

l'informazione costituisca tuttora una funzione e un incentivo importante dimostra che l'Ue rimane per molti una realtà poco nota, la cui scarsa conoscenza induce facilmente ad un atteggiamento passivo. Al contrario, taluni attori svolgono un ruolo attivo; è questo il caso delle grandi imprese, la cui rappresentanza si va differenziando funzionalmente rispetto a quella delle imprese piccole e medie. Anche se le peculiarità nazionali devono essere tenute presenti, si rileva il passaggio da un'originaria situazione di totale estraneità al rapporto diretto tra rappresentanti delle grandi imprese e membri della Commissione. Rispetto al Parlamento o ad altri organi comunitari, quest'ultima è la struttura di vertice che appare maggiormente in grado non solo di concentrare su di sé gli interessi, ma anche di aggregarli. Sul tema dell'associabilità degli imprenditori, il contributo di Grant Jordan è particolarmente interessante. Egli critica efficacemente sia gli assunti di base della teoria di Olson che l'eccessiva semplificazione dell'approccio di Offe e con una precisa articolazione in punti successivi, evidenzia come le diverse componenti di un gruppo d'interesse imprenditoriale siano difficili da armonizzare tra loro. Esistono motivazioni che rendono la *membership* razionale dal punto di vista economico, e altre che rispondono a imperativi diversi.

Il volume si presenta compatto e con uno stretto raccordo tra parti generali e saggi specifici. La scelta di delimitare l'analisi ad alcuni settori determinati risulta complessivamente valida sul piano dell'efficacia espositiva e, in prospettiva, dell'«utilità» del testo. A questo proposito, è auspicabile che i curatori mantengano l'impegno a pubblicare in tempi brevi i risultati completi della ricerca empirica che ha offerto lo spunto per la composizione di questo lavoro.

[Alessia Vatta]

FRITZ W. SHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 228.

La globalizzazione dei mercati ha posto «i regimi politico-economici e lo stato sociale del dopoguerra [...] sotto assedio». In quanto gli stati nazionali, se non sono disponibili a limitare drasticamente le politiche di protezione sociale, sono costretti a spostare il peso tributario a copertura dei relativi costi dai redditi da capitale a quelli legati a fattori «immobili» come i salari e le spese per consumi. Per favorire la profittabilità degli investimenti e attrarre quindi i capitali sono spinti inoltre a ridurre i vincoli regolativi sull'impiego del lavoro o sulla generazione di esternalità ambientali. Una tale «competizione regolativa» finisce peraltro per assumere i caratteri di un dilemma del prigioniero, «in cui tutti i paesi in competizione sono tentati dal fare concessioni

agli interessi capitalistici e imprenditoriali maggiori di quelle che avrebbero preferito» [p. 46]. Cioè il processo di erosione della sovranità statale finisce per autoalimentarsi. Partendo da questa analisi, il volume di Sharp si propone di indagare le condizioni alle quali sia possibile porre gli stati europei al riparo dagli effetti perversi della «competizione regolativa», e avviare una riforma dello stato sociale che lo renda finanziariamente sostenibile e che al tempo stesso favorisca una crescita del tasso di occupazione. In particolare, egli si chiede come le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea abbiano contribuito o possano contribuire a risolvere (o a inasprire) questo dilemma.

La principale chiave analitica intorno a cui ruota il volume è costituita dalla distinzione (sviluppata nel secondo capitolo) tra *integrazione negativa* e *integrazione positiva*. La prima «si riferisce all'abolizione di barriere doganali, restrizioni quantitative e altri ostacoli al commercio o alla libera concorrenza» e quindi a interventi esclusivamente orientati alla «creazione del mercato». La seconda si riferisce «alla ricostruzione di un assetto regolativo al livello dell'unità economica più ampia» e quindi sia ad interventi (come l'armonizzazione degli standard tecnici di produzione) che favoriscono la concorrenza sia ad interventi di «correzione del mercato» [pp. 51-52]. La struttura politico-istituzionale della Comunità e poi dell'Unione ha reso facilmente praticabile l'integrazione negativa. In particolare l'integrazione negativa ha potuto avanzare attraverso l'esercizio dei «poteri sovranazionali» conferiti dai Trattati (a partire da quello di Roma) alla Commissione e alla Corte di Giustizia. Poteri che si sono notevolmente rafforzati con l'accettazione del principio dell'efficacia diretta e della supremazia del diritto europeo su quello nazionale oltre che del monopolio della Corte di Giustizia quale interprete autentica del diritto europeo, tanto da consentire a quelle due istituzioni di andare ben oltre le intenzioni dei governi che avevano negoziato i Trattati stessi. L'integrazione negativa ha promosso l'eliminazione dei vincoli alla concorrenza estendendo progressivamente il suo raggio di azione fino a comprendere settori nei quali sono gli stessi Stati nazionali a detenere o a sostenere gestioni monopolistiche (banche, telecomunicazioni, trasporti, istruzione, sanità, pensioni, ecc). Ma in questo modo ha contribuito a rendere ancora più acuto il problema della competizione regolativa.

Al contrario, le azioni tese a promuovere l'integrazione positiva sono più difficili da intraprendere, perché richiedono il «consenso intergovernativo» del Consiglio e la loro praticabilità dipende quindi dalla specifica costellazione di interessi espressa dai singoli stati in relazione a ogni determinato problema di *policy*. Il Parlamento e (soprattutto) la Commissione hanno interessi e risorse istituzionali che consentono loro di promuovere interventi attivi dell'Unione. Ma il pieno consenso del Consiglio è necessario almeno in tutti quei casi in cui esistano rilevanti conflitti di valutazione tra i partner nazionali, conflitti che possono derivare da differenze di carattere ideologico (in

merito al ruolo dello stato rispetto al mercato, o al ruolo dell'Unione rispetto agli stati nazionali), da differenti interessi economici derivanti da diversi livelli di sviluppo o dalla specifica collocazione nel mercato mondiale dei singoli Paesi, da differenze nelle pratiche amministrative, nelle tradizioni di politica pubblica, nelle modalità di finanziamento dello stato sociale o nella struttura delle relazioni industriali. Questo spiega, argomenta Scharpf, perché è possibile rilevare livelli assai diversi di attivismo ed efficacia delle istituzioni europee a seconda dei settori di *policy*. Su questo aspetto si sviluppa il capitolo più interessante del volume, al termine del quale l'autore propone una classificazione dei settori di politica pubblica, a seconda che siano più o meno forti (o deboli) le capacità di intervento degli stati nazionali e dell'Unione. Ne emerge un evidente deficit nella capacità di governo delle democrazie europee nel campo delle politiche sociali, delle relazioni industriali, delle politiche per l'occupazione e delle politiche tributarie sui fattori mobili della produzione. In questi settori i governi nazionali hanno perduto la loro capacità di intervento, sia per effetto della globalizzazione che dell'integrazione negativa, mentre l'Unione Europea è bloccata dai «vincoli della decisione congiunta».

Il quarto capitolo è quindi dedicato alle azioni che gli Stati potrebbero ancora intraprendere – nonostante il loro decrescente «controllo sulle frontiere» – contro la disoccupazione di massa e contro l'erosione delle basi imponibili. Il quinto capitolo è dedicato alle strategie che l'Unione Europea potrebbe attivare per preservare le conquiste dello stato sociale. Secondo l'A. gli Stati nazionali, soprattutto quelli dell'Europa continentale, dovrebbero promuovere la crescita di occupazione a bassi salari nel settore dei servizi evitando però di generare il fenomeno dei «poveri che lavorano» tipico del caso americano. Questo sarebbe possibile spostando risorse dalle prestazioni di sostegno al reddito dei disoccupati a forme di integrazione dei salari inferiori al minimo vitale, oppure, in alternativa, riducendo il peso delle trattenute sui salari di operai e impiegati. In pratica si tratterebbe di accettare la creazione di occupazione a bassi salari, e di compensare i conseguenti squilibri, in una parte significativa, con una redistribuzione del carico fiscale. Il che renderebbe peraltro ancora più urgente il compito di fronteggiare l'*espatrio* verso paradisi fiscali delle basi imponibili. Va detto però che proprio su questo aspetto l'analisi di Scharpf appare più sfuggente. In realtà egli propone più che altro soluzioni per ridurre i costi di altre politiche: estensione dei metodi puramente assicurativi nel settore previdenziale, privatizzazioni, tasse sugli utenti dei servizi, prove dei mezzi per l'accesso gratuito a servizi come quelli per l'istruzione superiore. Al tempo stesso l'A. indica una strada attraverso cui l'Unione Europea potrebbe contribuire a porre tali strategie nazionali di ristrutturazione dello stato sociale al riparo dalla «dittatura della competizione regolativa». In particolare secondo l'autore i paesi dell'Ue potrebbero autoimporsi un nuovo «vincolo esterno» sotto

forma di una soglia minima di spesa sociale in rapporto al Pil. Tale soglia però – per essere accettata da tutti i partner – dovrebbe essere differenziata in base al grado di sviluppo economico dei singoli paesi.

Il volume è al tempo stesso agile e perfettamente costruito. Esso fornisce analisi illuminanti su molti aspetti (qui neppure accennati) della *governance* europea, soprattutto grazie all'abilità dell'autore di connettere aspetti economici, giuridici e politici, di *policy* e di *politics* e all'uso delle convincenti basi teoriche da lui poste in un precedente lavoro (*Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview, 1997). Si tratta di un libro che chiunque si occupi delle istituzioni o delle politiche dell'Unione europea dovrebbe leggere. Dovrebbe leggerlo anche chi è interessato a studiare gli effetti dell'integrazione europea sulle capacità di governo degli stati nazionali, così come chi è interessato a studiare le condizioni di un adattamento non distruttivo dello stato sociale di fronte alle pressioni dei mercati globali.

[Salvatore Vassallo]

LIEVEN DE WINTER e HURI TÜRSAN (a cura di), *Regionalist Parties in Western Europe*, London-New York, Routledge, 1998, pp. XVIII-259, \$ 90, Isbn 0-415-16437-0 (hb).

I partiti regionali sono un fenomeno in crescita, ormai presente in tutti i paesi europei, con un ruolo sempre più importante negli equilibri e nelle dinamiche dei sistemi politici occidentali. Nonostante il loro proliferare e l'impatto prodotto sui sistemi di partito, la ricerca comparata su questo tema è stata finora molto limitata, sia sul piano descrittivo che su quello analitico-esplicativo. Le ragioni sono riconducibili all'estrema eterogeneità del fenomeno, che non ha permesso una definizione univoca di partito regionale come tipo specifico di partito politico; alle difficoltà nel reperimento dei dati e delle informazioni sull'organizzazione di questi partiti a livello locale; ad un pregiudizio di scarsa rilevanza da parte degli studiosi data l'esigua affermazione dei partiti regionali nelle elezioni nazionali.

Il valore del volume curato da Lieven De Winter e Huri Türsan risiede, innanzitutto, nel superamento di queste carenze e, quindi, nella sua capacità di colmare una lacuna degli studi politologici. A partire da una definizione di partito etnoregionale, elaborata nel capitolo introduttivo da Türsan, quale organizzazione che difende un'identità etnico-culturale subnazionale ed opera per il riconoscimento di poteri di autogoverno al territorio che la esprime, il libro procede ad un'analisi sistematica e comparata del fenomeno, attraverso lo studio di dodici partiti, nell'ambito di cinque paesi europei (Belgio, Spagna, Gran Bretagna, Italia e Francia). In particolare, de Winter analizza il partito