

lascia comunque molti margini d'incertezza circa l'avvio di un autentico «processo di democratizzazione del partito» (p. 287); almeno fin tanto che non disporremo di studi locali approfonditi. Naturalmente, altro lavoro resta da fare. Bisogna anche francamente dire che Forza Italia non è un partito che si lasci studiare facilmente (a questo recensore e a un suo collega, per esempio, è stata negata l'autorizzazione a svolgere un'inchiesta fra i delegati al primo congresso del partito nel '98), a differenza del Pds/Ds o di An. Questo solo per affermare una cosa ovvia, cioè che c'è ancora molto da ricercare. Il che nulla toglie all'egregio lavoro della Poli che, come si dice, costituirà per lungo tempo il punto di riferimento per gli studiosi di questo partito.

[Marco Maraffi]

JAMES POTERBA E JÜRGEN VON HAGEN (a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, 1999, pp. 388, Isbn 0-226-67623-4; ROLF R. STRAUCH E JÜRGEN VON HAGEN (a cura di), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher, 2000, pp. 266, Isbn 0-7923-7706-0.

I due volumi collettanei raccolgono i materiali di due seminari organizzati dal Zentrum für Europäische Integrationforschung di Bonn diretto da von Hagen (il primo dei quali in collaborazione con il National Bureau of Economic Research) e fanno il punto su quella che gli autori chiamano *political economy of budgeting* (Peob) e cioè su quello specifico filone di studi che si concentra sulle determinanti dei disavanzi pubblici e delle politiche di risanamento finanziario.

La logica comune ai modelli prodotti nell'ambito della Peob è piuttosto semplice. Rispetto ai modelli economici tradizionali, che spiegano le scelte di politica economica con la massimizzazione di una qualche funzione di utilità sociale, essi introducono nel calcolo razionale dei decisori pubblici l'utilità elettorale e l'idea di un processo decisionale pluralistico, in cui l'output può essere la risultante di pressioni esercitate da attori i quali operano in modo autointeressato secondo una visione parziale delle implicazioni economiche delle scelte da loro preferite. In questo senso, «deficit di bilancio persistenti possono essere modellizzati come il risultato di una scelta razionale adottata da attori politici autointeressati» (Poterba e von Hagen 1999, 3). La gran parte dei modelli si basano, alternativamente, sull'assunto che gli attori politici siano guidati dalle loro preferenze partigiane (*partisan politics*) oppure sull'assunto che il processo decisionale abbia esiti diversi a seconda dei vincoli procedurali che lo disciplinano.

I modelli della *partisan politics* ruotano intorno a ipotesi abbastanza note. Una prima, al tempo stesso più scontata e ormai meno ricor-

rente, assume che i governanti tendano a scegliere politiche congruenti con l'ideologia del loro partito. In base ad una seconda ipotesi, anch'essa ormai classica, le politiche fiscali sarebbero frutto di un comportamento strategico teso a massimizzare le possibilità di rielezione (political business cycle). Secondo una terza ipotesi, avanzata in saggi molto noti a chi frequenta questa letteratura (ad esempio: T. Perrson e L. Svensson, *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 104, 1989, pp. 325-345), i deficit sarebbero l'esito di un comportamento strategico teso a preconstituire vincoli per le scelte di politica pubblica adottabili da parte di governi con una posizione ideologica diversa (i governi conservatori fanno crescere il deficit per limitare le tendenze a «tassare e spendere» da parte dei futuri governi liberal o socialdemocratici). Queste tre ipotesi vengono in un certo senso combinate in maniera abbastanza audace nell'articolo di Luisa Lambertini (2000) nel quale si assume invece che i deficit vengano utilizzati strategicamente dai governi per migliorare, a fini elettorali, la posizione fiscale dell'elettore mediano, laddove i governi conservatori (rappresentanti dei redditi elevati) aumenterebbero il deficit per ridurre le tasse nel quadro di una tassazione proporzionale mentre i liberal aumenterebbero gli avanzi e aumenterebbero il carico fiscale nel quadro di una tassazione progressiva.

I modelli basati sui vincoli istituzionali concettualizzano invece i giochi decisionali che stanno dietro alle decisioni di bilancio (in tempi di crisi finanziaria) come un classico problema di risorse comuni (common-pool resources). Nel processo di bilancio i costi, scaricati sulla fiscalità generale, sono tendenzialmente dispersi mentre i benefici dovuti ad un incremento marginale di risorse per politiche esistenti o per l'introduzione di nuove politiche sono tendenzialmente concentrati. Dunque, tanto più gli attori politici sono indotti a non internalizzare nei loro calcoli i costi connessi con le spese e con il deficit, tanto più quest'ultimo sarà elevato. Tanto più frammentato il processo decisionale di bilancio tanto più i costi connessi con l'incremento (o il mantenimento di un certo livello) delle spese tenderanno a sfuggire allo sguardo e ai calcoli dei singoli attori che vi partecipano. *Per questa via*, i vincoli posti dalle istituzioni di bilancio influenzano le politiche fiscali. Peraltro, poiché vincoli istituzionali stringenti aumentano la credibilità dei paesi debitori presso gli operatori finanziari, i primi sono associati a tassi di interesse tendenzialmente più bassi (Poterba e Rueben 1999).

Secondo una linea argomentativa che discende logicamente da tali premesse, se è vero che l'emergere e il persistere di ampi disavanzi di bilancio è addebitabile ad un *fallimento* del processo di coordinamento tra gli attori politici, la soluzione può essere trovata in un disegno delle istituzioni che distribuisca l'autorità in modo tale da facilitare l'accordo, da rendere trasparenti agli occhi di chi prende le decisioni tutti i

costi ad esse associati. In sostanza, la soluzione viene quasi sempre identificata in un processo decisionale tendenzialmente accentrato nelle mani di coloro i quali «vedono» al tempo stesso le entrate e le uscite. Sulla base di una comparazione dei paesi membri dell'Uem, Hallerberg e von Hagen (1999) ci dicono ora che la centralizzazione può avvenire *sia* delegando ad un attore individuale (il primo ministro o il ministro del tesoro) un forte potere di coordinamento delle decisioni di bilancio, *sia* mediante un accordo, dotato di meccanismi di enforcement, sugli obiettivi (cosicché il negoziato tra gli attori partitici e/o istituzionali può avvenire nell'ambito di limiti quantitativi prefissati).

I paper raccolti nei due volumi apportano una serie di parziali specificazioni a questa strategia di ricerca, utilizzando tre diversi metodi: l'elaborazione di modelli formali, verifiche statistiche su molti paesi, studi di caso o comparazioni ravvicinate tra pochi casi in merito agli effetti di specifiche «istituzioni di bilancio» sui comportamenti degli attori politici o in merito alle condizioni che hanno portato ad una loro riforma. È interessante sottolineare l'ammissione da parte dei curatori che le analisi puramente statistiche sono (di per sé) insoddisfacenti, soprattutto perché gli indici additivi che vengono solitamente utilizzati per «cumulare» una serie di proprietà dell'assetto istituzionale non sono in grado di dar conto della complessità del processo di bilancio. D'altro canto, rimane sempre vero che le analisi di caso non possono che essere svolte secondo uno stile narrativo che mal si presta a fornire sostegno a generalizzazioni. I due metodi possono e devono essere invece impiegati parallelamente portando sostegno con *mezzi diversi* (entrambi in qualche misura insoddisfacenti) alla medesima linea teorica. Gli studi di caso, in particolare, sembrano rendere i cultori di questo settore maggiormente consapevoli della complessità che le *configurazioni* dei singoli sistemi politici possono assumere e, quindi, della *combinazione* di elementi istituzionali che possono favorire o deprimere la capacità di mantenere condotte finanziarie rigorose. Un quesito a cui i saggi raccolti in entrambi i volumi provano ad esempio a dare risposta riguardo il carattere endogeno delle istituzioni. Essi si chiedono quali fattori spingano gli attori politici a introdurre riforme del processo di bilancio: se lo fanno per soddisfare le preferenze degli elettori, oppure perché sono consapevoli dei loro potenziali effetti sulle politiche. Gli studi di caso indicano un percorso ricorrente che sembrerebbe far propendere per la seconda interpretazione: eccezionali circostanze di carattere economico e politico fanno percepire l'urgenza di un intervento deciso sulle tendenze naturali della finanza pubblica; viene messa a fuoco una soluzione praticabile, che cioè appare compatibile con le condizioni politiche che si sono create; emerge il ruolo attivo di un protagonista (o di un nucleo di attori), collocato all'interno o in prossimità del *core executive* che funge (fungono) da guida del processo e consentono di superare la stasi.

Nel complesso i paper raccolti nei due volumi offrono una serie

di ipotesi, non sempre pienamente coerenti tra loro, talvolta proposte semplicemente mediante modelli formali, in altri casi sostenute da evidenze empiriche. Non ne emerge peraltro una vera e propria teoria politica del bilancio, che rimane ancora tutta da scrivere. La stessa struttura dei due volumi è testimonianza della frammentazione e di una certa «inconcludenza» (o se si preferisce non *conclusività*) in cui si dibattono la molteplicità dei modelli presentati. Il loro unico elemento unificante è costituito dalle due introduzioni, piuttosto esili, in cui non si va molto oltre una esposizione sintetica degli argomenti trattati nei vari papers.

[Salvatore Vassallo]

GEOFFREY PRIDHAM, *The Dynamics of Democratization: a Comparative Approach*, Londra, Continuum, 2000, pp. 8-330, Isbn 0-8264-5038-5.

Il volume di Pridham si propone di analizzare i casi di democratizzazione occorsi in Europa dal secondo dopoguerra, evidenziandone modalità e dinamiche. Le trasformazioni politiche che seguono la caduta dei regimi comunisti in Europa centro-orientale sono dunque discusse congiuntamente alle precedenti transizioni democratiche in Italia e Germania occidentale ed ai più recenti casi di Portogallo, Grecia e Spagna. Uno degli intenti dell'autore è di integrare le due principali scuole della contemporanea analisi dei mutamenti di regime politico, quella strutturale (o «funzionalista»), tesa a definire l'impatto sugli esiti della trasformazione politica delle principali variabili economiche, sociali e culturali e quella congiunturale (o «genetica»), interessata a definire forme e circostanze dell'intervento delle *élites* politiche, soprattutto nella fase cruciale della transizione da precedenti regimi autoritari. In questa prospettiva le scelte dei principali attori politici e sociali sono insomma limitate da condizioni di carattere strutturale e storico. Per Pridham una nuova e più completa teoria della democratizzazione dovrebbe considerare in modo appropriato la dimensione storica di processi intesi come insiemi organici che si svolgono, seppure in modo non predeterminato e con la possibilità di ricadute autoritarie, dalla fase della liberalizzazione dei regimi autoritari a quella del consolidamento della democrazia. Questa teoria inoltre dovrebbe confrontarsi con i problemi, particolarmente acuti in Europa centro-orientale, delle trasformazioni multiple (politiche, economiche e statuali-nazionali), che costituiscono forse la sfida più impegnativa per il futuro democratico della regione.

Quello delineato è un programma di ricerca molto ampio e ambizioso, articolato in una serie di elementi che comprendono i fattori storici che influenzano la democratizzazione, il collasso dei regimi au-