

caso, le osservazioni di Eichengreen non sono del tutto fuori luogo, soprattutto nella misura in cui le correnti post/positiviste prenderanno il sopravvento e allora veramente sarà abbandonato qualsiasi tentativo di avanzare delle spiegazioni della politica.

[Fabio Fossati]

PHILIP NORTON (a cura di), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London e Portland, Frank Cass, 1998, pp. vii-214, Isbn 0-7146-4385-8.

PHILIP NORTON (a cura di), *Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, London e Portland, Frank Cass, 1999, pp. vii-181, Isbn 0-7146-4834-5.

Da oltre un ventennio, l'attività di Philip Norton si concentra sull'analisi comparativa del sottosistema governo-parlamento. Con la presente iniziativa editoriale egli si propone di riesaminare i rapporti intercorrenti fra istituzioni legislative, esecutivi, partiti politici e gruppi di pressione, alla luce delle molteplici trasformazioni intervenute in Europa occidentale negli ultimi trent'anni. I due volumi, sebbene dedicati a differenti temi di ricerca, presentano una sostanziale uniformità metodologica. Entrambi sono impostati secondo un collaudato schema comparativo articolato in tre parti: la prima, di respiro eminentemente teorico, definisce le coordinate concettuali entro le quali collocare i diversi studi di caso, oltretutto le ipotesi guida da cui muovere nella fase interpretativa; la seconda, di taglio prevalentemente empirico, prende in esame sei paesi dell'Unione europea (Regno Unito, Germania, Italia, Belgio e Irlanda in entrambi i volumi, Portogallo e Olanda, rispettivamente, nel primo e nel secondo), unitamente al caso sovranazionale del parlamento comunitario; la terza parte, di carattere interpretativo ed esplicativo, sottopone al controllo comparato le ipotesi di partenza, con l'obiettivo di elaborare, in sede conclusiva, le possibili chiavi di lettura della *politics* parlamentare per gli anni a venire.

Passando dalle analogie metodologiche alle differenze sostantive, il primo volume – incentrato sulle interazioni fra parlamenti e istituzioni di governo – prende spunto, nella sezione teorico-concettuale, dalla nota tipologia di Mezey, che distingueva i parlamenti (democratici e non) in vulnerabili, marginali, attivi, reattivi e minimi, in base a due variabili: la loro capacità (elevata, modesta o scarsa/nulla) di influenzare i processi decisionali pubblici; il grado di sostegno che l'istituzione parlamentare può godere a livello di *polity*, ossia dei principi e delle regole generali condivisi tanto dai cittadini quanto dalle élites politiche.

Posti in primo piano i parlamenti altamente legittimati presso la *polity* di riferimento (vale a dire quelli attivi, reattivi e minimi), Norton intende risolvere due problemi teorici che limitano le potenzialità euristiche della classificazione. In primo luogo, egli cerca di identificare le variabili esplicative da cui dipende la capacità di influenza dei parlamenti sul *policy making* – e quindi la forza del parlamento sul governo, o viceversa – ipotizzando l'assoluta preminenza dei fattori ambientali – culturali, costituzionali e politici – su quelli endogeni, interni all'istituzione parlamentare. In secondo luogo, volge a rafforzare la capacità discriminante della classificazione, ridefinendo la categoria dei parlamenti reattivi, quella in cui si affolla, nell'universo democratico, la quasi totalità dei casi empirici. Si possono così ipotizzare diversi gradi di «reattività» parlamentare (forte, ad esempio nel caso svedese, media, in quello tedesco, debole, in quelli irlandese e francese) in relazione a caratteristiche istituzionali endogene: la specializzazione funzionale delle commissioni, la capacità di controllo dell'agenda, sia in commissione che in aula, l'autonomia regolamentare e il possesso di risorse strategiche, di tipo tecnico e informativo, da utilizzare nel processo di *policy*.

Nello strutturare i contributi di natura empirico-descrittiva, i vari autori procedono in modo scarsamente omogeneo, tanto nella selezione degli indicatori, quanto nella scelta dei dati, pur orientando l'impianto analitico alla operazionalizzazione (alquanto libera) delle variabili individuate in sede teorica. Ciò che emerge dalla comparazione dei casi empirici è una sostanziale tenuta delle ipotesi da cui muove lo studio. In particolare, la variabile-chiave che influenza dall'esterno la forza relativa dei parlamenti democratici, più che le fonti normative di livello costituzionale e di diritto internazionale (come, ad esempio, i trattati che istituiscono l'Unione europea) o «omogeneità/frammentarietà» della cultura politica, sembra essere quella politico-partitica. Quanto maggiore la fedeltà dei rappresentanti alle direttive del proprio partito, e quindi al loro ruolo di maggioranza o opposizione, tanto minore la capacità del parlamento di agire autonomamente rispetto al governo in carica, e quindi di condizionarne le scelte. Al contrario, la scarsa lealtà partitica aumenta considerevolmente l'influenza dei parlamenti sulle scelte di *policy*. Tale correlazione assume tuttavia diversa gradazione a seconda delle variabili intervenienti di natura endogena. Più precisamente, i processi di istituzionalizzazione dei parlamenti democratici tendono a generare una serie di vincoli e di opportunità volti a rendere meno permeabili i processi parlamentari all'azione dei governi. Il declino dei parlamenti, frutto della disciplina di partito, è quindi parzialmente controbilanciato dall'aumento della loro viscosità decisionale, dovuta sia alla crescente specializzazione delle commissioni, sia alla strutturazione di gruppi parlamentari (ad esempio in Germania e in Italia) dotati di autonomia rispetto a partiti e governi.

Quest'ultima generalizzazione costituisce lo snodo problematico da cui Norton prende le mosse per analizzare, nel secondo volume, le interazioni fra parlamenti e gruppi di pressione. Data la capacità dei parlamenti più istituzionalizzati di influenzare il *policy making* con un relativo grado di indipendenza rispetto agli esecutivi, perché e in quale misura gli interessi organizzati giudicano attrattive le assemblee legislative? Dipende esclusivamente dalla forza che i parlamenti esibiscono nel co-determinare processi ed esiti normativi, oppure dalla opportunità di impiegare le aule parlamentari come cassa di risonanza per attirare l'attenzione dei governi e dell'opinione pubblica su determinati problemi, o, ancora, dalla possibilità di valersi degli strumenti a disposizione dei parlamentari (interpellanze, mozioni, *question time*, ecc.) come veicolo per affinare la capacità di articolazione degli interessi? Quali le risorse dei gruppi che possono rappresentare elementi di attrattività per i membri del parlamento e quali, infine, i pericoli di una collaborazione debolmente regolamentata? In risposta a tali interrogativi, i rilievi empirici emersi dai *case studies* paiono corroborare ipotesi consolidate. Innanzi tutto che l'attività di *lobbying* è più accentuata laddove, come nel caso italiano, il parlamento evidenzia autonomia decisionale. In secondo luogo, che la pressione dei gruppi sui parlamenti è altrettanto rilevante quando l'articolazione organizzativa dei parlamenti – soprattutto l'alta istituzionalizzazione delle commissioni – consente ai rappresentanti degli interessi di canalizzare nel circuito rappresentativo problemi, rivendicazioni e alternative di scelta (così, ad esempio, in Germania, nel Regno Unito e nel parlamento europeo). L'impiego delle strutture parlamentari come canali privilegiati d'accesso sembra tuttavia dipendere, ancorché da fattori organizzativi endogeni, dal tipo di relazioni esistenti fra gruppi e partiti politici: interazioni dirette e formalizzate, sia con i partiti di maggioranza che con quelli di opposizione, incentivano l'ingresso degli interessi organizzati presso le istituzioni parlamentari (vedi Olanda, Belgio, Germania), contrariamente a relazioni mediate, sporadiche e contingenti. In terzo luogo, se un alto grado di parlamentarizzazione dei gruppi di pressione può rafforzare la stabilità politica – canalizzando, ad esempio, la *voice* dei cittadini – nonché migliorare la qualità della produzione legislativa – offrendo un prezioso supporto tecnico-informativo ai *law makers* – esso può altresì dar luogo a effetti opposti. Ciò è evidente nel caso italiano, allorché l'accesso indiscriminato di interessi microsezionali ha generato una legislazione qualitativamente scadente e, a livello sistemico, ha contribuito sia a indebolire il parlamento nei confronti del governo, sia a delegittimarne l'immagine al cospetto dei cittadini-elettori.

[Mauro Tebaldi]