

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
COLLANA CRISPEL
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO
diretta da Franco Modugno

Collettanee

9

COLLANA CRISPEL

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

Direzione scientifica

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

Comitato di direzione

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Ravera (Università di Perugia)

Comitato scientifico

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autònoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Ravera (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

Direzione scientifica

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)†

Comitato di Direzione

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

Comitato Scientifico

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)†, Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

**AUTONOMIE TERRITORIALI
E UNIONE EUROPEA**

Fonti Istituzioni Diritti

a cura di

Alessandro Morelli - Antonio Iannuzzi - Cristiano Aliberti

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Questo volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche Storiche Economiche e Sociali dell'Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, nonché dei curatori docenti del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2018 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-9391-415-4

INDICE

<i>Presentazione</i>	9
Alessandro MORELLI, Antonio IANNUZZI, Cristiano ALIBERTI	

PARTE PRIMA RELAZIONI

<i>Capitale sociale e sviluppo locale</i>	15
Luigi Maria SOLIVETTI	
<i>Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea</i>	37
Guido RIVOSACCHI	
<i>Le incidenze degli atti normativi dell'Unione europea sulle fonti delle autonomie territoriali</i>	81
Andrea CARDONE	
<i>Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni</i>	111
Camilla BUZZACCHI	

PARTE SECONDA INTERVENTI

<i>Integrazione europea e autonomia degli enti territoriali: simul stabunt vel simul cadent</i>	147
Antonio RUGGERI	
<i>Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?</i>	165
Michele BELLETTI	
<i>Il settore della politica sociale (del lavoro e dell'occupazione) tra Unione europea e Regioni</i>	189
Anna TROJSI	

**PARTE TERZA
CALL FOR PAPERS**

Sessione Prima

LA LEALE COLLABORAZIONE FRA ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA
E ISTITUZIONI REGIONALI E LOCALI

<i>La leale collaborazione fra istituzioni dell'Unione europea e istituzioni regionali e locali. Introduzione</i> Michele MASSA	205
<i>Una, nessuna, centomila... forme di leale collaborazione</i> Giacomo D'AMICO	213
<i>Multilevel governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa</i> Caterina DRIGO	217
<i>Il ruolo del Comitato delle regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea</i> Cristiano ALIBERTI	253
<i>Il ruolo delle associazioni regionali europee nel processo decisionale europeo</i> Sabrina BANDERA, Maria Chiara CATTANEO	275
<i>Le Regioni e l'Unione europea: raccordo e sistema delle Conferenze</i> Rossana CARIDÀ	297
<i>Politica energetica e (s)leale collaborazione: il caso del Trans Adriatic Pipeline (TAP)</i> Alessandro CANDIDO	323
<i>La cooperazione decentrata o territoriale. Il ruolo delle Autorità locali nelle politiche europee di cooperazione allo sviluppo sostenibile e di governance del fenomeno migratorio</i> Maria BOTTIGLIERI	345

INDICE	7
<i>Fuzzy borders dell'Unione europea e principio di leale collaborazione</i> Entela CUKANI	371
<i>Il contributo delle Città metropolitane italiane al processo di integrazione europea</i> Giuseppe MOBILIO	401
<i>L'integrazione europea attraverso il dialogo tra Città metropolitane. Esperienze di network tra città europee</i> Anna Maria TANDA	431

Sessione Seconda

L'INCIDENZA DEGLI ATTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA SULLE FONTI DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

<i>L'incidenza degli atti normativi dell'Unione europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione</i> Cristina BERTOLINO	461
<i>Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012</i> Maria Esmeralda BUCALO	475
<i>Unione europea e Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria tra disposizioni di principio, riserve di legge regionale e normative di dettaglio</i> Paolo SCARLATTI	505
<i>La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane</i> Antonino IACOVIELLO	527
<i>Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni</i>	

<i>nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012</i>	565
Monica ROSINI	
<i>La recente giurisprudenza costituzionale in materia di liberalizzazioni tra conferme giurisprudenziali e tiepide aperture alla competenza regionale</i>	595
Melissa RIDOLFI	
Sessione Terza	
VINCOLI EUROPEI DI BILANCIO E POLITICHE SOCIALI DELLE REGIONI	
<i>Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale</i>	615
Claudio PANZERA	
<i>Dal requiem del federalismo fiscale all'epitaffio per i diritti sociali. Un'Europa delle Regioni in cerca di autori</i>	639
Ines CIOLLI	
<i>L'equilibrio di bilancio dopo la legge n. 164 del 2016. Nuovi margini per gli investimenti delle Regioni?</i>	649
Giorgio BONERBA	
<i>L'ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni. Alla ricerca di contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento</i>	679
Laura LETIZIA, Floriana SANTAGATA	
<i>La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale</i>	711
Elena DI CARPEGNA BRIVIO	
<i>Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione: "declinazioni" locali alla luce del diritto europeo e della giurisprudenza delle Corti</i>	729
Patrizia PALERMO	
<i>Notizie sugli autori</i>	763

Luigi Maria Solivetti

Capitale sociale e sviluppo locale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origini del concetto di capitale sociale. – 3. Edward Banfield e il suo studio sul Mezzogiorno. – 4. Legami forti e legami deboli – 5. James Coleman: definizione del concetto di capitale sociale. – 6. Robert Putnam e il suo studio sulle regioni dell'Italia. – 7. La fiducia: una comparazione internazionale di Francis Fukuyama. – 8. Il capitale sociale: sua forza e debolezza.

1. *Introduzione*

Il capitale sociale è emerso negli ultimi decenni come nave da battaglia delle scienze sociali contemporanee, posto in una nuova regione di frontiera in cui convergono contemporaneamente i temi della cultura, della storia, della azione politica, dello sviluppo socio-economico e della territorialità. È appunto questa multidimensionalità del capitale sociale e i suoi legami con gli aspetti del territorio la ragione – credo – della presenza di un contributo come questo, ascrivibile alle scienze sociali, a fianco di molti altri appartenenti prevalentemente alle scienze giuridiche.

Insieme con questo aspetto di multidimensionalità, vi è un altro aspetto del capitale sociale che credo si debba menzionare: si tratta del fatto che gli studi sul capitale sociale sono legati a filo doppio con il Paese Italia e hanno riportato questa ultima al centro degli interessi degli studiosi di scienza politica e di sviluppo.

2. *Origini del concetto di capitale sociale*

È difficile individuare una origine del concetto di capitale sociale, perché considerazioni più generiche sui vantaggi di ciò che successivamente sarà chiamato specificamente *capitale sociale* possono essere rinvenute in vari autori. Più agevole e oggettiva è l'identificazione degli autori che per primi hanno usato l'espressione "capitale sociale". Il termi-

ne compare in una pubblicazione del 1916,¹ in cui l'autore, Lyda Hanifan, descrive quanto avvenuto in una piccola comunità del West Virginia in cui si erano ottenuti, in appena un anno di tempo, significativi miglioramenti sotto il profilo delle condizioni intellettuali, morali ed economiche della popolazione locale. Questi miglioramenti erano stati possibili attraverso successive fasi organizzative, iniziate con incontri di insegnanti e genitori di alunni presso le scuole del distretto e proseguite poi con corsi di istruzione per adulti, indagini per la ricostruzione della storia della comunità locale, iniziative per l'organizzazione di fiere e manifestazioni agricole, seminari e corsi di letture tenuti da insegnanti e membri della comunità, allestimento di una biblioteca pubblica, organizzazione di gare di atletica, raccolta di fondi per il miglioramento delle condizioni delle strade locali etc.

Hanifan descrive questi miglioramenti come prodotti di una accumulazione di "capitale sociale": un concetto che l'autore cerca anche di meglio definire:

«In the use of the phrase *social capital* I make no reference to the usual acceptation of the term *capital*, except in a figurative sense. I do not refer to real estate, or to personal property or to cold cash but rather to that in life which tends to make these tangible substances count for most in the daily lives of a people, namely goodwill, fellowship, mutual sympathy and social intercourse among a group of individuals and families who make up a social unit, the rural community.»²

Una volta definito così il concetto cui si riferisce il nuovo termine di *capitale sociale*, Hanifan descrive il processo attraverso il quale i suddetti elementi di *goodwill*, *fellowship*, *mutual sympathy and social intercourse* divengono fattori di sviluppo e benessere per l'intera comunità:

«When the people of a given community have become acquainted with one another and have formed a habit of coming together upon occasions for entertainment, social intercourse and personal enjoyment, that is, when sufficient social capital has been accumulated, then by skillful leadership this social capital may easily be directed towards the general improvement of the community well-being.»³

Si realizza in questo modo ciò che a nostro avviso è un trasferimento di concetti da una sfera eminentemente etica ad una sfera sostanzial-

¹ L. HANIFAN, "The Rural School Community Center." *Annals of the American Academy of Political Science*, 1916, 67: 130 ss.

² L. HANIFAN, *op. cit.*, 130.

³ L. HANIFAN, *op. cit.*, 131.

mente socio-economica, il tutto in una lettura dai caratteri fortemente pragmatici ed empirici.

Il contributo di Hanifan alla diffusione del concetto di capitale sociale rimarrà comunque abbastanza marginale nella letteratura dell'epoca.

3. *Edward Banfield e il suo studio sul Mezzogiorno*

Alcuni decenni più tardi, tuttavia, il contributo di Hanifan riemerge, a nostro avviso in modo chiaro, in un volume che avrà un peso considerevole nel successivo sviluppo del concetto di capitale sociale. Si tratta del volume di un altro studioso degli U.S., Edward Banfield, scritto nel 1958 sul sottosviluppo di un paese della Basilicata in cui Banfield aveva condotto uno studio sul campo.⁴

In questo volume, l'autore prende in considerazione tutte le principali ragioni comunemente addotte per spiegare il sottosviluppo del paese. Brevemente: 1) l'estrema miseria della popolazione locale, che limita lo spazio disponibile per qualsiasi cosa che non sia connessa con la sopravvivenza quotidiana; 2) l'ignoranza della stessa popolazione, che è tale che non si ha la nozione di quello che potrebbe essere ottenuto con forme di associazionismo; 3) gli antagonismi di classe, che determinano il fatto che la classe agiata ha buoni motivi per non collaborare con le classi inferiori e per mantenerle invece nella miseria e nell'ignoranza; 4) la struttura della proprietà, che vede da una parte piccoli o piccolissimi proprietari, necessariamente fortemente conservatori, e dall'altra braccianti senza terra, desiderosi di ottenerla anche, ove possibile, per mezzo di un movimento rivoluzionario; cosicché, non vi può essere collaborazione tra questi due gruppi contrapposti; 5) la diffidenza dei contadini verso l'autorità, derivata da secoli di oppressione esercitata nei loro confronti; 6) il fatalismo congenito della popolazione locale. Ognuna di queste tesi, secondo Banfield, contiene elementi di verità, ma nessuna di esse è del tutto adeguata come spiegazione. Non la tesi della povertà, dal momento che essa non spiega perché contadini che hanno molto tempo libero durante la stagione morta della agricoltura non ne dedichino un poco ad iniziative di cooperazione. Non la tesi dell'ignoranza, dal momento che gli abitanti locali sembrano comunque avere idee suf-

⁴ E.C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Ill., 1958.

ficientemente chiare sulla politica, anche più di un operaio nord-americano, e non sono comunque più ignoranti di quello che erano i pionieri nord-americani un secolo prima. Non la tesi dell'antagonismo di classe, dal momento che non vi è neppure una solidarietà tra contadini e un'azione comune nei confronti delle classi abbienti. Non la tesi della diffidenza nei confronti dell'autorità, dal momento che i contadini locali dimostrano un atteggiamento razionalmente ma moderatamente critico nei confronti dello Stato e hanno un certo grado di fiducia in esso. Non infine la tesi del fatalismo, poiché secondo Banfield questo fatalismo riguarda l'azione collettiva ma non quella individuale: per quanto riguarda questa ultima, infatti, i contadini locali sembrano invece perfettamente capaci di mettere in atto comportamenti adeguati alle circostanze.

Sgomberato il campo da queste tesi esplicative, Banfield procede a presentare la sua spiegazione di tipo socio-culturale: il sottosviluppo del paese della Basilicata è prevalentemente dovuto alla mancanza di cooperazione al di là dei ristretti limiti della famiglia nucleare. Banfield etichetta questa sindrome socio-culturale con il celebre nome di *familismo amorale* e, per meglio spiegare il concetto, fa riferimento all'opera di Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*,⁵ del 1835, in particolare alla affermazione di Tocqueville secondo cui dietro ogni iniziativa pubblica in Francia vi è lo Stato, in Gran Bretagna vi è un illuminato signore tradizionale-feudale, mentre negli U.S. vi è una associazione volontaria tra cittadini. È proprio questa ultima, cioè la associazione volontaria tra cittadini, che manca nel paese della Basilicata ed è per questo che il sottosviluppo vi è in forma endemica. Nel paese della Basilicata sembrerebbe peraltro che non solo non vi sia associazionismo e cooperazione ma che sia assente anche lo Stato e gli illuminati signori tradizionali-feudali di cui all'opera di Tocqueville. Questa ultima però è una nostra personale chiosa, perché in effetti Banfield sembra interessato esclusivamente a rimarcare il fatto che nel detto paese non vi è associazionismo né cooperazione. Il tema meriterebbe peraltro maggiore considerazione di quella che possiamo prestare in questa breve presentazione.

In ogni caso, descrivendo gli effetti del familismo amorale e della mancanza di associazionismo e cooperazione, Banfield avanza una serie di corollari, assai conosciuti ed acri:

⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Paris, 1835.

- In una società di familisti amorali nessuno persegue l'interesse del gruppo o della comunità, a meno che ciò non torni a suo vantaggio personale.

- In una società di familisti amorali è considerato anormale o addirittura sveniente che un cittadino si occupi dei problemi pubblici, a meno che non sia pagato per questo.

- In una società di familisti amorali, è molto difficile creare e mantenere attività organizzate in base ad esplicito accordo, poiché manca il necessario atteggiamento altruistico.

- In una società di familisti amorali si viola la legge tutte le volte in cui non vi è il pericolo di una punizione.

- In una società di familisti amorali chi occupa una carica pubblica accetta di regola regali e è pronto a farsi corrompere; ma, anche se non si comporta in questo modo, la gente pensa comunque che egli sia un disonesto.

- In una società di familisti amorali non ci sono né buoni leader né buoni gregari.

- In una società di familisti amorali esiste la convinzione che il gruppo al potere, a prescindere dal suo orientamento politico, sia comunque corrotto e agisca esclusivamente nel proprio interesse.

In presenza di questo quadro di familismo amorale, si determina secondo Banfield una situazione di circolo vizioso. Perché vi possa essere un mutamento verso equilibri socio-economici migliori, è necessario, secondo Banfield, che si modifichi almeno in parte l'aspetto del familismo amorale. È necessario cioè che emerga una disponibilità minima della popolazione a sacrificare i propri interessi personali per perseguire interessi comuni; che si metta da parte, nella massa della popolazione, un atteggiamento distruttivo nei confronti di iniziative di organizzazione cooperativa; che si formi almeno un ristretto gruppo di persone con le capacità morali di agire come leader. Alcuni aspetti, che appaiono in mutamento nel momento in cui Banfield scrive, lo inducono a ritenere che queste modifiche all'atteggiamento di familismo amorale possano essere realizzate. Banfield attribuisce una notevole potenzialità di incidenza sul familismo amorale alla realizzazione di una serie di possibili interventi a livello pubblico-amministrativo. Così, ritiene che un aumento del reddito, conseguente ad esempio a migliori comunicazioni tra questa area e le regioni più avanzate, porterebbe ad una diminuzione della necessità economica, psicologica e sociale di massimizzare l'utile personale e familiare. Così, una decentralizzazione delle strutture am-

ministrative e una loro territorializzazione porterebbe ad un maggiore incoraggiamento delle iniziative locali. Così, un miglioramento dell'istruzione, e soprattutto l'inserimento nelle scuole di maestri capaci di dedizione e di impegno – e incoraggiati dalla possibilità di vedere riconosciuti in termini di carriera i meriti del servizio svolto in zone disagiate come questi piccoli paesi di provincia – potrebbero esercitare una non indifferente pressione nella direzione del mutamento della cultura del familismo amorale. Così, l'impegno dei maestri e di leader locali potrebbe portare alla organizzazione di attività cooperative e comunitarie minime, come la costituzione di una squadra di calcio locale, per poi trasferire col tempo questo tipo di iniziative in campi più importanti, come quelli della cooperazione nel credito e nel commercio. In questi suggerimenti, sembrano particolarmente rilevanti le considerazioni avanzate anni prima da Hanifan, anche se nell'opera di Banfield il termine "capitale sociale" non è mai esplicitamente menzionato e non lo è neppure l'opera di Hanifan.

La conclusione di Banfield, tuttavia, non è certo eccessivamente ottimistica: «I modi di pensare e giudicare tradizionali hanno una vita propria, indipendente dalle particolari condizioni che hanno dato loro origine [...]. Nella migliore delle ipotesi ci vorranno due, tre o quattro generazioni prima che i legami sociali [...] rimasti come inariditi, vengano ristabiliti e rinvigoriti naturalmente».⁶

In ogni caso, dobbiamo dire che l'opera di Banfield incontrò critiche molto aspre, soprattutto in Italia. Questo peraltro non dovrebbe stupire, perché è proprio in quegli anni che si registrava la massima diffusione della interpretazione materialistico-deterministica della storia e dello sviluppo, e in Italia, in particolare, tale interpretazione era decisamente dominante.

Fatto sta, possiamo notare, al di là di ogni apprezzamento o critica nei confronti di Banfield, che, negli anni successivi, ingenti investimenti per lo sviluppo furono fatti nel Mezzogiorno e in altre regioni del sottosviluppo mondiale, seguendo la logica economicistica – quando non strettamente materialistico-deterministica – e quindi in una prospettiva contraria alla concezione socio-culturale di Banfield. Questi ingenti investimenti hanno avuto complessivamente esiti che potremmo definire, eufemisticamente, come insoddisfacenti. Al tempo stesso, un assai forte sviluppo era all'opposto registrato in Paesi di ben altra cultura – in Asia

⁶ E.C. BANFIELD, *op. cit.*, 175.

orientale, ad esempio in Paesi come Corea e Singapore – dove gli aiuti allo sviluppo erano stati assai meno significativi e lo stesso sviluppo locale sostanzialmente autogeno.

4. *Legami forti e legami deboli*

Negli anni successivi alla pubblicazione dell'opera di Banfield, vi saranno negli U.S. altri contributi diretti ed indiretti allo sviluppo del tema del capitale sociale. Non possiamo non citare, a questo proposito, il contributo di Mark Granovetter del 1973,⁷ che ha per oggetto specifico la distinzione tra *legami forti* e *legami deboli*. Sarebbe difficile non menzionare questo lavoro, anche perché è stato calcolato che si tratta del lavoro di scienze sociali più citato nel mondo nel mezzo secolo successivo alla sua pubblicazione. Un primato, questo, che lo mette in competizione con il celeberrimo contributo sulla *transformational generative grammar* di Chomsky,⁸ che appartiene comunque ad altro ambito disciplinare e cioè alla linguistica.

L'articolo di Granovetter non tratta specificamente di capitale sociale. Le parole "social capital" non compaiono mai. Lo stesso avviene con sviluppo ("development"). Fiducia ("trust") compare in solo un paio di passaggi. In effetti, il lavoro di Granovetter è una ricerca di tipo analitico sulle caratteristiche e le diverse tipologie di *reti sociali*. Ciò nonostante, il suo lavoro sui *weak ties* è accostato alla corrente di studi sul capitale sociale perché offre alcune considerazioni che contribuiscono a migliorare la comprensione di cosa è necessario per avere rapporti sociali tali da sostenere iniziative di azione collettiva dirette a obiettivi di utilità comune.

Granovetter, dunque, nel suo citatissimo saggio, considera da una parte i *legami forti*, i legami che esistono tra persone che appartengono alla stessa famiglia e alla cerchia delle amicizie più strette, e, dall'altra, i *legami deboli*, i legami cioè che fanno da *ponte* tra, da una parte, l'individuo e, dall'altra, sia altri individui sia gruppi relativamente più lontani dal soggetto e meno simili a lui. Sviluppando concetti già presenti nella visione negativa del familismo dell'opera di Banfield, Granovetter sostiene che lo sviluppo di una comunità e il suo successo nella

⁷ M. GRANOVETTER, "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 1973, 68(6): 1360 ss.

⁸ N. CHOMSKY, *Aspects of the Theory of Syntax*, Cambridge, Mass., 1965.

azione collettiva discendono dalla prevalenza dei legami deboli sui legami forti. Ad esempio di tutto ciò, anche Granovetter fa un riferimento all'Italia, o almeno a certi suoi modelli socio-culturali. Granovetter riporta infatti uno studio di Herbert Gans su uno slum italo-americano di Boston, Massachusetts, in cui la prevalenza dei legami forti, ruotanti intorno alla famiglia, sarebbe stata la causa della incapacità di tale comunità di immigrati di portare avanti con successo una azione collettiva a difesa dei suoi interessi.⁹

5. *James Coleman: definizione del concetto di capitale sociale*

Alcuni anni più tardi, ossia alla fine degli anni 1980, un altro contributo al capitale sociale verrà da parte di James Coleman¹⁰, con un articolo che avrebbe introdotto il concetto di capitale sociale nel dibattito internazionale. Si trattava di un lavoro teorico di approccio tipicamente sociologico, volto precipuamente alla definizione e all'analisi del concetto di capitale sociale. Coleman cominciava coll'osservare che l'azione sociale di un individuo è stata usualmente descritta partendo da due concezioni diverse. La prima concezione è quella in cui l'individuo si muove nei confronti della realtà sociale in modo *indipendente* rispetto alla esistenza della società come comunità, ed *egoistico* rispetto agli altri, sulla base di un principio ritenuto universale (la massimizzazione dell'utile personale), e di una singola generalizzazione empirica (la progressiva riduzione dell'utilità marginale). Si tratta della concezione propria dell'economia marginalista o neoclassica, ma anche di una concezione non estranea a costruzioni politico-filosofiche quali l'utilitarismo, il contrattualismo e i "diritti naturali" intesi come "libertà da", ossia *libertà negativa*. La seconda concezione è la concezione tipicamente sociologica, in cui l'attore si muove secondo i principi guida forniti dalla società e dal suo sistema di valori. La prima concezione è realistica nella sua esaltazione del fattore-base costituito dall'interesse personale, ma è irrealistica nel non considerare la forza dei valori e dei legami sociali. La seconda concezione tiene conto dei valori e dei legami, ma fornisce una visione dell'uomo come ultrasocializzato e in definitiva privo di una sua

⁹ H.J. GANS, *The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*, New York, 1962.

¹⁰ J.S. COLEMAN, "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, 1988 94: S95 ss.

autonomia interna di azione. Secondo Coleman, è possibile superare queste due concezioni contrastanti, facendo riferimento ad un concetto capace di fondere i due livelli di interpretazione dell'azione sociale. Questo concetto è rappresentato dal *capitale sociale*, che è una forma di capitale che ha come caratteristica la capacità di facilitare l'azione dell'individuo nel contesto delle strutture sociali.

Coleman descriveva diverse forme di capitale sociale. C'è infatti (i) il capitale sociale che consiste di *fiducia*, e che può essere immaginato come una carta di credito che un individuo detiene in quanto titolare di una obbligazione morale che gli altri sentono nei suoi confronti per il modo in cui egli si è già comportato nei loro confronti; (ii) il capitale sociale che consiste nel potenziale di *informazioni* che può derivare dalle relazioni sociali che si sono intessute; (iii) il capitale sociale che consiste nella esplicita adesione al principio di *agire a favore dell'interesse del gruppo, mettendo da parte il proprio interesse personale*. Questa ultima forma di capitale sociale è, secondo Coleman, particolarmente rilevante nel contesto familiare, nei movimenti collettivi, specialmente nella fase del loro *statu nascenti*, e nelle giovani nazioni.

Coleman ritiene che, attraverso la sua identificazione del concetto di *capitale sociale*, sia anche possibile individuare un paradigma di azione sociale che sia tanto realistico e logico quanto quello del marginalismo economico, ma che, rispetto a quest'ultimo, non condivida una visione atomistica in cui l'azione prescinde dalle relazioni sociali che formano oggetto dello studio della sociologia. Coleman avverte comunque che la utilità del concetto di capitale sociale è subordinata alla effettiva diffusione di questa forma di capitale. E tale diffusione è insidiata dal fatto che chi *investe* in capitale sociale riceve mediamente un utile personale che rappresenta solo una frazione dell'utile sociale generato, diversamente da come avviene per chi investe in capitale materiale. Ciò comporta una tendenza a sottoinvestire in capitale sociale. In effetti, capitale sociale è qualcosa legato prevalentemente alla presenza di forti comunità, situazione che appare oggi non molto diffusa. L'ambiente sociale appropriato allo sviluppo di capitale sociale è quello in cui l'individuo è legato ad altri individui non da una sola relazione ma da una serie di relazioni (relazioni di famiglia, lavoro, vicinato e religione). In una organizzazione sociale di questo tipo, vi è un incentivo particolare a investire in capitale sociale, perché il credito sociale ottenuto nell'ambito di un certo livello di relazioni (ad es. religione) può essere riscosso ad un altro livello (ad es. vicinato e lavoro). Si tratta di una forma di organizzazione

sociale più tipica di società tradizionali che di quelle società che Durkheim chiamerebbe a *solidarietà organica*, ossia a solidarietà basata sulla differenziazione interna piuttosto che sulla omogeneità¹¹, e Toennies più semplicemente società (*gesellschaft*) piuttosto che comunità (*gemeinschaft*)¹². Non per nulla, Coleman riprende l'immagine della contrapposizione tra *società a relazioni semplici* e *società a relazioni multiple* da Gluckman, un antropologo specialista di diritto e società africane¹³. Sarebbero le società a relazioni multiple, secondo Coleman, il contesto ideale in cui si può meglio sviluppare il capitale sociale.

In conclusione, il capitale sociale sarebbe simile ad una azione di interesse egoistico a lungo termine, nella misura in cui l'attore sociale otterrebbe un vantaggio personale dalla sua azione attraverso la successiva crescita dello sviluppo e del benessere della comunità di cui fa parte.

6. Robert Putnam e il suo studio sulle regioni dell'Italia

Negli anni 1990, sulla scia anche del lavoro di Coleman, sono prodotti alcuni fondamentali contributi al concetto di capitale sociale. Nel 1993, è pubblicato il volume di Robert Putnam *Making Democracy Work*¹⁴, una analisi dello sviluppo delle regioni italiane: volume che molto ha pesato nella diffusione internazionale degli studi sul capitale sociale. Il volume di Putnam è certamente complesso ma può essere riassunto rapidamente.

Il debito nei confronti di un pioniere dell'approccio culturale ai problemi dello sviluppo/sottosviluppo – Banfield – è non solo esplicitamente riconosciuto ma è anche in qualche modo identificabile nella scelta del tema generale della ricerca: questo è costituito dalle differenze di sviluppo tra le regioni italiane e in particolare tra il Mezzogiorno e le aree più avanzate d'Italia. I parametri dello sviluppo che costituiscono l'oggetto specifico della ricerca non attengono tanto – in sintonia peraltro con i mutamenti di orientamento associati con il tempo trascorso dalla pubblicazione del libro di Banfield – allo sviluppo materiale,

¹¹ É. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, 1893.

¹² F. TOENNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, 1935 [1887].

¹³ M. GLUCKMAN, *The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia*, Manchester, 1967.

¹⁴ R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, NJ, 1993.

quanto allo sviluppo complessivo e in particolare al *rendimento delle istituzioni regionali*, ossia alla loro efficienza. Tale rendimento delle istituzioni non è peraltro limitato agli aspetti tecnici ma è piuttosto inteso in senso esteso, come sinonimo di qualità della democrazia e in definitiva di qualità della vita collettiva. Il tema effettivo della ricerca è quindi inerente allo *sviluppo sociale*. Tuttavia, poiché il rendimento delle istituzioni e la qualità della pubblica amministrazione non possono non influire anche sullo sviluppo economico, la ricerca in conclusione non può fare a meno di occuparsi anche di sviluppo economico.

Gli indicatori utilizzati da Putnam per valutare il rendimento delle istituzioni regionali sono in tutto dodici e attengono a quattro aspetti: (i) la gestione politica (stabilità dei governi regionali, puntualità nella presentazione del bilancio e servizi di informazione statistica); (ii) l'attuazione delle politiche istituzionali (misurata attraverso la capacità di spesa in agricoltura, la spesa per l'edilizia abitativa, gli investimenti in sanità, asili nido, consultori familiari e il sostegno allo sviluppo industriale etc.); (iii) gli aspetti innovativi della legislazione regionale (misurati attraverso le riforme attuate e gli interventi in alcuni settori "nuovi" come l'ecologia, l'assistenza psichiatrica e la protezione dell'ambiente); e infine (iv) l'efficienza burocratica (misurata attraverso la attenzione mostrata dall'amministrazione nei confronti dei cittadini). La misurazione di questi quattro aspetti è basata su dati relativi alla seconda e alla terza legislatura regionale (1978-1985). I dati dei dodici indicatori risultano correlati tra loro (media $r = 0,43$), e quindi affidabili; anche la loro stabilità nel tempo risulta alta, con una significativa correlazione tra i dati del primo e quelli del secondo periodo ($r = 0,78$). Per accertarsi della validità degli indicatori, cioè della loro effettiva capacità di misurare l'efficienza delle istituzioni regionali e non qualcosa di altro, Putnam ha inoltre controllato se vi era concordanza tra le opinioni dei cittadini sulle loro regioni e i punteggi forniti dagli indicatori: anche questo test ha dato risultati positivi ($r = 0,84$). Tutti gli indicatori della efficienza delle istituzioni sono stati infine sintetizzati¹⁵ in un unico indicatore di efficienza, utilizzato come principale variabile dipendente per le ulteriori analisi.

I risultati di questa prima analisi hanno mostrato come le regioni italiane si distribuiscono in due gruppi ben distinti: il Nord, con un livello mediamente elevato di rendimento istituzionale, il Mezzogiorno con un

¹⁵ Con la tecnica della analisi delle componenti principali.

profilo esattamente opposto. Putnam si è chiesto comprensibilmente se questi risultati non fossero che la conseguenza della divisione del Paese tra un Nord industrializzato e ricco e un Sud tradizionalmente agricolo e povero. In effetti, utilizzando alcuni indicatori *classici* dello sviluppo economico (reddito pro capite, percentuale di forza lavoro in agricoltura etc.), risulta facile mostrare come l'indicatore sintetico di rendimento istituzionale è fortemente correlato con gli indicatori di sviluppo economico ($r = 0,77$). Si può allora concludere che il rendimento istituzionale è prodotto della *modernità socio-economica*? O, concettualizzando a livello di teoria, che lo sviluppo economico è il supporto dello sviluppo della democrazia, come ha sostenuto fin dagli anni 1950 negli U.S. la scuola di pensiero di Seymour Martin Lipset?¹⁶ Putnam ha ritenuto questa conclusione non provata e ha fatto notare che alcune regioni del Mezzogiorno (come la Basilicata), pur avendo un livello di sviluppo economico comparativamente minimo, presentavano però un rendimento istituzionale più elevato; mentre, al Centro-Nord, la Lombardia, regione più ricca in assoluto, era superata in rendimento dalla assai meno ricca Umbria. Esistono insomma delle deviazioni che contraddicono almeno parzialmente l'ipotesi di una *banale* assimilazione tra sviluppo economico e rendimento istituzionale. Si potrebbe ipotizzare che sia lo stesso rendimento istituzionale a favorire lo sviluppo economico, e non viceversa; o che entrambi siano il prodotto di altri fattori.

Per saggiare questa ultima ipotesi, Putnam ha raccolto per tutte le regioni una serie di indicatori di diffusione di *valori civici*, quali impegno sociale, tolleranza, fiducia, associazionismo, e più in generale presenza di interazione sociale di tipo *orizzontale*: si tratta chiaramente di indicatori che dovrebbero misurare più complessivamente il capitale sociale esistente nelle varie regioni. Gli indicatori scelti si riferiscono ad aspetti vari come la partecipazione degli elettori ai referendum abrogativi, la diffusione di associazioni culturali e sportive, la diffusione dei giornali quotidiani, la percentuale di voti senza indicazioni di *preferenze* alle elezioni politiche (l'indicazione di preferenze può implicare clientelismo). Questi indicatori, fortemente intercorrelati, sono stati poi sintetizzati in un unico indicatore di capitale sociale. Questo indicatore sin-

¹⁶ S.M. LIPSET, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 1959, 53: 69 ss.; S.M. LIPSET, "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Political Science Review*, 1994, 59: 1 ss.; S.M. LIPSET, K.R. SEONG e J.C. TORRES, "A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy", *International Social Science Journal*, 1993, 136: 155 ss.

tetico è risultato correlato con l'indicatore di rendimento istituzionale in modo decisamente più stretto ($r = 0,92$) di quanto avveniva tra quest'ultimo e l'indicatore di sviluppo economico. Inoltre, se si teneva sotto controllo l'indicatore di capitale sociale, la correlazione tra l'indicatore di rendimento istituzionale e quello di sviluppo economico diveniva non significativa. Vi è quindi motivo per ritenere che fosse il capitale sociale e non il capitale materiale a influenzare il rendimento istituzionale.

Il fattore sviluppo economico ha costituito la più diffusa spiegazione per le differenze di rendimento istituzionale. Putnam si è chiesto comunque se vi potevano essere altri fattori capaci di contendere al capitale sociale il ruolo di fattore determinante per il rendimento istituzionale. Né l'istruzione della popolazione, né l'urbanizzazione, né i conflitti sociali (misurati attraverso gli scioperi) sembravano però essere adeguatamente correlati alle differenze di rendimento istituzionale. L'importanza del capitale sociale si è trovata così indirettamente confermata. Per mettere ulteriormente alla prova l'ipotesi capitale sociale, Putnam ha cercato comunque una conferma anche nel passato. Ha costruito quindi un indicatore di *tradizioni di valori civici*, che riassume a sua volta cinque indicatori che si riferiscono a circa un secolo prima e che riguardano le iscrizioni alle società di mutuo soccorso, le iscrizioni a cooperative, la forza dei partiti di massa, la longevità delle associazioni locali e l'affluenza alle urne nelle elezioni prima del Fascismo. Ora, l'indicatore sintetico di tradizioni di valori civici è risultato innanzitutto fortemente correlato con l'indicatore più recente di valori civici ($r = 0,93$), dimostrando quindi che le differenze "antiche" in termini di capitale sociale si sovrappongono a quelle più recenti; al tempo stesso, le tradizioni di valori civici sono risultate fortemente correlate anche con il rendimento istituzionale più recente ($r = 0,86$), suggerendo quindi che i valori civici possano predire il livello futuro di buon governo e democrazia.

Ci si è chiesti, a questo punto, se le tradizioni di valori civici potevano predire, oltre al buon governo, anche lo sviluppo socio-economico. Come *proxy* di sviluppo socio-economico sono state utilizzate le variabili relative al reddito pro capite, alla occupazione agricola e industriale e alla mortalità infantile. Ora, non solo le tradizioni di valori civici sono risultate fortemente correlate con gli indicatori più recenti di sviluppo socio-economico delle regioni, ma la loro correlazione con questi ultimi è decisamente prevalente rispetto alla correlazione tra gli indicatori di

sviluppo socio-economico più recenti e quelli del passato. In altre parole, tenendo sotto controllo le tradizioni di valori civici, la correlazione tra, ad esempio, il reddito pro capite del passato e il reddito più recente è risultata non significativa. E così via. Le tradizioni di valori civici, quindi, sembrano spiegare lo sviluppo socio-economico recente meglio di quanto faccia lo sviluppo passato. Confermando così il ruolo del capitale sociale nello sviluppo complessivo delle regioni italiane. Come dice Putnam, riassumendo, «sia lo Stato che i mercati operano in modo più efficace se il contesto ha una ricca tradizione civica»¹⁷.

Comprensibilmente, Putnam non si è limitato a identificare i valori civici e il loro impatto ma ha cercato anche di trovare una spiegazione per la loro presenza/assenza. Putnam ha ritenuto che la odierna diversità Nord/Sud in termini di modello di cultura e relazioni sociali sia analoga a quella già esistente nel Medioevo, nei secoli XII-XIII. In breve, un Sud governato dai Normanni, dotato di un efficiente sistema amministrativo, uno Stato assolutista e centralizzato che domina l'intera vita socio-economica e che costituisce il prototipo di ogni successivo Stato dirigista. Anche al Nord, l'organizzazione politica presenta elementi inusuali, ma questo nel senso che, mentre il resto d'Europa è ancora dominata dal feudalesimo, si sviluppano qui forme di governo – l'Italia dei Comuni – caratterizzate da una condivisione del potere e da una partecipazione ad esso da parte di larghi strati della popolazione, anche attraverso istituzioni associative di tipo prevalentemente *orizzontale*, come le *corporazioni*. Il Nord presenta pertanto relazioni su un piano prevalentemente di parità, e al tempo stesso collaborazione volontaria, fiducia, anche nell'economia (credito), e valori civici. Parallelamente, il Sud – secondo Putnam – ruota intorno a relazioni di tipo prevalentemente *verticale*, di potere e autorità, che non lasciano spazio all'associazionismo e i valori civici. Putnam ha cura di sottolineare come nel XII-XIII secolo il Sud sia più sviluppato economicamente e più efficientemente governato del Nord. Solo successivamente, l'Italia dei Comuni produrrà una delle più grandi rivoluzioni economiche della storia mondiale, sulla base, secondo Putnam, proprio della straordinarietà del suo contesto sociale¹⁸. Ora, fa notare Putnam, l'Italia dei Comuni coincide geograficamente con le regioni che oggi mostrano il migliore rendimento istituzionale e il più alto sviluppo socio-economico.

¹⁷ R.D. PUTNAM, *op. cit.*, Chapter 6, ed. it. 214.

¹⁸ R.D. PUTNAM, *op. cit.*, Chapter 5.

L'arretratezza attuale del Sud, quindi, non solo non coincide con il quadro dello sviluppo del XIX secolo, ma contrasta nettamente con il quadro dello sviluppo del XII-XIII secolo: in altre parole, la chiave esplicativa dello sviluppo attuale non sta nello sviluppo antecedente, ma nella cultura precedente. La diversità antica in termini di valori civici sarebbe passata attraverso la storia, dal Medioevo alla modernità, determinando anche l'attuale configurazione culturale e organizzativa.

Pochi anni dopo, Putnam produrrà una replica dell'analisi sull'Italia, avente questa volta per oggetto gli Stati degli U.S.¹⁹ L'opera avrà un impatto simile se non superiore alla precedente sulle regioni italiane.

7. *La fiducia: una comparazione internazionale di Francis Fukuyama*

In quegli stessi anni appariva inoltre un altro volume rilevante, perché in esso l'analisi della diffusione delle modalità e dell'impatto del capitale sociale era condotta in una prospettiva di comparazione internazionale, prospettiva che invece era stata assente nelle principali opere precedenti. Si tratta di *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, di Francis Fukuyama²⁰. L'autore, reduce dal successo del suo *The End of History*²¹ – in cui aveva ipotizzato il superamento della logica dialettica di Hegel in politica ed in economia, come conseguenza del crollo del Sistema Sovietico – ha cercato in *Trust* di spiegare il diverso livello di sviluppo dei vari Paesi attraverso il loro diverso livello di capitale sociale.

Fukuyama distingue pertanto i Paesi ad alto capitale sociale, ossia U.S., UK, Germania, Paesi Scandinavi, Giappone, Corea e simili, che possiedono in alcuni casi cultura individualista e antistatalista (Stati Uniti) e in altri casi maggiore reverenza per lo Stato e inclinazione a una concezione gerarchica dei rapporti (Germania, Giappone). Queste nazioni, però, sono tutte decisamente orientate in senso favorevole alla comunità. Esse sono in grado (i) di dare vita con facilità a imprese economiche di grandi dimensioni, senza intervento dello Stato; (ii) di rior-

¹⁹ R.D. PUTNAM, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, 2000.

²⁰ F. FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, 1995.

²¹ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*. New York, 1992.

ganizzarsi agilmente sotto il profilo imprenditoriale, secondo le necessità del tempo, creando innovazione organizzativa, che è facilitata dall'alto grado di fiducia esistente. Le altre nazioni – come Francia, Italia, Spagna, Paesi Latino-Americani, Cina e Taiwan – presentano gradi diversi di cultura statalista (ad es. alto grado in Francia, basso in Italia) ma comunque forte propensione al *familismo* e conseguentemente diffidenza nei confronti di relazioni non-familiari, con connesso scarso orientamento pro-comunità e scarso associazionismo. Esse pertanto sono costrette a dipendere da piccole imprese di tipo familiare o da grandi imprese statali. La distribuzione per grandezza delle loro imprese assume la forma di una *sella*, con due picchi e quasi nulla in mezzo.

Secondo Fukuyama, le piccole imprese familiari possono essere molto efficienti, ma presentano limiti notevoli. Esse non possono affrontare i processi di produzione complessi e che necessitano di grandi capitali. Non riescono a raggiungere dimensioni di scala adeguate, risultano carenti in termini di R&D, ossia di Ricerca e Sviluppo, e sono troppo dipendenti dal ciclo biologico del nucleo familiare del fondatore. In effetti, esse hanno difficoltà ad integrare managers “esterni”, mentre le loro capacità manageriali “interne”, cioè familiari, raramente sopravvivono negli eredi del fondatore, come peraltro intuito già molto tempo fa e in altro contesto – ossia nel XIV secolo e nell'ambito dello studio delle dinastie politiche – da Ibn Khaldun.²² Le imprese di grandi dimensioni non incontrano questi limiti ma possono svilupparsi compiutamente ed essere efficienti solo in presenza di elevato capitale sociale, perché hanno bisogno di fiducia e spontanea cooperazione e lealtà verso l'impresa. D'altra parte, le grandi imprese gestite dallo Stato sembrano essere inevitabilmente meno efficienti e meno bene gestite delle grandi imprese private.

Cosicché, in definitiva, il livello di capitale sociale esistente in una nazione ha una profonda influenza sulla creazione di ricchezza. Il capitale sociale comporta inoltre altri benefici: dove c'è *trust* e *spontaneous sociability* è possibile organizzare il lavoro in modo non-tayloristico, riducendo i controlli e la gestione verticale, e producendo così un'organizzazione del lavoro più gratificante, sotto il profilo umano, per chi ne fa parte.²³ Inoltre, le nazioni forti in capitale sociale creano con facilità anche istituzioni private *non-profit* – come scuole, università, ospedali

²² IBN KHALDUN, *Discours sur l'Histoire universelle. Al-Muqaddima*, Arles, 1997 [1382], V.

²³ F. FUKUYAMA, *Trust, op. cit.*, Chapter 31.

– più efficienti e meglio gestite dei loro equivalenti pubblici, contribuendo significativamente al benessere complessivo della nazione. Per quanto Fukuyama non dedichi molto spazio ai vantaggi dell'esistenza di uno Stato virtuoso, i Paesi ricchi di capitale sociale e con un ruolo dello Stato rilevante, come il Giappone, appaiono dotati anche di un più efficiente e meno corrotto apparato pubblico rispetto agli altri Paesi. I Paesi a basso capitale sociale, a loro volta, abbondano di criminalità, e in particolare di criminalità organizzata sulla falsariga dei legami familistici.

8. *Il capitale sociale: sua forza e debolezza*

A questo punto, è forse giunto il momento di chiederci le ragioni del successo del capitale sociale, nella accezione che si è qui descritta, e della sua diffusione, inizialmente nelle scienze sociali del Nord-America e successivamente nel resto del mondo. Una buona ragione di questo sta probabilmente nel fatto che negli U.S. il concetto di capitale sociale si è trovato in sintonia con una corrente di pensiero filosofico-politico, comunemente chiamata *New Republicanism*, che contrappone Machiavelli a Hobbes e a Locke. Il *New Republicanism* sottolinea come, nel pensiero sia di Hobbes sia di Locke, il ruolo politico-sociale dell'individuo è centrato sul suo possesso di *diritti negativi*: nel caso di Hobbes, spazi liberi da interferenze da parte dello Stato, nascenti dal contratto cittadino-Stato; nel caso di Locke, diritti naturali che gli uomini possiedono in virtù della loro umanità e non di leggi o convenzioni. In Machiavelli il ruolo politico-sociale dell'individuo è definito invece in termini proattivi e segue ovviamente l'ideale della Romanità costituito dalla prevalenza delle *virtù civili*, che si esplicano in una azione individuale in cui l'interesse del singolo è strettamente ed indissolubilmente legato al vantaggio della comunità di cui è parte. Da qui, il tentativo, da parte del *New Republicanism*, di portare al centro del dibattito politico-sociale i temi della libertà come scelta di azione sociale, della partecipazione politica, delle virtù civili e della lotta alla corruzione.²⁴

Ora, i contributi forniti sotto il profilo teorico dalla corrente del capitale sociale costituiscono, implicitamente o meno, una critica nei con-

²⁴ J.G.A. POCKOCK, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, NJ, 1975.

fronti di tutti i modelli politico-sociologici ruotanti intorno ad un accordo cittadini-Stato, inteso sia a perimetrare i diritti dell'individuo sia a garantire la soddisfazione dei suoi bisogni. Fanno parte di tali modelli sia quelli elaborati nella cultura borghese sia a ben vedere quello dello Stato socialista, questo ultimo prevalentemente centrato sul problema della soddisfazione di interessi materiali. Dal punto di vista del capitale sociale, tutti questi modelli non colgono il contributo che valori come fiducia, lealtà, disponibilità alla cooperazione, spirito di servizio – o più sinteticamente, secondo noi, il senso di un dovere *extracontrattuale* con un contenuto che va al di là degli aspetti materiali di cui sopra – danno al mantenimento della società umana e al suo sviluppo.

Chiarito questo legame tra virtù civili e capitale sociale, dobbiamo dire che, malgrado queste premesse, è solo dagli anni 1990 che il capitale sociale spicca il volo e diviene un punto focale delle scienze sociali internazionali. A questo spiccare il volo del capitale sociale non sono peraltro estranei dei fatti ormai appartenenti alla consolidata storia politica ed economica del Mondo: si tratta naturalmente del crollo della Unione Sovietica e della crisi del modello del materialismo economico e dell'interventismo dello Stato nell'economia. Tutto ciò ovviamente dà nuovo slancio alle teorie dello sviluppo basate su un approccio di tipo culturale, approccio che comunemente si fa discendere dall'opera di Max Weber *Etica protestante e sviluppo del capitalismo*.²⁵ È evidente che il capitale sociale si muove precisamente seguendo una prospettiva culturale contraria al materialismo economico, in quanto pone come condizioni dello sviluppo sociale ed anche economico, atteggiamenti e modalità di interazione sociale provenienti direttamente dalla cultura di una popolazione. La corrente di studi del capitale sociale appare in definitiva tesa a evidenziare il contributo della cultura rispetto alla struttura;²⁶ e fa questo con indubbia originalità.

Del resto, questa corrente di studi è intrinsecamente critica non solo nei confronti del materialismo economico socialista ma anche nei confronti della teoria economica neoclassica. Essa implica una critica insidiosa a postulati del marginalismo, come la razionalità dell'*homo oeconomicus* e la sua propensione inevitabile alla massimizzazione dell'utile

²⁵ M. WEBER, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1904-1905 (trad. it. *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Roma, 1945).

²⁶ M. MARAFFI, "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy", *American Journal of Sociology*, 1994, 99: 1348 ss.

individuale. Il capitale sociale presuppone invece un'azione sociale su base culturale, a-razionale o perlomeno *razionale* soprattutto rispetto ai *valori*, secondo lo schema di Weber.²⁷ Questa azione sociale non è affatto rivolta alla massimizzazione dell'utile individuale; essa tuttavia comporterebbe una incidenza positiva sulla qualità della vita, sulla *governance* e persino sulla crescita economica: ossia su quello che è l'idolo degli economisti neoclassici e che, secondo costoro, può essere ottenuto solo favorendo la presunta tendenza naturale dell'individuo alla massimizzazione del suo utile. Illuminante, riguardo questo punto, è la posizione di Banfield, quando affermava che la differenza di sviluppo economico esistente tra Paesi come la Germania e l'Italia non era dovuto affatto ad una minore propensione in questo ultimo Paese a perseguire l'interesse individuale, bensì alla minore "coscienziosità" (in italiano nel testo) del lavoratore medio italiano.²⁸

Non meno ambizioso è il modello socio-politico che la teoria del capitale sociale propone con speciale riferimento al ruolo dello Stato: modello che è specialmente rilevabile nell'opera di Fukuyama. Nel più vasto quadro della crescita della globalizzazione e del parallelo declino dell'interventismo statale nella sfera sia economica che sociale, la teoria del capitale sociale suggerisce la superiorità di un modello specifico. Si tratta del modello organizzativo e politico nordamericano, caratterizzato dal *ruolo leggero* dello Stato e al contrario dal peso massiccio delle iniziative di auto-organizzazione dal basso e del volontarismo dell'individuo comune, al di là dell'ambito familiare. Parallelamente, il modello cui ci si contrappone è quello comunemente considerato tipico dell'Europa occidentale – per non dire naturalmente dei regimi socialisti – e in particolare delle società più centralizzate, in cui si attribuisce allo Stato un ruolo non solo di motore economico ma anche di organizzatore e propulsore di interessi collettivi. Un modello in cui la risoluzione dei problemi è affidata ad una entità-Stato, il cui gigantismo si è alimentato della linfa sottratta alle forme organizzative della comunità locale e ostacola lo sviluppo di strutture alternative diverse dalla famiglia (e, nei regimi socialisti, anche lo sviluppo di iniziative ruotanti intorno alla famiglia). In breve, la corrente del capitale sociale suggerisce di non aspettarsi molto dallo Stato, e soprattutto di non aspettarsi che esso dia un contributo significativo alla crescita del capitale sociale. Sembra qui

²⁷ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922 (trad. it. *Economia e società*, Milano, 1961), I, §2.

²⁸ E.C. BANFIELD, *op. cit.*, 89.

anzi affiorare l'ipotesi che *Stato forte* è antitetico a *coesione sociale*, come provocatoriamente suggerito da Gellner.²⁹

Per quanto riguarda l'ostilità della corrente del capitale sociale nei confronti di forme statalistiche di tipo centralizzato, si può ricordare come Banfield, già negli anni 1950, suggeriva, per contribuire allo sviluppo della Basilicata, una riforma della Pubblica Amministrazione nel senso della decentralizzazione. Putnam, a sua volta, si era occupato delle regioni italiane in quanto esse rappresentavano allora una nuova esperienza di decentralizzazione. I motivi di tale interesse per ciò che potremmo chiamare la *dimensione localistica* sono del resto individuabili nella stessa concezione di base del capitale sociale. Se infatti sviluppo economico e benessere sociale provengono dalle qualità, dove esistenti, del tessuto culturale e sociale locale, allora ogni trasferimento di poteri economici e più in generale amministrativi ad una entità centrale rischia di rendere queste qualità prive di capacità di influenza. Non per nulla, nella sua opera sulle regioni italiane, Putnam aveva avanzato l'ipotesi che il declino socio-economico del Mezzogiorno era iniziato con la dominazione Normanna, e ciò non perché essa fosse inefficiente, ma perché la sua efficienza era accompagnata da una gestione centralizzata che aveva violentemente represso le autonomie locali. Del resto, aggiungiamo, una gestione centralizzata rischia anche di oscurare la possibilità, per lo scienziato politico e il ricercatore più in generale di scienze sociali, di rintracciare una associazione tra queste qualità di capitale sociale e i risultati raggiunti a livello locale. In altre parole, una verifica empirica degli effetti del capitale sociale ha maggiore spazio a disposizione laddove vi è una organizzazione politico-amministrativa locale, sulla quale si presume si riversino le qualità stesso del capitale sociale.

Al tempo stesso, la corrente del capitale sociale è caratterizzata da una ostilità nei confronti dell'ipotesi che la famiglia contribuisca alla coesione sociale complessiva e ad uno sviluppo collettivo effettivamente elevato. Indicazioni inequivoche in questo senso ci provengono non solo dal concetto di *familismo amorale* in Banfield, ma anche dalle già citate opere di Putnam e di Fukuyama.³⁰

²⁹ E. GELLNER, "Trust, Cohesion and the Social Order", in *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, edited by D. Gambetta, Oxford, 1988, 142 ss.

³⁰ Si deve notare peraltro come diversi autori sottolineano il ruolo favorevole allo sviluppo giocato dai legami parentali e amicali: F. PISELLI, "Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico", in *Il capitale sociale: Istruzioni per l'uso*, a cura di A. Bagnasco, F. Piselli, A. Pizzorno e C. Trigilia, Bologna, 2001, 47 ss.

In ogni caso, se passiamo dalla *prospettiva critica* a quella che potremmo chiamare la *costruzione di alternative*, allora il contributo del capitale sociale risulta, a nostro avviso, meno ricco di suggerimenti. Se livelli alti di capitale sociale sono infatti frutto di una cultura associazionistica e cooperativa che affonda le sue radici in un passato anche remoto, ci si può chiedere che cosa è possibile fare laddove il livello di capitale sociale è evidentemente basso. Una risposta ad una tale domanda è ancora più difficile dal momento che gli autori che hanno sviluppato il concetto di capitale sociale tendono a considerare il contributo da parte dello Stato più come un ostacolo allo sviluppo del capitale sociale che come una fonte di stimoli positivi per la sua crescita. In ogni caso, l'ostilità della corrente del capitale sociale nei confronti dello Stato *dirigista* implica inevitabilmente il venire meno della speranza di un suo contributo allo sviluppo del capitale sociale. Non sorprendentemente, nelle pagine finali del suo *Bowling Alone*, dedicate a come preservare e rafforzare il capitale sociale, Putnam non sembra in grado di suggerire molto per quanto riguarda il ruolo dello Stato in tale progetto: in queste pagine, a parte la riproposizione della necessità di una decentralizzazione, troviamo solo l'auspicio che i politici sottolineino più l'importanza del capitale sociale che quella del capitale finanziario.³¹

Cercando di mettere insieme i fili dei vari contributi, impliciti od espliciti, forniti dalla corrente del capitale sociale, crediamo si possa concludere che la ricetta migliore per la crescita del capitale sociale dovrebbe consistere in politiche di decentralizzazione e di autonomia locale talmente avanzate da attribuire ad una comunità demograficamente piuttosto ridotta e territorialmente ben delimitata compiti inversamente assai estesi in termini di autogestione. Solo a questo livello possiamo immaginare una situazione in cui l'individuo – tanto come cittadino *tout-court* quanto come rappresentante della comunità locale – sia legato ad altri individui non da una sola relazione (specialmente se di tipo economico-contrattualistico) ma da una serie di relazioni di natura sociale: una situazione cioè in cui le azioni *a valenza capitale sociale* avrebbero maggiori probabilità di produrre reazioni caratterizzate dalla stessa qualità. Si dovrebbe poi conciliare uno scenario di questo tipo con il bisogno di creare organizzazioni produttive di scala ben superiore a quella familiare o semi-familiare, di cui si sono già evidenziati i limiti. Un compito, questo ultimo, sicuramente non facile, ma non impossibile, nella misura in cui tali organizzazioni produttive di larga scala fossero tra-

³¹ R.D. PUTNAM, *Bowling Alone*, *op. cit.*, 412 ss.

sformate da istituzioni ruotanti intorno ad un puro scambio contrattualistico di *lavoro verso salario*, a istituzioni a carattere corporativo-comunitario, come avvenuto in una certa misura in società tecnologicamente avanzate dell'Asia orientale, e come a suo tempo suggerito in Italia dal Movimento Comunità. Non sorprendentemente, il Movimento Comunità aveva proposto un superamento dello Stato centralista attraverso una forma di federalismo sulla base di libere comunità locali, ispirate ai valori di una cultura associazionistica e cooperativa non dissimile da quella oggetto degli studi di capitale sociale. Si tratta di vedere quanto sia ampio lo spazio disponibile per queste riforme, anche alla luce delle rilevanti trasformazioni avvenute negli ultimi decenni nella società occidentale. Tra queste trasformazioni, pensiamo si debba considerare con particolare attenzione sia il declino della partecipazione alle funzioni religiose – che costituiva una tradizionale forma di interazione a livello locale – sia il grande aumento del tempo quotidiano dedicato ad Internet, un fenomeno che se da una parte ha allargato enormemente le potenzialità di interazione, dall'altro ha ridotto il tempo disponibile per l'interazione *face-to-face*.

D'altra parte, un tentativo di riforma costituito da una semplice riduzione dello statalismo – riduzione che sicuramente rientra tra i principali suggerimenti, impliciti o espliciti, a seconda dei casi, degli autori del capitale sociale – potrebbe probabilmente togliere spazio vitale alla corruzione, e diminuire l'inefficienza, dal momento che c'è una chiara correlazione statistica tra ampiezza della sfera pubblica e corruzione ed inefficienza, ma è dubbio che questa riduzione, quando non accompagnata da altre trasformazioni di carattere organizzativo-culturale, basti per fare crescere le virtù civili di cui sognava Nicolò Machiavelli.