

DIMENSIONE SOVRANAZIONALE E GOVERNANCE MULTILIVELLO

In principio era lo stato-nazione...

- Il processo di formazione degli stati-nazione in Europa ha occupato i secoli XII-XIX
- La coincidenza fra stato (apparati di governo) e nazione (la comunità dei cittadini), favorendo la costruzione di un'identità nazionale, ha reso più facile il governo dei cittadini

- Lo Stato-Nazione non ha portato solo guerre e distruzione (IWW e IIWW), ma ha anche costituito la cornice entro cui si sono avute:
 - tutela dei diritti civili
 - garanzia dei diritti politici
 - protezione dei diritti economici
 - promozione dei diritti sociali

In termini novecenteschi, le democrazie sono **democrazie nazionali**.

Negli Stati-Nazione, «la chiusura del sistema (impossibilità, o difficoltà, di *exit*) garantiva sia lo sviluppo del senso di appartenenza e solidarietà (sviluppo di *lealtà*) sia la possibilità concreta di partecipare ai processi di autodeterminazione democratica (esercizio della *voice*)»

QUESTA STRUTTURAZIONE DEL MONDO OCCIDENTALE HA RAGGIUNTO IL SUO APICE SUBITO DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE. CIOE' NEGLI STESSI ANNI IN CUI SI STAVANO CREANDO LE PREMESSE PERCHE' ESSA VENISSE (ALMENO IN LARGA PARTE) MENO.

Un format superato?

- Dopo la seconda guerra mondiale lo stato-nazione era visto con sospetto, come causa di conflitti e lutti
- Si affermava l'idea di un governo del mondo basato su agenzie funzionali che travalicassero i confini nazionali, ciascuna incaricata di una funzione particolare («funzionalismo») (Mitrany 1943)
- Queste agenzie avrebbero dato origine a «comunità di sicurezza» in cui le guerre non sarebbero più scoppiate perché a decidere sarebbero stati tecnici esperti e non politici (Deutsch 1957)
- Tra queste risaltano la **Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA)** e, in seguito, la **Comunità Economica Europea (CEE)**.

Svolta funzionalista

Nonostante alcuni passi indietro e sebbene la lotta politica abbia comunque continuato a giocare un ruolo significativo, l'idea che la gestione dei problemi debba rispondere a criteri di **efficienza amministrativa** più che a criteri di **dominio territoriale** (Francia e Germania che mettono in comune carbone e acciaio), prende piede.

Come vedremo, si passa **dal government alla governance**

Le organizzazioni internazionali

DEFINIZIONE

Sono entità formali create da 3 o più stati firmatari di un accordo istitutivo. Possiedono una struttura permanente (per esempio hanno un segretario) che ne gestisce le attività.

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite (ottobre 1945, comprende 193 paesi, più Città del Vaticano e Palestina che hanno lo status di Osservatore Permanenti)

NATO: North Atlantic Treaty Organization (1949)

OPAC: Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (aprile 1997)

AIEA: Agenzia internazionale per l'energia atomica (luglio 1957, 158 membri), sorveglia sul rispetto del Trattato di non proliferazione nucleare.

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (1948, fino al 1994), intendeva liberalizzare il commercio mondiale.

WTO: World Trade Organization (1995), include quasi tutti i paesi del mondo.

Organizzazioni internazionali

- Nel dopoguerra emergono “regimi” internazionali volti a raggiungere decisioni collettive
- Di conseguenza si moltiplicano le organizzazioni internazionali e le ONG transnazionali

ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

In ambito di pace e sicurezza

- Nato, Opac, Aiea, ...

In ambito economico

- Gatt, WTO, WB, IMF, ...

In ambito umanitario

- Universal Declaration of Human Rights, United Nations, Charter on Minority Languages, ...

In ambito ambientale

- United Nations Framework Convention on Climate Change, WWF, Friends of the Earth, ...

Ripensare la sovranità

- Ci si rende conto che le decisioni di uno stato o di un gruppo di consumatori possono avere ripercussioni (esternalità) negative importanti anche sui cittadini di altri stati e altri consumatori
 - Le imprese multinazionali aderiscono sempre più frequentemente a codici di comportamento socialmente responsabile (dagli *shareholders* – *i detentori di azioni* - agli *stakeholders* – *tutti coloro che lavorano nell'impresa, consumano i suoi prodotti, vivono nell'ambiente in cui l'impresa opera*).
 - Sono emerse *agenzie di rating private* capaci di acquisire potere regolativo sugli stati sovrani (Ficht, Moody's, Standard & Poors).

Le sfide alla sovranità nazionale

GLOBALI

- Interdipendenza economica e sociale
- Contrapposizione interessi concentrati e diffusi



DENTRO LA STATO NAZIONE

- Maggiore domanda di democrazia, con la creazione di partiti-movimenti



Sovranità



DAL BASSO

- Multiculturalismo
- Aumento della partecipazione

Interdipendenza di economie e società

Il concetto chiave che segna tale tendenza è
GLOBALIZZAZIONE.

«Fenomeno di omologazione, integrazione, e interdipendenza delle economie e dei mercati internazionali e di uniformazione di modalità produttive e di prodotti su scala mondiale»

La globalizzazione è collegata all'emergere di movimenti sociali transnazionali (World Social Forum (2001); World Economic Forum (1971)).

Ma anche all'emergere delle *global cities* (New York, Tokio, Londra, Dubai, Hong-Kong).

Essa produce effetti anche sul lato della democratizzazione, con movimenti che richiedono maggiore partecipazione e minore ingerenza dello Stato. E, dall'altra parte, con il sempre più potente emergere delle minoranze.



- VERZICHELLI Manuale di scienza politica, Il Mulino, 2014
VRANAZIONALE E GOVERNANCE MULTILIVELLO



World Economic Forum: Fondazione che, ogni inverno, organizza un incontro (a Davos, in Svizzera) tra esponenti di primo piano della politica e dell'economia internazionale con intellettuali e giornalisti selezionati, per discutere delle questioni più urgenti che il mondo si trova ad affrontare.

World Social Forum: incontro annuale dei membri dei movimenti per la globalizzazione alternativa.

Interdipendenza e integrazione economica

La globalizzazione – iniziata con il Gatt ed è istituzionalizzata con la nascita del WTO – ha generato interdipendenza tra le diverse economie nazionali.

Oggi, molte imprese di definiscono «imprese globalizzate». Decisioni prese nel paese in cui ha sede l'impresa hanno impatti nei paesi in cui l'impresa ha collocato i suoi lavoratori.

Integrazione economica

Da questo punto di vista, l'Unione Europea è, su scala globale, un progetto unico che mira a prendere atto della interdipendenza tra gli **Stati-nazione**, puntando a trasformarli in **Stati-membri** di una comunità più vasta.

Come sappiamo, il primo passo è stata la Ceca (1951), poi la Cee (1957), fino alla volontà di creare un vero e proprio *Mercato Comune Europeo*, messo in piedi dai Trattati di Lussemburgo (1986), Maastricht (1992) e Amsterdam (1997).

Perché lo si fa?

Una spinta importante deriva dalla **crisi stagflazionistica degli anni Settanta**.

Bisognava ampliare il mercato, abbattendo qualunque tipo di barriera (oltre ai dazi che erano già stati abbattuti) interna alla Comunità europea. L'idea era quella di creare un vero e proprio Mercato Unico. In cui le **modalità di produzione e gli standard fossero equiparati**.

Si decide di aderire al ***principio del mutuo riconoscimento***: tutto ciò che non è dannoso per la salute o per le società può essere oggetto di commercio all'interno del mercato.

Cassis de Dijon

Liquore francese che non poteva essere inquadrato all'interno delle tabelle merceologiche tedesche e, perciò, non poteva essere importato in Germania.

Una sentenza della Corte di Giustizia Europea (cui fece appello un commerciante tedesco che voleva importare il Cassis) stabilì che quel divieto doveva venir meno poiché il prodotto era fabbricato in conformità con le regole di un paese della Comunità Europea. E, inoltre, la sua importazione non aveva alcun impatto negativo sulla salute.

Teoria dello spillover

Secondo questa teoria, la libera circolazione di beni, servizi, capitali e lavoratori avrebbe necessariamente condotto alla standardizzazione dei processi produttivi e dei singoli sistemi di welfare.

Non è andata così: sia gli uni, sia gli altri sono ancora assai differenti, in quanto fortemente radicati nella cultura e nelle tradizioni dei singoli paesi membri.

Tuttavia, il grande Mercato Unico Europeo richiedeva qualcosa di più della libera circolazione.

Si arriva così, con un processo graduale, alla nascita dell'EURO (nato nel 1999 e adottato nel 2002).

L'interdipendenza diventa forte come mai prima.

- **Mercato Interno** = fine barriere



- **Liberalizzazione capitali** = fine restrizioni



- **Cambi fissi** = fine delle svalutazioni



Impossibile una politica monetaria su base nazionale

=

Politica monetaria comune

=

Moneta comune

Moneta unica

Verso l'euro (1995-1996)

- 1995: la Commissione accerta che solo il Lussemburgo soddisfa i criteri di convergenza sul deficit pubblico al 3% PIL. Dubbi su Francia e Germania. Forti preoccupazioni su Italia e Spagna
- Dicembre 1995: **Consiglio europeo di Madrid** posticipa terza fase UEM al 1999. Banconote in “euro” a partire dal gennaio 2002. Decisione sull’idoneità da prendersi nel 1998.

L'euro diventa realtà

- L'Italia è alla rincorsa dell'euro.
- 1992-1993 crollo politico: fine della Prima Repubblica,
- crollo finanziario: avviate misure drastiche di risanamento
- Momento chiave estate 1996. Incontro Prodi-Aznar. Governo dell'Ulivo vara privatizzazioni, riforme, aumento delle imposte. I conti migliorano.
- Maggio 1998 Undici Stati promossi dalla Commissione e dal Consiglio Europeo di Bruxelles. Escluse Grecia (per non rispetto dei criteri) e Svezia (per non adesione allo SME), Gb e Danimarca scelgono di non prendere parte esercitando l'opt out.
- Maggio 1998 Wim Duisenberg designato primo governatore della BCE

Svantaggi interdipendenza

1. Emersione di **rischi sociali**: gli strati meno mobili e specializzati della popolazione sono facilmente sostituibili all'interno di un mercato unico.

Ciò emerge largamente nelle fasi di crisi economica, per questo dopo la Grande Depressione si abbandonò il pur avanzato processo di globalizzazione (ma non si chiamava così...) per rinchiudersi nei confini nazionali. Aumentando le barriere, nel breve periodo la tutela del mercato interno è più facilmente realizzabile.

Vantaggi

Maggiori scelte per imprenditori, consumatori e, nelle economie emergenti, lavoratori.

Globalizzazione delle comunicazione implica maggiore possibilità di controllo sui governi.

Le organizzazioni internazionali tendono a sostenere le minoranza nei singoli stati (si pensi, per esempio, alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo [1959] che ha adottato più di 10.000 sentenze da quando è stata istituita, sentenze che hanno portato a modificare la legislazione dei paesi membri, in vista di una maggior tutela dei diritti umani essenziali).

Processi di integrazione economica

- L'integrazione europea è il più avanzato dei processi di integrazione economica regionale (altri sono in Nord e Sud America, Africa dell'Est e dell'Ovest, Asia sud-orientale)
 - Ha creato un grande mercato continentale e ha permesso agli stati membri di gestire insieme molte politiche
 - L'interdipendenza economica si riflette nell'Unione Monetaria, nella moneta unica e nel coordinamento dei bilanci
- Globalizzazione e integrazione regionale sono la causa di importanti ristrutturazioni produttive e tensioni nel welfare state degli stati membri

Dal government alla governance

- Un diverso modo di governare si impone anche all'interno degli stati-nazione: si verifica pertanto una generale transizione dal *government* alla *governance*
 - Per *government* si intende il tradizionale governo del tipo “comanda e controlla”
 - Per *governance* si intende un modo di governare che coinvolge livelli diversi di governo (*multilevel governance*) e soprattutto società civile e i cittadini (*co-governance*)

A favorire questo nuovo modo di governare sono anche la rivoluzione post-materialista della fine degli anni sessanta e la riscoperta delle identità e delle economie regionali

Società transnazionale

Il passaggio alla **governance** è associato alla emersione di una **società transnazionale** la quale, a sua volta, è associata alla **globalizzazione** e, in particolare, alla globalizzazione dei mezzi di comunicazione.

Possiamo identificare almeno quattro tipi di movimenti transnazionali.

1. Reti di associazioni nazionali o locali che si mobilitano in particolari ambiti di policy.



Ambientaliste: WWF, Greenpeace

Difesa dei diritti umani: Amnesty International

Interventi umanitari: Croce rossa internazionale, Save the Children, Medici senza frontiere

Anti-razziste: SOS Racism

Parità di genere: International Women's Lobby



GREENPEACE



2. Movimenti nati su singole questione in un singolo paese che poi si sono diffusi, per imitazione, in molta parte del globo.
3. Movimenti nati su tematiche singole, ma in grado di organizzarsi e fare collettori per tutti coloro che condividono quelle istanza (WORLD SOCIAL FORUM)
4. Organizzazione lobbistiche transnazionali (Comitato delle organizzazioni professionali agricole; Confederazione generale delle coop agricole dell'UE)

Anche quando sono prevalentemente locali (Indignados, Occupy Wall Street, Pussy Riot), tutti queste movimenti transnazionali devono, se vogliono avere successo, suscitare attenzione presso la comunità politica internazionale e la società civile transnazionale.

La globalizzazione – che è spesso causa della loro emersione – è anche una opportunità per far sì che ciò possa relizzarsi.

Co-governance

Il passaggio dal government alla governance si esplica anche nella co-governance, cioè nel fatto che le policy possano essere promosse e attuate solo con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati.

Quando il livello dei problemi è statale, si può dire che lo Stato passa ***da rematore a timoniere***.

La dimensione regionale

L'ascesa della governance ha anche una dimensione verticale che si traduce nella riscoperta della dimensione regionale.

Il processo inizia negli anni Settanta con l'emersione di valori post-materialisti: le identità locali riemergono, benché lo Stato riteneva di averle ormai assorbite.

Ciò è alimentato dal venire meno della grande fabbrica fordista, sostituita in molte parti d'Europa da distretti produttivi radicati nel territorio.

RELAZIONI INTERGOVERNATIVE

Il livello ottimale di governo/I

- La non-coincidenza fra ampiezza dei problemi, da un lato, e dimensione dei governi formalmente incaricati di risolverli, dall'altro, induce una nuova ondata di riflessione sulla «dimensione ottimale di governo»

- La teoria vuole che il livello di governo debba coincidere con l'estensione del bene pubblico che deve essere prodotto per bilanciare:
 - **economie di scala nella produzione** (perciò è giusto che il numero di asili sia pianificato dai comuni e che la pianificazione dell'Università avvenga a livello statale)
 - **economie di convenienza nell'utilizzo** (guardie mediche e ambulatori devono avere diffusione capillare, gli ospedali specializzati devono essere concentrati in luoghi facilmente accessibili)

In generale, l'efficienza nella produzione suggerisce di elevare la scale, mentre la convenienza nell'utilizzo suggerisce di ridurla. Necessario BILANCIARE queste due esigenze.

Ogni bene pubblico però può essere prodotto e consumato su scale ottimali diverse: esiste un livello di governo che riesce a bilanciarle tutte?

No, non esiste. A differenza di quanto sostiene una parte della scienza economica, non esiste un livello di ottimale di governo.

La rinascita del federalismo

- Lo stato nazione e le sue articolazioni subnazionali sono messi in discussione come livelli ottimali di governo
- La soluzione viene sempre più individuata in soluzioni flessibili che coinvolgano in geometrie variabili livelli di governo diversi ma che non diano luogo a gerarchie di governi cristallizzate
- Le relazioni inter-governative e il federalismo conoscono pertanto una nuova stagione di approfondimento e riflessione.

Federalismo duale vs Federalismo concorrente

- **Federalismo duale:** le competenze sono assegnate in maniera definitiva ai diversi livelli di governo.
- **Federalismo concorrente:** le competenze sono per la maggior parte condivise tra diversi livelli di governo-

Federalismo cooperativo vs Federalismo competitivo

- **Federalismo cooperativo:** i livelli di governo inferiori devono necessariamente dare il loro consenso affinché si prendano decisioni a livello centrale (GERMANIA)
- **Federalismo competitivo:** il governo centrale interviene in aree di policy di sua esclusiva competenza e i vari governi federati sono in competizione per ottenere le risorse centrali, provando anche a convincere i cittadini a trasferirsi nel loro Stato (USA).

Il «federalismo» all'italiana

Origini

d.lgs 616/1977: segna l'avvio del regionalismo italiano. Benché le prime elezioni regionali ordinarie si svolsero nel giugno del 1970.

SUBALTERNITA' RISPETTO ALLO STATO CENTRALE

La Costituzione prevedeva l'autonomia finanziaria, ma l'80% delle entrate proveniva dallo Stato.

Origini

- Rapporti indeterminati con gli altri enti locali
- Solo poche funzioni amministrative
- Politicamente molto instabili

Origini

- Le regioni a statuto speciale (Friuli Venezia-Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto-Adige e Valle D'Aosta)

Possiedono fin dall'inizio maggiori poteri legislativi e fiscali.

Con la riforma del Titolo V la distanza tra regioni ordinarie e speciali si accorcia.

La riforma Boschi-Renzi rischierebbe di limitare i poteri sia delle regioni ordinarie sia di quelle speciali

Funzione legislativa

La riforma del Titolo V amplia il potere legislativo delle regioni.

Alle regioni spetta l'attribuzione delle **materie residuali** (CONFERMATO DA RIFORMA BOSCHI).

Ciò porta il sistema italiano verso una struttura di impianto federale.

Funzione legislativa

Art. 117 Cost: dopo aver indicato le competenze esclusive dello Stato e le materie concorrenti, attribuisce le materie non indicate alle regioni.

RIFORMA BOSCHI (ddl. Cost. 8 aprile 2014): sopprime le materie concorrenti e aumenta le competenze esclusive dello Stato.

Le materie residuali, in ogni caso, spettano totalmente alle regioni.

Funzione legislativa

Tale competenza residuale (ovvero esclusivamente regionale), riguarda:

- Sviluppo dell'economia locale (col ddl. BOSCHI si prevede di riaffidare il turismo allo Stato);
- Servizi sociali (polizia urbana e locale, trasporti pubblici locali, assistenza sociale)
- Organizzazione regionale

Funzione legislativa

- Lo Stato può comunque intervenire, indirettamente, su alcune materie residuali.

ES. Spetta allo Stato determinare i livelli essenziali delle prestazione relative ai diritti civili e sociali.

Naturalmente, ciò incide sulla legislazione relativa all'assistenza sociale.

Funzione legislativa

L'art. 120 dell Cost. (CONSERVATO NEL DDL BOSCHI)
prevede, inoltre, alcune situazioni in ci lo Stato può
sostituirsi alla regione.

Funzione legislativa

Materie concorrenti:

Sanità

Politiche del lavoro

Previdenza integrativa

Porti

Aeroporti

Energia

} Ddl. Boschi afferma che allo Stato spettano le norme generali, configurando una sorta di concorrenza.

→ Ddl Boschi afferma che è di esclusiva potestà statale.

} Ddl Boschi afferma che se si tratta di Questioni di interesse nazionale, la potestà è esclusivamente statale

Funzione legislativa

I contenuti più innovativi della riforma del Titolo V non sono stati attuati. E attualmente il governo Renzi sembra voler fare molti passi indietro.



TAB. 5.2. Riparto delle competenze legislative fra stato e regioni: l'art. 117 della Costituzione

COMPETENZE	PRIMA DELLA RIFORMA	CON LA RIFORMA
Poteri residuali	Esclusiva statale	Esclusiva regionale
Difesa nazionale	Esclusiva statale	Invariata
Giustizia e carceri	Esclusiva statale	Invariata
Sicurezza e ordine pubblico	Esclusiva statale	Invariata
Polizia amministrativa locale	Concorrente	Esclusiva regionale
Relazioni internazionali e con l'UE	Esclusiva statale	Invariata
Relazioni internazionali e con l'UE delle regioni	Esclusiva statale	Concorrente
Moneta, finanza statale, risparmio e concorrenza	Esclusiva statale	Invariata
Cittadinanza, immigrazione e confessioni religiose	Esclusiva statale	Invariata
Livelli essenziali concernenti i diritti sociali e civili	—	Esclusiva statale
Agricoltura e foreste	Concorrente	Esclusiva regionale
Artigianato	Concorrente	Esclusiva regionale
Industria	Esclusiva statale ^a	Esclusiva regionale
Commercio, fiere e mercati	Concorrente	Esclusiva regionale
Commercio con l'estero	Esclusiva statale	Concorrente
Turismo e industria alberghiera	Concorrente	Esclusiva regionale
Energia	Esclusiva statale	Concorrente
Caccia e pesca	Concorrente	Esclusiva regionale
Casse di risparmio e aziende di credito regionali	Esclusiva statale	Concorrente
Istruzione	Esclusiva statale	Concorrente
Istruzione e formazione professionale	Concorrente	Esclusiva regionale
Beni culturali	Esclusiva statale	Concorrente
Ricerca scientifica e tecnologica	Esclusiva statale	Concorrente
Previdenza	Esclusiva statale	Invariata
Previdenza complementare e integrativa	Esclusiva statale	Concorrente
Lavoro	Esclusiva statale	Concorrente
Assistenza sociale/Servizi sociali	Concorrente	Esclusiva regionale
Tutela della salute	Esclusiva statale ^a	Concorrente
Tutela dell'ambiente	Esclusiva statale ^a	Invariata
Urbanistica	Concorrente	Esclusiva regionale
Grandi reti viarie	Esclusiva statale	Concorrente
Porti e aeroporti	Esclusiva statale	Concorrente
Trasporti locali	Concorrente	Esclusiva regionale
Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale	Concorrente	Esclusiva regionale
Comunicazione	Esclusiva statale	Concorrente
Organizzazione regionale	Concorrente	Esclusiva regionale
Funzioni fondamentali, organi e legislazione elettorale dei governi locali	Esclusiva statale	Esclusiva statale
Finanza locale e regionale	Esclusiva statale	Concorrente
Coordinamento finanza pubblica	Esclusiva statale	Concorrente
Protezione civile	Esclusiva statale	Concorrente
Ordinamento sportivo	Esclusiva statale	Concorrente

^a Sviluppata una legislazione integrativa regionale, di attuazione delle leggi nazionali; nel caso della Salute, relativa all'assistenza sanitaria/ospedaliera.

Multi-Level governance

La maggior parte degli studiosi concorda nel definire la situazione attuale dell'UE come *multi-level governance*.

«Il modo in cui problemi e politiche sono decise e gestite è fluido e comporta il coinvolgimento di più livelli di governo e della società civile organizzata anch'essa a vari livelli, senza generare soluzioni federali»

La governance multilivello in linee generali e per idealtipi può presentarsi in due modi:

1. come descrizione di un numero limitato di livelli giuridici e istituzionali (internazionale, nazionale, regionale, meso, locale). Questi livelli hanno competenze multiple sia in ambito di politiche pubbliche che di rappresentanza istituzionale. Ogni livello istituzionale ha rilevanza su un livello territoriale. Le caratteristiche dei livelli istituzionali sono: stabilità nel tempo per permettere al ciclo di policy di esaurirsi; flessibile allocazione delle competenze in materia di policy (si rifà al federalismo duale)
2. come costruzione di istituzioni specializzate, frammentate in una serie di funzioni specifiche finalizzate al raggiungimento del risultato di policy prefissato. Il numero di livelli è potenzialmente elevato e variano al variare della domanda di policy (si rifà alle agenzie funzionali di Mitrany)

