

più laschi i rapporti istituzionalizzati con i grandi gruppi di interesse organizzati, di rompere le dinamiche corporative ed i negoziati istituzionalizzati che imprigionano l'azione politica. Insomma, il vento neoliberalista più che la diminuzione del potere statale segnala un grande processo di trasformazione del ruolo e dei poteri degli stati, maggiormente orientati a svolgere le loro funzioni in senso regolativo, come indica la strada intrapresa dall'Unione Europea.

[*Gilberto Capano*]

MICHAEL LAVER e KENNETH A. SHEPSLE (a cura di), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. IX-318.

La collaborazione tra i due studiosi, che ha dato luogo ad alcuni importanti lavori nell'ambito della teoria delle coalizioni, si concretizza in un'altra tappa significativa, che risponde a una delle sfide programmatiche della teoria della scelta razionale applicata allo studio delle istituzioni. Per riprendere un'espressione comunemente usata, si tratta di «colmare la distanza» tra approccio razionale e politica comparata, o tra modelli formali e ricerca empirica. L'insieme delle democrazie parlamentari, fino agli ultimi anni studiate assai meno di quella americana, definisce l'ambito di indagine. Il libro si compone di un insieme di studi di casi, commissionati a specialisti di vari paesi (oltre alle democrazie europee, anche il Canada e la Nuova Zelanda), che si propongono di rispondere ad alcune questioni fondamentali sollevate dal modello dell'assegnazione dei ministeri, elaborato formalmente da Shepsle e Laver nei loro precedenti lavori (*portfolio allocation approach*). Secondo questo modello le politiche di un governo dipendono dall'assegnazione dei ministeri tra i membri che compongono la coalizione, attraverso la quale si realizza una sorta di divisione del lavoro che può essere indagata con strumenti in parte analoghi a quelli impiegati per studiare il sistema delle commissioni che caratterizza il Congresso americano. Differenti assegnazioni implicano differenti politiche del governo, e mutamenti nell'assegnazione dei ministeri segnalano mutamenti della politica governativa. Le scelte politiche di un governo possono essere previste sulla base delle preferenze politiche dei ministri e della loro interazione. Questo approccio si differenzia dalla teoria delle coalizioni convenzionale, in particolare dall'approccio *policy blind*, in quanto distingue tra coalizioni legislative e coalizioni finalizzate alla formazione di un governo, tipico delle democrazie parlamentari, con conseguente spostamento dell'attenzione sui vincoli istituzionali e in particolare sulla relazione tra esecutivo e parlamento; inoltre considera centrale non solo la composizione partitica di un governo ma anche la distribuzione dei ministeri (quali partiti controllano

quali ministeri). Per accertare la portata empirica del modello, e per ridefinire le ipotesi chiave che esso genera, diventa essenziale analizzare in modo sistematico il funzionamento del governo. Nell'ambito della politica comparata sono stati proposti vari modelli di *decision-making* governativo: da quello burocratico, in cui né l'esecutivo né la composizione partitica del governo hanno effetti rilevanti sulle politiche pubbliche al modello del *party government*, proposto da Rose in relazione al caso britannico, in cui l'accento è posto sulla disciplina di partito, ai modelli che enfatizzano il ruolo del primo ministro. Nell'ambito dell'analisi formale delle coalizioni predomina invece quello che Shepsle e Laver chiamano il modello legislativo, basato cioè sulla determinazione di equilibri politici indipendenti dalla composizione del governo, visto come semplice esecutore del Parlamento.

Per procedere al confronto tra il modello dell'assegnazione dei ministeri e gli altri prima elencati, gli estensori dei vari saggi affrontano l'analisi dei casi empirici cercando di rispondere a tre domande: la politica governativa è influenzata dalla composizione partitica del governo? La politica governativa è influenzata dall'assegnazione dei ministeri ai diversi partiti? La politica governativa è influenzata dalla distribuzione dei ministeri tra membri di uno stesso partito? Una risposta negativa alla prima domanda implica un modello di *policy making* fondato sulla burocrazia o sull'equilibrio delle forze parlamentari, mentre una risposta affermativa significa che la composizione del governo fa una differenza. In quest'ultimo caso, una risposta negativa alla seconda domanda implica un modello di governo fondato sul gabinetto o sul primo ministro, mentre una risposta affermativa fa pensare a un modello di *party government*. In entrambi i casi i ministeri fanno una differenza: nel secondo caso, i ministri agiscono come agenti del loro partito, nel primo caso, non è necessariamente così. La risposta alla terza questione contribuisce a dire qualcosa in merito alla politica interna dei partiti di governo. Una risposta negativa significa che i partiti si comportano come attori unitari, mentre in caso contrario per comprendere il funzionamento del governo occorre guardare all'*intraparty politics*.

L'analisi dei casi empirici mostra prima di tutto che la composizione partitica del governo è importante; ciò implica il rifiuto del modello burocratico o di quello legislativo senza specificazioni. L'analisi rivela anche che l'allocazione dei ministeri è importante – indipendentemente dal ruolo più o meno significativo del primo ministro – mentre solo in determinate circostanze la politica interna dei partiti (elemento a cui gli autori avevano attribuito molta importanza in uno dei loro primi saggi) sembra fare una differenza. Come affermano Laver e Shepsle, il modello dell'assegnazione dei ministeri risulta empiricamente rafforzato, anche se «it is our firm intention in future work to present a far more precise and fully specified model of this» (p. 288). È questo l'oggetto di un lavoro già annunciato, sempre per i tipi della

Cambridge University Press, le cui linee di sviluppo sono indicate nel paragrafo conclusivo. Si tratta cioè di proseguire nell'indagine sistematica dei fattori che influenzano il processo di formazione del governo e l'implementazione delle politiche pubbliche nelle democrazie parlamentari, cioè l'impatto dei vincoli costituzionali sul processo di formazione e di caduta dei governi, i meccanismi di controllo del governo sul Parlamento e del Parlamento sul controllo, il grado di discrezionalità dei ministri, il ruolo del primo ministro, la natura dei vincoli partitici e burocratici.

Proprio il rapporto tra vincoli partitici e autonomia ministeriale, che chiama in causa anche la relazione tra processo di formazione del governo e imperativi elettorali – non presa in considerazione nel modello inizialmente proposto – sembra l'aspetto più rilevante emerso dall'analisi empirica e su cui gli autori intendono concentrarsi nella futura ridefinizione del loro modello.

[Daniela Giannetti]

GASPARE NEVOLA, *Conflitto e coercizione. Modello di analisi e studio di casi*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 319.

C'è alla base di questo saggio una presa d'atto e una proposta teorica importanti. La prima consiste nel riconoscimento della crescente normalità di comportamenti che sono l'equivalente interno della guerra. Si tratta di lacerazioni diffuse della legalità che diversamente dai conflitti classici – guerra, guerra civile, rivoluzione – non mirano a distruggere ma convivono con lo stato di cui sfidano l'autorità. Condividono con la guerra la violenza e operano tipicamente in modo occulto. La proposta è di reintrodurre nell'analisi e nella proprietà dei sistemi categorie, come violenza, intimidazione, uso intenzionale del danno, andate largamente perse nelle impostazioni consensuali e processuali del comportamentismo.

Ritroviamo qui fenomeni che connotano la quotidianità anomica che viviamo: «poteri invisibili», corruzione sistemica, servizi deviati, collusione mafia-affari-politica – il «lato oscuro del potere» (p. 20 e *passim*). Ma anche usura-strozzinaggio (termine che ben rende la visione cruda del potere qui delineata), evasione fiscale diffusa, guerre non dichiarate, e su un piano più generale l'anomia e illegalità indotte ad esempio nei paesi dell'Est da trasformazioni politiche incompiute. Questo recupero della dimensione coercitiva forte consente all'A. di rivisitare autori (Clausewitz, Schelling) normalmente assenti nell'analisi del conflitto intra-statuale.

Il lavoro è diviso in due parti non del tutto omogenee, per imprecisioni concettuali che s'insinuano nel modello. Detto in breve: partito come analisi di situazioni d'illegalità sistemica del tipo di quelle di cui