

Cultura di governo e comparazione per contesti. Una lettura weberiana del sistema politico locale sulle tracce di Percy Allum

PATRIZIA MESSINA¹

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2023-3-7

1. Sulle tracce di Percy Allum

Nel mio percorso di studio e di ricerca di scienza politica, l'incontro con Percy Allum, a partire dagli anni Ottanta, presso la Facoltà di Scienze politiche di Padova, ha costituito una pietra miliare per molte ragioni che non è facile sintetizzare, perché si tratta di elementi che sono entrati a far parte integrante del mio modo di guardare i fatti politici, di analizzarli cercando di comprenderli, seguendo un approccio che possiamo definire insieme *weberiano e politologico*. Ovvero, insieme alla lettura congiunta di *Economia e Società*², Percy Allum ha costantemente aggiunto la dimensione Politica, con una sua autonomia e specificità. A questa lettura integrata e trivalente (Stato, Mercato, Comunità/Società) ha aggiunto poi una quarta dimensione, più densa, propriamente weberiana, quella spazio/temporale del Territorio come costruzione sociale e della Storia vissuta dalle popolazioni locali, attraverso eventi ed esperienze sedimentati in un dato luogo.

Questo modo di guardare i fatti per analizzarli e comprenderli, parte da alcuni *concetti chiave* di particolare rilevanza che qui vorrei provare a riprendere, in collegamento con precisi episodi, impressi nella mia memoria, che riconducono al contributo di Percy Allum.

- Primo tra tutti, il concetto di *cultura politica locale*.

¹ Professore di *Governo locale* e di *Politiche dell'UE per lo sviluppo locale* presso l'Università degli Studi di Padova.

² Cfr. Weber M. (1922), *Economia e società*, Milano: Comunità, 1961.

- Secondo, la rilevanza della dimensione politica della *cultura di governo* e di ciò che io preferisco chiamare “modo di regolazione”.
- Terzo, la necessità di *comparare per contesti* per mettere meglio a fuoco le specificità di un caso studio, per somiglianza e differenza con altri casi.

Due sono gli episodi vissuti in cui posso dire che il contributo dato da Percy Allum a questi concetti, a partire da quello di cultura politica locale, è stato per me davvero illuminante.

Erano gli anni Ottanta, un'epoca in cui, da un lato le ricerche di Arnaldo Bagnasco e Carlo Trigilia sulla Terza Italia³ e di Giacomo Becattini⁴ sui distretti industriali, dall'altra gli studi dell'Istituto Cattaneo sull'analisi ecologica del voto⁵ nelle diverse aree del Paese e poi la ricerca di Putnam, Leonardi e Nanetti⁶ sulle tradizioni civiche delle regioni italiane, avevano messo al centro dell'attenzione il tema dello sviluppo locale e della *cultura politica locale*, come variabile rilevante per spiegare il comportamento degli attori e importanti differenze e somiglianze tra contesti territoriali italiani diversamente caratterizzati.

2. La dimensione politica della regolazione

Il primo episodio, a cui ho assistito (da neolaureata) nel 1984 a Bassano del Grappa, è stato in occasione della presentazione del libro curato da Arnaldo Bagnasco e Carlo Trigilia, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano* (Venezia: Arsenale). Dopo la presentazione della ricerca, Percy Allum intervenne facendo notare che, diversamente da quanto indicato nel titolo, la ricerca non teneva affatto conto della variabile politica, ma esclusivamente della “regolazione sociale del mercato” in un contesto come quello Bassanese, ovvero di un sistema locale di piccole e medie imprese in grado di autoregolarsi, in assenza della politica. *Ma qual era il ruolo della politica in questo contesto? Quale il ruolo del partito di governo, la DC?* La ricerca in realtà non aveva affrontato affatto questo argomento e non dava una risposta a queste domande, sostenendo piuttosto che la regolazione sociale del mercato (economica e sociale) fosse la caratteristica tipica della Terza Italia, e che la politica fosse una variabile sostanzialmente marginale.

³ Cfr. Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna: il Mulino; Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Sudi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna: il Mulino.

⁴ Cfr. Becattini G. (1987), (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: il Mulino; Becattini G. (1989), (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna: il Mulino.

⁵ Cfr. Corbetta P., Parisi A., Schadee H.M.A. (1988), *Elezioni in Italia. Struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Bologna: il Mulino.

⁶ Cfr. Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna: il Mulino; Putnam R.D. (1993) *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano: Mondadori.

Questa stessa tesi infatti fu poi ripresa da Bagnasco e Trigilia l'anno dopo (1985) nella ricerca sul caso toscano⁷ della Valdelsa "rossa", e poi da Trigilia nel 1986 nel volume *Grandi partiti piccole imprese*⁸. La comparazione tra aree bianche e aree rosse, condotta più per somiglianze che per differenze, ha sostenuto che, *nonostante le differenze di colore politico bianco e rosso*, i sistemi locali di piccola impresa della Terza Italia avessero un tipo di regolazione simile: quella "localistica", poi "neo-localistica", costituita dalla regolazione sociale (locale) del mercato. La variabile politica e istituzionale della regolazione veniva, quindi, sistematicamente trascurata dalla comparazione, perché ritenuta non rilevante, privilegiando una visione propria della sociologia economica.

Sulla necessità di dare una risposta alla domanda avanzata da Percy Allum: *qual è il ruolo della Politica, e del partito di governo, nella regolazione?* ho articolato il mio percorso di ricerca politologico, definendo meglio il concetto di *Modo di regolazione*, di matrice weberiana, che caratterizza un dato contesto e non è trasferibile (automaticamente) da un contesto a un altro, distinguendolo dal *Modello*, storico, decontestualizzato e quindi trasferibile secondo un paradigma scientifico nomologico⁹.

3. Cultura politica e cultura di governo locali

Il secondo episodio, a cui ho assistito tre anni dopo, nel 1987 (da dottoranda di ricerca), in occasione del convegno della Sisp a Milano, in cui si discuteva con Renato Mannheim, Giacomo Sani, Mario Caciagli ed esperti di analisi del voto, di risultati elettorali, di sondaggi e di cultura politica: memorabile fu l'intervento di Percy Allum che invitava a distinguere tra cultura politica e opinione pubblica¹⁰, offrendo una definizione di cultura politica¹¹, tra ide-

⁷ Cfr. Bagnasco A., Trigilia C. (a cura di) (1985), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Milano: FrancoAngeli.

⁸ Cfr. Trigilia C. (1986), *Grandi partiti piccole imprese*, Bologna: il Mulino.

⁹ Sull'approccio dei "modi di regolazione" mi permetto di rimandare a Messina P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino: Utet; e la nuova edizione rivista, Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale: una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova: PUP. Sulla differenza tra modo e modello cfr. Messina P. (2022), *Liberare il "modo" dal "modello". Per comprendere lo svantaggio competitivo del modo di regolazione dello sviluppo del Veneto e possibili forme evolutive*, in M. Almagisti, P. Graziano (a cura di), *Il Nordest: i fatti e le interpretazioni. La lunga transizione italiana vista dal suo epicentro*, Padova: PUP, pp. 101-120.

¹⁰ Cfr. Allum P. (1988) "Cultura o opinioni? Su alcuni dubbi epistemologici", *Il Politico*, 2, pp. 261-268; Allum P. (1990), "Ideologia e senso comune: elementi di un discorso su cultura e politica", *Teoria Politica*, vol. VIII, 3, pp. 45-70

¹¹ Si veda in particolare il capitolo 3 di P. Allum (1997), *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, (a cura di G. Riccamboni), Torino: Utet Libreria, intitolato

ologia e senso comune, che verrà poi ripresa nel suo manuale *Democrazia reale* (1997, capitolo 3), che ha segnato per me un punto di non ritorno.

A differenza dell'opinione pubblica, rilevabile attraverso i sondaggi, come sommatoria di dati individuali, la cultura politica va considerata, invece, *non come dato individuale* (sondaggi), ma in relazione al «sistema di significazione della realtà» come insieme di norme sociali condivise, linguaggi, riti, pratiche sociali, visioni del mondo che contribuiscono a definire l'identità politica di un soggetto *come parte di un contesto storicamente e territorialmente definito*. Come una specifica “dotazione contestuale” a cui attingere, soprattutto nei momenti di crisi.

Gli studi dei politologi italiani, anche di scuola padovana, che optano per questa definizione del concetto¹² cercano di interpretare *su base territoriale* i dati forniti dalla ricerca empirica, coniugando le informazioni ricavabili dalle mappe elettorali e dai modelli organizzativi dei partiti politici su base locale *con l'indagine storica di lungo periodo*, sottolineando la necessità di tenere accuratamente distinti, per esempio, il concetto di *cultura politica locale*, da quello di *zona elettoralmente omogenea*¹³.

Cultura politica, quindi, come altra cosa rispetto alla definizione comportamentista di Almond e Verba¹⁴ (dato individuale/sondaggio) e più vicina all'accezione gramsciana¹⁵ del termine, sia come *sistema di valori* che definisce il senso di appartenenza a una comunità, sia come *prassi*, modi di fare tipici di un contesto, individuali e collettivi (in relazione al contesto), rituali sedimentati in un dato luogo, comprese le *prassi consolidate* che si possono ritrovare anche negli *stili amministrativi e di governo*.

Ciò vuol dire che la cultura politica locale (com'è una subcultura politica territoriale) deve essere analizzata non solo nella sua dimensione di *input* del sistema politico (il comportamento elettorale localizzato), ma anche nella sua dimensione di *output*, di cultura di governo e di stile amministrativo

significativamente “Ideologia e senso comune”.

¹² Tra questi: Gianni Riccamboni, Mario Caciagli, Carlo Baccetti, Roberto Cartocci, Ilvo Diamanti, Patrizia Messina, Marco Almagisti, Selena Grimaldi. Si vedano i contributi al volume Almagisti M., Messina P. (2014), (a cura di), *Cultura politica, istituzioni e matrici storiche*, Padova: PUP.

¹³ Nella definizione di subcultura politica territoriale questa differenza è di particolare importanza: cfr. Caciagli M. (1988), “Approssimazione alle culture politiche locali. Problemi di analisi ed esperienze di ricerca”, *Il Politico*, 2, pp.269-292; Riccamboni G. (1992), *L'identità esclusa. Comunisti in una subcultura bianca*, Torino: Liviana; Messina P. (1997) *Persistenza e mutamento nelle subculture politiche territoriali*, in G. Gangemi, G. Riccamboni (a cura di), *Le elezioni della transizione*, Torino: Utet, pp.19-55.

¹⁴ Almond G. A., Verba S. (1963), *The Civic Culture. Politics Attitudes and Democracy in Five Nation*, Princeton: Princeton University Press.

¹⁵ Cfr. Gramsci A. (1975), *Quaderni dal carcere (1929-35)*, ed. critica a cura di V. Gerratana, 4 voll., Torino: Einaudi.

consolidato, nell'ambito di uno specifico modo di regolazione in cui si combinano le tre forme idealtipiche di regolazione: politica (Stato), economica (Mercato) e sociale (Comunità). In questa accezione del termine, la dimensione della *cultura politica* è strettamente legata a quella di *istituzione* e di *regolazione*, secondo il contributo dato dal neoistituzionalismo¹⁶. Le istituzioni/regole, anche quelle informali che rientrano nel *senso comune*, sono infatti il risultato di questo processo di "sedimentazione del significato".

Questa lettura che possiamo definire *weberiana* del sistema politico locale è, secondo me, uno dei contributi più rilevanti dato da Percy Allum alla scienza politica, non solo italiana, che sintetizza quanto abbiamo detto finora.

Un contributo che può essere ancora meglio apprezzabile considerando il modo peculiare in cui Percy Allum ha analizzato e *comparato per contesti* i due casi studio di governo democristiano, negli anni 50-80: la DC a Napoli e la DC a Vicenza.

4. Comparazione per contesti

La metodologia della comparazione per contesti consente infatti di tener conto del contesto culturale, istituzionale e regolativo entro cui operano gli attori, adottando un approccio che possiamo definire di tipo *etno-metodologico*, che consente cioè di interpretare i dati raccolti entro una cornice di senso costituita dallo specifico "modo di regolazione" locale, forgiato in modo significativo nel tempo dal partito di governo, e da un suo peculiare modello organizzativo che, al tempo stesso, prende la forma del contesto che è chiamato a regolare, secondo una sorta di *isomorfismo istituzionale* tra modello di partito e modello organizzativo degli uffici amministrativi (comunali, regionali) in cui il partito ha governato per lungo tempo.

Il caso emblematico da lui studiato a fondo è quello del partito democristiano, diversamente organizzato a Vicenza e a Napoli, nel Nordest e nel Sud Italia, per rispondere alle diverse sfide che arrivano dai due contesti locali.

Da siciliana che studia il Veneto, ho avuto modo di discutere più volte con Percy Allum di questi temi, tra gli anni '80 e '90 della sua docenza a Padova e del mio soggiorno presso l'Università di Reading (1996-97).

Molto interessante è l'analisi dei *due diversi modelli organizzativi di partito* nei due diversi contesti territoriali, segnati da diverse "dotazioni contestuali" (Tab.1).

¹⁶ Cfr. March J.G., Olsen J.P. (1989), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna: il Mulino.

Tab. 1 - Modelli di partito incarnati dalla Dc nel Nordest e nel Sud Italia¹⁷

| ZONA PERIODO | NORD EST | SUD |
|--------------|--|--|
| ANNI '50-'60 | Da partito di identità a macchina politica | Da partito di quadri a macchina politica |
| ANNI '70-'80 | Partito di amministratori (o di interessi) | Macchina politica clientelare-criminale |

Fonte: Messina (2012), p.105. Elaborazione dell'autrice da Allum (1997)

- Negli anni '50-'60, a partire da due situazioni-tipo diverse, in Veneto (e Nordest) la DC si configura come *partito di identità* e di integrazione di massa; a Napoli (e nel Sud Italia) come *partito di quadri e di notabili*, per poi convergere, in entrambi i casi, verso una modalità organizzativa simile, quella della "*macchina politica*", volta a riprodurre la delega e il consenso, mediando, come partito di governo locale e nazionale, tra centro e periferia, *interessi (locali) di tipo diverso*.
- Negli anni '70-'80, mentre la DC del Nordest si caratterizza sempre più come *Partito di amministratori e mediatore di interessi locali*, trasformati dallo sviluppo dei distretti industriali di piccola e media impresa, nel Sud lo stesso partito si caratterizza invece sempre più come *macchina politica clientelare-criminale*.

Il processo di meridionalizzazione della DC degli anni Ottanta ha ulteriormente amplificato questa spaccatura:

- nel contesto Veneto, ha mostrato la crescente incapacità della DC di amministrare, con uno stile non interventista, territori che si stavano profondamente trasformando, in seguito allo sviluppo economico dei sistemi locali di piccola e media impresa, e avevano bisogno di una diversa capacità di mediazione verso il governo centrale di quegli interessi locali che si andavano rapidamente trasformando (da qui l'emergere della Liga Veneta¹⁸);
- nel contesto del Sud Italia, al contrario, la meridionalizzazione della DC ha reso sempre meno capace il partito, divenuto "macchina politica clientelare-criminale", da un lato, di emanciparsi dalla società civile locale¹⁹ e, dall'altro, di prefigurare *chance* di sviluppo locale endogene, in grado di fare a meno della dipendenza dalla risorsa pubblica. Solo con la fine della DC, negli anni Novanta, e la chiusura della Cassa per il Mezzogiorno, si potrà provare infatti, con fatica, a cambiare pagina²⁰.

¹⁷ Cfr. Allum P. (1997), "La DC al Nord e al Sud. Due modelli di partiti clientelari", *Meridiana*, 30, pp. 193-224.

¹⁸ Diamanti I. (1993), *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma: Donzelli.

¹⁹ Farneti P. (1971), *Sistema politico e società civile*, Torino: Giappichelli.

²⁰ Si veda, a questo riguardo, il contributo dato dai Patti territoriali, cfr. De Rita G., Bonomi

L'analisi di Percy Allum, come si è detto, consente di interpretare i dati raccolti entro una cornice di senso costituita dallo specifico "modo di regolazione" locale, forgiato in modo significativo dal partito di governo e da un peculiare modello organizzativo del partito che al tempo stesso prende la forma del contesto che è chiamato a regolare, secondo una sorta di *isomorfismo istituzionale*.

Questa chiave interpretativa costituisce, io credo, uno dei valori aggiunti più significativi della comparazione per contesti realizzata da Percy Allum, tanto più se letta in chiave evolutiva e di capacità, o meno:

- da un lato, *di adeguarsi al contesto per diventare forza politica egemone*, al punto da diventarne parte integrante, prendendone le stesse forme e divenendo quindi parte del problema da governare;
- ma dall'altro anche *di regolare lo sviluppo*, mantenendo un certo grado di autonomia della Politica dalla Società civile, necessaria per consentire un'azione "di governo" in senso proprio, ovvero, di orientamento verso obiettivi di sviluppo innovativi in senso strategico.

Anche per questa ragione, allargare la comparazione alle aree rosse, cioè a un altro modo di regolazione dello sviluppo, con una cultura di governo interventista, che mostra di avere un maggiore grado di autonomia della Politica dalla Società civile, come nel caso dell'Emilia Romagna, a cui ho dedicato diversi anni di ricerca, diventa ancora oggi di particolare rilevanza.

Nell'era della transizione ecologica, in cui lo sviluppo sostenibile si configura sempre più come uno "sviluppo guidato", lo stile di governo democristiano del non intervento e del lasciar fare alla società locale attraverso il prevalere di politiche distributive "a pioggia", in entrambi i contesti (Vicenza e Napoli), si sarebbe rivelato oggi fortemente inadeguato.

5. Eredità: vantaggi e svantaggi competitivi dei modi di regolazione

Tuttavia, a distanza di trent'anni, possiamo chiederci: *quali sono le eredità lasciate da questo stile di governo?*

In Veneto, la Lega di Zaia si presenta in quasi perfetta continuità con il partito degli amministratori della DC veneta, in cui la mediazione della frattura centro/periferia, tutt'altro che sanata, viene ora interpretata con la richiesta di autonomia regionale differenziata.

A Napoli e nel Sud, al di là delle differenze regionali, ciò che sembra rimanere costante è la dipendenza dalla risorsa pubblica e il prevalere dell'idea di

A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Teoria e pratica dei patti territoriali*, Torino: Bollati Boringhieri.

sviluppo guidato come *sviluppo assistito*, quasi indipendentemente dal partito di governo²¹.

Non possiamo parlare certamente di una eredità/persistenza delle culture politiche locali in senso elettorale (*input*), ma probabilmente possiamo parlare di persistenza della cultura di governo²² e dei modi di regolazione dello sviluppo territoriale (*output*), che deve far fronte a una maggiore inerzia e resistenza al cambiamento, e sembra più incline a riprodurre una sorta di cambiamento apparente, di tipo gattopardesco²³, del “cambiare tutto per mantenere tutto com’era”.

Questo vale anche per un contesto diverso, come quello dell’Emilia Romagna e delle aree di tradizione rossa, segnate da una cultura di governo interventista e regolativa? Non c’è dubbio che le aree di tradizione rossa oggi risultano essere più capaci di adeguarsi alla necessità di guidare lo sviluppo del territorio in senso strategico verso la transizione ecologica e la sostenibilità, proprio perché dotati di una diversa capacità di utilizzare le risorse pubbliche per favorire i processi di integrazione urbano-rurale e di metropolizzazione: si tratta di una sorta di *institutional fit* che può diventare oggi un *vantaggio competitivo* significativo per queste regioni. Al contrario, *il modo di regolazione ereditato dalla DC* (in entrambi i contesti, ma anche a livello nazionale) *risulta essere oggi invece uno svantaggio competitivo* per i territori (*institutional misfit*).

Alla luce di queste analisi è ancora più significativo chiedersi, come avrebbe fatto ancora oggi Percy Allum:

- qual è allora il ruolo della Politica nel processo di regolazione?
- In che modo l’azione politica può davvero generare innovazione e cambiamento culturale, oltre che istituzionale? A quali condizioni?
- La Politica, insomma, può generare un cambiamento culturale? Oppure è sempre una conseguenza, una variabile dipendente del contesto sociale ed economico?

Da politologi, credo che queste siano le domande-chiave a cui siamo chiamati a rispondere. E il contributo di Percy Allum risulta essere ancora oggi di grande importanza e attualità, concordando con l’idea che allargare la comparazione per differenza a contesti caratterizzati da diverse dotazioni

²¹ Si pensi alla definizione di “doroteismo rosso” di Allum con riferimento al sistema politico locale governato dal sindaco Bassolino a Napoli.

²² Cfr. Baccetti C., Messina P. (2009), (a cura di), *L’eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino: De Agostini-Liviana.

²³ Significativamente la stessa frase de “Il Gattopardo”, di Tommasi di Lampedusa è stata scelta da Percy Allum come incipit del libro sul Veneto, a cura di Gianni Riccamboni, *Al cuore della democrazia Cristiana. Il caso di Vicenza nel dopoguerra*, Padova: PUP, in corso di pubblicazione.

contestuali, diverse culture di governo del territorio e diversi modi di regolazione, può aiutare a trovare risposte più articolate e all'altezza della sfida.

