

RECENSIONI

DAVID HINE, *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

Una – fra le tante – particolarità del nostro paese è la mancanza, almeno fino ad oggi, di libri di testo sul sistema politico italiano scritti da italiani. Gli studiosi italiani, infatti, hanno sempre mostrato un'eccessiva, anche se comprensibile, timidezza nell'affrontare un'impresa di questo tipo e gli ultimi avvenimenti non hanno certo contribuito a modificare tale atteggiamento. Il lavoro di Hine si inserisce così in questa tradizione, e giunge in un momento in cui non solo e non tanto l'insegnamento di Sistema politico italiano ha finalmente cominciato a prendere piede nelle nostre università ma, fatto molto più importante, una determinata fase dell'evoluzione del nostro sistema politico sembra chiudersi. Si tratta di un testo introduttivo ma completo, scritto con un occhio, naturalmente, al lettore straniero, ma molto utile anche per il lettore italiano. La struttura del volume è tradizionale. In una prima parte, dedicata all'analisi del processo di formazione e trasmissione delle domande politiche, dopo una breve introduzione storica e dopo aver analizzato i caratteri generali della società e dell'economia italiane, si passa in dettagliata rassegna il sistema dei partiti e la loro organizzazione. Nella seconda, vengono considerate le strutture costituzionali e amministrative e, quindi, dopo una descrizione dell'assetto costituzionale, il parlamento, l'esecutivo, l'amministrazione, il governo locale, senza dimenticare un elemento di crescente rilievo, il ruolo dell'integrazione comunitaria.

Va subito detto che si tratta di un testo ben scritto, chiaro e preciso. Mancano le affermazioni stravaganti che talvolta si possono trovare in molti lavori di autori stranieri sull'Italia: l'A. dimostra di essere uno studioso attento e informato del nostro paese. Molto buona risulta in particolare la parte in cui viene analizzato il funzionamento delle istituzioni. Qui, pur partendo dalla letteratura esistente, prevalentemente di taglio giuridico-formale, si riesce ad andarne al di là, fornendo delle descrizioni empiriche molto utili e delle considerazioni di taglio comparato estremamente interessanti. Semmai, unica nota parziale-

mente negativa, stupisce una certa frettosità nell'analizzare i caratteri del *sistema* partitico e le loro implicazioni per la competizione partitica. Si tratta di un aspetto del nostro sistema politico su cui non sono certo mancate le interpretazioni, e le discussioni critiche, e che resta di particolare rilievo nonostante i, e anzi proprio a causa dei, mutamenti in corso. Il tema non viene così sufficientemente collegato al resto del volume, ad esempio con problemi cruciali, che peraltro l'A. correttamente segnala, come quello della costruzione delle maggioranze di governo.

La tesi di fondo dell'A. è che la particolarità italiana sta nel suo «pluralismo contrattato», cioè in una modalità «debole» di aggregazione degli interessi che vede i partiti svolgere un ruolo esteso ma, tutto sommato, poco incisivo. La scarsa coesione interna dei nostri partiti, che si accompagna alla debolezza delle nostre coalizioni di governo, è il primo fattore responsabile di tale situazione. Gli interessi, già di per sé caratterizzati da un elevato grado di frammentazione, a sua volta frutto della complessità della società italiana, non vengono ricomposti in programmi dotati di un minimo di coerenza ma sono in grado di scaricarsi direttamente sulle istituzioni, sottoposte così ad una fortissima pressione. Le istituzioni sono infatti, secondo Hine, il secondo elemento di rilievo del quadro d'analisi. Il «pluralismo contrattato» è tale soprattutto a livello istituzionale dove trova un facile terreno nel nostro assetto sostanzialmente proporzionalistico. Dalla legge elettorale ai regolamenti, e alle prassi, parlamentari fino alla struttura del governo, le nostre istituzioni sono costruite, e funzionano – o almeno questa è stata la situazione fino a poco tempo fa – in modo da non favorire, anzi da scoraggiare, l'elaborazione di programmi di *policy* dotati di coerenza e rispondenti ad un mandato elettorale. Viene così lasciata aperta la strada ad un continuo e defatigante processo di contrattazione. E qui l'A. molto opportunamente mette in luce le responsabilità del dominante, all'interno e all'esterno delle istituzioni, legalismo. La pretesa, o l'illusione, che i problemi politico-amministrativi possano essere risolti solo o prevalentemente attraverso norme giuridiche, così come l'attenzione puntigliosa a rispettarne il significato letterale, sono uno dei fattori che hanno ostacolato ogni tentativo di *effettiva* riforma delle nostre istituzioni e contribuito in modo cruciale al cattivo rendimento del sistema politico dell'Italia repubblicana. È infatti soprattutto nel settore della pubblica amministrazione che il legalismo prevalente, accanto alla già citata difficoltà di costruire maggioranze di governo omogenee e coese, hanno favorito l'affermarsi di un assetto organizzativo che privilegia gli interessi immediati del personale a scapito di qualunque considerazione di efficacia ed efficacia.

Le conclusioni di Hine sono che il «pluralismo contrattato» risulta un assetto particolarmente stabile, anche se non privo, come abbia-

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