

sembra aver rafforzato questa dipendenza. Di particolare utilità, sebbene non esplicitamente sviluppate in riferimento a questi temi, sono le indicazioni relative al peso del contesto elettorale e dei modelli di rapporti centro/periferia che Magnier ricava dalla sempre proficua prospettiva dell'analisi comparata, discutendo i dati 1991 sugli amministratori comunali francesi.

Con l'analisi di Agosta e Mastropaolo sugli esiti delle amministrative del 1990, si apre infine la parte dedicata a indagare i «giochi» dei partiti nelle arene locali. Rilevante, in questo senso, appare il frequente divario fra le indicazioni fornite dagli elettori e le scelte coalizionali dei partiti, indicativo sia dell'ennesimo prevalere di logiche autoreferenziali, sia delle difficoltà implicite nel congiunto manifestarsi di nuove frammentazioni e vecchie interdipendenze. Felicemente omogenei, anche se orientati secondo prospettive d'analisi distinte, risultano gli altri due contributi della terza parte del libro. Marini segnala infatti i reciproci vincoli fra centro e periferia che derivano dalla strumentale concezione democristiana del localismo, mentre Porro rilegge la storia del MSI romano in riferimento ai suoi rapporti con la DC.

Gli esiti dell'agire partitico sono al centro della parte conclusiva, destinata al «malessere della periferia». Ferrari Occhionero affronta tale malessere documentando la distanza fra politica e cittadini, mentre Rauty ne precisa i confini discutendo i limiti dello spazio riservato a giovani e donne nelle *policies* come nelle arene elettive. Savarese, infine, rinvia all'assai critico orizzonte dell'informazione. Se le indicazioni fornite in proposito sul crescente controllo del sistema politico napoletano nei confronti degli apparati comunicativi locali appaiono generalizzabili solo in parte, meriterebbe un adeguato approfondimento il più generale problema dei rapporti fra media e politica e di quelle reti informali che spesso contribuiscono a sostenere gli uomini dei partiti surrogando più autentiche basi di consenso.

[Franca Roncarolo]

WILLIAM T. GORMLEY, *Taming the Bureaucracy. Muscles, prayers, and other strategies*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. XV-269.

Tutte le moderne democrazie sperimentano la complessa convivenza fra il principio di *responsiveness* nei confronti dei cittadini, mediato dal circuito della rappresentanza politica, e l'autonomia di cui necessita l'amministrazione pubblica per un'azione efficace. È questa una tematica su cui i lavori di Freddi e di Ferraresi dal versante politologico, e quelli di Cassese da quello amministrativo, hanno più volte richiamato l'attenzione. Nel contraddittorio rapporto fra politica e burocrazia è rintracciabile per molti studiosi italiani la chiave per comprendere i limiti maggiori del *policy-making* del nostro paese.

Nonostante questo argomento non possa quindi certo considerarsi una novità, non tutto il terreno è stato compiutamente dissodato. Secondo Gormley, sul piano delle strategie concrete di controllo (ma non di frustrazione) dell'amministrazione pubblica, l'analisi politologica si è limitata spesso a proporre soluzioni semplicistiche, siano esse l'ubiqua applicazione di interventi uniformizzanti (leggi e codici più specifici, analisi costi-benefici, rigido controllo giudiziario), oppure il tentativo di controbilanciare per via politica i caratteri burocratici (ad esempio, correggere un'amministrazione centralizzata e specializzata «introducendovi una forte dose di pluralismo politico», oppure riorganizzare dall'alto una burocrazia decentrata e permeabile). Questo tipo di strategie ha avuto un solo effetto: quello di sostituire alle tradizionali patologie burocratiche, quali clientelismo, incrementalismo, arbitrarietà e parrocchialismo, patologie di «seconda generazione», quali l'ossessivo rispetto delle procedure, le tattiche di evitamento dei controlli e di rinuncia al perseguimento dell'interesse pubblico, la focalizzazione sul livello dell'*output* e non sulla qualità dell'*outcome*, il particolarismo e così via.

Secondo Gormley, la strada da seguire è un'altra. Posto che si hanno tipi diversi di controllo sull'amministrazione a seconda del grado di coercizione esercitato – da un massimo coercitivo (i muscoli) ad un minimo (le preghiere), passando per livelli intermedi che l'autore caratterizza e definisce come «controlli catalitici» –, la strategia d'intervento deve variare a seconda delle caratteristiche dell'amministrazione coinvolta (definita principalmente in termini di capacità tecniche e di consenso dimostrato rispetto ai fini legittimi) ed a seconda del problema affrontato (anch'esso definito in via teorica rispetto a due variabili: la complessità e la conflittualità del tema in oggetto).

Dall'incrocio di questa doppia coppia di variabili risulta evidente la varietà delle situazioni in cui si sviluppa l'azione amministrativa, e soprattutto come la strategia di massima coercizione non risulti sempre pagante: spesso non è efficace allo scopo, a volte crea effetti perversi e può anche risultare rischiosa. Nonostante questo, l'A. mostra come negli Stati Uniti, negli anni '70, periodo di massima vivacità della riforma istituzionale dal New Deal roosveltiano, sia stata proprio la strategia coercitiva quella maggiormente seguita, indipendentemente dal tipo di *issue* e dal tipo di burocrazia. L'idea era che fosse necessario introdurre con ogni mezzo un nuovo sistema di *checks and balances* sul modello madisoniano per controbilanciare quello che si andava configurando come il dominio discrezionale del «quarto tipo» di potere: la burocrazia. La parte centrale del libro è dedicata proprio alle diverse tecniche coercitive di controllo utilizzate in quel decennio da parte di politici, giudici, gruppi d'interesse e cittadini organizzati, allo scopo di vincolare più rigidamente la burocrazia federale e/o statale.

Forse è precisamente nell'eccessiva focalizzazione su quel periodo americano il limite centrale del volume. Non si vuole certo contestare gli interessi dell'A., ma il modello teorico da lui proposto meriterebbe

un'applicazione empirica ben più ampia. Soprattutto meriterebbe uno sforzo comparativo con paesi – penso al classico confronto con la Gran Bretagna – dallo stile decisionale notoriamente opposto a quello statunitense. Lo stesso schema interpretativo ne uscirebbe rafforzato, in particolare perché si potrebbero comparare, su medesimi problemi o per amministrazioni dalle stesse caratteristiche, i risultati di controlli coercitivi sulla burocrazia con quelli di strategie meno «muscolose». Paradossalmente sono proprio queste ultime, quelle che Gormley più auspica, ad essere maggiormente sacrificate nella trattazione: le «preghiere», i «controlli catalitici», il *jawboning*, la commistione di ruoli, fino agli scambi e alle relazioni di fiducia già illustrate da Breton e Wintrobe, meritano ulteriori attenzioni se è vero, e concordiamo in questo con l'A., che è su questo terreno che si gioca la partita fra controllo democratico ed efficacia amministrativa. Un terreno, come visto, ancora in gran parte da dissodare.

[Marco Giuliani]

ADRIAN HYDE-PRICE, *European Security Beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*, The Royal Institute of International Affairs, Sage, Londra, 1991, pp. XV-272.

Di fronte ai radicali cambiamenti in atto nel sistema internazionale molti studiosi di relazioni internazionali hanno assunto un atteggiamento passivo, rinchiudendosi all'interno delle proprie convinzioni teoriche, a dispetto di come evolve la realtà. Altri hanno intrapreso il compito, teoricamente più arduo, di cercare di spiegare i cambiamenti modificando le teorie correnti. Altri ancora, infine, più pragmaticamente, svincolati da rigorosi ancoraggi teorici, tentano di delineare i fattori di cambiamento e, sulla base di questi, i possibili futuri del sistema internazionale. Questo ultimo è l'approccio di Hyde-Price.

Il volume è organizzato secondo l'approccio della costruzione di scenari. Nella prima parte l'A. traccia l'evoluzione del sistema di sicurezza europeo tra il 1945 ed il 1989. Secondo Hyde-Price questo si è stabilizzato a partire dalla crisi di Cuba del 1962, raggiungendo il suo punto di massima stabilità durante la distensione negli anni '70. Sopravvissuto alla «seconda guerra fredda» degli anni '80, il sistema di sicurezza europeo è tuttavia crollato di fronte agli eventi del 1989. Il sistema europeo post-bellico è stato caratterizzato, secondo l'A., da cinque elementi: l'influenza delle superpotenze, il ruolo della deterrenza nucleare, la divisione della Germania, l'esistenza di un blocco di stati neutrali e non allineati e un sistema di regolazione dei conflitti intra-alleanze sia nella NATO che nel Patto di Varsavia. Il duplice processo di stagnazione economica e fallimento politico dei regimi sovietici da un lato e di crescita economica e crescente conflittualità transatlantica dal-