Analisi progettuale di politiche nazionali concorrenti dal punto di vista del federalismo

Terese Sanci
Università di Firenze
E-mail: sancia55@gmail.com

astratto

Il documento propone un approccio per analizzare la congruenza del disegno di una politica nazionale concorrente con il federalismo. Oltre alla teoria federale, due elementi fondamentali per questa analisi sono la struttura e le categorie di funzionamento. Il primo si riferisce alla struttura formale di un sistema federale e il secondo al suo previsto funzionamento come federalismo. Tale comprensione consente di identificare i tratti distintivi del disegno di politiche nazionali concorrenti in un sistema federale e di costruire un modello di analisi chiamato prospettiva federalista. La tesi argomentata è che in un sistema federale gli enti federati, in quanto parti riconosciute di esso, possono partecipare di diritto al disegno di politiche nazionali concorrenti. Questa partecipazione è fondamentale per definirli federali.

Parole chiave: federalismo; politica federale; Progettazione politica; Formulazione politica; Relazioni intergovernative.

A. INTRODUZIONE

Queste assunzioni sono applicabili a questioni fondamentali per il funzionamento del sistema, come la formulazione di politiche nazionali concorrenti. Ad eccezione delle materie esclusive, le aree concorrenti richiedono un accordo federale tra i governi per la loro attuazione e concretizzazione nelle politiche. Così, si assume, le politiche nazionali concorrenti hanno il carattere aggiuntivo di federali, perché nascono dall'accordo tra le parti per la loro progettazione attraverso un processo federale.

Sulla base di tali presupposti, si può dedurre una relazione causale tra un sistema federale e il modo in cui le sue politiche si generano. In particolare, il disegno1 delle politiche nazionali - definizione dei contenuti, forme di attuazione e distribuzione delle risorse - è il risultato di un processo federale. Di conseguenza, i risultati di tali politiche dovrebbero tendere a rafforzare il federalismo. Pertanto, le parti del sistema - entità federate e governo federale - sono fattori chiave nel processo di formulazione delle politiche nazionali. Il loro profilo e la loro forma di partecipazione sono fondamentali per definire la congruenza di tali politiche con il federalismo. La struttura di un sistema federale non garantisce di per sé il suo funzionamento come federalismo. Il suo

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

funzionamento non è necessariamente conforme alle ipotesi politiche. È possibile che l'elaborazione e le decisioni fondamentali tendano ad essere controllate dal governo nazionale, con il quale il federalismo sarebbe una formalità. Al contrario, il previsto funzionamento del sistema implica un processo decisionale politico che coinvolga i partiti federati. La comprensione di questo processo richiede un'analisi della progettazione delle politiche dal punto di vista del federalismo per determinare se le politiche nazionali concorrenti sono formulate attraverso un processo federale.

Su queste basi, il presente articolo si propone di analizzare la congruenza del processo di formulazione di una politica nazionale concorrente con il previsto funzionamento di un sistema federale. Per questo esercizio, nella prima parte, si propongono due categorie analitiche per la comprensione di un sistema federale: la struttura, riferita agli ordini di governo che compongono il sistema, e il cui nome formale è federazione; e l'operazione, che si riferisce al modo in cui il sistema opera rispetto alla distribuzione del potere e alla decisione, all'accordo tra pari e alla particolare forma dei rapporti tra le parti, che seguendo alcune linee guida può essere chiamato federalismo. Sulla base di queste categorie, la seconda parte stabilisce alcuni criteri generali circa la formulazione delle politiche in un sistema federale, come la negoziazione e l'accordo tra le parti, e le modalità di policy making , come il decentramento del governo. , e la partecipazione di entità federate alla progettazione. Nell'ultima parte si sviluppa la proposta di analisi del disegno delle politiche nazionali nella prospettiva del federalismo, strumento concettuale per conoscere il funzionamento di un sistema federale come federalismo dall'analisi del disegno delle politiche nazionali, per la quale si trovano alcuni riferimenti quali la tipologia dell'ordinamento federale e dei governi componenti, la ripartizione dei poteri e l'individuazione dei concorrenti, i meccanismi federali decisionali, gli accordi attuativi, le modalità di progettazione e attuazione.

B. ARTICOLO DI LETTERATURA

In un modello di Stato federale non vi è concentrazione del potere in un unico centro, ma distribuzione tra diversi centri territoriali di potere (Guillén, 1999). La distribuzione del potere va oltre la sfera e le strutture nazionali, include le unità territoriali subnazionali che costituiscono la federazione2. Si tratta di una comunità politica composta da forti entità costitutive e da un governo generale, ciascuno con potere delegato dal popolo e autorizzato a trattare direttamente con la cittadinanza (Elazar , 1987: 10). In termini materiali, in un sistema federale la ripartizione del potere tra il governo nazionale ei partiti federati si esprime nella distribuzione delle competenze3, concorrenti o esclusive, che dipenderanno dalla particolare organizzazione del sistema (Rowland , 1999). La prima ripartizione risultante dal patto federale riconosce gli ambiti

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

di autonomia degli enti federati, quelli riservati al governo federale e quelli concorrenti. Questa ripartizione è formalmente incarnata nel contratto costitutivo dello Stato: la Costituzione. La distribuzione del potere e delle competenze comporta due questioni aggiuntive: a) l'equilibrio nella distribuzione del potere tra i livelli di governo, eb) la non subordinazione degli enti federati al governo centrale. L'equilibrio nella distribuzione del potere è fondamentale per garantire la non subordinazione: un equilibrio adeguato tra autonomia regionale e autorità o supremazia federale, tra poteri e competenze regionali e federali (Filippov ...[et al], 2004). Un'eccessiva concentrazione dei poteri in qualche ordine di governo può comportare la perdita dell'essenza della distribuzione del potere e dei rapporti di dipendenza che derivano dalla subordinazione. Più che arrivare a un concetto di federalismo, si tratta di comprenderne la natura e gli attributi più importanti. Per tale esercizio vengono proposte due categorie analitiche: struttura e funzionamento. Questa distinzione è fondamentale per l'analisi del federalismo, perché esistono confusioni concettuali tra la sua forma e il suo funzionamento. Cioè, "i paesi federali non sono il federalismo" (Guillén, 1999: 11). L'adozione di una certa forma, la federazione, non garantisce automaticamente il funzionamento federale, il federalismo. Queste categorie sono uno strumento fondamentale per sapere fino a che punto un sistema federale funziona come federalismo.

C'è un ampio consenso sull'uso dell'espressione struttura del sistema federale per riferirsi ai livelli di governo che lo compongono (Guillén, 1999 e 2012), e che ce ne sono almeno due (Cabrero ...[et al], 1997; Díaz - Cayeros , 1995; Filippov ...[et al], 2004; Wright, 1978; Nice , 1987): nazionale o federale e regionale o statale. Pertanto, entità autonome che esercitano la loro libertà attraverso un patto o accordo federale (Elazar , 1987; Díaz-Cayeros , 1995), costituiscono una federazione, il cui governo centrale è quello federale. Ciascun ordine di governo, nazionale e statale, conserva la propria autonomia interna e allo stesso tempo condivide le responsabilità. È una combinazione tra “autogoverno più governo condiviso” (Elazar , 1987: 5); un equilibrio tra gerarchia e autonomia (Weigast in Braun... [et al], 2002: 139). In altre parole, la struttura è l'espressione materiale, negli ordini di governo, della divisione o distribuzione dei poteri in un sistema federale. Per riconoscere uno Stato come federale non basta individuare la struttura formale stabilita nella sua costituzione4. Infatti, come affermato Elazar (1987: 2), la struttura federale può essere introdotta, ma gli osservatori obiettivi riconosceranno che si tratta solo di una vetrina. Cioè, la struttura federale non significa federalismo. A questo proposito, Wheare (1956: 33) afferma che il principio federale incorporato in una costituzione nazionale non garantisce necessariamente il funzionamento del sistema federale, ma piuttosto il suo funzionamento. In modo energico, Elazar (1987: 12) sottolinea che "l'essenza del federalismo non si troverà in un particolare insieme di istituzioni, ma nell'istituzionalizzazione di particolari relazioni tra i partecipanti alla vita politica". Questo insieme di relazioni è il funzionamento, cioè il federalismo.

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

In quanto tale, il funzionamento di una struttura federale è un'indicazione per verificare quanto essa sia vicina al modello formale. In questo senso, è pertinente analizzare, tra gli altri, i rapporti tra i livelli di governo, l'effettiva distribuzione ed esercizio dei poteri e i meccanismi decisionali per la progettazione e l'attuazione delle politiche. Nell'atto costitutivo di una federazione, i rapporti tra gli ordini di governo sono improntati all'uguaglianza e al mutuo riconoscimento, senza pretese di dominio o di subordinazione. Questo principio è essenziale per partecipare sia all'integrazione della federazione, come accordo tra pari (Elazar , 1987), sia alla conformazione della volontà nazionale in modo permanente (Guillén, 1999: 27). Cioè, la partecipazione di regioni, stati o comunità al sistema federale si materializza nel processo decisionale (Ramos, 1999: 18). Pertanto, la volontà nazionale è l'espressione sovrana di ciascuna delle parti costitutive, incarnata inizialmente nella decisione di aderire a un patto federale. Successivamente, l' intervento dei partiti federati nelle decisioni rilevanti per l'integrazione della volontà nazionale rientra nel funzionamento di un sistema federalista. Nonostante la distribuzione e l'esercizio dei poteri materializzi la distribuzione del potere nel sistema, il numero di questi per ciascun ordine di governo non è il più significativo per il suo funzionamento federale. La distribuzione del potere, soprattutto per le entità federate, è più di ordine qualitativo: ha più senso in base alla sua rilevanza per la conformazione della volontà nazionale, materializzata nella sua partecipazione alle decisioni nazionali. Senza questa rilevanza, il sistema potrebbe essere molto lontano da un modello federale.

relazioni intergovernative (IGR) sono indicative del funzionamento federale di un sistema. Come sottolinea Elazar (1987), a un primo livello, i RIG possono essere considerati un fenomeno universale, che si riscontra quando due o più governi interagiscono nello sviluppo e nell'esecuzione di politiche e programmi pubblici. Nell'ambito di un sistema federale, possono essere presi in considerazione i modi ei mezzi per rendere operativo il sistema attraverso relazioni estese e continue tra federali, statali o qualsiasi loro combinazione5. Il RIG può essere in linea con i poteri di ciascun ordine, ma non necessariamente. In pratica, possono esserci interpretazioni particolari sull'esercizio di questi poteri e possono anche portare a un conflitto tra le parti. I RIG si inseriscono dunque nel processo di influenza tra livelli di governo, il che rafforza la tesi che in un sistema federale non conta solo la struttura, ma anche il suo funzionamento.

In un sistema federale, la distribuzione dei poteri fiscali e tributari tra i livelli di governo è fondamentale, poiché influisce sul controllo e sulla progettazione delle politiche nazionali concorrenti. Nonostante il concorso in una certa materia, il governo federale potrebbe concentrare le entrate e le spese e, quindi, il potere decisionale espresso nella progettazione e nell'attuazione della politica8 . La questione fiscale è fondamentale per la modalità adottata dal disegno delle politiche . Quando una politica è finanziata attraverso la condivisione dei costi, si presume che anche la sua progettazione e

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

attuazione siano condivise , o che le sue modalità siano concordate. Ma quando la maggior parte delle risorse proviene da un unico governo, solitamente quello federale, questo potrebbe arrogarsi il diritto di disegnare la politica, di decidere quale ordine di governo attuare e di imporre contenuti, condizioni di esecuzione o modifiche istituzionali9, divenendo il principale attore nel processo di progettazione delle politiche.

C. METODO

L'analisi del disegno delle politiche nazionali nella prospettiva del federalismo è uno strumento concettuale per comprendere il funzionamento del sistema federale . Questo approccio fa parte della ricerca di "un quadro appropriato attraverso il quale affrontare lo studio delle dimensioni federali di tali sistemi" (Elazar , 1987: 14). In questo caso, l'obiettivo è identificare la dimensione federale delle politiche nazionali. L'esercizio consiste nel formulare un modello contrastante a partire dal quale analizzare la congruenza del processo di progettazione di una data politica, con il funzionamento di un sistema federale come il federalismo. La prospettiva federalista significa mettere sotto la lente concettuale del federalismo il modo in cui una politica nazionale concorrente è progettata in un sistema federale. Un modello che consente di determinare come il disegno della politica esprima o concretizzi i principi del federalismo, ovvero se questo sia un referente istituzionale nel fare le politiche, come suggerito da Cabrero (2000). In altre parole, come si esprime il corretto funzionamento di un sistema federale nel disegno di politiche nazionali concorrenti. Sebbene il modello non intenda diventare un quadro normativo del processo, tiene presente che il federalismo è un "concetto-valore" (Ramos, 1999) e il suo impegno è cercare di comprenderlo meglio.

Nella prospettiva federalista, l'oggetto di studio è la ricerca di una politica federale. Come afferma Heclo (1972: 85): “La politica non sembra essere un fenomeno autodefinito; è una categoria analitica, i cui contenuti sono individuati dall'analista piuttosto che dal decisore politico o dagli atti legislativi o dall'amministrazione ... La politica esiste più per interrogazione che per intuizione dei fenomeni politici ”. Nel caso della politica federale, la sua ricerca implica la determinazione di quali siano i suoi processi, le sue caratteristiche o la sua natura. Questa è la base, per poi concentrarsi su casi reali attraverso la lente del federalismo, tenendo presente che "la coerenza o la vulnerabilità di qualsiasi costruzione teorica sulla politica processo è pregiudicato dalla teoria principale del riferimento” (Aguilar 1996: 29); la prospettiva federalista è costruita a partire dalla teoria federale, per cui può essere pregiudicata nei suoi fondamenti. La prospettiva federalista nel disegno delle politiche si costruisce con i seguenti referenti del modello contrastante: a) l'assetto istituzionale prevalente; b) gli attori formali e reali del sistema federale nella politica fare ; c) competenze formali e funzionali alla politica

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

emanazione di ordini governativi; d) soggetti concorrenti; e) i meccanismi decisionali delle politiche.

La determinazione dei ruoli materiali non dovrebbe basarsi solo sulla distribuzione formale dell'autorità, ma anche sul modello delle relazioni intergovernative. Può accadere, ad esempio, che il governo nazionale cerchi di individuare giurisdizioni politiche separate come agenti amministrativi o estensioni di una singola giurisdizione, il che si traduce in un errore concettuale (Elmore , 1985: 66). Indubbiamente, nel disegno delle politiche nazionali concorrenti, il governo federale ha bisogno di un'azione concertata con i governi del sistema, in quanto attori necessari. In questo modo, una politica può portare l'aggettivo di federale solo fintanto che include la partecipazione come decisori dei partiti di una federazione. Tuttavia, gli attori del federalismo in politica nazionali non sono solo quelle riconosciute dal governo federale o quelle determinate dal disegno costituzionale . Sarà inoltre necessario individuare i livelli di governo che effettivamente vi partecipano, come i comuni. Nella formulazione delle politiche nazionali, non solo la distribuzione formale dei poteri tra i governi è fondamentale, ma anche il modello delle relazioni intergovernative (Braun... [et al], 2002), che stabilisce anche le linee guida sulle aree o sui poteri che realmente prende ogni ordine. Ad esempio, nei poteri esclusivi, i governi sono sovrani per fare la loro politica, ma ciò non esclude, attraverso accordi, la partecipazione di altri livelli di governo con capacità di spesa. È possibile che nelle materie esclusive che si decide di condividere, gli altri governi agiscano come agenti di chi ha il potere, cioè come esecutori. Tuttavia, nel caso di poteri concorrenti, questo ruolo è possibile solo attraverso l'accordo, poiché non sarebbe compatibile con i principi di un sistema federale, dove i suoi governi componenti sono autonomi, non subordinati. In queste materie, la decisione unilaterale di un ordine governativo opererebbe contro il previsto funzionamento del sistema come federalismo. I suddetti meccanismi sono proprio quelli che consentono a un sistema federale di funzionare come federalismo, poiché garantiscono al tempo stesso il rispetto degli spazi di autonomia dei partiti federati e la necessaria intesa sulle questioni comuni. Sebbene possano esserci meccanismi informali che consentono al sistema di funzionare, non forniscono sicurezza alle parti nel processo politico. Invariabilmente, un sistema federale presuppone l'esistenza di meccanismi specifici per il processo di progettazione di politiche concorrenti, con la partecipazione alle decisioni di tutte le parti . Detti meccanismi costituiscono la riedizione dell'accordo o patto federale espresso nella redazione delle politiche. Su questa base, è fondamentale per il federalismo che gli

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

accordi o le convenzioni derivino effettivamente dalla volontà delle parti e come tali siano rispettati. Per questo motivo, la comparsa di effetti perversi in fase attuativa -quali ad esempio effetti locali dovuti all'azione di amministrazioni subnazionali- è improbabile, in quanto risulta anche dall'accordo preventivo. In altre parole, dal disegno si stabilisce la linea guida sull'orientamento della politica. Dato che accordo e negoziazione sono fondamentali in un sistema il cui principio essenziale è la distribuzione del potere, il consenso che ne deriva tra le parti in termini di politiche si esprime in strumenti amministrativi come accordi o convenzioni federali, che ne formalizzano ed esprimono la volontà. Il disegno e l'attuazione delle politiche in un sistema federale possono avere diverse modalità: decentramento del disegno, decentramento dell'attuazione , formulazione congiunta, o concessione di facoltà o autorità esclusive per disegnare politiche proprie. In tutti i casi, le modalità risultano dal disegno costituzionale o dall'accordo tra i partiti federati. Eloquente , a questo proposito, la frase di Elazar (1987: XV): "il federalismo è un sistema di governo basato sulla scelta e sul disegno piuttosto che sul caso o sulla forza". Cioè, le modalità della politica derivano dal disegno costituzionale o dall'accordo federale. Qualsiasi altra variazione nella forma della decisione potrebbe essere al di fuori delle caratteristiche del federalismo.

D. CONCLUSIONE

Le categorie di analisi sono uno strumento per confrontarsi con la realtà. Per l'analisi di un sistema federale si propongono le categorie : struttura e funzionamento. Il primo allude alla forma di organizzazione dello Stato, cioè alla federazione. Il secondo, il federalismo, fa riferimento a un particolare modo di funzionamento degli Stati nazionali. Da queste si può affermare che il sistema federale , oltre a una particolare forma di organizzazione degli Stati nazionali -la federazione-, è una forma di funzionamento -il federalismo-. Così, è possibile trovare Stati con strutture federali ma che, in pratica, mancano di funzionamento federale. L'ideale sarebbe trovare insieme struttura e funzionamento , federazione e federalismo. Queste categorie sono la base per analizzare il processo di progettazione delle politiche dal punto di vista del federalismo. In questo modo, le politiche federali implicano disegni nell'ambito di un processo federale con l'intervento dei partiti della federazione. Questa analisi permette di distinguere tra politiche nazionali, elaborate solo dal governo federale e con copertura nazionale, e politiche federali, formulate con l'accordo delle parti di una federazione, che

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

comprendono quindi la dimensione politica del federalismo. Ciò dimostra che in un sistema federale il disegno delle politiche nazionali non è un mero atto amministrativo, è un atto politico. Poiché ci sono poteri condivisi in materia politica, il governo federale non può agire nella politica fare come governo in uno Stato unitario. In sintesi, la prospettiva federalista presuppone la partecipazione di tutte le parti della federazione nella progettazione di politiche nazionali concorrenti, e suggerisce che il federale è un sistema progettato per fare politiche migliori.

RIFERIMENTI

1. Aguilar Villanueva, Luis (1996a), "Studio introduttivo", in The making of policies, Luis Aguilar Villanueva (a cura di), Messico, Miguel Ángel Porrúa.
2. Braun, Dietmar ; Bullinger , Anne- Béatrice ; e Wälti , Sonja (2002), "The Influence of Federalism on Fiscal Policy Making", in European Journal of Political Research, Vol. 41 N° 1, pp. 115-145.
3. Elazar , Daniel J. (1987), Exploring Federalism, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
4. Filippov , Mikhail; Ordeshook , Peter; e Shvetsova , Olga (2004), Designing Federalism: a Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge, Cambridge University Press.
5. Guillén López, Tonatiuh (1999), "Federalismo, governi locali e democrazia", Messico, Istituto elettorale federale (Quaderni per la divulgazione della cultura democratica; n. 17).
6. Hanf , Kennet e Toonen , Theo C. (a cura di) (1985), Attuazione delle politiche nei sistemi federali e unitari: questione di analisi e progettazione , Dordrecht, Martinus Editori Nijhoff .
7. Harris, Richard (1983), "Centralizzazione e decentramento in America Latina", in Decentralizzazione e sviluppo: attuazione delle politiche nei paesi in via di sviluppo, GS Cheema e DA Rondinelli (a cura di), Beverly Hills, Sage Publications.
8. Merino, Mauricio e Macedo, Ignacio (2006), "Politiche autistiche: critiche alla rete di attuazione della legge sullo sviluppo rurale sostenibile", in Management and Public Policy, Vol. 15 No. 2, pp. 411-456.
9. Montesquieu (1906), Lo spirito delle leggi, Madrid, Biblioteca Generale di Victoriano Suárez. Tomo I

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com

10. Nice, David (1987), Federalismo: la politica delle relazioni intergovernative , New York, St. Martin's Press.

IJSOC © 2022
http://ijsoc.goacademica.com