

diversi, quando si combina in specifico con una differente dinamica elettorale (a sua volta condizionata dalla struttura del sistema di partito). Ma anche al contributo di Suleiman, nel volume curato da Linz e Valenzuela, dedicato al caso francese della Quinta Repubblica. Un caso, di certo, non comparabile a quello americano che, come afferma Sartori nello stesso volume, testimonia come il presidenzialismo «funzioni “nonostante” la sua costituzione – non certo “grazie” ad essa». In Francia, contrariamente agli Stati Uniti, la costituzione è assai più che una carta essenziale di prescrizioni istituzionali (come è, appunto, negli Stati Uniti). Un'essenzialità, lo ricordo, che ha consentito a quest'ultimo paese di passare da una repubblica ad un'altra, nel corso degli anni trenta di questo secolo, senza alcuna interruzione della legalità costituzionale. Ma, nonostante la sua più elaborata e precisa distribuzione dei poteri, anche la costituzione della Quinta Repubblica, al pari di quella statunitense, è stata interpretata dalla politica che essa ha contribuito, a sua volta, a regolamentare. Così, in Francia, l'elezione diretta del presidente della Repubblica ha consentito di depolarizzare il conflitto, mentre contribuiva a bipolarizzarlo, non per se stessa: ma perché si è combinata con un sistema elettorale maggioritario uninominale a doppio turno.

In conclusione, è la complessità analitica dei due volumi che invito il loro lettore ad apprezzare, oltre che gli specifici argomenti e le empiriche risultanze che essi forniscono a favore o contro l'uno o l'altro dei sistemi di governo. Perché non c'è, in astratto, un sistema di governo più adeguato di un altro. L'analisi comparata della politica ci consente, oggi, di pensare all'innovazione istituzionale dei sistemi di governo in termini assai più attendibili, perché più realistici, che nel passato. Si tratta di un risultato non da poco. Ma quell'analisi, come ha scritto Sartori, ci obbliga contemporaneamente a trattenere, le varie soluzioni proposte, «nell'ordine del “probabile”», non del sicuro. Anche perché solo in questo modo potrà progredire l'indispensabile lavoro d'indagine, di raccolta dei dati e di specificazione dei criteri analitici.

[Sergio Fabbrini]

SVEIN S. ANDERSEN e KJELL A. ELIASSEN (a cura di), *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks e New Delhi, Sage, 1993, pp. VII-284.

Questo volume avanza una tesi precisa, e cioè che, al di là di qualsiasi disputa sulla forma giuridico-istituzionale che sta assumendo l'Unione europea, all'interno e fra i paesi che ne sono membri è possibile assistere ad un processo di «europeizzazione» del sistema di *policy-making* comunitario. A sua volta, questa tesi presenta due corollari

(che, paradossalmente, ne costituiscono contemporaneamente la premessa analitica): da un lato, che, per meglio studiare l'evoluzione in corso, è opportuno distaccarsi dal linguaggio e dagli schemi analitici delle relazioni internazionali, così come da qualunque rigida prospettiva «giuridico-legalista» incentrata sul mandato formale delle diverse entità istituzionali coinvolte, per abbracciare la metodologia della politica comparata; dall'altro, che l'approccio che più è in grado di cogliere la pluralità di forme e la molteplicità di prassi adottate dalle istituzioni europee è quello rivolto alla ricostruzione degli effettivi processi di *policy*.

Sotto il primo profilo, i curatori sostengono che il loro approccio alla «europeizzazione differisce sia dalla prospettiva internazionalista che da quella formale-legalistica in quanto enfatizza l'insieme delle istituzioni comunitarie e dei sistemi politici nazionali come totalità», come un sistema aperto in cui ogni attore porta le proprie strategie, le proprie predisposizioni coalizionali, le proprie dipendenze e le tradizioni di abbinamento problemi-soluzioni tipiche del proprio paese. Sotto il secondo profilo, Andersen e Eliassen si spingono a prevedere che l'europeizzazione dei processi politici non sfocerà in un qualche assetto di tipo federale, comportando piuttosto l'istituzionalizzazione di un «contesto di *policy-making* complesso, multilivello e caratterizzato da molteplici canali di decisione».

Quest'ultima citazione non va intesa come un semplice slogan, una visione impressionistica di un assetto difficile da immaginare e, ancor più, da descrivere ed analizzare. Gli autori specificano l'origine e i caratteri peculiari di tale complessità – l'intersezione transnazionale di tradizioni di *policy*, la sperimentazione di nuovi modelli d'autorità e l'estensione dell'azione europea a tutti i tradizionali settori d'intervento – così come non mancano di illustrare quali sono i gradi di libertà insiti in questo quadro istituzionale, che «incita gli attori a indossare "cappelli diversi" a seconda dei canali politici in cui operano e al variare delle coalizioni in cui entrano».

Il compito di approfondire i caratteri di questo assetto di *policy-making*, di cui si intravedono i segni già nel presente, ma che andrà consolidandosi in futuro, è demandato a due diverse sezioni del libro. Nella prima sezione, il taglio è più manualistico. Viene dapprima analizzata la tradizionale quadripartizione istituzionale comunitaria – Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Corte di giustizia – e si individuano già a questo livello le tracce del processo di europeizzazione in atto (possiamo aggiungere che la tematica non è nuova, e già altri autori, fra cui Alberta Sbragia, negli Stati Uniti hanno compiuto ulteriori approfondimenti sul tema). Immediatamente di seguito, gli stessi curatori utilizzano una prospettiva a loro assai familiare – quella sulle modalità del *lobbying* comunitario – per verificare i segni che tale processo sta lasciando sulle dinamiche di formulazione delle politiche a livello europeo, mentre nel capitolo ancora successivo viene in-

sinuato il dubbio che, anche nell'implementazione di tali politiche, tradizionale fortezza degli stati nazionali, possa essere in corso una trasformazione in senso «europeizzante». A questa stessa linea argomentativa appartengono anche gli ultimi capitoli del volume, volti rispettivamente a delineare il ruolo della «nuova Europa» e le sue future strategie di espansione negli assetti economici e politici mondiali (Spazio economico europeo, Nato, Csce, Onu, ecc.), e gli effetti del processo di europeificazione sul problema degli accordi di associazione, in particolare con i paesi dell'Europa centro-orientale.

La seconda sezione del volume è invece volta a rintracciare elementi di questo processo *in itinere* in numerosi studi di caso, scelti allo scopo di coprire un ampio spettro di interventi (politiche di vecchia data come quella dei trasporti ed altre poco istituzionalizzate come quella sull'immigrazione; politiche che sembrano fatte su misura per una trattazione a livello europeo, come nel caso delle telecomunicazioni, ed altre su cui vi sono maggiori resistenze, come per la cooperazione fra polizie; ecc.). Le analisi di questi specifici processi di *policy*, ricostruiti principalmente per una verifica trasversale delle ipotesi dei curatori sulla presenza di elementi transnazionali 1) nel «contesto» di trattazione della politica, 2) nel «processo decisionale» stesso, e 3) nei *policy outputs* prodotti, sono forse l'aspetto più interessante del volume. Mentre infatti, come accennato fra le righe e come ben sa chiunque si sia occupato, anche solo di sfuggita, di questioni comunitarie, la tesi di fondo dei curatori non è nuova, anche se qui acquisisce una specificità ed un rigore analitico che altrove non si ritrova, la sua trasposizione allo studio di casi concreti è ben più originale. Posso aggiungere che, più la sfida analitica proposta dall'ipotesi originaria è stata accolta in pieno dai responsabili dei diversi capitoli, più essi appaiono interessanti e utili per la comprensione delle effettive dinamiche decisionali a livello europeo. In questo senso, i capitoli relativamente meno riusciti mi sembrano quelli che sono rimasti ancorati alla volontà di rendere conto descrittivamente del contenuto e dei confini della propria area di *policy* (quelli sull'ambiente e, in parte, quello sull'istruzione), mentre i capitoli più ricchi di suggestioni analitiche sono quelli che, tralasciando l'esautività descrittiva, focalizzano la propria attenzione su aspetti specifici dei processi analizzati: la diversa «istituzionalizzazione del significato» di un concetto apparentemente univoco quale quello di «mercato» nella politica per l'alta velocità nel settore dei trasporti ferroviari; l'articolata costruzione del *network* europeo nel caso delle telecomunicazioni; la delicata diffusione di modelli e parole d'ordine in un campo in cui le attribuzioni formali sono ancora deboli, come avvenuto nella politica di controllo dell'immigrazione.

Il quadro che scaturisce dai sette studi di caso, a cui dovremmo aggiungere i due capitoli più tradizionali dedicati al ruolo internazionale dell'Unione europea, non è certo del tutto omogeneo. Sulla strada dell'europeizzazione i settori di *policy* procedono a ritmi differenti

e su aspetti diversi dei processi decisionali implicati. D'altronde, come ricordano gli autori, nessun sistema istituzionale riduce a zero i gradi di libertà degli attori individuali, a maggior ragione in un assetto in trasformazione, tuttora caratterizzato da «un certo grado di *statelessness*» quale quello comunitario.

[Marco Giuliani]

FULVIO ATTINÀ, *Il sistema politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. VIII-201.

La produzione di saggistica sui vari aspetti dell'Unione europea non conosce le battute d'arresto che, talvolta, subisce l'istituzione studiata. Eppure il libro qui recensito rappresenta in Italia il primo sistematico tentativo di affrontare la tematica europea in chiave politologica, e dalla sua pubblicazione il panorama della letteratura non si è arricchito di altri volumi manualistici. Sono usciti molti lavori di diritto e di economia, ma la scienza politica italiana non ha seguito con la stessa prontezza l'incremento d'interessamento sull'argomento mostrato in altri paesi. Come è stato argomentato da un politologo britannico, la chiave di volta sta nel comprendere che l'Unione europea deve essere analizzata come problema di politica comparata, pena il suo essere schiacciata sotto il disinteressamento reciproco di esperti in questioni interne e di cultori delle relazioni internazionali. Per entrambi, le problematiche comunitarie rischiano di costituire elementi di perturbazione delle rispettive categorie d'analisi: fattori di intrusione nelle potestà e nelle istituzioni degli stati nazionali per gli «internisti», elemento anomalo nel panorama delle organizzazioni mondiali per gli «internazionalisti».

Eppure la prospettiva di analisi tipica della politica comparata non è poi così angusta, ed è in grado di supportare paradigmi differenti. Fra questi l'A. abbraccia la più classica tradizione sistemica, chiarendo fin dal titolo che la Comunità europea debba essere intesa e studiata come un *sistema politico*, caratterizzato dunque da una comunità politica, da un regime e da autorità. Esistono soggetti politici primari, i cittadini, che formulano domande ed esprimono – seppur imperfettamente – sostegno, così come esistono istituzioni che selezionano e «processano» tali domande, e restituiscono decisioni autoritative la cui valenza si è fatta nel tempo più precisa e i cui confini si sono via via estesi (da sei a quindici paesi membri, da poche questioni ad ognuno dei tradizionali compiti di governo).

All'interno di questo quadro interpretativo, l'A. affronta con capacità di sintesi tutti i temi importanti per una prima comprensione del funzionamento del sistema comunitario. Non rispettando l'ordine dei capitoli, possiamo individuare tre diversi filoni tematici all'inter-