

JAMES G. MARCH E JOHAN P. OLSEN, *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 364, £ 42.000.

Questo volume, pubblicato originariamente negli Stati Uniti nel 1995, rappresenta la continuazione del precedente lavoro di March e Olsen sul tema delle istituzioni (*Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992). Mentre nel primo libro venivano illustrate le basi teoriche e metodologiche del neoistituzionalismo, in questo secondo volume gli AA. esaminano quali sono le sue implicazioni sul piano prescrittivo. Cosa ha da dire il neoistituzionalismo quando occorre fornire delle indicazioni operative e delle «ricette» di *policy* sugli assetti istituzionali più adatti a migliorare il rendimento dei regimi democratici? In quale modo è più opportuno cambiare e modificare le istituzioni politiche affinché esse siano funzionalmente efficaci ed efficienti e, contemporaneamente, coerenti con gli ideali democratici? Questi sono, in nuce, gli interrogativi a cui questo libro vuole dare una risposta, questi sono i problemi della *governance* democratica.

Riprendendo la distinzione tra logica della consequenzialità e logica dell'appropriatezza che avevano tracciato nel lavoro precedente March e Olsen contrappongono quindi due diversi approcci allo studio della *governance*. Il primo – da loro chiamato la «prospettiva dello scambio» – vede la politica «come un meccanismo di aggregazione di preferenze individuali che vengono tradotte in azioni collettive attraverso processi di contrattazione razionale, di negoziazione, di formazione di coalizioni e di scambio» (pp. 15-16). In questa prospettiva, il problema della *governance* si riduce alla strutturazione di un sistema di incentivi e sanzioni che induca gli attori a modificare il loro comportamento coerentemente con gli intendimenti dei decisori pubblici. È questo, se vogliamo vedere, il paradigma che sta alla base della cosiddetta «ingegneria istituzionale» e che attualmente guida gran parte del discorso politico sulle riforme istituzionali in Italia. Secondo la «prospettiva istituzionalista», invece, «l'azione umana non sarebbe tanto motivata dalla anticipazione delle sue incerte conseguenze e dalle preferenze individuali, quanto piuttosto da una logica di comportamento ispirata a criteri di appropriatezza nel contesto di determinate regole e concezioni di identità» (p. 42). In questo caso, quindi, la *governance* democratica va ben oltre l'«ingegneria istituzionale», ma si riferisce ad un'ampia gamma di interventi su quell'insieme di fattori che precedono da un punto di vista analitico il calcolo razionale: la struttura delle preferenze e delle identità degli individui, le capacità e le risorse di cui dispongono, le interpretazioni della storia e i discorsi politici di cui dispongono per giustificare le loro pratiche, la capacità di apprendere dall'esperienza e produrre mutamento istituzionale, organizzativo e di *policy*.

La tesi degli AA. è che la prospettiva istituzionalista sia in grado di produrre identità, capacità e discorsi politici, nonché processi di mutamento istituzionale, più congruenti con gli ideali democratici di quanto possa fare la prospettiva dello scambio che risulta essere limitata, limitante e, per molti aspetti, fuorviante.

Considerato nel suo complesso il libro di March e Olsen è sicuramente importante e, come riconoscono gli autori (p. 10), molto ambizioso e nella sua ponderosità presenta aspetti positivi e negativi, pregi e difetti.

Partiamo da ciò che più ci ha convinto. Anzitutto, March e Olsen focalizzano la loro attenzione, e richiamano quella del lettore, su molti aspetti del funzionamento delle istituzioni che solitamente vengono sottovalutati, se non del tutto ignorati. I due capiscuola del neoistituzionalismo mettono chiaramente in evidenza come le istituzioni politiche non siano semplicemente degli insiemi di regole, dei costrutti giuridici, ma delle realtà più ricche, complesse e articolate. In secondo luogo, March e Olsen mettono in discussione, soprattutto nel quinto capitolo (quello dedicato alle capacità di adattamento, il più interessante e stimolante dell'intero volume), molti luoghi comuni, svelando alcune «trappole» del funzionamento delle istituzioni. Per esempio, viene mostrata l'intrinseca contraddizione esistente tra ricerca dell'efficienza e sviluppo dei processi di apprendimento, e la conseguente necessità di *incentivare* la lentezza dell'apprendimento e di *disincentivare* il troppo rapido e frequente *policy change*. O, ancora, March e Olsen dimostrano come ci possano essere forme di apprendimento sbagliato: si possono imparare cose errate dal proprio passato o dall'esperienza altrui, e si possono adattare soluzioni obsolete a nuovi problemi. Da ciò consegue che l'apprendimento, se non avviene in modo corretto, può essere più pericoloso dell'ignoranza, la quale può invece portare alla ricerca di soluzioni innovative.

Per quanto riguarda gli aspetti meno convincenti del volume, tre sono i punti da segnalare. Il primo è la persistenza della vaghezza concettuale e teorica che già trovavamo nel loro primo libro, e che indebolisce l'impianto analitico proposto dai due autori. In secondo luogo, non vengono risolti alcuni nodi teorici del neoistituzionalismo, già sottolineati da illustri recensori (pensiamo a G. Jordan, O.E. Pedersen e G. Sjöblom) di *Riscoprire le istituzioni*. Primo fra tutti, il rapporto tra logica della consequenzialità e logica dell'appropriatezza rimane sostanzialmente irrisolto lasciando aperto il problema (non secondario, a dire il vero) di quale sia il fattore che può portare l'attore a optare per l'una o per l'altra logica d'azione. Ma il punto più discutibile dell'intero volume si trova nelle conclusioni. Qui March e Olsen auspicano una sorta di approccio eclettico alla *governance* democratica – quella che chiamano una «sintesi istituzionale» (p. 310) – in grado di combinare le varie prospettive dell'analisi istituzionale. Vi è quindi una palese incoerenza delle conclusioni rispetto agli altri capitoli. Anzitutto, è

strano che l'auspicio di una sintesi istituzionale concluda un libro interamente dedicato a sostenere invece la superiorità di una prospettiva analitica rispetto a quelle concorrenti. E poi, se è vero che l'attenzione è una risorsa scarsa (pp. 151 e ss.), allora non è plausibile, nella fase di progettazione e riforma istituzionale, dedicare attenzione a tutte le componenti delle istituzioni (p. 311), ma occorre disporre di solidi criteri analitici e teorici che consentano di stabilire cosa è rilevante e cosa lo è meno, quali sono le «leve» su cui agire e quali, invece, sono delle semplici variabili indipendenti o intervenienti. In questo senso, la vaghezza teorica e concettuale che caratterizza il libro di March e Olsen sul piano interpretativo rischia di tradursi in debolezza o, perlomeno in scarsa incisività, a livello prescrittivo.

[Luca Lanzalaco]

IDA REGALIA (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli, 1997, pp. 267, £ 40.000.

«Vi sono diverse ragioni per ritenere che la dimensione regionale, quale dimensione intermedia tra il centro (lo stato nazionale o federale) e la periferia (le comunità o municipalità locali), sia oggi particolarmente appropriata per il governo di molti processi economici e sociali». Con questo *incipit* Ida Regalia riassume efficacemente la tesi che sta alla base di questo libro. Per molti anni si è concepito il livello intermedio, o meso-livello, come una sorta di zona grigia, di variabile residuale, rispetto alla polarità centro-periferia. Dalla fine degli anni '70 ci si è resi conto di quanto errata sia la visione e di come il meso-livello di regolazione sociale e politica abbia dei caratteri particolari e specifici che lo rendono qualcosa di più di un semplice *trait-d'union* tra il micro e il macro-livello.

In questo volume troviamo sei studi del caso relativi, rispettivamente, alle quattro regioni «motore» d'Europa (Lombardia, Catalogna, Baden-Württemberg, Rhône-Alpes) e alla Sicilia e al Piemonte. Gli autori dei sei studi (Marco Maraffi, Isabelle Bovier, Mirella Baglioni, Andreu Lope, Alberto Tulumello e Davide Barella) ricostruiscono le interazioni tra organizzazioni degli interessi e istituzioni regionali in ogni singolo contesto regionale, individuando quindi differenti «modelli» di regolazione su scala intermedia. Ida Regalia, invece, nel saggio introduttivo e in quello conclusivo mette in evidenza le peculiarità, i vantaggi e gli svantaggi di questo livello di regolazione. Più in particolare, la principale tesi di Regalia è che esiste una sorta di «paradosso» della regolazione regionale. Da un lato, infatti, questo livello di regolazione si caratterizza per un debole grado di istituzionalizzazione, per una scarsa visibilità e per una elevata flessibilità ed