

levate in sede teorico-introductiva dai curatori del volume. Questi problemi non impediscono tuttavia ad Heidar e Koole di mettere insieme una mole non indifferente di dati e informazioni, dalle quali essi traggono alcune conclusioni: in primo luogo, essi identificano un trend di autonomia verso le strutture partitiche esterne, che si spiega con il raggiungimento di una serie di specifiche facoltà da parte degli eletti, che fanno pesare ai propri compagni di partito la coscienza del raggiungimento di *politici professionisti*, capaci di sfruttare al meglio la propria legittimazione. A tale trend si associa una crescita delle strutture organizzative partitiche interne al parlamento, che diventa molto rilevante soprattutto nelle democrazie più consolidate. Rimangono, tuttavia, delle differenze «storiche» sia tra i paesi che tra le famiglie partitiche. Il grado di istituzionalizzazione dei gruppi parlamentari rimane infatti molto diverso da caso a caso (anche tra democrazie solitamente considerate simili, come mostra il contrasto tra l'Olanda e il Belgio), così come rimane, sia pure con eccezioni oggi più evidenti, la linea di demarcazione tra i gruppi liberali, più autonomi dal rispettivo partito e quelli socialisti, ad esso più subordinati.

Le implicazioni per la teoria comparata, che possiamo trarre da questa analisi, sono molte e ricche. I due curatori del volume sembrano tuttavia puntare in particolare su una argomentazione: se è vero che i gruppi parlamentari sono ancora (anzi, sono sempre più) importanti, allora è forse il caso di discutere meglio la questione della *crisi dei partiti*, non già nei termini di una totale negazione della spinta propulsiva di questo tipo di attore complesso, ma nel quadro di una sua trasformazione. Una trasformazione che comporta lo spostamento di alcune risorse all'interno delle istituzioni legislative, e la modificazione del ruolo rappresentativo dei gruppi parlamentari, verso una funzione più ampia di «ponte» tra elettori ed istituzioni di governo.

[Luca Verzichelli]

CHRISTOPHER HOOD, *The Art of The State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. xi-257, Isbn 0-19-828040-8.

L'intento principale del volume di Hood è quello di applicare la teoria culturale, nella versione proposta da Mary Douglas, all'evoluzione dei metodi di gestione delle organizzazioni e dei servizi pubblici. Così facendo, l'A. dimostra come sia scarsamente utile affidarsi ad un unico approccio «vincente» a cui ancorare il governo del settore pubblico e come sia invece necessario riconoscere la validità di metodi e paradigmi differenziati, originatisi sulla base delle diverse predisposizioni culturali che caratterizzano ogni specifico contesto spaziale e temporale.

Com'è noto, Mary Douglas ha identificato quattro idealtipi di orientamento culturale sulla base di due distinte dimensioni: il grado di condizionamento esercitato dalle norme e dalle convenzioni sociali sul comportamento individuale e il grado di influenza esercitato dal gruppo sulle scelte individuali. L'orientamento *gerarchico* tende ad originarsi laddove il condizionamento esercitato sia dal gruppo che dalle regole sociali sull'individuo è elevato. Il caso opposto è quello dell'*individualismo*, in cui è debole l'influenza del gruppo sull'individuo ed è sfilacciata la rete delle convenzioni sociali. L'orientamento *fatalista* emerge laddove il gruppo è ininfluenza ma le norme sociali sono pervasive, mentre quello *egalitario* sorge in presenza di una densa struttura di regole sociali compensata da una fragile organizzazione del gruppo.

Questa tipologia consente all'A., nella prima parte del volume, di affrontare due problemi centrali per il management pubblico: il fallimento organizzativo e il problema del controllo. Nelle strutture in cui prevale una cultura di tipo gerarchico gli errori tendono a sorgere per eccesso di fiducia nell'autorità e per il fallimento dei piani e dei progetti formalizzati. Il controllo che viene messo in opera è di tipo formale, basato sulla supervisione tramite norme. Di converso, nelle strutture contraddistinte da una cultura individualista le disfunzioni sono tendenzialmente il precipitato della mancanza di cooperazione tra i membri dell'organizzazione. In questo caso la regolazione delle attività avviene tramite la promozione della competizione e del confronto tra gli individui. L'egalitarismo può invece generare problemi organizzativi allorché diventa esasperato il rifiuto di qualsiasi forma di autorità e di direzione. Il controllo viene esercitato attraverso meccanismi di reciprocità e di sorveglianza tra pari. Anche l'orientamento fatalista può condurre ad alcune situazioni problematiche, come ad esempio l'inerzia e la rassegnazione, e il controllo può solamente essere casuale e sporadico.

Nella seconda parte del volume l'A. rilegge con le lenti dell'analisi culturale l'evoluzione storica dei principali metodi di gestione delle organizzazioni pubbliche. Così, le radici più remote del modello gerarchico – secondo l'autore – non si rinvergono tanto nell'amministrazione legale-razionale weberiana, quanto nella burocrazia cinese che si sviluppò oltre duemila anni fa e che mise a punto un articolato sistema di gradi e di carriere, facendo proprio il principio della non ereditarietà delle cariche. Spostandoci in Europa, nei primi anni del sedicesimo secolo, si trovano tracce dell'orientamento gerarchico nel cameralismo, originatosi durante il periodo dell'assolutismo tedesco. Il cameralismo si reggeva sull'idea di uno Stato forte e unitario, di un ordine sociale garantito dalla forza militare e di un corpo di funzionari stabile e imparziale. Anche i paesi anglosassoni sono stati toccati dalla cultura gerarchica, benché in misura minore rispetto all'Europa continentale, grazie alla diffusione di alcuni movimenti progressisti come il

fabianesimo, che predicava la rivolta contro i privilegi della pubblica amministrazione e la professionalizzazione dei funzionari. Negli Stati Uniti questa strada venne poi continuata da Wilson dopo gli anni della corruzione generata dallo *spoils system*.

Al pari dell'orientamento gerarchico anche quello individualista ha plasmato diverse esperienze storiche, ponendo come punto di partenza per l'organizzazione delle attività pubbliche l'interesse e la razionalità del singolo individuo. In questa prospettiva, la burocrazia dovrebbe essere guidata da una ristretta élite di funzionari, tecnicamente attrezzata per promuovere la competizione e la concorrenza tra gli individui e tra i servizi. Il sistema di premi e punizioni dovrebbe essere chiaramente esplicitato; la fornitura dei servizi dovrebbe svolgersi sulla base di criteri di efficienza; e il disegno strutturale dell'apparato pubblico dovrebbe conformarsi a criteri di snellezza e di vicinanza al mercato. Gli economisti pubblici del secolo diciannovesimo avevano già cristallizzato questi principi, poi filtrati attraverso le maglie del taylorismo e rimbalzati negli anni novanta con il nome di nuovo managerialismo.

I metodi di gestione modellati dalla cultura egalaritaria si fondano invece sugli imperativi della partecipazione e della democrazia. Negli anni '90 un approccio diffuso è quello del *Sustainable Human Development* che ha l'obiettivo di tutelare e di rafforzare le comunità indigenti dei paesi in via di sviluppo attraverso il potenziamento della partecipazione alle decisioni pubbliche. La promozione delle forme di autogestione da parte dei gruppi, la minimizzazione della distanza tra consumatori ed erogatori dei servizi e l'incoraggiamento della responsabilità individuale sono i principi cardine di tale prospettiva. Ma, guardando indietro nel tempo, Hood scopre importanti anticipazioni dell'egalitarismo a partire dall'esperienza della democrazia diretta ateniese dei secoli III e IV a.C. sino ad arrivare ai movimenti radicali degli anni '60 e '70 come il femminismo e i partiti ambientalisti.

Il fatalismo infine, pur essendo un orientamento culturale prettamente anti-organizzativo, ha esso stesso caratterizzato alcune significative esperienze di organizzazione delle attività pubbliche. Il familismo amorale dipinto da Banfield negli anni '50, il capitalismo criminale individuato da Leonardi in riferimento ad alcune comunità del Mezzogiorno italiano negli anni '60 e '70 e, negli anni più recenti, alcuni approcci della teoria dell'organizzazione e dell'analisi delle politiche pubbliche, come il modello decisionale «a cestino dei rifiuti» e l'approccio sulle *policy windows*, hanno messo in evidenza come la gestione delle organizzazioni pubbliche possa essere caratterizzata dalla casualità e da logiche di mera sopravvivenza e ritualità.

Nella terza e ultima parte del volume l'autore si interroga sulle modalità attraverso cui la scienza del management pubblico si è storicamente evoluta e sulla possibilità di delineare una teoria unitaria e omogenea. Hood ammette la difficoltà di parlare di cumulatività dei

paradigmi sul management pubblico (che si sviluppano non tanto per prove e confutazioni quanto per mode e reazioni ad assetti esistenti) e l'inutilità di andare alla ricerca di un approccio più moderno o più adeguato degli altri. Esistono una pluralità di teorie sul management pubblico, ognuna con specifici tratti di modernità. L'analisi culturale può dare un contributo prezioso al dibattito esistente nella letteratura perché consente da un lato di catturare la varietà degli approcci, dall'altro di sistematizzarli entro uno schema unitario.

È proprio questo il merito più importante del volume di Hood, la cui lettura risulta consigliabile sia per gli studiosi che per operatori del settore pubblico; quello di aver fornito una solida griglia interpretativa che permette di fare il punto sullo stato di avanzamento dell'animato dibattito sul management pubblico e nello stesso tempo di portarvi maggiore chiarezza e parsimonia.

[Elisabetta Gualmini]

PETER J. KATZENSTEIN, ROBERT O. KEOHANE e STEPHEN D. KRASNER, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge, The MIT Press, 1999, pp. 421.

In ogni disciplina, vengono pubblicati spesso dei testi che tentano di fare un bilancio della stessa, magari in occasione di ricorrenze particolari. Il libro in questione infatti è stato pubblicato nel cinquantesimo anniversario della rivista *International Organization*. In realtà, si tratta della ristampa del numero 4 del 1998 della prestigiosa pubblicazione statunitense.

L'interessante volume si dedica sia alla ricostruzione di ciò che è stato scritto negli ultimi decenni che alla proposizione di alcuni spunti innovativi. Mi permetto di sottolineare quello che è invece il limite maggiore del libro, e che in realtà è anche uno dei difetti della disciplina della politologia internazionalista nel suo complesso. Si eccede infatti nell'ansia classificatoria delle cosiddette «correnti di pensiero». Come tutti sanno, nelle relazioni internazionali tutto il periodo della guerra fredda è stato caratterizzato dal costante (e spesso noioso) dibattito fra realisti e liberali. Tale contrapposizione, quasi sempre accesa, rifletteva in gran parte il *cleavage* tra simpatizzanti del partito repubblicano e di quello democratico. In molti speravano che dopo l'89, tale disciplina avrebbe abbandonato l'ansia delle etichettature, per dedicarsi ad una «sana» ricerca empirica, che traesse sì spunto dalle premesse metodologiche di ogni corrente di pensiero – che naturalmente non sono incompatibili –, ma che svincolasse il raggiungimento delle conclusioni degli studi dalle appartenenze di «contrada». È accaduto invece qualcosa di curioso, oserei dire di perverso. Gli internazionalisti hanno infatti elaborato nuove categorie di classificazio-