

RECENSIONI E SCHEDE

In questo numero vengono recensiti i seguenti volumi:

- FERRERA e GUALMINI, *Salvati dall'Europa? Welfare e lavoro in Italia fra gli anni '70 e gli anni '90: le riforme già fatte e quelle che restano da fare* [Levy].
- FLORA (con KUHNLE e URWIN) (a cura di), *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan* [Caramani].
- FOSSATI, *Economia e politica estera in Italia* [Tarchi].
- GILIOMEI e SIMKINS (a cura di), *The Awkward Embrace. One Party-Domination and Democracy* [Ronza].
- HERBST, *States and Power in Africa* [Goldstein].
- KATZ e WESSELS (a cura di), *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration* [Verzichelli].
- LA SPINA e MAJONE, *Lo Stato regolatore* [Giraudi].
- MARTELLI, *Elezioni e democrazia rappresentativa* [Tintori].
- MITCHELL e WILFORD (a cura di), *Politics in Northern Ireland* [Bellocchio].
- MORLINO, *Democracy between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe* [Huneus].
- SCOTT, *Corporate Business and Capitalist Classes* [Vatta].
- SOLA, *La teoria delle élites* [Verzichelli].
- TEBALDI, *La politica dei trasporti* [Parkhurst].
- van DETH, MARAFFI, NEWTON e WHITELEY (a cura di), *Social Capital and European Democracy* [Fasano].

MAURIZIO FERRERA e ELISABETTA GUALMINI, *Salvati dall'Europa? Welfare e lavoro in Italia fra gli anni '70 e gli anni '90: le riforme già fatte e quelle che restano da fare*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 175.

Già nel titolo del libro i due autori ipotizzano una critica sostanziale verso la visione della globalizzazione e dell'integrazione europea come sfide alla sovranità nazionale e alla prosperità economica. Nel caso italiano, infatti, le pressioni esterne, in particolare quelle relative al processo di costruzione europea, hanno prodotto almeno tre fondamentali impatti benefici: politiche pubbliche migliori, economia più forte e miglioramento delle capacità dello Stato.

Descrivendo il sistema di protezione sociale emerso con gli anni '70, gli AA. individuano una «costellazione di welfare» caratterizzata da cinque elementi: la sproporzione verso la tutela delle pensioni (a danno di altre politiche sociali); la concentrazione di risorse a vantaggio di pochi *insiders*; la presenza contestuale di fenomeni come l'aumento della pressione fiscale e i deficit strutturali di bilancio; le violazioni sistematiche della legge (soprattutto nella raccolta fiscale); e, infine, l'inefficienza endemica dell'amministrazione. Questa costellazione di welfare è stata progressivamente trasformata dalle pressioni europee. Ferrera e Gualmini enfatizzano tre fasi di tale processo: la creazione del Sistema monetario europeo (e il successivo «divorzio» della Banca d'Italia), la messa in opera dell'Atto unico europeo e infine il trattato di Maastricht. L'azione progressiva originata da questi passaggi avrebbe condotto a quel *risanamento nel nome dell'Europa* i cui dati sono ben noti.

Gli autori si concentrano poi sui mutamenti di *policy* che hanno accompagnato la politica di risanamento, in particolare, sugli aggiustamenti del sistema pensionistico, negoziati accuratamente con i sindacati, che nell'arco dei prossimi cinquant'anni stabilizzeranno la spesa previdenziale attorno al 15-16% del Pil. Altri importanti elementi di innovazione, oltre al controllo sulla spesa, sono stati l'armonizzazione tra pensioni private e pubbliche, e l'abbandono di pratiche ingiuste come l'erogazione di *pensioni baby*. Analogamente al sistema previdenziale, anche la politica sanitaria ha subito importanti cambiamenti, a partire dallo spostamento a livello regionale delle responsabilità amministrative. Infine, si devono registrare i cambiamenti introdotti nel mercato del lavoro, quali l'abolizione della scala mobile, la razionalizzazione del sistema della contrattazione collettiva e l'abolizione del monopolio statale sul collocamento. Anche su questo terreno, come nel caso della politica sanitaria, un processo di decentramento ha consentito di attivare una serie di innovazioni virtuose.

A dispetto del titolo, il libro non considera l'integrazione europea come l'unico elemento capace di spiegare tali e positivi sviluppi. Gli AA. evidenziano infatti due altri fattori. Il primo consiste nell'*appren-*

dimento istituzionale, processo che ha inizio negli anni '70, con l'emergere di figure tecnocratiche in grado di veicolare l'idea di risanamento e, una volta raggiunto il cuore delle istituzioni, di creare il *clima di emergenza finanziaria permanente* decisivo per il mutamento degli anni '90 (pag. 74). L'altro fattore è il cambiamento del paesaggio politico in qualche modo collegabile alla stagione di *mani pulite*. Oltre a sostituire la vecchia classe politica con élites legittimate dall'esigenza di introdurre riforme e cancellare una serie di pratiche distributive, ne sono scaturiti effetti positivi anche sulle istituzioni, ad esempio il rafforzamento del capo del governo nell'arbitrare la nuova negoziazione concertativa. Il collasso della *prima repubblica*, infine, ha accelerato il tramonto della *convenio ad excludendum*, sensibilizzando anche la sinistra, il Pds-Ds e il sindacato ad esso più vicino ad una maggiore ricettività verso la riforma economica e la disciplina fiscale.

Salvati dall'Europa ha insomma molti pregi. Innanzitutto è un libro scritto per un ampio pubblico, anche non specializzato, che desideri una ricostruzione succinta ma completa delle politiche pubbliche di questo Paese. Ferrera e Gualmini riescono inoltre a mantenere un orizzonte molto più ampio rispetto ad altri lavori sul *welfare all'italiana*, controllando non soltanto le politiche sociali ma anche quella del lavoro. In terzo luogo, il libro ha il vantaggio della ricostruzione dinamica, che consente di verificare di volta in volta il ruolo delle pressioni esterne, dell'apprendimento istituzionale, e anche del sistema politico nel suo complesso. Il quarto merito del libro, forse il più importante, consta nella sfida alla visione della globalizzazione e dell'integrazione come processi pericolosi e incerti. L'Europa ha salvato e non distrutto il sistema di protezione sociale italiano.

Come per ogni altro libro, evidentemente, si possono avanzare anche rilievi critici. In particolare, due argomentazioni presentate nel lavoro sembrano sovrastimate. La prima è relativa al ruolo dell'apprendimento istituzionale. È vero che le politiche italiane degli anni '90 appaiono più efficienti e razionali rispetto ai due decenni precedenti. Ma non è così chiaro quanto l'apprendimento possa essere stato decisivo in una tale evoluzione. Ciò vale, in particolare, per il consolidamento dell'idea di *risanamento* a partire dall'esperienza del *pentapartito* negli anni '80, ma anche per il convincimento che la rinascita della concertazione sia avvenuta grazie all'apprendimento sul versante della leadership sindacale, protagonista indiscussa dei successi recenti (nella spiegazione delle dinamiche concertative, in realtà, le concessioni strategiche da parte dei governi sembrerebbero almeno tanto importanti quanto l'apprendimento e le idee nel sindacato).

Il secondo elemento potenzialmente criticabile nel libro concerne la trasformazione dello Stato. Secondo gli AA. «l'internazionalizzazione ha prodotto un vero e proprio "salto di qualità" in riferimento alle capacità istituzionali dell'apparato pubblico: in altre parole, ha dato avvio a una sequenza di riforme e di mutamenti che stanno trasfor-

mando l'Italia in un vero e proprio *Stato...*» (pag. 10, corsivo originale). Si può tuttavia obiettare che i miglioramenti nel *policymaking* sono ancora tutti da verificare, soprattutto a partire dalla crisi del governo Prodi, e che alcuni elementi istituzionali della *prima repubblica* si rivelano duri a morire, come una crescente letteratura sta mettendo in evidenza. Il cambiamento dello Stato italiano ha avuto inoltre un carattere essenzialmente negativo, ovverossia ha costretto i governi degli anni '90 a cancellare politiche e pratiche non funzionali (dalle pensioni *baby* all'evasione fiscale). Le riforme prodotte in questa fase costituiscono insomma più un tracciato sul quale rinnovare lo Stato, che non un rinnovamento in sé. L'Italia, non a caso, continua ad essere distante dall'Europa nella fornitura dei servizi: si pensi alle politiche di sostegno alle coppie di genitori occupati, una lacuna che diventa la causa di un tasso di occupazione femminile particolarmente basso. In questo senso si direbbe che lo Stato italiano è oggi più forte in quanto maggiormente capace di resistere a certe derive, ma non per aver saputo mutare la direzione di certe politiche, che rimangono significativamente diverse e penalizzanti nei confronti dei vicini paesi europei.

[Jonah D. Levy]

PETER FLORA, con STEIN KUHNLE e DEREK URWIN (a cura di), *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*. Based on his collected works, Oxford/New York, Oxford University Press (Comparative European Politics), 1999, pp. xviii-422, Ibsn 0-19-828032-7 (hb.) [s.p.]; trad. it., *Stato, nazione e politica di massa in Europa. La teoria di Stein Rokkan*, Bologna, Il Mulino (di prossima pubblicazione).

L'opera di Stein Rokkan viene oggi universalmente riconosciuta come fondamentale per lo studio della democrazia e dello Stato-nazione in Europa. L'immenso contributo teorico di Rokkan, così come il suo instancabile sforzo per organizzare materiale empirico tramite la creazione di archivi e banche dati, la spinta innovativa di cui egli si fece promotore di fronte allo sviluppo informatico e il suo ruolo nel creare un *network* europeo della scienza politica, ne fanno oggi un «classico» di questa disciplina.

La conoscenza della sua opera, tuttavia, ancora oggi rimane per molti problematica. Rokkan non scrisse mai un libro nel quale fossero riuniti sistematicamente i vari aspetti del suo lavoro, se si fa eccezione per la raccolta di saggi pubblicata con il titolo *Citizens, Elections, Parties* (1970, trad. it. parziale 1982). Il suo metodo di lavoro lo portava a riprendere continuamente gli scritti, modificandoli e completandoli via via con nuove conoscenze, nuove idee e nuovi dati. La continua evoluzione che caratterizza il suo pensiero ha significato, quindi, la