

WILLIAM H. RIKER (a cura di), *Agenda Formation*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993.

Uscito postumo, dopo la scomparsa di Riker avvenuta nel giugno del 1993, questo volume raccoglie un insieme di saggi – quasi tutti di taglio empirico – presentati nel corso di seminari svolti presso l'Università di Rochester. Ciò spiega in parte l'eterogeneità dei temi trattati, che riflettono le specifiche aree di interesse scientifico degli autori (le elezioni, le relazioni internazionali, i processi decisionali nel Congresso e nei Parlamenti occidentali). In realtà, pur nella varietà di oggetto e di tecniche di indagine, i saggi presentano connessioni con un tema su cui la teoria della scelta sociale ha richiamato l'attenzione fin dai suoi esordi, cioè l'importanza dell'agenda. In estrema sintesi, l'agenda è il percorso mediante il quale si giunge a decisioni collettive. Poiché, come ha dimostrato Arrow, nessuna scelta è indipendente dal percorso che vi ha condotto, l'agenda determina almeno in parte l'esito. O, in altri termini, un risultato centrale della teoria della scelta sociale afferma che le decisioni politiche devono essere spiegate non solo tenendo conto delle preferenze degli attori, ma anche delle regole e delle procedure decisionali impiegate. Ciò comporta, tra l'altro, l'implicazione secondo cui attori dotati di potere di agenda – cioè della capacità di selezionare tanto le questioni da sottoporre a decisione quanto le procedure decisionali da impiegare – possono influenzare il processo decisionale in modo da determinare l'esito preferito (teorema di McKelvey). Ma da dove vengono le *issues* che diventano oggetto di decisione collettiva? E attraverso quali manovre strategiche e retoriche gli attori politici restringono l'insieme delle alternative tra cui effettuare una scelta? Queste domande precedono in qualche modo l'analisi dell'influenza di regole e procedure date (regole costituzionali, regolamenti parlamentari e così via) sugli esiti decisionali, un problema pertinente all'ultimo stadio del processo di decisione politica. Come è noto, la prospettiva neoistituzionalista (rappresentata in questo volume da un saggio di Laver e Shepsle sulla formazione dell'agenda nelle democrazie parlamentari) ha esplorato in dettaglio proprio questo stadio. *Agenda Formation* dunque è importante perché allarga l'orizzonte d'indagine ad aspetti finora scarsamente esplorati.

La riflessione sull'origine e sulla manipolazione delle *issues* politiche costituiva già uno dei contributi più originali di *Liberalism Against Populism* (1982), in cui Riker affrontava il tema sia attraverso l'esemplificazione storica, ovvero mediante la ricostruzione dell'emergere della schiavitù come questione politica saliente negli Stati Uniti a metà del secolo scorso, sia indicando alcune linee generali di sviluppo di una teoria della nascita e del declino delle questioni politiche. In numerosi altri saggi lo stesso autore ha analizzato l'insieme di manovre strategiche attraverso le quali gli attori politici cercano di far prevalere l'esito preferito: controllo dell'agenda, sfruttamento o genera-

zione di esiti ciclici o instabili, voto sofisticato, utilizzo di nuove questioni per smembrare la coalizione dominante. Per descrivere questo insieme di manovre strategiche Riker ha introdotto il termine «erestetica», derivandolo dal vocabolo greco che si riferisce all'atto di scegliere e votare. Ma il processo di specificazione e manipolazione delle *issues* comporta anche aspetti persuasivi o retorici, in larga misura trascurati dai teorici della scelta razionale e su cui proprio Riker ha richiamato per primo l'attenzione. Su di essi si concentrano infatti alcuni dei suoi ultimi lavori, tra i quali quello compreso in questo volume, in cui l'autore prosegue l'analisi del processo di ratifica della Costituzione americana. In questo saggio Riker delinea alcuni principi che regolano l'investimento in retorica: il *principio di dominanza*, secondo cui quando una delle parti mostra di avvantaggiarsi in termini di consenso su una determinata questione politica, continua a sfruttarla mentre l'altra cessa di discuterla; e il *principio di dispersione*, in base al quale quando entrambe le parti non riescono ad imporsi con successo attraverso una determinata questione, la abbandonano alla ricerca di *issues* più promettenti. Presi insieme, questi principi affermano che quasi mai gli attori si collocano sulla medesima dimensione di argomentazione politica, dato che ciascuno cerca di enfatizzare quelle questioni dalle quali si aspetta di ricavare maggiore consenso, anche se naturalmente gli attori sono consapevoli degli argomenti altrui e spesso avanzano le loro tesi cercando di controbattere quelle avversarie. Nonostante questo, «le campagne sono più un problema di salienza che di confronto» (p. 4). Il principio di dominanza e quello di dispersione vengono poi formulati nei termini di un vero e proprio modello costi-benefici, che viene applicato all'analisi della campagna per la ratifica della Costituzione americana (1787-88). I dati empirici sono costituiti da documenti storici (*pamphlets*, discorsi, commenti, ecc.) indagati con le tecniche quantitative dell'analisi del contenuto. Individuate le questioni dominanti dell'interazione retorica – la minaccia della libertà per gli anti-federalisti e il tema delle conseguenze della crisi per quanti auspicavano il rifiuto della confederazione e il consolidamento dell'Unione – si mostra come l'andamento del dibattito possa essere ricondotto al modello. Non solo Riker fornisce una descrizione del comportamento di «retori razionali» generalizzabile anche ad altri contesti, ma suggerisce anche una spiegazione di esso in termini di psicologia cognitiva, basata cioè sulla limitata capacità di processare l'informazione da parte dell'*audience*. In sintesi, questo saggio rappresenta un contributo importante in direzione di una teoria della comunicazione politica – un tema su cui esistono ormai molti lavori importanti ispirati all'approccio della teoria della scelta razionale – che collochi l'analisi degli aspetti retorici nel quadro dell'interazione strategica tra attori razionali. In questa prospettiva si pone anche il saggio di Iyengar, uno studio sul ruolo dei media nel determinare la salienza delle *issues* durante le campagne elettorali,

molto interessante per l'uso combinato di strumenti teorici della *rational choice* e della psicologia cognitiva.

Altri contributi toccano il problema della specificazione delle *issues*: il saggio di Ian Budge, basato sull'analisi dei programmi elettorali presentati dal 1945 al 1981 in 23 democrazie, poi proseguita in altri lavori dello stesso Budge, di Laver e altri, e quello di Poole e Rosenthal, che prende in esame il voto su varie categorie di *issues* nel Congresso americano in un determinato arco di tempo. Questi lavori rappresentano due modi diversi, dal punto di vista metodologico, di affrontare l'analisi dello spazio politico. Presi insieme, i loro risultati suggeriscono una connessione tra ortogonalità del dibattito e unidimensionalità dello spazio politico nel contesto legislativo e, solo nel lungo periodo, in quello elettorale.

Oltre al saggio di Laver e Shepsle già ricordato, altri due contributi compongono la sezione dedicata all'origine delle *issues*. Come osserva lo stesso Riker, si tratta di lavori più difficilmente confrontabili, anche in ragione del fatto che i fattori che influenzano la formazione dell'agenda sono numerosi. Smith si concentra sul ruolo dei gruppi di interesse nella generazione di nuove *issues*, mentre Bueno de Mesquita e Lalman affrontano il problema nel contesto della politica internazionale, mostrando come le decisioni di politica estera rispondano prevalentemente a vincoli interni (pressione dei gruppi di interesse, imperativi elettorali e così via).

La sezione dedicata alla *manipolazione* delle *issues* comprende anche uno studio empirico sulla politica canadese (Johnston *et al.*) e un lavoro sul mutamento dei regimi dell'Europa dell'Est (Graham), entrambi volti a mettere in luce il ruolo delle manovre eretiche e retoriche degli attori politici. Infine, il saggio di Carmines e Stimson – che può essere letto come un tentativo di sintesi teorica – propone una interpretazione generale dell'origine delle *issues* politiche secondo quella prospettiva evolutiva già delineata da Riker in *Liberalism Against Populism*.

[Daniela Giannetti]

WALTER SANTAGATA, *Economia, elezioni, interessi*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 248.

La consapevolezza che i governi usano gli strumenti di politica economica per guadagnare o mantenere consensi alla vigilia degli appuntamenti elettorali è ormai diffusa presso le opinioni pubbliche di tutte le principali democrazie. Non fa eccezione neppure l'Italia, dove semmai si crede che tali fenomeni siano il prodotto di un sistema politico-istituzionale gravemente malato, e non piuttosto una delle principali sfide che il funzionamento concreto delle democrazie contemporanee pone al significato stesso di democrazia.