lettura strettamente intergovernativa sostenga; e come l'identificazione di un chiaro *'principale'*, che elabora le preferenze e le posizioni negoziali dello stato in seno ai comitati della cooperazione politica europea, e di un *'agente'* che, in quelle sedi, difende, e cerca di massimizzare, quelle preferenze e posizioni è distante da quello che effettivamente succede tra le capitali nazionali e i suoi funzionari che operano a Bruxelles.

Il livello comunitario, pur (ben) collegato con la struttura burocratica domestica, ha quindi un certo margine di manovra (percepito) e una certa possibilità di avanzare, nei limiti costituiti dalla rilevanza delle istruzioni governative, le proprie preferenze e visioni.

D'altra parte è stato mostrato come i contatti con le amministrazioni nazionali siano assai frequenti: come si evince dalla tabella 37, il 71% degli intervistati riporta di comunicare con il proprio dipartimento almeno una volta al giorno. Come conciliare il fatto che l'interazione tra i due livelli sia

così intensa ma le direttive che vengono assegnate al livello europeo non sono altrettanto ricorrenti, e la libertà di cui godono i delegati è relativamente ampia? Come confermato dalle 20 interviste qualitative fatte, la risposta appare risiedere nel fatto che i flussi informativi, le considerazioni circa quello che accade all'interno dei consessi della politica estera europea non provengono solo dal livello domestico, come il processo a due stadi implica, per cui essi si limitano a proporre delle preferenze definite esogeneamente, ma sono bi-direzionali: il *decision-making* è assai più interattivo e congiunto. Le esperienze che vengono accumulate a livello europeo sono parte necessaria per (ri)definire le posizioni negoziali degli stati. Lo scambio è intenso – e il ruolo svolto dai delegati che hanno sede nelle RP non deve essere sottovalutato, per la centralità della loro collocazione, perché sanno quello che è appropriato e quello che non lo è nei gruppi di lavoro e comitati di cui fanno parte, quello che è possibile raggiungere ed ottenere e quello che non lo è (e in qualche caso anche quello che è giusto per gli interessi dell'UE, e quello che non lo è). 'Interazione tra i due livelli è la parola chiave' – rivela un delegato con sede a Bruxelles. L'interesse nazionale e il suo perseguimento nelle sedi della politica estera europea non scompare, chiaramente, ma la sua definizione avviene con modalità e tempistiche più ampie. In alcuni casi può pure capitare che i delegati nazionali scrivano le istruzioni per se stessi, e poi avvertano le capitali nazionali di quello che stanno per fare e discutere nelle sedi europee (Juncos, Pomorska 2006: 11). E raramente i funzionari che risiedono nel ministero nello stato membro osteggiano questa pratica, e propongono nuove istruzioni.

I risultati di questo studio confermano quanto rivelato dal volume curato da Kassim et al. (2001) sul coordinamento della politica nazionale a Bruxelles. Questa analisi, utilizzando una metodologia diversa (studi di caso di undici Rappresentanze Permanenti), e concentrandosi per lo più sulle attività del primo pilastro, mostra come il livello europeo concretamente partecipa alla formulazione delle preferenze e posizioni nazionali. Come afferma un funzionario francese (riportato in Kassim, Peters 2001: 337), 'sono stato sorpreso, dal mio arrivo [a Bruxelles], dal livello al quale il nostro lavoro implica formulare posizioni politiche insieme a Parigi, invece che semplicemente dare esecuzione a politiche formulate a Parigi'. Le posizioni nazionali vengono decise all'interno di un contesto specificatamente europeo: i diplomatici nazionali non sono 'messaggeri robotici' o 'la voce a Bruxelles dei loro padroni' (Andeweg, Soetendorp 2001: 224). E se il volume di Kassim et al., tra le attività di *decision-making* congiunto dei funzionari delle RP con quelli che risiedono nelle capitali, ha per lo più indagato, ed evidenziato, il ruolo dei primi come informatori (per i secondi) delle posizioni degli altri stati membri e di ciò che è realistico e ottenibile all'interno delle sedi negoziali europee, quello che è stato meno analizzato – e che è stato, invece, illustrato nel presente *paper*– è l'effettivo grado di autonomia di cui nel, secondo pilastro, i partecipanti ai gruppi e comitati sembrano godere; fino ad essere, in diverse occasioni, gli agenti principali nella formulazione delle preferenze nazionali, e fino a convincere le proprie capitali a cambiare la posizione nazionale originaria (come l'85,8% dei funzionari ha confermato essere pratica diffusa).

Del resto, un'ulteriore domanda presente nel questionario e sottoposta agli intervistati, conferma pienamente questa immagine di un processo decisionale della PESC/PESD congiunto, e di confini, per quanto riguarda la formazione della posizioni negoziali nazionali, a volte non ben definiti e sfocati; e contraddice una lettura strettamente intergovernativa delle relazioni tra il livello europeo e quello domestico. La tabella 13 rileva infatti che il 75,6% degli intervistati riconosce che una complessiva valutazione delle relazioni di potere tra i due livelli conduce ad una conclusione bilanciata: il rapporto è dinamico ed aperto, e sia i funzionari con sede nella capitale nazionale che i diplomatici nelle RP contribuiscono alla elaborazione della politica estera nazionale all'interno della cornice europea. In aggiunta, risultano più numerosi coloro che individuano nel livello europeo l'attore più importante nella definizione delle preferenze nazionali (14,1%) rispetto a quelli che hanno scelto l'opzione 2: solamente l'8,1% dei delegati europei dà sostanziale conferma dell'esistenza di un rapporto univoco tra i due livelli e della possibilità di individuare un principale (il ministero nazionale) e un agente (i funzionari con sede a Bruxelles).

Tabella 13. 'Come valuti le complessive relazioni di potere tra i funzionari che lavorano a Bruxelles (nella PESC/PESD) e quelli che operano nelle capitali nazionali?'

	Frequenza	Percentuale
1. E' una relazione aperta e dinamica, in cui entrambi i livelli contribuiscono alla formulazione della politica estera nazionale all'interno della PESC/PESD.	102	75,6
2. E', fondamentalmente, una relazione unilaterale, in cui la capitale nazionale definisce la posizione dello stato membro e Bruxelles lo difende.	11	8,1
3. E' una situazione in cui Bruxelles assume la parte maggiore, dal momento che si trova al centro del processo decisionale della PESC/PESD	19	14,1
4. Altro	3	2,2
Missing	3	
Totale	138	100,0

5. Alcune ipotesi esplicative

Quanto mostrato nel precedente paragrafo è una rappresentazione generale e complessiva delle dinamiche che avvengono nella politica estera europea e di difesa dell'UE, e dei rapporti tra i diversi livelli del *foreign policy decision-making* nazionale: il processo di formazione dell'interesse nazionale all'interno della PESC/PESD è un'opera congiunta tra il livello nazionale e quello europeo, e quest'ultimo gode di una certa autonomia durante le riunioni e i negoziati della cooperazione europea in tema di politica estera e di difesa. Tuttavia, i dati mostrano una certa varianza negli stili e nel controllo degli stati dell'UE nei confronti dei propri funzionari. In questa sezione verranno accennate, e sottoposte a verifica, alcune ipotesi esplicative, necessariamente esplorative e incomplete, di questa divergenza

nelle esperienze dei vari delegati nazionali.

Tra i dati presentati nel precedente paragrafo, quattro sono quelli che appaiono utili per valutare il controllo e la relativa libertà dei diplomatici nazionali in sede PESC/PESD: la chiarezza; la dettagliatezza delle istruzioni; la frequenza del mandato; e il grado di libertà (percepita) dei funzionari nelle rispettive sedi negoziali. Dapprima verrà indagato se l'appartenenza 'istituzionale' (*working groups* versus COPS; PESC versus PESD) costituisce una chiave interpretativa utile per rispondere ai quesiti sopra illustrati. Successivamente, verranno testate alcune variabili a livello micro (gli anni spesi nel processo decisionale della PESC/PESD; il livello di *seniority*) e macro (la struttura della *polity* nazionale; il grado di europeismo nazionale, a livello di massa e di élite; la 'potenza' nazionale).

5.1 Il contesto 'istituzionale'

Un comune approccio utilizzato dagli studi sui comitati e gruppi dell'UE è quello di analizzare le varie esperienze ed attività in quei contesti (grado di socializzazione dei funzionari, e di lealtà verso il proprio stato e/o verso le istituzioni comunitarie; logiche negoziali di contrattazione e di soluzione dei conflitti; grado di autonomia e libertà dei partecipanti a questi gruppi), valutandole e spiegandole attraverso il carattere comparativo dello studio. Il campione riguarda infatti sia gruppi di esperti ('*expert groups*', che operano in una fase preliminare del processo decisionale) che gruppi di lavoro del Consiglio ('*working groups*', che costituiscono la fase decisionale vera e propria) che i comitati di comitologia ('*comitology committees*', che riguardano la fase di implementazione delle politiche); questo permette loro di valutare i risultati controllando i fattori contestuali dati dall'appartenenza a diversi tipi di comitati nazionali – che hanno livelli di politicizzazione, caratteristiche del *network*, regole decisionali differenti.

Queste analisi di solito mostrano come diversi livelli di socializzazione, di autonomia dei delegati nazionali, di *problem-solving* e *bargaining* coesistano all'interno dell'UE, e che la differente appartenenza ai gruppi e comitati possa spiegare questa varianza; per cui negli *expert groups* – maggiormente lontani, fisicamente e temporalmente, dalle strutture del processo decisionale – è possibile registrare un maggiore grado di sovranazionalismo, *problem solving* e di autonomia negoziale. Viceversa, dove l'elemento nazionale e il relativo controllo delle capitali è più stretto è nelle sedi decisionali del Consiglio dell'UE. Più incerta appare, in questi studi, la collocazione e la natura della comitologia (Egeberg 1999; Egeberg et al. 2003; Elgström e Jönsson 2000; Sannerstedt 2005).

Un *framework* comparativo di questo genere non è riproducibile, per ovvi motivi, nella stessa misura in questa ricerca. Tuttavia, dei tentativi in merito possono essere fatti; a tal fine, il campione della nostra popolazione è stato suddiviso in tre gruppi:

- i partecipanti ai gruppi di lavoro della PESC, i quali, numericamente cospicui e gerarchicamente più lontani dai vertici, e maggiormente politicizzati, del *decision-making*, potrebbero godere di una

maggiore autonomia nel corso dei loro negoziati; e dei quali il livello nazionale potrebbe avere più difficoltà a controllare l'operato;

- i funzionari nazionali che operano nel COPS, o vi lavorano a stretto contatto (RELEX, Nicolaidis), i quali potrebbero essere più attenti a logiche nazionali ed intergovernative. D'altra parte, si potrebbe ipotizzare che operando in gruppi meno trasparenti e più opachi, le possibilità per una maggiore autonomia esistano.

Infine, ci si potrebbe domandare se la cooperazione europea in tema di difesa abbia caratteristiche, e conduca a dinamiche, diverse da quanto accade nel campo della politica estera. In altri termini, è possibile chiedersi se i diplomatici nazionali che lavorano nella PESC abbiano rapporti con le proprie capitali nazionali significativamente diverse da quelle dei funzionari che operano nei comitati della PESD. L'appartenenza alla PESC o alla PESD è una possibile variabile esplicativa dell'assunzione di una concezione di ruolo sovranazionale o intergovernativa? Del resto, la ricerca elusiva (Duke 2000) di una politica estera di difesa è stata un cammino lungo, irto di difficoltà e di fallimenti. Parafrasando Soetendorp, si potrebbe sostenere che la politica di difesa è ancor più al cuore della sovranità statale. Solamente le autorità nazionali – viene fatto rilevare – la cui legittimazione avviene, direttamente, a livello domestico, possono ordinare un intervento militare e mettere in pericolo le vite dei propri soldati (Wessels 2004: 66-67). Senza dimenticare che in questo (nuovo) settore dell'Unione Europea, ogni decisione deve essere presa all'unanimità. La stretta nazionale (e la natura quindi intergovernativa) potrebbe quindi essere ancor maggiore nel campo della politica di difesa⁸.

5.1.1 Working Groups versus COPS: quali differenze?

Esaminando i primi due sotto-gruppi, i gruppi di lavoro della PESC e coloro che lavorano nel, o stretto contatto con il, COPS, emerge un quadro relativamente chiaro: il controllo ministeriale (dalle capitali nazionali) appare più forte nel caso degli *working groups*. Tutte le statistiche (eccetto una, in cui lo scarto è comunque minimo) appaiono indicare una stessa realtà: i diplomatici che operano a livello di Comitato Politico e di Sicurezza godono di una maggiore libertà ed autonomia all'interno delle proprie sedi negoziali: solo il 26,9% degli intervistati, a fronte del 40,5% dei partecipanti ai gruppi di lavoro, afferma, per esempio, che essi hanno sempre un mandato quando discutono e deliberano nel COPS (tabella 14)⁹.

Del resto, alcuni funzionari che appartengono a, o hanno esperienza di, entrambi i contesti, confermano

⁸ Per valutare se le tre categorie offrono delle risposte sostanzialmente differenti, i 138 casi della ricerca sono divisi nei tre gruppi citati. Laddove i funzionari nazionali partecipino a più gruppi (per citare due esempi, ad un gruppo di lavoro della PESC e, contemporaneamente, al gruppo Nicolaidis; oppure ad un gruppo di lavoro della PESC e al CIVCOM), i valori corrispondenti verranno replicati per ogni gruppo. Così, nei due casi menzionati, verrà assegnato un punteggio, rispettivamente, sia al gruppo 1 che a quello 2; e sia al gruppo 1 che a quello 3. Il numero delle osservazioni sale, in questo modo, fino a 171.

⁹ Le differenze nelle esperienze dei *working groups* e del COPS potrebbero anche essere, nella realtà, maggiori. Infatti, le risposte dei partecipanti a entrambi i sotto-gruppi sono state incluse nei *data-set* di 'entrambe le categorie (vedi nota precedente). Questo discorso vale anche per le differenze tra PESC e PESD (cap. 5.1.2)

questa realtà; e affermano che “nel COPS c’è maggiore libertà e spazio di manovra”, ‘li [nel COPS] il controllo del governo arriva di meno”, dal momento che “nei *working groups* le discussioni sono, in un certo senso, meno segrete”. Inoltre, nel COPS siedono diplomatici con un più alto grado di *seniority*, il che garantisce loro maggiore autonomia. Minore opacità e maggiore controllo appaiono quindi elementi che caratterizzano i gruppi di lavoro della PESC, comparativamente ad organi di livello superiore¹⁰.

Tabella 14. Differenze tra i *Working Groups* della PESC e il COPS circa i rapporti tra Bruxelles e le capitali nazionali

	Working Groups PESC	COPS (Nicolaidis, Relex)
Le istruzioni sono chiare ^a	95,20%	81,40%
Le istruzioni sono dettagliate ^a	52,40%	53,60%
Ho sempre istruzioni negoziali [^]	40,50%	26,90%
Il mandato a negoziare che ho è limitante ^o	48,60%	45,10%

^a) Opzioni 4+5+6 (in una scala a 6)

[^]) Opzione ‘sempre’ (in una scala a 4)

^o) Opzioni ‘molto’ e ‘abbastanza’ (in una scala a 4)

5.1.2 PESC versus PESD: quali differenze?

Come accennato, un’interpretazione ancor più intergovernativa del processo di integrazione europea e del processo di cooperazione politica nel campo della politica estera e di sicurezza suggerisce che gli stati esercitano un controllo ancor maggiore verso i propri delegati nel settore della difesa rispetto a quanto fanno nel campo della politica estera (ove il controllo rimane, comunque, alto).

I dati presentati in questo studio non permettono una tale conclusione: le quattro statistiche mostrano valori relativamente vicini e/o contrastanti: le istruzioni risultano maggiormente chiare, ma meno dettagliate, per i funzionari della PESC. D’altronde, il mandato negoziale occorre con maggiore frequenza nel caso dei diplomatici che lavorano nella politica estera europea; infine, non ci sono grandi differenze nell’effettivo spazio di manovra (percepito) dai funzionari dei due sotto-gruppi (tabella 15).

Tabella 15. Differenze tra PESC e PESD circa i rapporti tra Bruxelles e le capitali nazionali

	PESC	PESD
Le istruzioni sono chiare ^a	88,20%	82,90%
Le istruzioni sono dettagliate ^a	55,00%	64,50%
Ho sempre istruzioni negoziali [^]	34,40%	27,60%
Il mandato a negoziare che ho è limitante ^o	46,90%	48,70%

^a) Opzioni 4+5+6 (in una scala a 6)

[^]) Opzione ‘sempre’ (in una scala a 4)

^o) Opzioni ‘molto’ e ‘abbastanza’ (in una scala a 4)

¹⁰ Alle stesse conclusioni prodotte da questi dati quantitativi e dalle interviste di questa ricerca, giungono anche Juncos e Pomorska (2008).

5.2 Tra micro e macro: altre variabili esplicative

Il controllo delle amministrazioni nazionali delle attività dei propri delegati a Bruxelles potrebbe essere una variabile legata alle singole esperienze dei delegati stessi: un maggior numero di anni spesi all'interno del processo decisionale della PESC/PESD può indicare una maggiore autorevolezza del diplomatico, far crescere il rispetto e la fiducia della capitale nazionale nei suoi confronti, e permettergli di utilizzare l'asimmetria nelle informazioni e nelle esperienze delle questioni europee per aumentare la propria autonomia nelle sedi in cui opera (Kassim, Peters 2001: 307). Similmente, la stessa (maggiore) autorevolezza, fiducia, ed autonomia negoziale possono essere generate da una lunga carriera tra ministeri nazionali, rappresentanze all'estero e permanenza a Bruxelles nelle RP (anni spesi in contesti istituzionali domestici + internazionali + specificatamente europei). In questo senso, il controllo (e relativo mandato negoziale) nazionale dipende dai singoli casi dei singoli individui coinvolti. Le ipotesi recitano quindi che ad a) un'alta età di servizio negli affari europei; e b) un'alta età di servizio (in termini di carriera professionale) corrisponde un minore controllo dell'amministrazione nazionale sul livello europeo: istruzioni meno chiare, meno dettagliate, e meno frequenti; maggiore livello di autonomia (percepita)¹¹.

D'altra parte, continuando in questa analisi esplorativa, altre variabili esplicative a livello macro, che si riferiscono agli attributi dei vari stati membri dell'UE, possono essere utilizzate. Il primo elemento a livello macro che può influire sulle modalità di formazione e controllo delle posizioni nazionali è c) la struttura della *polity* nazionale. Il livello di decentralizzazione di un paese e l'esistenza di una *governance* multi-livello possono essere associati positivamente ad un maggiore autonomia dei funzionari nazionali. Un sistema di formazione delle preferenze e di negoziazione maggiormente decentrato è più facilmente accettato da coloro che sono già inseriti in una cultura costituzionale a molteplici strati¹².

Una correlazione positiva (maggiore spazio di manovra) può essere ipotizzata anche in presenza di un'attitudine positiva dei governi nazionali verso la PESC/PESD e l'UE. Stati che sono maggiormente entusiasti verso la costruzione europea e dove c'è un maggiore consenso verso i benefici dell'Europa tendono a fare maggiore affidamento sui propri funzionari a Bruxelles; laddove paesi più tiepidi verso le possibilità (e la bontà) di una politica estera europea si dotano di un numero maggiore di personale per monitorare più strettamente i propri rappresentanti nei gruppi e comitati della PESC/PESD (Kassim, Peters 2001: 327). Per misurare questo orientamento generale dei governi nazionali verso l'UE, due

¹¹ Le due variabili sono operazionalizzate attraverso il numero degli anni che hanno speso nel processo decisionale della PESC/PESD; e in ambito lavorativo domestico ed internazionale (da questionario).

¹² Per operazionalizzare questo fattore causale, sia Beyers (1998) che Koenig-Archibugi (2004) fanno ricorso agli studi di Hooghe, che ha sviluppato un indice della cultura costituzionale in Europa. In questa analisi verrà utilizzato l'indice costruito, su 12 punti, da Hooghe e Marks (2001) per l'anno 2000 per i quindici paesi allora membri dell'UE. Purtroppo ne consegue che soltanto i valori degli stati che sono diventati membri prima del 2004 potranno essere sottoposti a verifica empirica.

proxy sono utilizzati: d) l'attitudine delle élite nazionali verso l'UE e la PESC/PESD. I sondaggi e le inchieste dell'Eurobarometro sono un utile strumento per trovare i dati adeguati. In questa ricerca, verranno usate le informazioni che si possono ricavare da una ricerca condotta dalla Commissione Europea nel 1996 sulle opinioni dei *top decision makers* in tema di politica estera e di difesa (cfr. Rosa 2003: 229-232; M.E. Smith 2000: 625-627). Tuttavia, questa serie di dati presenta le stesse lacune dell'indice di Hooghe e Marks (cfr. nota 12) – i dati sono disponibili per solo 15 paesi membri dell'UE. Pertanto, accanto alle informazioni circa le opinioni delle élite, verranno usati anche i dati riguardo al sostegno delle singole e) opinioni pubbliche nazionali per una politica estera e per una politica di difesa dell'UE – esistenti anche per i 12 paesi che sono entrati nell'UE tra il 2004 e il 2007. Non solo è ragionevole pensare che le élite nazionali, quando si trovano nelle sedi negoziali della PESC/PESD, operino tenendo conto delle preferenze dei propri cittadini (anche perché espressione delle stesse tradizioni e della stessa cultura politica); ma, come sottolinea Koenig-Archibugi (2004: 146-147; 155), l'influenza dell'opinione pubblica e quella delle élite agiscono contemporaneamente e sono strettamente correlate.

Infine, l'ultima variabile esplicativa presa in considerazione è strettamente legata alle Relazioni Internazionali e ad una concezione intergovernativa della PESC/PESD. Un comune enunciato (realista) suggerisce che gli stati più potenti hanno pochi interessi nel mettere insieme la propria sovranità in un settore così centrale e delicato per le sorti di uno stato, dal momento che sono in grado di condurre la propria politica estera indipendentemente. Gli f) stati più potenti sono quindi portati ad attribuire maggiore importanza, e a dedicare maggiori risorse, al controllo nazionale dei propri delegati a Bruxelles. Di conseguenza, ci si aspetta che i diplomatici nazionali degli stati più 'piccoli' (in termini di capacità militari) siano meno controllati dal proprio livello nazionale nel proprio operato, laddove funzionari degli stati più 'grandi' lo potrebbero essere di più¹³.

Illustrate le cinque (sei) variabili indipendenti, riassunte nella tabella 16, procediamo ora alla verifica empirica delle stesse. Sono state condotte delle regressioni multiple su ognuna delle quattro variabili dipendenti (chiarezza; dettagliatezza; frequenza delle istruzioni; autonomia negoziale percepita) per investigare quali tra le possibili condizioni di applicazione può spiegare il controllo governativo sui propri diplomatici nelle sedi del secondo pilastro dell'UE.

¹³Koenig-Archibugi (2004: 153-154) misura le capacità militari di uno stato utilizzando il *Composite Index of Material Capabilities* (CIMC) sviluppato dai *Correlates of Power Project* e applicandolo al caso della PESC: quello che è rilevante, ai fini della sua analisi, non è la percentuale che ogni stato europeo detiene in rapporto al punteggio totale di tutti gli stati del sistema internazionale in un dato anno, ma è la percentuale che ogni paese membro dell'UE detiene rispetto al totale dell'Unione Europea stessa. Lo stesso obiettivo – valutare le differenze di potere tra i paesi che partecipano alla PESC/PESD – è condiviso da questa ricerca: verrà pertanto calcolata ed utilizzata nelle successive operazioni statistiche la quota delle capacità militari per ogni stato dell'UE relativamente al totale detenuto da tutti i paesi membri della PESC/PESD. L'anno di riferimento, per in quale è possibile trovare gli indici dei ventisette stati europei, è il 2001.

Per ogni variabile dipendente le regressioni svolte sono state due, dapprima con le variabili indipendenti: ‘anni’, ‘carriera professionale’, ‘potere’, ‘euro massa’; in secondo luogo, anche le altre due variabili, ‘*polity* nazionale’ e ‘euro élite’ sono state prese in esame. La ragione dell’aver effettuato due analisi di regressione sta nel diverso N delle diverse variabili. Dal momento che si è deciso, per rendere più precisa l’analisi ed evitare che molte delle operazioni abbiano poco senso, di escludere i casi *listwise* (se una persona ha un valore mancante per una variabile, i suoi punteggi sono esclusi dall’intera analisi), considerare solo il campione di 15 paesi (su cui erano disponibili i dati per l’indice di Hooghe e Marks e per le percezioni delle élite) avrebbe costituito una seria limitazione della ricerca. Il campione utilizzato nella prima regressione è composta da 120 casi; nella seconda regressione di 82¹⁴.

Tabella 16. Alcune variabile esplicative (riassunto)

Ipotesi	Correlazione con maggiore autonomia dei delegati nazionali	Correlazione con maggiore controllo delle capitali nazionali	Operazionalizzazione
1) Anni nel <i>decision-making europeo</i>	Positivo	Negativo	Questionario (in anni)
2) Carriera professionale	Positivo	Negativo	Questionario (in anni)
3) <i>Polity</i> nazionale	Positivo	Negativo	Indice Hooghe-Marks
4a) Élite nazionali 4b) Massa	Positivo	Negativo	Eurobarometro
5) Potere	Negativo	Positivo	CIMC

5.2.1 La chiarezza; la dettagliatezza; e la frequenza delle istruzioni

Il risultato delle sei regressioni multiple delinea un quadro estremamente chiaro. Un solo fattore, tra i cinque (sei) individuati è risultato essere correlato (positivamente) con le tre variabili dipendenti (chiarezza, dettagliatezza e frequenza delle istruzioni): il potere relativo degli stati (misurato in termini di capacità militari). Gli stati più potenti tendono a istruire i propri delegati con istruzioni più chiare e dettagliate, e lo fanno con maggiore frequenza rispetto agli stati ‘minori’ europei. Il controllo che gli stati europei maggiori esercitano risulta essere decisamente più stretto. Nessuna altra variabile appare influenzare le caratteristiche del mandato che le capitali nazionali preparano per il livello europeo. In più, ben cinque (su sei) regressioni denotano un risultato statisticamente rilevante per la variabile ‘potenza’, come mostra la tabella 17.

¹⁴ Il metodo con cui le diverse variabili indipendenti sono entrate nel modello è rilevante, perché fa riferimento a criteri diversi (teorici versus statistici). In questa ricerca, è stato deciso di immettere le variabili tutte insieme, in entrambe le regressioni (*forced entry*), e di eliminare, in successivi passi, le variabili non significative. Solo le variabili che risultano significative e che contribuiscono alla capacità del modello di predire i valori della variabile dipendente sono incluse nell’analisi.

Tabella 17. Regressioni (VarInd.: quantità di potere, CINC)

	B	SE B	β
Chiarezza delle istruzioni (1 ^a regressione)	,04	,02	,20
Chiarezza delle istruzioni (2 ^a regressione)	,04	,02	,08
Dettagliatezza delle istruzioni (1 ^a regressione)	,05	,02	,21*
Dettagliatezza delle istruzioni (2 ^a regressione)	,06	,03	,29*
Frequenza delle istruzioni (1 ^a regressione)	-,05	,01	-,36***
Frequenza delle istruzioni (2 ^a regressione)	-,05	,01	-,36**

* $p < ,05$ ** $p < ,01$ *** $p < ,001$

La forza di queste relazioni è media, dato che il coefficiente standardizzato di regressione risulta, per le cinque variabili significative, superiore a ,20. In due casi (frequenza delle istruzioni), questi valori superano la quota di ,30 – indice, secondo i criteri di Cohen (1988), di un effetto medio tra le variabili. Il livello di significatività varia tra 0,05 (chiarezza e dettagliatezza delle istruzioni) e 0,001 (frequenza delle istruzioni, prima regressione), passando per 0,01 (frequenza delle istruzioni, seconda regressione).

5.2.2 L'autonomia (percepita) dei funzionari nazionali

Ricevendo un mandato a negoziare con maggiore frequenza, con direttive più chiare e precise, l'aspettativa è quella di trovare una (robusta) relazione anche tra la quantità di potere (militare) detenuto dagli stati membri europei e l'autonomia (percepita) dai funzionari nazionali. Quest'ultimi, infatti, monitorati più costantemente, avranno minori spazi di manovra nell'esercizio delle loro funzioni, all'interno dei gruppi e comitati di cui fanno parte. Le due analisi di regressioni svolte non confermano questa lettura: in entrambi i casi la relazione è modesta e non significativa.

Due altre variabili risultano invece in grado di spiegare la (relativa) libertà di cui godono i funzionari della PESC/PESD. Svolgendo la prima regressione, emerge che gli anni spesi nel processo decisionale del secondo pilastro hanno un coefficiente standardizzato di regressione di 0,25; e le probabilità che questo risultato sia ottenuto per caso è inferiore allo 0,01.

Includendo in una nuova regressione anche le variabili legate alle attitudini delle élite nazionali verso la politica estera europea, e alla struttura della *polity* nazionale, la rilevanza e la significatività degli anni spesi nella *decision-making* della PESC/PESD rimane, anzi si rafforza: il valore Beta standardizzato è di 0,35; e il livello di significatività è inferiore allo 0,01 ($p = 0,001$). Inoltre, anche la struttura della *polity* nazionale presenta valori simili. La forza dell'effetto è di medio valore (il coefficiente standardizzato di

regressione è di ,36), e il risultato è significativo allo 0,01 ($p = 0,004$). I risultati delle regressioni sulla quarta variabile dipendente (l'autonomia percepita dei delegati nazionali) sono riassunti nella tabella 18.

Tabella 18. Regressioni (VarDip.: autonomia dei funzionari nazionali)

	B	SE B	β
Anni nel <i>decision-making</i> (1 ^a regressione)	,07	,03	,25**
Anni nel <i>decision-making</i> (2 ^a regressione)	,09	,03	,35**
Struttura della <i>Polity</i> nazionale (2 ^a regressione)	,08	,03	,36**

** $p < ,01$

5.2.3 Riepilogo

L'analisi esplorativa presentata in questa sezione indica che il rapporto tra le capitali nazionali e i funzionari a Bruxelles, ed il loro relativo ruolo nella formulazione della politica estera nazionale in Europa, può essere spiegato da tre variabili: il potere che gli stati membri detengono; gli anni spesi nel processo decisionale europeo; e la struttura della *polity* nazionale. Come interpretare questi dati, apparentemente in contraddizione tra di loro?

In realtà, la lettura appare abbastanza nitida: gli stati europei più potenti cercano effettivamente di avere un controllo maggiore sulla direzione della politica estera e di difesa dell'UE. La previsione neorealista per cui i governi di questi paesi, dal momento che sono maggiormente riluttanti a cedere o a mettere in comune la sovranità in un settore così delicato come quello della politica estera e di difesa, istruiscono i propri funzionari di un mandato più chiaro e dettagliato, e che lo facciano con una frequenza maggiore degli stati più 'piccoli' si è rivelata valida.

Tuttavia, questa (intensa) attività governativa degli stati più potenti (militarmente) non ha poi riscontro per quanto riguarda il controllo effettivo dei propri funzionari nelle sedi decisionali della PESC/PESD. Nessuna delle due analisi di regressione mostra come lo spazio di manovra dipenda dal potere relativo dei paesi membri. Una volta che i funzionari sono seduti, con le proprie istruzioni, al tavolo negoziale, le dinamiche che si determinano e che concorrono a determinare le preferenze nazionali sono altre: sono l'esperienza che i rappresentanti nazionali acquisiscono e che 'accumulano' in quelle sedi; la conoscenza dei contesti europei e di quelli domestici, dei tempi, dei vari codici di condotta (formali ed informali. Cfr. Juncos e Pomorska 2006) che permettono loro di avere *sufficiente* libertà nell'articolare le posizioni negoziali nazionali. Negli anni è possibile costruire un capitale di fiducia nei confronti sia dei propri partner europei che dei propri 'principali' nelle capitali. Nuovamente, questo permette loro non solo di informare e consigliare i ministeri nazionali su ciò che è realistico alla luce degli obiettivi degli altri stati, non solo di aiutare a fare rilevanti cambiamenti nelle posizioni da difendere al livello

europeo (come ben evidenziato nel volume curato da Kassim et al. 2001); ma anche, in diverse occasioni, di dettare la linea da seguire, di costruire, in definitiva, la posizione e la preferenza nazionale, con una relativa dose di autonomia. Non sorprendentemente, questo spazio di manovra all'interno dei gruppi e comitati della PESC/PESD è (maggiormente) garantito anche in quegli stati che hanno una rappresentazione territoriale decentralizzata, un sistema di governo (nazionale) multi-livello, in cui realtà locali e regionali hanno maggiore voce in capitolo nel *decision-making* nazionale. Laddove il potere decisionale è diviso su più livelli, e le amministrazioni nazionali sono abituate a decentrare/delegare maggiori funzioni, i rapporti tra le capitali nazionali e i funzionari che risiedono nelle RP sono più equilibrati e paritari, ed il monitoraggio dei ministeri domestici non è considerato particolarmente limitante e stretto per le attività dei diplomatici nazionali.

In altri termini, se l'*input* governativo può essere spiegato, in modo convincente ed efficace, dalla quantità di potere militare che gli stati detengono (per cui essi, dal centro, effettivamente cercano di avere un maggiore controllo di quello che avviene nei consessi della PESC/PESD attraverso direttive tendenzialmente più chiare e dettagliate, e frequenti), l'effettiva autonomia di cui i rappresentanti godono dipende da altri fattori – tra cui gli anni spesi nel processo decisionale europeo e la struttura della *polity* nazionale sembrano giocare un ruolo di primo piano.

6. Conclusioni

Il paper ha analizzato i rapporti tra i ministeri nazionali e i propri rappresentanti nei gruppi e comitati della PESC/PESD attraverso un originale *database* ottenuto attraverso la spedizione di un questionario a tutti i *full-timers* che partecipano al processo decisionale del secondo pilastro dell'UE. È stato mostrato come un lettura strettamente intergovernativa della formazione dell'interesse nazionale – per cui c'è una 'catena casuale unidirezionale' (Lewis 1998: 8) che parte dalla definizione delle preferenze a livello domestico, viene tramutata in posizione negoziale che viene difesa a livello europeo – non descrive ciò che avviene nella politica estera e di difesa dell'UE. Il ruolo dei delegati che partecipano ai gruppi di lavoro, al COPS, agli altri comitati (CIVCOM, EUMC, ecc.) è assai più rilevante ed interattivo: la relazione è aperta e dinamica, ed entrambi i livelli contribuiscono alla formulazione della politica nazionale. Anzi, abbiamo visto come un funzionario su due si senta sufficientemente libero nelle attività e nei negoziati cui prende parte, e come non sia raro che il diplomatico a Bruxelles operi per convincere la propria capitale a cambiare preferenza. Le preferenze nazionali non prendono forma, quindi, in un contesto domestico isolato, ma sono soggette a pressioni provenienti dall'ambiente esterno – in primo luogo, europeo. Successivamente, è stata presentata un'analisi, preliminare ed esplorativa, sulle condizioni di applicazione che possono spiegare il diverso monitoraggio che le amministrazioni

nazionali esercitano sul livello europeo: i gruppi di lavoro della PESC risultano maggiormente controllati rispetto al COPS, mentre non sono state registrate significative differenze tra quanto succede all'interno della PESC e della PESD. Infine alcune variabili a livello micro (dei singoli funzionari) e macro (attributi propri dello stato) sono state avanzate: le caratteristiche del mandato governativo sono spiegate dal potere militare che gli stati membri dell'UE detengono, e l'autonomia (percepita) dai rappresentanti nazionali dagli anni da loro spesi nel *decision-making* della PESC/PESD e dalla struttura della *polity* nazionale. Probabilmente l'inclusione di altre variabili (di livello meso) porterebbe a risultati più significativi. Il sistema domestico di coordinamento della politica europea, le caratteristiche delle amministrazioni nazionali (Kassim, Peters 2001) potrebbero influenzare la quantità e la qualità del controllo nazionale del livello europeo – anche se la relativa definizione e misurazione presentano problemi teorici ed empirici consistenti.

In sede di conclusione, due considerazioni possono essere avanzate. In primo luogo, i *findings* di questo studio possono offrire importanti elementi per lo studio della politica estera e di difesa dell'UE e per lo studio dell'integrazione europea più in generale. Abbastanza sorprendentemente, gli studi sovranazionali della PESC/PESD, che hanno evidenziato la natura collaborativa di questo regime di *policy*, un metodo negoziale volto alla soluzione, deliberativa, dei problemi, l'assenza di logiche di *bargaining*, hanno spesso evitato di problematizzare come queste caratteristiche siano inserite all'interno del (complesso) processo di formazione delle preferenze nazionali. Quali sono gli attori che decidono, in definitiva, la posizione negoziale nazionale? Se il processo decisionale del secondo pilastro è, spesso, deliberativo, come è possibile che le istruzioni provenienti dalle amministrazioni nazionali vengano eluse ed ignorate? Domande come questo hanno, nel migliore dei casi, ricevuto una risposta (teorica ed empirica) solo implicita.

Similmente, mostrare l'interazione tra il livello domestico e quello europeo può fornire un legame tra gli studi sulla socializzazione e quelli della europeizzazione, per mostrare come l'UE, e la '*committee governance*', influenzi gli stati membri (e viceversa). Il mancato incontro tra questi due filoni della letteratura sull'UE è un fatto degno di nota (Quaglia et al. 2008: 158). L'esistenza, e la rilevanza, dei fenomeni di socializzazione all'interno dei gruppi e comitati della PESC/PESD (insieme ai riflessi di coordinazione che si registrano; all'essere esposti a norme comuni e ad un contesto europeo, ecc.) può portare a cambiamenti nelle posizioni e nelle politiche degli stati membri – non solo nel medio-lungo periodo, come molta della letteratura sulla europeizzazione mostra – ma anche *durante* il processo decisionale stesso (Checkel 2001). La risposta al successivo quesito (chi sono gli agenti del cambiamento di breve periodo? Come ciò può avvenire?), è, a questo punto, chiara: problematizzare ed indagare i rapporti tra il livello nazionale e europeo nella formulazione della politica (estera) nazionale in sede di Unione Europea.

L'analisi presentata in questo paper non ha, chiaramente, mostrato né che il *decision-making process*

della PESC/PESD sia caratterizzato da un approccio *problem-solving* né, tantomeno, che politiche e preferenze degli stati membri siano cambiate durante il processo decisionale. Ciò che è stato indicato è come ci siano le condizioni effettivamente perché ciò, in un buon numero di occasioni, possa accadere. I dati, e le conclusioni raggiunte, possono offrire, pertanto, una fondazione a livello micro a queste analisi dell'UE.

In secondo luogo, un controllo più blando, come quello mostrato dai dati di questo studio, da parte delle amministrazioni (governi) nazionali nei confronti delle attività negoziali dei propri funzionari a Bruxelles, e la relativa autonomia di cui questi godono, sollevano questioni di legittimità – questioni a cui una lettura intergovernativa, con la sua catena unidirezionale della formazione e difesa dell'interesse nazionale, e con la sua fonte di legittimità posta a livello domestico (Moravcsik 2002), deve rispondere con minore urgenza e importanza.

Queste considerazioni conducono al noto problema di come conciliare *accountability* ed effettività all'interno del processo decisionale del Consiglio dell'UE in generale, e all'interno della PESC/PESD. La PESC è spesso accusata di avere un limitato impatto nella politica internazionale: i fallimenti sono molto più numerosi dei successi. Una politica estera europea efficace può essere possibile solo ove i 27 stati dell'UE abbiano interessi comuni; ciò avviene molto di rado, perché nella maggioranza dei casi una *logic of diversity* si applica, e i veti incrociati dei paesi membri dell'UE conducono a risultati assai modesti. La struttura istituzionale è soggetta all'obbligo del consenso per tutte le decisioni da prendere, che deve rispettare le preferenze nazionali decise dai governi di tutti i paesi membri.

Tuttavia, laddove analisi mostrino che in diversi casi, all'interno delle strutture poco trasparenti della 'comitologia' del secondo pilastro, il processo decisionale è un'impresa maggiormente collettiva in cui i diplomatici nazionali raggiungono decisioni che vanno al di là del minimo comun denominatore tra le preferenze degli stati membri (e sono, magari, più efficaci in politica internazionale); il problema della mancanza di trasparenza delle decisioni affiora, e da dove la legittimità di un tale processo (maggiormente socializzato) provenga viene sollevato. E, se spesso è vero che in questo bilanciamento tra effettività del sistema e legittimità democratica il primo elemento è stato enfatizzato alle spese del secondo (Rhinard 2002), non si può dimenticare la natura particolare della politica estera e di difesa. In primo luogo, se si esamina quanto avviene all'interno dei confini nazionali emerge che frequentemente il monitoraggio di molti parlamenti nazionali della conduzione della politica estera dello stato è lacunoso e limitato. In secondo luogo, come rilevanti commentatori della politica estera europea hanno sottolineato, una politica estera e di sicurezza europea può funzionare solamente in un ambiente confidenziale; anzi, 'è difficile immaginarsi come la cooperazione politica avrebbe potuto procedere in sua mancanza' (M.E. Smith 2000: 616; cfr. anche Nuttall 1992).

Il paradosso generato non appare, pertanto, di facile soluzione. Probabilmente un maggiore monitoraggio da parte del Parlamento Europeo e/o dei parlamenti nazionali aumenterebbe la legittimità

delle decisioni senza compromettere processi di socializzazione e decisioni più efficaci nella PESC/PESD (Juncos, Pomorska 2008). Rimangono comunque da chiarire quali meccanismi concreti possano essere individuati e realizzati, e come si inserirebbero nel, ed influirebbero sul, processo decisionale del secondo pilastro.

Infine, è possibile che un sistema, come quello della politica estera europea, percepito come poco efficace e contemporaneamente poco trasparente, possa generare sfiducia e frustrazione presso i cittadini europei. O ancora, una ragionevole aspettativa potrebbe essere che i cittadini europei, dovessero percepire questa opacità del *decision-making process* come elemento fortemente negativo, o dovessero sentire la PESC/PESD come un regime particolarmente distante e differente rispetto alle politiche estere nazionali, esprimano il loro dissenso verso di essa. Esaminando i dati prodotti dall'Eurobarometro (sul grado di sostegno dei cittadini europei per una politica estera e di difesa dell'UE), una simile conclusione non sembra essere corroborata. Non solo il livello generale di consenso verso una politica estera e di sicurezza dell'UE è, oggi, relativamente alto; ma questo sostegno non ha subito sostanziali cali dai primi anni Novanta – periodo dal quale i gruppi e comitati della PESC sono proliferati e hanno attestato la loro crescente importanza¹⁵ – ed, anzi, in diverse annate è pure cresciuto (M.E. Smith 2000; Rosa 2003).

¹⁵ Negli anni della CPE, la cooperazione politica europea era un regime di *policy* assai meno strutturato, in cui la presenza di funzionari nazionali all'interno delle sedi decisionali era limitata.

Bibliografia

- Aggestam L. (1999), 'Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy', *Arena Working Papers*, 99/8.
- Allen, David (1996) 'Conclusions: The European Rescue of National Foreign Policy', in C. Hill (ed.), *The Actors in European Foreign Policy*, London, Routledge, 288-304.
- Beyers J. (1998), 'Where does supranationalism come from? Ideas floating through the working groups of the Council of the European Union', *European Integration online Papers (EIoP)*, 2(9), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-009a.htm>.
- Beyers J. (2005), 'Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials', *International Organization*, 59, 899-936.
- Checkel J. (2001), 'Constructing European Institutions', in A. Aspinwall, G. Schneider, *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 19-39.
- Cohen J. (1988), *Statistical power analysis for the behavioural sciences*, 2nd edition, New York, Academic Press.
- Duke S. (2000), *The Elusive Quest for European Security: from EDC to CFSP*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Duke S. (2005), 'Linchpin COPS: Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee', *EIPA Working Paper 2005/W/05*, <http://aei.pitt.edu/5914/>.
- Duke S., Vanhoonacker, S. (2006), 'Administrative governance in CFSP: Development practice', *European Foreign Affairs Review*, 11(2), 163-182.
- Egeberg M. (1999), 'Transcending intergovernmentalism? Identity and role conceptions of national officials in EU decision-making', *Journal of European Public Policy*, 6(3), 456-474.
- Egeberg M., Schaefer G., Trondal J. (2003), 'The Many Faces of EU Committee Governance', *West European Politics*, 26(3), 19-40.
- Ekengren M., Sundelius B. (2004), 'National Foreign Policy Co-ordination', in W. Carlsnaes, H. Sjursen, B. White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Sage, London, 110-121.
- Eliassen, K.A. (1998), *Foreign and Security in the European Union*, London, Sage.
- Forster A., Wallace W. (1996), 'Common Foreign and Security Policy', in H. Wallace, W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 411-435.
- Ginsberg R. (1989), *Foreign Policy Actions of the European Community – The Politics of Scale*, Lynne Reiner, Boulder/CO.
- Ginsberg R. (1999), 'Conceptualizing the EU as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap', *Journal of Common Market Studies*, 37(3), 429-454.
- Glarbo K. (1999), 'Wide-awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union', *Journal of European Public Policy*, 6(4), 634-651.
- Gnesotto N. (1999), *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gordon P. (1997/98), 'Europe's Uncommon Foreign Policy', *International Security*, 22(3), 74-100.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (1997), *The Council of Ministers*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2005), *The Council of Ministers*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hill C. (1997), 'The Actors Involved: National Perspectives', in E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels, *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienne, 85-98.
- Hill C. (ed.) (1983), *National Foreign Policies and European Political Co-operation*, George Allen & Unwin.
- Hill C. (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge.
- Hoffmann S. (1966), 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, 95, 862-915.
- Hoffmann S. (2000), 'Towards a Common European Foreign and Security Policy', *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 189-198.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Md.,

Rowman & Littlefield.

- Howorth J. (2000), *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge*, ISS-EU, Chaillot Paper, 43.
- Ifestos P. (1987), *European Political Cooperation. Towards a framework of supranational diplomacy?*, Aldershot, Averbury.
- Jørgensen K. (1997), 'PoCo: The Diplomatic Republic of Europe', in K. Jørgensen (ed.), *Reflective Approaches to European Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 128-145.
- Juncos A., Pomorska K. (2006), 'Playing the Brussels game: Strategic socialization in the CFSP Council Working Groups', *European Integration online Papers (EIoP)*, 10(11), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-011a.htm>.
- Juncos A., Pomorska K. (2008), 'Does Size Matter? CFSP Committees after Enlargement', *Journal of European Integration*, 30(4), 493-509.
- Kassim H., Peters G. (2001), 'Conclusion', in H. Kassim, A. Menon, G. Peters, V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: the European level*, Oxford, Oxford University Press, 297-342.
- Kassim H., Menon A., Peters G., Wright V. (eds.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy: the European level*, Oxford, Oxford University Press.
- Koenig-Archibugi M. (2004), 'Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy', *International Organization*, 57(1), 137-174.
- Lewis J. (1998), 'Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive', *Journal of Common Market Studies*, 36(4), 479-504.
- Lewis J. (2005), 'The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union', *International Organization*, 59, 937-971.
- Lewis J. (2006), 'National Interests: Coreper', in J. Peterson, M. Shackleton (eds.), *The Institutions of the European Union*, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 272-292.
- Manners I., Whitman R. (eds.) (2000), *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press.
- Moravcsik A. (1997), 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, 51(4), 513-553.
- Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe*, London, UCL Press.
- Moravcsik A. (2002), 'In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40 (4).
- Müller-Brandeck-Bocquet G. (2002), 'The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union', *European Foreign Affairs Review*, 7(3), 257-282.
- Nuttall S. (1992), *European Political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press.
- Nuttall S. (1996), 'The Commission: the struggle for legitimacy', in C. Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, 130-147.
- Quaglia L., De Francesco F., Radaelli C. (2008), 'Committee Governance and Socialization in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 15(1), 155-166.
- Rhinard M. (2002), 'The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15(2), 185-210.
- Risse T. (2000), 'Let's argue! Communicative action in world politics', *International Organization*, 54(1), 1-39.
- Rosa, P. (2003), 'L'uropeizzazione della politica estera: tra sovranazionalismo e transgovernativismo', in S. Fabbrini (ed.), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Bari, Laterza, 213-242.
- Sannerstedt A. (2005), 'Negotiations in European Union committees', in O. Elgström and C. Jönsson (eds.), *European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions*, London and New York, Routledge, 97-114.
- Sjørusen H. (2003), 'Understanding the Common Foreign and Security Policy: analytical building blocs', in M. Knodt, S. Princen (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*, London, Routledge, 35-53.

- Smith K.E. (2004), *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, 2nd edition, Houndmills, Palgrave.
- Smith M.E. (1998), 'Rules, transgovernmentalism, and the expansion of European political cooperation', in W. Sandholtz, A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 304-333.
- Smith M.E. (2000), 'Conforming to Europe: The Domestic Impact of Foreign Policy Co-operation', *Journal of European Public Policy*, 7(4), 613-631.
- Smith M.E. (2004a), 'Institutionalization, Policy Adaptation, and European Foreign Policy Cooperation', *European Journal of International Relations*, 10(1), 95-136.
- Smith M.E. (2004b), 'Toward a Theory of EU Foreign Policy Making: Multi-level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy', *Journal of European Public Policy*, 11(4), 740-758.
- Soetendorp B. (1999), *Foreign Policy in the European Union*, Essex, Pearson.
- Soetendorp B., Andeweg R. (2001), 'Dual Loyalties: the Boundary Role of the Dutch Permanent Representation to the EU', in H. Kassim, A. Menon, G. Peters, V. Wright (eds.), *The National Coordination of EU Policy: the European level*, Oxford, Oxford University Press, 211-228.
- Tonra B. (2001), *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- Tonra B. (2003), 'Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach', *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 731-756.
- Wagner W. (2000), 'Foreign policy capacities and state preferences on CFSP: Assessing the Rationalist Explanation of German, French and British CFSP Policies', Paper presented at the ECPR Summer School, Geneva, August 28-September 9, 2000, www.sam.sdu.dk/~mwi/B1__Wagner.pdf.
- Wagner W. (2003), 'Why the EU's Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy', *Journal of European Public Policy*, 10(4), 576-595.
- Wallace W., Allen D. (1977), 'Political Cooperation: Procedure as Substitute for Policy', in H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds.), *Policy Making in the European Community*, John Wiley and Sons, Chichester, 227-248.
- Wendt A. (1994), 'Collective Identity Formation and the International State', *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wessels 2004, 'The institutional development of the Common Foreign and Security Policy. Theoretical perspectives: beyond the supranational and intergovernmental dichotomy', in D. Mahncke, A. Ambos, C. Reynolds, (eds.), *European Foreign Policy, From Rhetoric to Reality?*, P.I.E., Peter Lang S.A., 61-96.
- White B. (2004), 'Foreign Policy Analysis and the New Europe', in W. Carlsnaes, H. Sjursen, B. White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Sage, London, 11-31.
- Zielonka J. (1998), *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, New York, St. Martin's Press.