

mo visto, di disfunzioni. Scettico appare pertanto l'A. sulla possibilità che vengano realizzate incisive riforme istituzionali così come sull'impatto di un'eventuale riforma elettorale. Proprio perché il «pluralismo contrattato» trova profonde radici nella nostra società e nella nostra cultura, è difficile che le riforme dei «rami alti» del sistema possano incidere a fondo. In altre parole, sembra volerci dire Hine, la via verso la riforma del nostro sistema politico è lunga e non si risolve certo in un paio di ben confezionate leggi, anche se su punti cruciali quali il sistema elettorale o il rapporto parlamento-governo. È un richiamo da condividere senz'altro ma che forse può apparire un po' troppo pessimista, almeno alla luce degli avvenimenti più recenti. Non occorre essere acritici elogiatori del «nuovo» per accorgersi che il regime politico che fino ad oggi ha retto l'Italia repubblicana è ormai destinato, nel bene e nel male, ad essere superato. Il problema è semmai quello di vedere se tale superamento comporterà delle effettive discontinuità con il passato recente o meno. Ma non si può certo richiedere ad un testo introduttivo, soprattutto in un momento come questo, di approfondire le prospettive di evoluzione del nostro assetto istituzionale. Nel complesso il volume resta, invece, uno strumento valido sia per correggere molti degli stereotipi sul nostro paese che all'estero continuano ad aver credito sia per avvicinare studenti e studiosi alla conoscenza del nostro sistema politico.

[Carlo Guarnieri]

ROBERT D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, con R. Leonard e R.Y. Nanetti, Milano, Mondadori, 1993, pp. 279.

L'indagine che Robert Putnam e i suoi collaboratori hanno iniziato nel 1970 sulle nuove istituzioni regionali e che li vede tuttora impegnati, a distanza di oltre vent'anni, sullo stesso argomento, rappresenta senz'altro un caso affascinante quanto rarissimo di strategia di ricerca cumulativa e di custodia amorevole del proprio oggetto di ricerca. Ovviamente, molto del disegno di ricerca finale è dipeso dalle circostanze, dalle opportunità, dalla «fortuna»: ma non è questo che importa, quanto, invece, l'immutata fiducia nella rilevanza delle ricerche empiriche per le scienze sociali e il loro contributo a riformulare interrogativi teorici rilevanti.

Il libro rappresenta una sorta di revisione e aggiornamento de *La pianta e le radici*, pubblicato nel 1985 (Il Mulino). Si tratta di un pregio indubbio del volume ma anche del suo principale limite, dal momento che larga parte dei dati e delle indagini empiriche (sondaggi a popolazioni, consiglieri regionali, leader locali; analisi di casi politico-istituzionali; valutazione della legislazione regionale; esperimenti sui

rapporti tra cittadini e istituzioni; dati storici sullo sviluppo politico delle regioni tra secondo Ottocento e primo Novecento) sono le stesse, solo in alcuni casi – in particolare i sondaggi – aggiornati con rilevazioni svolte nel 1989.

Non è su questo terreno che incontriamo le maggiori novità del volume. Pur tuttavia Putnam, fin dai tempi del suo studio comparato sui rapporti tra politici e burocrati, si fa sempre apprezzare per l'insuperabile maestria nella presentazione dei materiali di ricerca, per la snellezza dell'argomentazione, per la sobrietà e la pertinenza nell'uso di misure e indicatori empirici. A mutare è principalmente la domanda teorica attorno a cui vengono fatti ruotare ipotesi di lavoro e materiali di ricerca: nel 1985 era dato molto più spazio al concetto di istituzionalizzazione, oggi esso viene ridimensionato per sviluppare maggiormente il concetto di rendimento.

Un breve capitolo introduttivo (pp. 3-19) è dedicato alla presentazione delle ipotesi e dei materiali di ricerca, nel quale si riprende la nota tesi del 1985 secondo la quale «il rendimento reale delle istituzioni è modellato dal contesto sociale all'interno del quale esse operano» (p. 9). Lo studio del rendimento istituzionale su soggetti formalmente identici, ma inseriti in contesti sociali, economici e politici lontanissimi tra loro, trova nel caso delle regioni italiane un caso di studio per mettere alla prova le tesi del «nuovo istituzionalismo» (riassunto nel doppio motto: le istituzioni forgianno la politica, le istituzioni sono forgiate dalla storia). Una buona *performance* di un'istituzione democratica si articola lungo tre direttrici: responsabilità nel considerare le richieste degli elettori, efficienza nell'impiegare risorse limitate per andare incontro alle diverse richieste, anticipazione delle istanze non ancora palesi. A questo punto si innesta il rendimento delle istituzioni che diviene «essenziale poiché, alla fine, la qualità delle politiche pubbliche incide sulla vita dei cittadini».

Nel secondo capitolo si ripercorre lo sviluppo ventennale delle istituzioni in Italia: l'avvio della riforma, il cambiamento delle regole politiche, la progressiva autonomia locale, il nuovo rapporto che si instaura tra la regione e il suo elettorato, e quanto questi elementi abbiano prodotto dei miglioramenti effettivi rispetto all'esercizio dell'attività politica e amministrativa. Vengono presentate molteplici misure di radicamento istituzionale delle nuove regioni dal 1970 a oggi, con la nota divisione tra Nord e Sud e il chiaroscuro dei bilanci che si possono fare sulle promesse mantenute o non dalla riforma regionale. L'atteggiamento di Putnam è più cauto di otto anni fa, non fosse altro perché «qualsiasi giudice onesto avrebbe condannato molte amministrazioni regionali per malgoverno» (p. 71). Putnam non si avventura molto avanti in questa direzione, ma il punto da discutere maggiormente rispetto alle tesi del libro è che anche nelle regioni del Nord il decentramento amministrativo – pur nei limiti e con i condi-

zionamenti della sua attuazione pratica – ha solo limitatamente mantenuto la sua promessa di maggiore efficienza e di migliori prestazioni. Anzi, tranne in casi d'eccezione, le regioni (purtroppo) godono di pessima fama.

Una lunga batteria di indicatori sul rendimento istituzionale viene illustrata nel terzo capitolo per spiegare la diversa posizione delle regioni italiane e la loro diversa velocità di «maturazione». Non è questa la sede per una discussione di dettaglio degli indicatori e indici costruiti da Putnam e dai suoi collaboratori – anche perché si può ragionevolmente supporre che altre misure avrebbero fornito esiti sostanzialmente simili (ed è questa un'osservazione che rafforza i risultati empirici presentati nel volume). Di nuovo le regioni del Nord (Emilia in testa) sono nella parte alta della scala; le regioni meridionali (Campania e Calabria in coda) sono tutte concentrate nel fondo. Come Putnam sottolinea in più passi del lavoro, osservazione di ricerca e valutazione soggettiva vanno nella stessa direzione. Non stupisce dunque la fortissima correlazione tra i valori dell'indice di rendimento istituzionale e il giudizio dei cittadini sul funzionamento delle proprie regioni (pp. 90-91).

Il capitolo chiave del volume è il quarto, in cui si prova a spiegare il perché delle differenze. Laddove vi è una «comunità civile» attiva, una presenza forte dell'associazionismo, un forte impegno civile, lì il rendimento istituzionale e la qualità della vita civile sono elevati; al contrario, nelle regioni che hanno una struttura politica verticalizzata, una vita pubblica frammentata, un senso di sfiducia nell'azione pubblica, in esse prevale la rassegnazione e il malgoverno. Ed è su queste differenti impostazioni della vita civile che si gioca il successo o il fallimento istituzionale. Perché – ci si chiede nel quinto capitolo – vi sono regioni che hanno un senso civico più forte rispetto ad altre? La risposta va cercata nella storia: la nascita dei comuni al Nord e al Centro d'Italia contrapposta ad una potente monarchia al Sud, via via attraverso l'unità d'Italia, fino ai giorni nostri; una storia in cui le divergenze regionali nell'impegno sia civile che sociale, hanno segnato l'elemento costante di differenza, creando tradizioni che, alla luce del presente, chiariscono le conseguenze qualitative nei diversi strati della vita, sia essa pubblica o privata, delle regioni.

Il volume di Putnam si conclude con un'indagine sulle reti associative di impegno civico per cercare di capire perché incidano così profondamente sul rendimento istituzionale. Le ultime parole del capitolo Putnam le dedica al Sud d'Italia, a quel Mezzogiorno sprofondatao «nell'arretratezza per più di un millennio» che forse questa serie di riforme farà risorgere. La risposta è dubitativa, facendo concludere a Putnam con l'unica lezione certa della sua ricerca: «la storia delle istituzioni si muove lentamente», ed è ancora più lenta quando si cerca di costruire solidarietà, senso di reciprocità, civismo.

Nelle discussioni pubbliche seguite alla pubblicazione del libro si è molto insistito su quella «eredità civile del Medioevo» (p. 141) che sarebbe l'origine remota del diverso rendimento delle regioni italiane. Se osserviamo con attenzione la logica dell'argomentazione, essa risulta fragile per almeno tre ragioni: si tratta di una coincidenza territoriale solo enunciata e poco o nulla verificata nei dettagli più minuti (gli unici che contano in questo genere di prove); la sequenza logica del *post hoc propter hoc* è nota per essere una delle più fallaci se non si offre contemporaneamente una spiegazione dei nessi causali tra le variabili rilevanti a determinare i fenomeni posti all'inizio e alla fine del periodo considerato (specie quando i dati di studio sono distanti tra loro secoli e secoli); infine, tutti i materiali empirici raccolti da Putnam e dai suoi collaboratori si fermano all'Ottocento, senza alcun approfondimento precedente (nell'ipotesi, ragionevole, che le variabili fondamentali che influenzano i rapporti tra cittadini e istituzioni siano da ricondurre alla doppia sequenza dello *state building* e della creazione di un'economia di mercato). Resta la suggestione, di sicuro impatto letterario, ma alla fine posticcia e forse un po' deviante, dal momento che nulla aggiunge all'impianto reale della ricerca e alla sua tesi centrale: la fiducia, la reciprocità, l'impegno civico come «capitali sociali» fruibili dalle istituzioni per «rendere» ai cittadini beni collettivi soddisfacenti.

[Paolo Feltrin]

PERCY ALLUM, *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale* (a cura di G. Riccamboni), Padova, Liviana, 1991, pp. 560.

*Democrazia reale* è un libro datato. A cominciare dal titolo, che occhieggia a una distinzione che usava contrapporre il socialismo reale (o realizzato) a quello che si sarebbe potuto (o dovuto) inverare solo che i comportamenti degli uomini avessero tenuto fede ai loro ideali. Reali sono comunque le democrazie che Allum ci descrive perché ad esse è congenito uno scarto tra le promesse del sistema politico e la capacità di mantenerle. In un simile approccio non c'è eco di quella rivoluzione (neo)liberale che ha spazzato via, negli ultimi anni, questa e altre critiche della democrazia di tipo riduzionistico: basate cioè sull'assunto che la democrazia sia, in ultima istanza, una forma di regolazione del conflitto sociale e che i suoi insuccessi dipendano dall'impossibilità di sopprimerlo.

Non sorprenderà allora ritrovare nel volume un peso davvero insolito di analisi e teorizzazioni di impianto neo-marxista, se non addirittura marxista. Un peso che va al di là dei richiami espliciti, peraltro numerosi, ad autori di cui avevamo quasi perso traccia: basti dire che