

FORUM RPS / ESPANET-ITALIA 2012  
**LA CLASSE DIRIGENTE PUBBLICA**  
**RUOLI DI GOVERNO E CAPACITÀ AMMINISTRATIVA**  
Roma, 26 e 27 novembre 2012

**ABSTRACT**

**PRIMA SESSIONE**

**La dirigenza pubblica in Italia e in Europa.  
Ruoli, capacità, tradizioni amministrative**

*La dimensione internazionale del cambiamento politico e istituzionale: quali implicazioni per le leadership pubbliche nazionali?*

Sergio Fabbrini (Luiss School of Government)

L'Italia repubblicana è un esempio di europeizzazione contraddittoria in quanto largamente “resistita”. Poche democrazie sono state condizionate dal sistema europeo (e internazionale) come l'Italia. Tuttavia, la classe dirigente del paese non ha voluto o non è stata in grado di governare il processo di europeizzazione e internazionalizzazione del paese. Ciò è stato dovuto alle divisioni, al suo interno, tra una minoranza favorevole ad affidare all'Europa il ruolo di “vincolo esterno” e una maggioranza decisamente contraria a subire condizionamenti esterni (e anzi specializzatasi nell'usare l'Europa come *scapegoat* delle proprie debolezze e incapacità interne). Il risultato politico di questo processo è la formazione di un *cleavage* domestico incentrato sull'Europa. Poiché tale divisione è interna ai principali schieramenti, la conseguenza sarà la difficoltà a realizzare una stabile competizione politica bipolare. Così, per rimanere in Europa, l'Italia sembra essere spinta verso soluzioni che la riportano al passato.

La relazione svolgerà questo argomento nel modo seguente. Primo, verranno definiti i termini del rapporto tra l'Italia e il sistema europeo. Secondo, verranno presentate le caratteristiche dell'Italia consensuale del periodo della Guerra Fredda. Terzo, verranno discussi le implicazioni della fine della Guerra Fredda e dell'avvio dell'integrazione monetaria. Quarto, verranno tratteggiate le caratteristiche della nascita e della morte dell'Italia post-consensuale emersa con la fine della Guerra Fredda. Quinto, verrà svolta una concettualizzazione del processo di *europeizzazione resistita*. Sesto, verranno derivate alcune indicazioni sugli sviluppi domestici possibili derivanti dal processo di europeizzazione contrastata.

*Sergio Fabbrini è professore di Scienze politiche e Relazioni internazionali ed è direttore della School of Government presso l'Università Luiss «Guido Carli» Roma, dove è titolare della cattedra Jean Monnet. Tra le sue pubblicazioni recenti: Addomesticare il Principe. Perché i leader contano e come controllarli (Marsilio, 2011); Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar (Oxford University Press, 2010); El ascenso del Principe democrático. Quién gobierna y como se gobiernan las democracias (Fondo de Cultura Económica, 2009); America and Its Critics: Vices and Virtues of the Democratic Hyperpower (Polity Press, 2008).*

## *L'evoluzione dei sistemi amministrativi e il ruolo della dirigenza pubblica in Italia*

Massimo Morisi (Università di Firenze)

Abstract non pervenuto

*Massimo Morisi è professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze, dopo avere insegnato nelle Università di Catania, Messina, Madrid, Parigi, Barcellona, svolgendo attività didattica in particolare nelle discipline di analisi delle politiche pubbliche e relative tecniche di valutazione. Si è occupato di studi parlamentari, di governo e politiche locali, di policy making comunitario (U.E.), del ruolo della magistratura nei sistemi politici contemporanei, dell'evoluzione dei sistemi amministrativi nelle democrazie contemporanee, dei processi di formazione e messa in opera delle politiche comunitarie in materia di reti infrastrutturali e nell'ambito dei sistemi economici locali in prospettiva comparata. Tra le sue pubblicazioni: con A. Lippi (a cura di), Scienza dell'amministrazione (Il Mulino, 2005); con A. Magnier; P. Russo, Visioni di Governo. Piani e strategie nel governo del territorio (Carocci, 2007).*

## *Dirigenti pubblici e democrazia: una discussione*

Alfio Mastropaolo (Università di Torino)

L'intervento muove anzitutto dall'interrogativo che questo convegno solleva. È democraticamente appropriato e conveniente trattare i responsabili della cosa pubblica, politici e amministrativi che siano, come una classe dirigente? In secondo luogo, a che titolo solleviamo la domanda? Storicamente, la domanda viene sollevata da chi non ricopre ruoli di responsabilità, vuole ricoprirli al posto di chi li ricopre o vuole sostituire questi ultimi con altri più conformi alle sue preferenze. Non solo. Ma quando si può dire con certezza che il personale politico - ma anche quello amministrativo - è all'altezza? Anche questa è una questione condizionata dalle preferenze politiche di chi la solleva.

Se cerchiamo un terreno meno scivoloso, dobbiamo limitarci a quello della moralità pubblica. Anche su questo piano i giudizi sono discutibili. Si possono avere idee molto differenti su cosa sia e su quale sia una moralità pubblica appropriata. Ma forse possiamo metterci d'accordo, almeno in maggioranza, nel sostenere che la politica è la sfera dell'interesse generale. Lo Stato moderno è l'opposto del patrimonialismo e del nepotismo. Ai politici è rigorosamente vietato curare interessi personali.

Restringendoci alla sfera elettiva, e quindi mettendo da canto le dirigenze amministrative, sorge però un altro problema. In democrazia il fine preminente dei politici, piaccia o non piaccia, è la rielezione. Se dunque da un canto è inaccettabile che un politico si arricchisca personalmente, dal canto opposto è molto più controverso se i politici possano curare interessi di parte, ovvero quelli del loro retroterra elettorale. L'opinione prevalente, suffragata dalla teoria della rappresentanza, è che quest'ultima eventualità sia impossibile da evitare. Un politico aspira necessariamente alla rielezione e l'interesse alla rielezione è per lui preminente.

Possiamo immaginare che tale interesse sia un interesse personale e questo allora rientra in una patologia democratica difficilissima da curare. La grande virtù dei partiti di massa era quella di personalizzare tale interesse, ovvero di inserire i politici in una gabbia che, in vario modo, li costringeva a subordinare il loro interesse personale all'interesse del partito e dunque agli interessi di cui il partito si faceva portavoce, che erano interessi "diffusi". Il disfacimento dei partiti di massa, quale che ne sia la ragione, ha dunque riproposto il problema della personalizzazione dell'attività politica degli eletti e quindi ci ritroviamo a discutere con preoccupazione della loro moralità.

La soluzione preminente adottata finora è stata quella di ridurre l'area della politica elettiva: eleggiamo direttamente il governo. Ma non sembra che la soluzione abbia pagato. Una vecchia soluzione invece, che esiste da sempre, è il bilanciamento delle dirigenze elettive con quelle amministrative. Ma è ancora valida? L'applicazione del *New Public Management*, fatta dalla politica, ha radicalmente modificato la fisionomia del personale amministrativo, la sua cultura e soprattutto i suoi valori di riferimento. A

maggior ragione il problema si pone in Italia, dove questa dottrina è stata applicata unitamente ad una variante nazionale del cosiddetto spoil-system, che ha spregiudicatamente sottomesso le dirigenze amministrative a quelle elettive.

*Alfio Mastropaolo insegna Scienza politica all'Università di Torino. È direttore del Dipartimento di Studi politici e coordinatore della Scuola di dottorato in Scienza politica e Relazioni internazionali della medesima Università. Tra le pubblicazioni recenti: La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta (2011, Bollati Boringhieri), Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee, (con L. Verzichelli, 2006, Laterza), La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica (2005, Bollati Boringhieri).*

## SECONDA SESSIONE

### Crisi della burocrazia: aziendalizzazione dello Stato e rapporto con la politica

#### *Dirigenti pubblici: profili generali e articolazioni territoriali*

Nereo Zamaro (Istat)

Negli ultimi anni sono cambiati profondamente i contesti (economico, politico, sociale, ma anche ambientale) nei quali i governi che guidano i paesi economicamente più avanzati agiscono.

Negli anni che hanno preceduto il *credit crunch* del 2008, solo alcuni paesi avanzati avevano avviato efficaci interventi di riforma del sistema amministrativo pubblico. Ora, nel pieno di una crisi la cui fine ancora non appare all'orizzonte, la retorica delle riforme è stata, almeno in Italia, declinata soprattutto in termini di *tagli lineari* che, in alcuni provvedimenti recenti, hanno interessato anche la dirigenza pubblica (la sua numerosità, la sua composizione, il consolidamento delle posizioni acquisite).

Può essere interessante, quindi, capire meglio quali siano i profili e le articolazioni che sezionano il mondo dei dirigenti pubblici nel momento in cui sembra sia arrivato il tempo di incidere sulla sua forma e sulle modalità di reclutamento dei dirigenti, sul numero delle posizioni disponibili e sui confini che delimitano l'ampiezza dei diversi contesti istituzionali del sistema politico-amministrativo italiano.

La relazione presenterà un quadro statistico aggiornato del personale dirigente in servizio nelle amministrazioni pubbliche italiane al 2010, a cavallo tra il periodo pre-crisi e il primo biennio della crisi economica corrente, provando a confrontarlo con quello di altri paesi comparabili.

Considerando due anni, il 2006 e il 2010 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati di quadro sul personale delle amministrazioni), si rileva che il numero complessivo dei dipendenti pubblici nel periodo cala del 4%, passando nel complesso da 3.608.284 a 3.460.277 unità (Tavola 1). La distribuzione del personale nei diversi ranghi organizzativi rimane, si potrebbe dire, *quasi-naturalmente* molto stabile. Oltre il 90% del personale occupa nelle amministrazioni i ranghi operativi, poco meno del 10% ha una qualifica di tipo direttivo (poco più di 300 mila dipendenti), mentre i dirigenti con incarico di struttura sono 88.734, pari a circa il 3% dei dipendenti pubblici, in diminuzione nel periodo considerato del 4,4%. I dirigenti generali di prima fascia (o qualifica analoga) erano a fine periodo 3.507, un valore del 16,7% inferiore a quello registrato all'inizio del periodo considerato.

Osservando la sola componente femminile, si nota innanzitutto che, anche in questo caso, la variazione registrata nel periodo è negativa, ma il suo valore è molto meno elevato della variazione di pari segno registrata per il numero complessivo dei dipendenti pubblici (dipendenti totale -4,1%; dipendenti donne -1,7%). Inoltre si rileva che la presenza numerica femminile è maggioritaria e, seppur di poco, tende a crescere (dal 53,7% al 55,0%) e tale tendenza è più accentuata se osserviamo le posizioni dirigenziali dove, per le donne, si registrano variazioni positive pari al 38,5% tra i dirigenti di seconda fascia e del 28,5% tra i dirigenti di prima fascia. Tale consistente incremento è almeno in parte spiegato dal numero, complessivamente basso, di dirigenti donna ai massimi livelli dell'amministrazione pubblica italiana.

Nella presentazione i dati di quadro sono approfonditi con analisi sezionali per far emergere come le amministrazioni attive a vari livelli di governo si siano mosse in direzioni apparentemente eterogenee, ma comunque volte al rafforzamento delle funzioni direzionali sia apicali, in concomitanza con un generale indebolimento delle funzioni generali (e condivise) di indirizzo e di *governance* degli interventi attuati, sia di quelle non generali, soprattutto all'interno delle burocrazie più complesse (Tavola 2). Inoltre osserveremo che tale processo conferma il ricorso ancora oggi a strutture di controllo che nelle organizzazioni si sono dimostrati piuttosto deboli (con *span of control* piuttosto elevati, anche se diversificati), sia tra dirigenti generali e dirigenti di seconda fascia (o incarico analogo), sia tra questi ultimi e il personale in servizio, con soluzioni particolarmente ardite nelle amministrazioni locali.

Da questo punto di vista il profilo generale della dirigenza pubblica emergente è quello di un ceto manageriale più impegnato verso l'interno dell'organizzazione - risultando molto preso dal funzionamento delle strutture e delle risorse umane di sua competenza, meno attento verso l'esterno - risultando meno impegnato nella cura di quelle funzioni di *leadership*, tipiche delle amministrazioni più

evolute, che richiedono ai dirigenti di rispondere alle istanze che nel contesto organizzativo maturano, adottando opportune forme di lavoro in *partnership*, tra amministrazioni, agenzie, organizzazioni comunitarie e cittadini.

**Tav. 1: Personale in servizio nelle pubbliche amministrazioni secondo la qualifica e il genere. Anni 2006 e 2010.**

Personale pubblico in servizio	Totale personale		2006/2010
	2010	2006	Var %
Dipendenti pubblici	3.154.366	3.285.558	-4,0
Personale con qualifica dirigenziale con o senza incarico di struttura	305.912	322.726	-5,2
<i>Personale dirigente o delle carriere speciali senza incarico di struttura</i>	218.208	230.479	-5,3
<i>Personale dirigente con incarico di struttura (dirigenziale non generale)</i>	84.196	88.035	-4,4
<i>Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale</i>	3.507	4.212	-16,7
<b>Totale</b>	<b>3.460.277</b>	<b>3.608.284</b>	<b>-4,1</b>
Personale pubblico in servizio	di cui: Donne		
Dipendenti pubblici	1.786.382	1.830.097	-2,4
Personale con qualifica dirigenziale con o senza incarico di struttura	118.494	107.835	9,9
<i>Personale dirigente o delle carriere speciali senza incarico di struttura</i>	87.712	85.567	2,5
<i>Personale dirigente con incarico di struttura (dirigenziale non generale)</i>	30.123	21.755	38,5
<i>Dirigenti di prima fascia con incarico di struttura dirigenziale generale</i>	659	513	28,5
<b>Totale</b>	<b>1.904.876</b>	<b>1.937.932</b>	<b>-1,7</b>

Fonte: Ns elaborazioni su Mef-Igop, *Conto annuale*, Vari anni.

**Tav. 2: Personale in servizio nelle pubbliche amministrazioni secondo la tipologia e la qualifica. Anno 2010.**

Tipologia istituzionale	Personale in servizio	Personale con qualifica dirigenziale			Totale
		Personale dirigente con incarico di struttura dirigenziale generale	Personale dirigente con incarico di struttura (dirigenziale non generale)	Personale dirigente o delle carriere speciali senza incarico di struttura	
Ministeri, PcM, Agenzie fiscali, Organi costituzionali	1.791.364	1.687	33.573	21.193	56.453
Altre amministrazioni centrali	107.425	326	4.200	10.386	14.912
Regioni	93.431	163	637	2.862	3.662
Province	60.994	34		1.524	1.558
Comuni	459.591	126	51	5.535	5.712
Amministrazioni del SSN	712.344	763	43.506	100.508	144.777
Altre amministrazioni locali	187.323	274	390	76.200	76.864
Enti di previdenza e assistenza	47.806	134	1.838		1.972
<b>Totale</b>	<b>3.460.277</b>	<b>3.507</b>	<b>84.196</b>	<b>218.208</b>	<b>305.912</b>

Fonte: Ns elaborazioni su Mef-Igop, *Conto annuale*, 2011.

Nereo Zamaro è dirigente di ricerca del Servizio Coordinamento e sviluppo del Sistema responsabilità statistico nazionale ed è responsabile scientifico del progetto per il "Rapporto sulla coesione sociale" promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'Istat e l'Inps. Tra le pubblicazioni recenti: *Dirigenti pubblici: un'analisi morfologica*, in Antonelli V., La Spina A., (a cura di), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento. Scenari e prospettive in Italia e Europa*, (Luiss University Press, in corso di stampa, pp. 15-39); (con M.L. D'Autilia) *Le amministrazioni pubbliche: un quadro comparato*, in R. Ruffini, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, (2010, Franco Angeli, pp. 25-45); *Il lavoro pubblico tra cambiamento e inerzie organizzative* (2009, Mondadori Bruno), *Formazione e sviluppo del personale pubblico*, (2005, ESI).

## *La classe dirigente italiana: competenze, criteri e sistemi di valutazione*

Maria Stella Righettini (Università degli Studi di Padova)

### *1. Governance gap. Il rapporto tra politica e amministrazione per una governance di qualità.*

L'intervento parte da una considerazione di fondo sulle politiche di riforma degli ultimi vent'anni: mentre, da un lato, si sono profusi sforzi, non sempre di successo, per *standardizzare* procedure, prestazioni e comportamenti della dirigenza pubblica, per migliorare la produttività, la correttezza, l'efficienza, l'efficacia e la qualità della macchina burocratica, dall'altro, la «macchina» politica, i partiti, le loro burocrazie, dentro e fuori le istituzioni di governo, non sono state sottoposte ad un analogo sforzo di efficientamento. La *good governance* è misurata con dimensioni e indicatori che investono non questo o quell'attore singolarmente ma il *sistema di relazioni* tra attori politici e dirigenti che vivono e operano costantemente in simbiosi dentro le istituzioni.

La *good governance* si sviluppa su due livelli strettamente interrelati: *politico*, legato al disegno dei processi decisionali (inclusività, apertura, trasparenza) e *amministrativo-gestionale*, interno, che investe il sistema dei controlli, il sistema di valutazione delle performance e la gestione dei *flussi di spesa*. Anche il processo di aziendalizzazione, ai vari livelli di governo, è caratterizzato da questo doppio binario e spesso da un *governance gap* che riguarda le relazioni tra attori politici e burocratici e il livello di rendimento istituzionale.

*Ancora insufficiente, come mostrano i dati, è l'attenzione al tema della trasparenza (pubblicità) e del controllo interno, in particolare sui flussi finanziari dentro le istituzioni.* Paradossalmente, il ruolo dei flussi finanziari nel sistema d'interazione tra i diversi livelli di governo e tra attori dentro i processi decisionali non ha ricevuto la dovuta attenzione e la congiuntura politica ed economica ha evidenziato un *paradosso*. Forse per questa ragione stiamo ancora di fronte a fallimenti evidenti e crisi di efficienza e rendimento complessivi. I progressi compiuti sul fronte della modernizzazione della cultura e dei comportamenti amministrativi, pur con i limiti e il grande lavoro che ancora resta da fare, stridono oggi con il desolante panorama della cultura e dei comportamenti politici, lenti e spesso refrattari a mettersi al passo con alcune gradi sfide di modernizzazione, di rigore e di efficienza della macchina di governo.

Quali sono i limiti e potenzialità degli strumenti e delle strategie di riforma del management pubblico adottate nell'ultimo ventennio. L'idea della «separazione tra politica e amministrazione» per favorire comportamenti di spesa più responsabili, e il progetto di federalismo, per favorire processi di produzione, allocazione e uso delle risorse pubbliche più virtuosi anche in termini di credibilità e fiducia tra governanti e governati, sono entrati in corto circuito. Una crisi che non invecchia. Oggi è del tutto evidente che qualcosa non ha funzionato. In particolare non ha funzionato quel vincolo di reciprocità e *corresponsabilità* tra governanti, burocrati e manager basato sulla condivisione di regole e di condotte nella gestione della cosa pubblica. (Slides)

### *2. Dal New public management alla New Political Governance*

Selezione e allocazione del management negli organi di governo, ai vari livelli, e nei settori strategici della p.a. Il nodo centrale del rapporto tra «professionalità», e partecipazione dei dirigenti ai processi decisionali, e responsabilità, sistemi di controllo. Qual è l'anello di congiunzione?

La retorica riformistica che ha accompagnato il «traghetamento» dalla prima repubblica alla seconda repubblica e ora accompagna quella dalla «seconda» alla «terza», reclama «discontinuità» cioè il passaggio da un sistema fiscalmente, finanziariamente e politicamente irresponsabile, a un sistema caratterizzato da meccanismi in grado di accrescere il tasso complessivo di trasparenza e rendicontazione (*accountability*) dei sistemi di governo. Le riforme amministrative degli ultimi vent'anni, l'introduzione del *sistema delle spoglie (spoils system)* e della responsabilità dirigenziale, la riforma del sistema dei controlli interni ed esterni alla p.a., la devoluzione e il federalismo amministrativo sono stati concepiti e legittimati per ridisegnare il sistema di relazioni tra classe politica e burocrazie e tra queste e le comunità di riferimento, in nome del rendimento e della trasparenza. In particolare, le politiche per valorizzare le professionalità e gestire la mobilità si collocano al crocevia tra lo sforzo di *empowering* della dirigenza e l'accrescimento delle sue abilità, *know how e accountability*, e la capacità di controllo e indirizzo della politica sul management stesso (Aucoin 2012).

Lo *spoils system* indica il grado di «circolazione delle élites», ma, come le ricerche empiriche ci mostrano, il punto centrale è costituito dalla varietà di meccanismi di *accountability* che regolano la circolazione stessa e il loro impatto sui sistemi di *governance*. (Slides) Quali sono i meccanismi che guidano la mobilità o immobilità dei dirigenti e come questi processi possono essere incentivati o inibiti dai vertici politici e con che risultato sul piano del rendimento.

- Mobilità e profilo del management: specialista o generalista?
- Mobilità come occasione di carriera / mobilità come strumento per creare *advocacy group* per le politiche pubbliche

Superamento del NPM (separazione), nuovi modelli di relazione politica / management (Caso di Regione Lombardia, Veneto, Emilia Romagna) *New Political Governance* (garanzie). (Slides)

### 3. Il Change management. La valutazione presa sul serio.

*Il ruolo della valutazione nel cambiamento*: qualità delle performance individuali, organizzative o istituzionali (Modello OIV).

*Quale ruolo per la valutazione nei processi decisionali pubblici è stato disegnato dalle riforme?*

Importanza della *standardizzazione* in un sistema che tende a esaltare i particolarismi/personalismi, le peculiarità e le differenze. La standardizzazione, cioè il riferimento a *standards comuni di comportamento*, di attività, di outputs ma soprattutto di processo presentano vantaggi e svantaggi. I vantaggi sono la capacità di creare una cultura amministrativa comune che facilita la cooperazione e la soluzione dei problemi secondo modalità cooperative di condivisione degli obiettivi. Gli svantaggi si annidano principalmente nella possibilità che i dirigenti si trasformino in “*yes men*”, ricattabili attraverso la valutazione e pertanto legittimati non dalla professionalità e dalla competenza ma dalla lealtà *partisan* o dagli interessi di parte.

*Valutazione / standardizzazione e mutamento: come si conciliano?*

Questo tema è particolarmente cruciale nel contesto italiano in cui si è creata una netta distinzione tra regole di comportamento e decisione che governano *l'amministrazione della politica* e dei suoi soggetti (elezioni, partiti, eletti, istituzioni della rappresentanza ed esecutivi) e le regole di comportamento che riguardano *l'amministrazione* delle politiche e dei servizi rivolti ai cittadini (singoli e imprese). Se da un lato si enfatizza la retorica del rendimento dell'efficienza e dell'“integrità” e si indica la “valutazione ispettiva contro i fannulloni” come cura di tutti i mali del sistema (si veda d.lgs. 150/09, legge Brunetta), dall'altro, tende ad affermarsi un regime che troppo spesso ignora i criteri e le regole di ricambio, trasparenza, efficienza e qualità della spesa. Come sanare questo *gap*, questo doppio regime che, nel medio-lungo periodo, alimenta sprechi, cattiva gestione, sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nella capacità di lavorare per il bene comune?

Alcuni spunti si possono trarre dalle esperienze più avanzate di alcuni paesi europei (Uk). Valutazione non solo *ex-post* (modello OIV/ valutazione delle performance) ma anche *ex-ante* (apertura processi, consultazioni, trasparenza, costi della regolazione) (Slide).

Modelli differenti di valutazione: alcuni casi empirici. (Slides)

Alcune ipotesi di lavoro per il futuro (Slides)

*Maria Stella Righettini insegna Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova. Ha svolto ricerche sulle politiche di riforma amministrativa, sui sistemi di reclutamento, formazione e valutazione della dirigenza pubblica e sullo sviluppo delle autorità indipendenti di regolazione. Tra le sue pubblicazioni: Livelli di governo e processi di governance, in Y. Kazepov, La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia, (2008, Carocci), Elementi di scienza dell'amministrazione. Appunti sul caso italiano (2005, Edizioni Lavoro).*

*La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti fra politica e amministrazione*  
Gianfranco D'Alessio (Università Roma Tre)

Si esamineranno le relazioni intercorrenti fra i detentori del potere di indirizzo politico-amministrativo e i soggetti preposti all'assunzione delle decisioni amministrative e alla gestione degli apparati pubblici, facendo riferimento alla legislazione italiana e confrontandola con altri ordinamenti europei.

In tutti i sistemi amministrativi dei paesi europei - che hanno tradizioni culturali, assetti istituzionali, modelli organizzativi e metodi di azione diversi - si registrano forme di connessione (strutturale e, a volte, anche funzionale) fra potere politico e dirigenti: in particolare, si segnala la presenza di figure di funzionari di alto livello legati da rapporto fiduciario agli organi politici. Si pone il problema dell'equilibrio fra criterio meritocratico e attuazione degli indirizzi politici grazie ad una consonanza fra politica ed alta burocrazia. La questione assume connotati diversi se la «fiduciarità» riguarda un numero limitato di figure «apicali» oppure una larga parte del corpo dirigenziale.

È rilevante l'assetto delle fonti di disciplina dell'organizzazione amministrativa. Ad una maggiore «flessibilità» del disegno organizzativo (articolazione degli apparati stabilita non con legge ma con atto del governo) corrisponde una minore stabilità dei dirigenti. In Italia, il vigente sistema degli atti di organizzazione distingue le fonti di «macroorganizzazione» (atti di diritto pubblico) e di «microorganizzazione» (atti di diritto privato) e coinvolge i dirigenti nelle decisioni organizzative. Va ricordata anche l'istituzione delle «agenzie», che può produrre conseguenze potenzialmente divergenti: un maggiore distacco fra guida politica e soggetti con compiti esecutivi; ma anche un corto circuito fra vertice «politico» e vertice «tecnico».

Sul grado di autonomia della dirigenza nei confronti della politica incidono in misura notevole (specie in presenza di una netta distinzione fra i compiti degli organi politici e dei dirigenti) i criteri e le modalità di assegnazione degli incarichi di direzione. Negli ordinamenti europei la nomina dei dirigenti di rango più elevato è una prerogativa dell'autorità di governo, che a volte si estende anche ad incarichi di minore rilievo: resta minoritaria l'ipotesi di incarichi assegnati dai dirigenti amministrativi sovraordinati. Non sempre i meccanismi per l'individuazione dei destinatari degli incarichi rispondono a canoni di trasparenza e garantiscono una selezione basata su caratteristiche attitudinali e professionali, e non su criteri di fedeltà politica o logiche clientelari. In alcuni paesi si procede, opportunamente, alla valutazione comparativa di candidature diverse, oppure nelle procedure di assegnazione di funzioni dirigenziali intervengono organismi «terzi»; altrove, la garanzia di una scelta «qualitativa» dei dirigenti viene ricercata non in regole procedurali, ma in una prassi tradizionale, in base alla quale i quadri dell'amministrazione pubblica vengono estratti in prevalenza fra quanti provengono da prestigiose istituzioni formative.

Alcuni ordinamenti prevedono una articolazione verticale del corpo dirigenziale (in qualifiche o fasce), che dovrebbe assumere un peso proprio in sede di conferimento degli incarichi. Negli ultimi tempi si segnala la tendenza ad allargare le maglie del sistema, ampliando il numero degli incarichi di livello elevato conferibili anche dirigenti di «seconda linea»: questo può essere un contributo allo «svecchiamento» della burocrazia, ma c'è anche il rischio che la copertura di uffici di notevole rango con dirigenti «di base» possa servire a favorire elementi in sintonia politica e/o personale con chi ha il potere di nomina, emarginando soggetti esperti e competenti, ma meno «affidabili».

In gran parte degli ordinamenti le norme sugli incarichi privilegiano i dirigenti interni alle amministrazioni, ma è diffuso il ricorso anche a competenze individuate fuori di esse (non solo per la copertura di posizioni di *staff*). Anche l'attribuzione di responsabilità a soggetti con competenze maturate fuori dell'amministrazione pubblica può assumere significati diversi, se non contrapposti: in positivo, può servire a «rivitalizzare» il sistema amministrativo con l'apporto di energie esterne, ma c'è il rischio di un aumento del tasso di «politicizzazione» della dirigenza. In ogni caso, assume un peso rilevante il dato dimensionale, cioè l'ampiezza dei casi di ricorso agli esterni.

Particolarmente discussa è la questione della durata temporale degli incarichi: secondo alcuni, incarichi con un termine di scadenza violerebbero l'autonomia dei dirigenti ed impedirebbe un esercizio imparziale della loro azione; altri ritengono che gli incarichi a tempo definito siano uno strumento prezioso per evitare la «cristallizzazione» del potere burocratico e impedire forme di gestione

«tecnocratica». Si dovrebbe uscire da questa contrapposizione, anche adottando soluzioni differenziate a seconda dei tipi di funzioni dirigenziali. Inoltre, il giudizio sulla scelta di assegnare incarichi con una durata predefinita può cambiare in relazione alla effettiva dimensione temporale di detti incarichi.

Al potere di nomina dei dirigenti corrisponde quello di revoca (e di mancato rinnovo alla scadenza) degli incarichi. Senza affrontare in generale il tema – spesso richiamato a sproposito – dello *spoils system*, si ricorda che in quasi tutti i principali paesi si incontrano strumenti che permettono al potere politico di allontanare dalle posizioni di direzione di maggiore responsabilità soggetti sgraditi o, comunque, considerati poco adatti a ricoprirle ulteriormente. È di grande importanza l'introduzione di garanzie procedurali in occasione della rimozione dei dirigenti e di istituti che compensino o attenuino gli effetti della perdita da parte del dirigente della posizione ricoperta.

Nei sistemi europei le regole che presiedono (o hanno presieduto in passato) ai rapporti dei dirigenti con l'attività politica appaiono fortemente diversificate: si va da situazioni di osmosi fra dimensione amministrativa e dimensione politica ad altre, nelle quali è ammesso e praticato l'impegno nella vita politica dei dirigenti, fino a realtà nelle quali per i funzionari amministrativi (o per una parte di essi) vige un assoluto divieto di fare politica. Si discute molto attorno all'incidenza che sulle relazioni fra politica ed amministrazione esercitano i mutamenti dei sistemi politici e delle forme di governo: è diffusa l'idea che ad una maggiore stabilità dei governi corrisponda, nelle amministrazioni, un rafforzamento della posizione degli organi politici rispetto al corpo burocratico. In proposito, entra in gioco la variabile costituita dai sistemi elettorali, e dai loro riflessi sulla realizzazione di forme di alternanza al governo, dalle quali derivano anche mutamenti della compagine dirigenziale di vertice delle amministrazioni. Ma si registrano anche situazioni che hanno visto modificarsi i modi ed i criteri di assegnazione dei posti dirigenziali con il succedersi di governi di coalizione ovvero di esecutivi monopartitici.

Negli ordinamenti con una storia di debolezza e sudditanza dei dirigenti pubblici al potere politico si tende a garantire uno spazio di autonomia dell'amministrazione facendo leva soprattutto su innovazioni legislative e su strumenti giuridico-formali. Invece, nei paesi con una tradizione di maggiore autorevolezza e prestigio dei dirigenti amministrativi la difesa del loro *status* e della loro possibilità di assumere un peso effettivo nell'orientare l'azione degli organismi amministrativi si fonda non soltanto su istituti normativi, ma soprattutto su alcuni elementi di forza acquisiti nel tempo dalla stessa dirigenza (la consapevolezza da parte dei dirigenti del proprio ruolo istituzionale, lo spirito di corpo, l'effettiva qualificazione professionale, la formazione culturale, le regole deontologiche proprie della categoria, il prestigio del quale essa gode all'interno del sistema pubblico e nella società civile).

La comprensione dei complessi e problematici rapporti fra organi di governo e dirigenti amministrativi risulta pressoché impossibile se ci si ferma a contemplare le previsioni di legge, senza occuparsi della valutazione del loro tasso di efficacia e dei loro risultati. Negli ultimi due decenni in Italia si è più volte ricercata la soluzione per gli elementi critici della condizione dei dirigenti e delle loro relazioni con l'autorità politica introducendo riforme legislative: ma, al di là del giudizio sulle scelte di volta in volta adottate, emerge con chiarezza che questi disegni di riforma si sono scontrati con una realtà che li ha rigettati, aggirati o frenati, oppure li ha stravolti, alterati o «strumentalizzati».

Quanto alle forme di uso opportunistico di alcuni istituti normativi, si possono ricordare: l'istituzione del ruolo unico della dirigenza statale, che in sede di prima applicazione ha dato luogo ad un'ampia operazione di *spoils system*; la possibilità di conferire incarichi di direzione a soggetti esterni, che è stata diffusamente usata per surrettizie promozioni *pro tempore* di interni privi di qualifica dirigenziale o per la preposizione ad uffici dirigenziali di elementi «vicini» al vertice politico; la temporaneità degli incarichi dirigenziali, che si è tradotta, in molti casi, in un comodo surrogato della revoca degli stessi incarichi.

Altre indicazioni legislative sono state ignorate, travisate o non attuate (oppure eluse o interpretate in senso riduttivo): si pensi alle norme che vietano agli uffici di *staff* dell'organo politico di ingerirsi nello svolgimento di attività amministrative di spettanza dei dirigenti; a quelle che impongono al titolare della funzione di indirizzo politico-amministrativo di definire con le sue direttive generali obiettivi, priorità, piani e programmi per la gestione amministrativa; a quelle che individuano le ipotesi di responsabilità dirigenziale, ne definiscono i procedimenti di accertamento e stabiliscono le conseguenti sanzioni; e, soprattutto, a quelle in tema di valutazione delle prestazioni.

Sicuramente, questi esiti non (sempre) soddisfacenti delle riforme introdotte negli scorsi anni sono in certa misura da imputare a contraddizioni e difetti degli stessi testi normativi: il che spiega, almeno in parte, la tendenza del legislatore a rimettere più volte mano alla disciplina della materia. Ma si sono dovuti fare i conti anche, con circostanze e ragioni di carattere «metanormativo» e, più in generale, metagiuridico. Il vero problema sta nello scarto fra le regole e la situazione di fatto che si realizza, e con la quale quotidianamente ci si confronta all'interno degli apparati amministrativi pubblici.

Un fattore determinante è costituito dal modo di pensare e di comportarsi dei protagonisti della vicenda. I titolari del potere politico sono portati a ritenere che l'amministrazione sia un loro strumento, e debba essere piegata al loro volere: la situazione non è la stessa in tutte le realtà, ma la propensione della politica a ingerirsi nella gestione amministrativa appare generalizzata e, in qualche modo, irresistibile. Essa trova un suo legittimo fondamento nella logica del «circuito democratico» e nel rispetto del principio di responsabilità politica: per questo non è condivisibile l'idea di una totale separazione fra politica e amministrazione. Ma il condizionamento politico diventa patologico quando si pretende di disporre liberamente della risorsa dirigenziale, o di larga parte di essa, con nomine, spostamenti e rimozioni rimessi alla discrezione dell'organo di governo; e quando, in un sistema come quello italiano, si cerca di aggirare il principio di distinzione funzionale fra politica ed amministrazione, oppure lo si utilizza come occasione e pretesto per «scaricare» sui dirigenti la responsabilità di decisioni controverse o sgradevoli, senza peraltro riconoscere loro una reale autonomia di giudizio.

I dirigenti, a loro volta, se formalmente lamentano le «incursioni» della politica e rivendicano un loro spazio di libertà operativa, nella realtà esitano a rivendicare effettivi poteri decisionali, e ad assumersi le relative responsabilità. Questo comportamento, evidentemente, non è attribuibile nello stesso modo a tutti i dirigenti: occorre distinguere fra la dirigenza statale e quelle regionali e locali, fra la dirigenza amministrativa in senso stretto e le dirigenze tecniche o di settore, fra i dirigenti di strutture di *front office* e quelli di *back office* e, soprattutto, fra i dirigenti anziani e quelli giovani. Ma in una parte rilevante della dirigenza si coglie la mancanza di uno spirito di corpo, di una reale consapevolezza del ruolo da svolgere, dialettico e collaborativo al tempo stesso, rispetto all'interlocutore politico: ne deriva un sentimento di frustrazione, dal quale consegue l'assunzione di un atteggiamento difensivo o recriminatorio. Questi dirigenti enfatizzano la propria funzione di custodi formali della legalità, alla quale si connette la richiesta, spesso esasperata, di protezioni normative contro le incursioni, reali o potenziali, della politica: rischia, così, di essere vanificata la *ratio* delle riforme intese a conferire ai dirigenti alla una identità «manageriale».

La ricerca affannosa, da parte di una quota consistente dei dirigenti pubblici, di «corazze» legali va considerata come un sintomo di intrinseca debolezza: è emblematico l'atteggiamento negativo verso forme di mobilità e di rotazione negli incarichi. Nei paesi con compagini dirigenziali forti e rispettate i problemi di difesa formale di uno determinato *status* normativo e di una specifica posizione non vengano affatto drammatizzati. E anche all'interno di un ordinamento con dirigenza «debole», come quello italiano, ci sono «corpi» dirigenziali di grande tradizione e autorevolezza (prefetti, diplomatici) per i quali lo spostamento fra uffici e sedi differenti non è visto come un'anomalia o una minaccia per l'autonomia dei soggetti interessati: come nel settore del *management* privato, il cambiamento periodico degli incarichi è considerato un elemento assolutamente fisiologico e, anzi, un fattore di crescita professionale. Nel comune sentire della «ordinaria» dirigenza amministrativa, invece, prevale ancora un'opinione favorevole alla sostanziale inamovibilità.

La tendenza ricorrente della politica a fare irruzione nei territori dell'amministrazione costituisce una realtà inoppugnabile: ma nella ritrosia di tanti dirigenti ad accettare una logica che sposi la stabilità del rapporto di lavoro con la variabilità nel tempo delle funzioni assegnate si può, forse, vedere anche una sorta di *error vacui* di fronte alla prospettiva di uscire dalla propria nicchia all'interno della struttura amministrativa e di dover rinunciare ad una attività di *routine* priva di incognite e di rischi. Ne scaturisce il rifiuto di mettersi in discussione e la riluttanza a confrontarsi con situazioni e problemi nuovi: il che non è esattamente quello che si richiederebbe ad un *manager* o, quantomeno, ad un alto funzionario con vocazione generalista. Parecchi dirigenti amministrativi del *manager* sembrano aver acquisito solo la rivendicazione di un migliore trattamento economico, mentre come abito mentale sono rimasti dei vecchi burocrati: i quali, tra l'altro, impediscono di fare spazio ad una nuova generazione dirigenziale,

maggiormente in grado di guidare le amministrazioni attraverso gli indispensabili percorsi di trasformazione culturale e di innovazione organizzativa e tecnologica.

Fermi restando i limiti di un'analisi dei rapporti fra politica ed amministrazione che pretenda di fermarsi all'interpretazione ed all'applicazione formale dei dati normativi, non si deve rinunciare ad un ragionamento diretto a verificare se la legislazione presenti profili critici, limiti e lacune, ed a prospettare ipotesi dirette ad una sua correzione ed integrazione: se bisogna guardarsi dall'illusione che un intervento legislativo possa avere un carattere esaustivo e risolutivo, occorre anche evitare che l'insieme delle previsioni di legge costituisca un fattore di confusione o si ponga come un ostacolo (o un alibi) rispetto alla realizzazione di un migliore equilibrio funzionale e strutturale fra titolari della funzione di indirizzo politico e responsabili della guida «professionale» delle amministrazioni.

Recentemente una parte della dottrina giuridica è tornata a proporre, in ordine alla disciplina della dirigenza, il ripristino di un regime di diritto pubblico, in luogo di quello privatistico-contrattuale che caratterizza l'ordinamento italiano a partire dal 1993. Tali propositi suscitano perplessità, sia perché in essi si può cogliere un tratto di nostalgia per un passato tutt'altro che felice, sia perché le ipotesi di riforma che ne derivano appaiono piuttosto confuse quanto ai loro contenuti e, prima ancora, quanto alle intenzioni che le ispirano ed agli obiettivi che si intendono conseguire: mentre alcuni spingono in favore del ritorno alla sfera del diritto pubblico allo scopo di definire un contesto giuridico che garantisca meglio la posizione dei dirigenti, altri vedono in essa, al contrario, la creazione delle premesse necessarie allo scopo di rendere più incisivo il controllo politico sull'amministrazione.

Se l'idea di un ritorno al diritto pubblico risulta poco convincente è, però, altrettanto vero che il modello di diritto privato adottato in Italia richiede di essere ripensato in alcuni suoi elementi portanti e depurato da incertezze, contraddizioni e ambiguità. Si cerca, qui di seguito, di individuare alcune linee di questa possibile revisione del quadro normativo:

1. eliminazione delle residue forme di commistione o sovrapposizione funzionale fra politici e dirigenti, e riconoscimento a questi ultimi una maggiore autonomia nell'utilizzazione delle risorse finanziarie (con l'assegnazione di un *budget* da gestire e del quale rispondere);
2. chiara individuazione di un'area della «fiduciarità», relativa a posizioni dirigenziali di raccordo fra politica ed amministrazione, per la copertura delle quali andrebbe riconosciuto un ampio potere di determinazione agli organi di governo, e contestualmente introduzione di maggiori garanzie in ordine alla preposizione dei dirigenti agli uffici di *linea*;
3. configurazione del conferimento delle funzioni di direzione come una procedura che prevede forme di pubblicità preventiva, valutazioni comparative, inserimento di soggetti indipendenti nel meccanismo di selezione degli aspiranti, una chiara determinazione dei compiti e degli obiettivi assegnati ai dirigenti;
4. apposizione di rigorosi limiti, quantitativi e qualitativi, alla possibilità di affidare incarichi a soggetti estranei ai ruoli dirigenziali;
5. fissazione di una congrua durata degli incarichi, pur conservandone il carattere temporaneo degli incarichi, e divieto di rimozioni prive di adeguata motivazione, come pure di mancate conferme degli incarichi in assenza o in contrasto con la valutazione dei risultati conseguiti dal dirigenti; creazione dei presupposti perché la retribuzione di risultato sia effettivamente legata agli esiti della valutazione;
6. introduzione di istituti che conferiscano una maggiore unitarietà alla compagine dirigenziale, al fine di agevolare la mobilità orizzontale; adozione di forme di accesso alla qualifica di dirigente caratterizzate da una maggiore trasparenza, affidando ad un unico soggetto tutte le procedure di reclutamento e privilegiando sistemi concorsuali aperti, che favoriscano l'ingresso nella dirigenza di giovani preparati e qualificati.

Questo può essere un sommario catalogo delle innovazioni in materia di dirigenza (e di rapporto fra dirigenti e potere politico) prospettate da una parte qualificata della cultura giuridica e amministrativistica italiana. Di recente, alcune di queste indicazioni sono state recepite nella legge delega n. 15/2009 e nel decreto legislativo n. 150/2009, anche se in tali testi normativi si riscontrano numerosi limiti, lacune e contraddizioni rispetto ad un progetto organico e compiuto di riforma della dirigenza pubblica. Inoltre, sono successivamente sopravvenuti altri, estemporanei interventi del legislatore, che hanno ulteriormente confuso l'assetto delle regole normative: qualche, pur frammentaria, novità positiva può, peraltro, registrarsi negli ultimi decreti in materia finanziaria.

*Gianfranco D'Alessio è professore ordinario di Diritto amministrativo e direttore del Dipartimento di Istituzioni Pubbliche, Economia e Società nell'Università Roma Tre. Autore di numerose pubblicazioni sulla dirigenza amministrativa, tra i quali La nuova dirigenza pubblica (Roma, 1999); ha inoltre curato il volume L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini (Bologna, 2008).*

### *Neo patrimonialismo e classi dirigenti: la crisi della legalità vista attraverso le rappresentazioni di politici, dirigenti amministrativi, imprenditori e medici di cinque regioni italiane*

Pietro Fantozzi (Università della Calabria)

I fenomeni studiati nella ricerca su cui si basa l'intervento sono riconducibili al grande processo di personalizzazione che sta investendo la legittimazione e la gestione del potere, e riguardano alcuni di quegli aspetti culturali e fenomenici che stanno creando in Italia, e non solo, una profonda crisi della legalità e della sua riproduzione. Con il termine «neopatrimonialismo», intendiamo richiamare quei fenomeni, oggi sempre più ricorrenti nel campo della politica, dell'economia, delle professioni e degli apparati amministrativi, che riguardano l'uso personale dei beni delle amministrazioni pubbliche e private teso al raggiungimento di un vantaggio particolaristico da parte di chi esercita o è in qualche modo legato al potere. Abbiamo preso in considerazione il neopatrimonialismo perché ci riporta alle trasformazioni delle relazioni tra tradizione e modernità, infatti è intervenuto un cambiamento profondo del modo di intendere quello che Weber chiamava «potere legale». A conferma di ciò ci sentiamo di affermare che nella società moderna, dove secondo questo grande studioso avrebbero dovuto predominare la norma e la razionalità formale, invece compaiono, in modo ricorrente, culture e comportamenti che attualizzano caratteri tipici delle società dove era preminente il potere tradizionale e dove non vi era la separazione tra beni dell'amministrazione e beni personali.

Il termine neopatrimonialismo è stato introdotto da Eisenstadt (1974) per distinguere il patrimonialismo proprio dei contesti tradizionali (Weber, 1999) dalle forme patrimoniali in contesti moderni. Pertanto, il neopatrimonialismo può essere definito come l'insieme di «fenomeni e comportamenti riconducibili ad una forma di potere tradizionale attualizzato, in cui l'autorità politica ha un rapporto tendenzialmente esclusivo con il corpo amministrativo, che viene utilizzato in senso particolaristico anziché universalistico, senza che tutto ciò implichi necessariamente la violazione delle leggi» (Costabile, 2009, p. 86).

Le tendenze neopatrimoniali sono forme moderne di gestione del potere che in realtà sono legate a condizioni del passato. Esse costituiscono, infatti, l'assunzione di caratteristiche proprie del modello tradizionale di potere nelle strutture istituzionali moderne ed universalistiche. Si inquadrano, dunque, nei processi di modernizzazione caratterizzati da un'incorporazione selettiva dei cambiamenti e quindi da una particolare combinazione tra elementi della tradizione e fattori di innovazione (Eisenstadt, 1974).

In Italia, le forme di personalizzazione del potere e le tendenze neopatrimoniali sono, in parte, alimentate da fenomenologie del passato che tendono a riprodursi, e in parte favorite da trasformazioni più recenti. Su scala nazionale, da alcuni decenni, la politica è interessata da un processo di personalizzazione, legato alle trasformazioni dei partiti politici (con la crisi dei partiti di massa e quindi con l'indebolimento dell'identificazione partitica degli italiani), alle riforme elettorali (con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e la svolta in senso maggioritario del sistema di rappresentanza), nonché alle nuove forme di mediatizzazione (Pasquino, 1992; Turi, 1997; Fabbrini, 1999; Calise, 2007; Venturino, 2005). Nella sfera politica, la personalizzazione riguarda sia il rapporto più diretto dei cittadini con la politica, non più mediato dalle tradizionali strutture di partito, sia la progressiva personalizzazione della leadership politica (o del potere) con una concentrazione dell'autorità nei leader

di governo e, quindi, una concentrazione del potere delle istituzioni pubbliche nei leader preposti al loro governo (Cavalli, 1992). Sempre nel sistema politico italiano, e specialmente in quello meridionale, poi, assume rilevanza il fenomeno del ministerialismo, ossia l'affermarsi di tecniche e strategie da parte di uomini politici per mantenere nel tempo le posizioni di governo indipendentemente dai contenuti programmatici e dagli orientamenti partitici della coalizione di governo (Costabile, 2007). Concorrono, poi, ad accentuare la propensione all'esercizio personale del potere i processi di politicizzazione dell'economia e di economizzazione della politica, per cui il potere politico tende ad incidere sugli affari economici e viceversa i principi dell'economia condizionano l'agire politico (Poggi, 2000). La personalizzazione del potere si manifesta anche nelle strutture amministrative in seguito ai processi di managerializzazione che introducono principi di regolazione di mercato. Con le riforme orientate al nuovo management pubblico tende ad ampliarsi il grado di discrezionalità e di autonomia dei dirigenti, e si auspica l'affermazione di «un potere discrezionale in grado d'essere autonomo rispetto alla normativa giuridico legale e alle pressioni e all'influenza delle associazioni professionali e dei sindacati. (...) [Tale potere comprende] la possibilità per il dirigente di gestire e controllare i propri collaboratori attraverso la valutazione e la retribuzione di prestazione, la mobilità e il trasferimento interno, il reclutamento e la selezione diretta del personale» (Della Rocca, 2004, p. 115).

In particolare nel Mezzogiorno, le forme di neopatrimonialismo e di personalizzazione del potere sono riconducibili ai fenomeni di clientelismo che si manifestano con maggiore radicalità, quindi all'ampia diffusione di legami tra attori sociali che dispongono di risorse ineguali da scambiare in transazioni asimmetriche (Eisenstadt e Roniger, 1992). La diffusione delle relazioni clientelari si collega a quella delle pratiche di manipolazione attraverso cui i fini ed i contenuti universalistici delle norme, delle risorse e delle relazioni vengono utilizzati e deviati a scopi e contenuti di tipo particolaristico. In tal senso la manipolazione produce un deficit di legalità in quanto l'azione concreta, pur non trasgredendo formalmente la legge, produce esiti opposti rispetto a quelli previsti dalle norme (Costabile, 2009). In particolare nel secondo dopoguerra, la clientela ha influito sulle forme assunte dalla politica, dall'economia e dall'ordinamento sociale, piegando le norme e gli apparati amministrativi agli interessi delle appartenenze clientelari, influenzando sulla costruzione sociale della legalità (Fantozzi, 1993). La redistribuzione delle risorse è avvenuta in maniera deresponsabilizzate producendo una discrasia tra le finalità degli strumenti e dei finanziamenti atti a favorire lo sviluppo e l'utilizzazione effettiva particolaristica e clientelare (Trigilia, 1992; Costabile, 2009). «Questa debolezza ha inciso negli apparati amministrativi producendo una continua spinta neopatrimoniale all'appropriazione privata di beni, risorse, prerogative pubbliche (in termini di denaro, materiali, uffici, assunzioni, carriere ecc.) da parte di uomini politici e funzionari» (Costabile, 2009, p. 38).

Ciò premesso, i risultati di seguito esposti, sono il frutto di un lavoro avente ad oggetto le rappresentazioni sociali della classe dirigente locale e regionale di cinque regioni italiane (Lombardia, Toscana, Lazio, Calabria e Sicilia) condotto attraverso la somministrazione di un questionario a soggetti appartenenti a diverse categorie.

### **I risultati più importanti**

Le domande del nostro questionario sono state sottoposte ad alcune figure sociali (politici, imprenditori, amministratori e medici) che esercitano, come direbbe Eisenstadt, una funzione di responsabilità o comunque di riferimento nella costruzione dell'organizzazione della società e della vita dei territori. Abbiamo provato ad indagare in ambiti come la politica, l'impresa, la burocrazia e la sanità, cioè in spazi sociali fondamentali per la costruzione della fiducia e della legalità. I risultati di questo lavoro, per quanto circoscritti nella loro rappresentatività, evidenziano come si siano radicate, nella percezione delle classi dirigenti locali da noi intervistate, convinzioni circa la enorme diffusione di culture e pratiche di manipolazione e di illegalità nell'ambito dell'esercizio del potere pubblico e privato relativamente all'uso particolaristico dei beni della amministrazione. L'aspetto rilevante è che tale convinzione è diffusa in tutte le figure socio-professionali intervistate e in tutti i territori presi in considerazione anche se si notano significative differenze che riguardano sia gli ambiti regionali che le figure sociali.

La separazione dei mezzi dell'amministrazione da quelli privati caratterizza l'essenza della modernità, eppure la percezione diffusa in questo campione è che la detenzione del potere comporti inevitabilmente un uso personale dei mezzi dell'amministrazione. La ricerca non è assolutamente in grado di rispondere in modo esauriente sui motivi che ispirano questa convinzione, di certo esistono tendenze sistemiche che interessano tutto l'Occidente (e non solo) e riguardano in modo specifico il processo di personalizzazione che accompagna la competizione, la gestione e la riproduzione del potere nella politica e nell'economia. Tali tendenze stanno producendo profonde trasformazioni culturali e discrasie nella vita sociale sul modo di intendere il pubblico, il privato e sulla costruzione della fiducia reciproca. È come se si stiano indebolendo sia le vecchie forme di riconoscimento che gli elementi di coesione, e ciò stia producendo uno svuotamento della legalità nei suoi aspetti di legittimità e di consenso. Il neopatrimonialismo si colloca in questo contesto e rischia di diventare uno dei fattori principali di decomposizione della fiducia e della legittimità statale e istituzionale in genere. Il piccolo contributo del nostro lavoro sembra andare proprio in questo senso confermando in termini empirici molti degli aspetti ipotizzati. Il settore pubblico è quello che registra nella percezione dei nostri intervistati percentuali significativamente più alte di diffusione dell'uso privato dei beni dell'amministrazione, ma diffuse sono anche le rappresentazioni di fenomeni neopatrimoniali nella gestione privata delle imprese, specie tra le più grandi e tra quelle di tipo bancario e finanziario. In termini territoriali notiamo, come era prevedibile, che le regioni del Sud sono considerate molto più interessate a fenomeni di privatizzazione dell'azione e dei mezzi dell'amministrazione, in ogni caso è bene esplicitare come il Lazio registri, nelle rappresentazioni di tutti gli intervistati, una pervasività dei fenomeni neopatrimoniali più alta di quella della Sicilia e praticamente simile alla Calabria. Non possiamo dimenticare che nella regione laziale è localizzata la capitale d'Italia e vi sono tutte le più importanti istituzioni della repubblica e nella quale sono concentrati tutti gli apparati amministrativi governativi. Il fatto che tale realtà territoriale sia considerata tra quelle più interessate a fenomeni neopatrimoniali evidenzia la decomposizione della fiducia istituzionale di uno degli aspetti simbolici più importanti della legalità e della repubblica italiana. La Toscana e la Lombardia presentano indici di pervasività a fenomeni neopatrimoniali, relativamente alle altre regioni, molto più bassi, ma in ogni caso consistenti, con livelli medi delle risposte molte volte superiori al 50% degli intervistati. Le differenze tra i vari territori diminuiscono significativamente quando ci si riferisce a forme di manipolazione come raccomandazioni e privilegi, si accentuano, invece, quando vengono presi in considerazione dei veri e propri reati come la corruzione. In effetti quando si pensa alla costruzione sociale della legalità l'aspetto della fiducia istituzionale è determinante per alimentare e diffondere questa capacità di costruire socialmente, al contrario la diffusione di rappresentazioni negative sull'azione di chi gestisce il potere erode l'ampiezza di questi spazi e favorisce la decostruzione sociale della legalità e questo avviene comunque, sia se ci si riferisce a reati che a forme di manipolazione. Ovviamente la rappresentazione di reati esplicita una sfiducia più profonda ma è anche vero che la manipolazione porta al reato e che entrambi sono parte di una tendenza che toglie senso alla legalità. Guardando alle figure sociali intervistate i dati mostrano che è convinzione di tutti che vi siano diffusi fenomeni di tipo neopatrimoniale, soltanto che ognuno tende a massimizzare le responsabilità degli altri ed a minimizzare le proprie. La formazione delle rappresentazioni di queste élite locali sembra avvenga completamente in discrasia con le esperienze, per cui politici ed amministratori pubblici vedono la presenza dei fenomeni neopatrimoniali prevalentemente nel privato, mentre imprenditori e medici vedono nella politica e nel pubblico la concentrazione dell'uso privato dei beni dell'amministrazione. La stessa cosa avviene tra politici ed amministratori e nel privato tra imprenditori e medici. Ci si trova di fronte a un disconoscimento reciproco dove tutti sono contro tutti e contemporaneamente sono tutti insieme contro chi non c'è: le grandi imprese, la finanza e le banche. A tal proposito può essere utile riprendere Eisenstadt quando si riferisce alla modernizzazione di Occidente: egli identifica nella capacità politico-istituzionale della élite la specificità europea ed occidentale che permise la costruzione di istituzioni in grado di acquisire le opportunità di cambiamento e contemporaneamente di creare condizioni di integrazione tra il nuovo e le situazioni pre-esistenti. Egli si riferiva ad un rapporto dialettico e non dicotomico tra tradizione e modernità in grado di avviare uno sviluppo economico e civile stabile e regolato. La nascita degli stati moderni e la valorizzazione delle identità religiose,

politiche e sociali costituirono insieme la base della legalità: questa capacità istituzionale si fondava sulla responsabilità e sulla coesione della elite, proprio ciò che sembra mancare in questo campione di intervistati.

Se sono tutti convinti che esiste una diffusa presenza di fenomeni neopatrimoniali, non appare con la stessa chiarezza, dalla nostra indagine, quale dovrebbe essere il rimedio alla personalizzazione del potere impersonale e dei suoi apparati burocratici. Dai dati si evince come siano frammentate le risposte sia in termini categoriali che territoriali. La trasparenza, il pluralismo informativo e i comportamenti virtuosi dei gruppi dirigenti sono i rimedi più indicati, qualche rilievo assumono anche il funzionamento degli apparati di controllo e la corretta applicazione delle norme che riguardano i rapporti economici e di lavoro. Per altro verso non viene dato rilievo alle azioni coercitive, agli aspetti di qualità delle norme e alla competenza degli apparati. In termini categoriali politici e dirigenti amministrativi, per combattere i fenomeni di corruzione e di uso privato dei beni dell'amministrazione, indicano preminentemente trasparenza e comportamenti virtuosi; le altre categorie presentano una distribuzione ancora più frammentata. È evidente che siamo di fronte ad una elite locale che non intravede politiche comuni, l'unica cosa che sembra chiara è che tutti condividono l'inutilità delle azioni coercitive e punitive. In termini territoriali è interessante la qualità delle differenze: gli intervistati calabresi vedono nella trasparenza e nel pluralismo informativo il rimedio più importante, i siciliani sono gli unici a marcare con un certo rilievo un bisogno regolativo che riguarda il lavoro e l'economia, il Lazio e la Lombardia sono le regioni dove le risposte sono più frammentate e la Toscana pensa ai comportamenti virtuosi dei gruppi dirigenti come il rimedio più efficace per combattere i fenomeni neopatrimoniali.

Alla fine della nostra breve analisi ci sentiamo di affermare che le rappresentazioni sociali dei nostri intervistati mostrano come sulla base di radicate e diffuse convinzioni sulla presenza di fenomeni neopatrimoniali, esistano delle forti criticità che riguardano la legalità e la sua riproduzione. Tali criticità le cogliamo dai vari contenuti di senso che sembrano ispirare la costruzione delle rappresentazioni della elite locale regionale da noi presa in considerazione: la diffusione della personalizzazione del potere e dell'uso personale dei beni in una società i cui ordinamenti sono orientati all'impersonale e alla separazione tra beni privati e beni dell'amministrazione esplicita una sfiducia profonda verso le altre figure sociali e soprattutto verso le elite superiori (grandi imprese, finanza, banche). Per altro canto tale situazione rivela anche la convinzione di una illegalità diffusa (corruzione) e la netta preminenza di una legalità apparente (manipolazione). L'altro aspetto di criticità riguarda il modo in cui si pensa alla responsabilità propria e a quella degli altri. L'analisi mostra la mancanza di una delle basi fondamentali della legalità: il sentirsi parte di una credenza comune, cioè la consapevolezza che la legalità è una costruzione collettiva da cui non ci si può tirare fuori da soli. È bene ricordare che non esiste, in uno stato democratico moderno, una legalità particolaristica. Ultimo aspetto è quello della coesione; i dati rivelano una condizione di forte frammentazione e di competizione tra le elite: l'universalismo delle norme e dei diritti non potrebbe vivere e riprodursi in questo contesto.

*Pietro Fantozzi è professore ordinario di Sociologia politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università della Calabria, dove dall'a.a. 2002-2003 è direttore del Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica. I suoi principali interessi di ricerca riguardano il Mezzogiorno, la Calabria, la modernizzazione politica, la clientela, la marginalità sociale, le politiche sociali, i sistemi politici locali, le forme sociali del degrado criminale, le relazioni politica-mercato, le relazioni politica-istituzioni, il comportamento elettorale, i nuovi e i vecchi modi di appartenenza. Tra le pubblicazioni recenti: Il welfare in Italia, in Ascoli U. (a cura di), Il welfare nel Mezzogiorno, (Il Mulino, 2011, pp. 283-304); con Coco A., Personalizzazione del potere e neopatrimonialismo, in Fantozzi P. (a cura di), La legalità in crisi (Carocci, 2011, pp. 116-150).*

## TERZA SESSIONE

### Influenza sulle performance delle pubbliche amministrazioni: articolazioni settoriali e territoriali

#### *La dirigenza amministrativa regionale: caratteristiche, condizionamenti e dinamiche contestuali*

Francesco Paolo Cerase (già professore nell'Università di Napoli Federico II)

Affermare che l'azione di una Regione si traduce in una «buona amministrazione», significa poter dimostrare che essa si concretizza in un'elevata capacità di risposta rispetto alle domande sociali che la Regione come ente pubblico territoriale è istituzionalmente chiamata a soddisfare.

Dopo aver molto sinteticamente esposto lo schema di riferimento nel quale questa premessa si inquadra, l'intervento presuppone che la dirigenza amministrativa regionale sia uno dei soggetti in grado di svolgere un ruolo di primaria importanza nel porre in essere una buona amministrazione in quanto può contribuire in modo fondamentale a determinare la capacità di risposta della propria Regione di appartenenza. Presuppone altresì che tanto più elevata è la capacità di risposta di una determinata Regione, tanto più significativo può essere il ruolo svolto dalla sua dirigenza amministrativa. Assume, infine, che la verifica o riconoscimento di tale ruolo passi attraverso un'analisi delle caratteristiche e cultura lavorativa che contraddistinguono la dirigenza.

L'intervento si sofferma brevemente sulle innovazioni inerenti i compiti istituzionali dell'Ente Regione introdotte dalle modifiche del Titolo V della Costituzione, e quindi sul modo in cui tali innovazioni mettono diversamente alla prova la capacità di risposta dell'Ente Regione e più specificamente il ruolo della dirigenza amministrativa.

Assunto che un maggiore o minore contributo da parte della dirigenza amministrativa alla capacità di risposta della propria regione di appartenenza trovi una verifica nelle sue caratteristiche e cultura lavorativa, la domanda posta al centro dell'analisi è diretta a capire se tali caratteristiche sono connesse a variabili «di contesto» o «di sistema» oppure, più semplicemente, connesse a variabili «casuali».

La premessa ed i presupposti dai quali il ragionamento ha preso le mosse, suggeriscono di avviare l'analisi cercando di individuare quali sono le condizioni e/o variabili che facilitano – o viceversa impediscono – il conseguimento di un'elevata capacità di risposta nel senso sopra accennato, ipotizzando al contempo che queste stesse variabili incidano anche sul possibile ruolo e sulle caratteristiche della dirigenza.

Alla luce dello schema di riferimento adottato, il prosieguo della discussione si concentra su due ipotesi derivate (tra quelle che, in accordo anche con una consistente mole di letteratura, appaiono maggiormente plausibili): la prima è che, data una determinata regione, un'elevata capacità di risposta sia connessa alle caratteristiche socio-economiche e culturali del contesto di riferimento; l'altra, è che essa derivi piuttosto dal «colore» dell'attore politico al governo della regione. Nel primo caso, dunque, il possibile ruolo e le caratteristiche della dirigenza si connetterebbero a variabili del contesto socio-economico e culturale di una determinata regione; nel secondo caso, essi sarebbero invece connessi a variabili di contesto più precipuamente «politico».

Più esplicitamente, quanto alla prima ipotesi, le variabili di contesto che molto schematicamente possono essere prese in esame sono il livello di sviluppo socio-economico della Regione e i caratteri distintivi delle reti di appartenenza e del contesto culturale locale, nel senso che tali caratteri influiscono sul modo in cui l'Ente Regione si dà una sua identità istituzionale, viene governato e si rapporta alle domande e interessi dei diversi attori locali. Apparirebbe plausibile ritenere, pertanto, che quanto più sussistano condizioni di sviluppo socio-economico, reti di appartenenza aperte e partecipazione attiva, tanto più si possa dare un'elevata capacità di risposta, e che queste stesse condizioni favoriscano un ruolo significativo della dirigenza ed incidano sulle sue caratteristiche e cultura lavorativa.

Quanto invece alla seconda ipotesi, le variabili prese in esame sono il colore politico e la continuità/discontinuità dei partiti al governo della Regione. Apparirebbe, cioè, plausibile ritenere che la gestione dell'amministrazione regionale sia in diverso modo e misura segnata dalle diverse «visioni» che hanno a riguardo i diversi partiti politici e quindi dalla misura in cui essi hanno avuto modo di porle in essere, ivi incluso una diversa visione dei rapporti con la dirigenza amministrativa, e che ciò possa influire anche sulle caratteristiche della dirigenza.

La domanda posta al centro dell'analisi risulta pertanto ulteriormente specificata in quanto diretta a sapere se e quanto *anche* le caratteristiche e la cultura lavorativa della dirigenza amministrativa regionale siano connesse a determinate variabili di contesto socio-economico, culturale o politico della regione di appartenenza.

L'intervento mette a confronto i dati rilevati in un recente studio (condotto con altro autore) sulla dirigenza regionale della Regione Campania con quelli riportati in studi altrettanto recenti sulla dirigenza regionale dell'Emilia-Romagna e del Veneto. Si tratta di tre Regioni abbastanza simili quanto a grandezza-popolazione, ma notevolmente diverse rispetto alle variabili di contesto considerate nelle ipotesi avanzate sopra, e cioè sia rispetto alla loro struttura socio-economica e contesto culturale locale, sia anche rispetto a colore politico ed a continuità/discontinuità dei governi regionali.

Dall'analisi dei dati sulla composizione e profili della dirigenza regionale riportati in tali studi è emerso che, almeno per alcuni aspetti, le ipotesi appaiono confermate. I dati esaminati lasciano anche intravedere, tuttavia, per un verso, l'incidenza di tuttora presenti tratti «originari» delle macchine amministrative regionali, e, per l'altro, l'influenza di fattori che possono apparire effettivamente «casuali».

Più specificamente, un primo insieme di dati evidenzia l'importanza delle differenze di contesto socio-economico e culturale, tanto da apparire quelle che contano maggiormente. Anzi, se si tiene conto di tali differenze, le stesse differenze «politiche» non sembrano avere effetti propri sulla composizione e caratteristiche della dirigenza, quanto piuttosto effetti subordinati a quelli delle variabili di contesto socio-economico e culturale cui anche le differenze politiche possono essere riconducibili.

Ciò vale, per esempio, per le differenze emerse relativamente al numero dei dirigenti e a quello complessivo dei dipendenti regionali, rispetto alla popolazione della Regione. Ma vale anche per quanto attiene ad alcuni aspetti delle differenze di genere, di età, di provenienza, di tipo di formazione-titolo di studio, di carriera pregressa, di trasparenza nell'attività amministrativa.

Le differenze di ordine «politico» appaiono avere una propria e specifica incidenza relativamente ai diversi settori in cui i dirigenti prestano servizio, ad alcuni altri aspetti della composizione per età e delle differenze di genere e ad alcune caratteristiche della formazione di base. Ma soprattutto appaiono avere importanza rispetto alla valutazione delle prestazioni dirigenziali. E ciò non tanto rispetto al cosa o anche al come queste sono valutate – giacché tutte e tre le Regioni appaiono dotate di modelli di valutazione alquanto elaborati e chiaramente ispirati ad un'avanzata letteratura organizzativa – quanto piuttosto rispetto alle conseguenze di una diversa valutazione dei dirigenti per la loro retribuzione e carriera e quindi come effettivo riconoscimento di merito.

Variabili sia di contesto socio-economico e culturale che politico appaiono, inoltre, avere un effetto differenziato, combinato – e, almeno nel caso della Campania, perverso – sulla attribuzione di posizioni secondo il cosiddetto *spoils system*.

Ai tratti «originari» della dirigenza amministrativa regionale appaiono, invece, riconducibili – come ancora nel caso della Campania – alcune caratteristiche della loro cultura amministrativa, oltre che alcuni aspetti della loro composizione per età.

Infine – per quanto paradossalmente – alcuni aspetti della formazione interna, come quello dell'aggiornamento ed ampliamento delle competenze professionali, malgrado l'enfasi altrimenti posta sulla valorizzazione delle risorse umane, appaiono di fatto scarsamente connessi a logiche di sviluppo di sistema, ma restano maggiormente legati a motivazioni individuali o all'iniziativa dei singoli, ed in questo senso, quindi, più che riflettere variabili «di sistema», appaiono dettate da variabili «casuali».

Per concludere, l'analisi svolta lascia intravedere per le tre Regioni esaminate profili per più aspetti alquanto diversi della loro dirigenza amministrativa. Ciò a conferma – sia pure parziale – dell'ipotesi che le variabili di contesto socio-economico e politico, proprio in quanto determinanti nel favorire una

diversa capacità di risposta ed un diverso grado di modernizzazione dell'amministrazione regionale, incidono anche sul ruolo complessivo che alla dirigenza viene di fatto assegnato in questo processo e quindi sulle caratteristiche che la contraddistinguono. Nello specifico, dal ruolo di primaria importanza riconosciuto alla dirigenza nel caso dell'Emilia-Romagna, imperniato principalmente sul modo in cui viene gestito e condiviso il sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali, si distanzia quello della dirigenza della Campania, anche a ragione di un sistema di valutazione scarsamente incisivo e trasparente, oltre che ad uno scarso riconoscimento da parte dell'attore politico. Ciò contribuisce al rafforzare l'impressione che, nel caso della Campania, nel complesso la dirigenza regionale resti – quali che siano le potenzialità dei singoli – un attore piuttosto «debole», impossibilitato a costituirsi come attore collettivo in grado di contribuire con un qualche grado di autonomia alla determinazione di quella capacità di risposta dalla quale ha preso le mosse il ragionamento. Essa finisce piuttosto per ridursi ad un aggregato di soggetti segnato da percorsi individuali o per piccoli segmenti tra i quali tende il più delle volte a prevalere la ricerca di singole opportunità sconnesse da logiche o meccanismi riconducibili al conseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente Regione.

*Francesco Paolo Cerase, già professore ordinario di Sociologia economica presso l'Università di Napoli Federico II, si interessa a diversi ambiti di studio della sociologia economica, incentrando l'attenzione sulla regolazione sociale della vita economica, sul ruolo della pubblica amministrazione e sugli attori coinvolti. Da tali interessi sono scaturiti, tra l'altro, i volumi Un'amministrazione bloccata (1990), Pubblica amministrazione: un'analisi sociologica (1998), Amministrare: l'economia, la società (2006) e (a cura di) Innovazione e pubblica amministrazione: attori e istituzioni nei processi di policy-making (2010).*

### *Assetti istituzionali e modelli di governance*

Luigi Burrioni (Università di Teramo)

L'intervento si concentra sul tema dei modelli di governance adottati dalle amministrazioni locali e sul rendimento di tali modelli in termini di efficacia ed efficienza delle politiche pubbliche. La struttura della relazione può essere suddivisa in tre parti.

La prima si concentra sui risultati che recenti ricerche sull'efficacia delle politiche locali hanno messo in luce. Si richiamerà in questa parte quell'insieme di fattori che risultano favorire l'efficacia delle politiche locali, come la dotazione di capitale sociale pregresso, l'adozione di politiche 'aperte' che facilitano il coinvolgimento degli attori locali, la messa a punto di strumenti di coordinamento capaci di creare sinergie tra diverse aree di policy, l'adozione di strategie di 'area vasta' che superano gli approcci 'localistici' del passato, l'importanza di partnership pubblico-privato, il ruolo svolto da nuovi attori dello sviluppo locale come le agenzie.

Nella seconda parte si proverà a verificare quanto tali fattori influenzino il rendimento delle politiche locali analizzando 85 beni collettivi locali prodotti in sette settori di policy (Sviluppo economico; scuola e cultura; Ambiente; traffico e mobilità; Casa; politiche sociali; sicurezza) di sei aree metropolitane (Torino, Napoli, Bari, Palermo, Venezia, Firenze). Come si vedrà, la comparazione tra le sei città evidenzia una marcata diversità che si trova tra i vari casi di studio. Ciascuna delle città studiate ha infatti delle peculiarità che rendono difficile individuare l'*one best way* nella produzione dei beni collettivi, e i fattori che hanno un impatto positivo in un caso possono non averlo in un altro: si possono ad esempio identificare alcune esperienze di policy-making che hanno una connotazione più vicina a quelle che sono definite come 'le nuove politiche per lo sviluppo locale', con apertura e condivisione del processo decisionale e con una elevata inclusione dei vari segmenti della società locale. Ma vi sono anche casi caratterizzati da uno stile più tradizionale, più 'centrati' sul ruolo della pubblica amministrazione, meno aperti alla società locale, più vicini alla regolazione tradizionale.

Scendendo più nel dettaglio della comparazione emerge che il rendimento delle politiche è spiegato da specifiche interazioni tra *fattori contestuali* (legati alle specifiche caratteristiche del contesto istituzionale nel quale le politiche vengono messe a punto) e *fattori processuali* (più legati alle scelte e alle strategie degli

attori individuali e/o di piccoli gruppi). Guardando ai fattori contestuali, si nota l'importanza di quello che possiamo definire come «effetto settore»: i contenuti delle politiche strutturano la conformazione delle arene decisionali e condizionano così anche i risultati che vi si possono raggiungere: come vedremo, infatti, vi sono delle politiche che favoriscono il coinvolgimento della società civile, come nel caso delle politiche sociali o che spingono maggiormente verso il coordinamento tra politiche, come nel caso della sicurezza urbana. L'analisi del rendimento delle politiche mostra però anche il ruolo determinante dei fattori processuali, legati all'imprenditorialità dei singoli soggetti: il maggiore spazio di azione promosso dalle riforme che hanno interessato la macchina amministrativa locale ha creato dei margini di manovra molto maggiori rispetto al passato, all'interno dei quali gli attori locali si muovono come veri e propri imprenditori istituzionali, utilizzando spesso delle 'strategie a geometria variabile' che consentono di aggiustare il tiro a seconda del bene prodotto. E allo stesso tempo la comparazione consente di individuare un «effetto giunta», con le differenze tra i casi di studio che suggeriscono che la leadership esercitata dai sindaci e il policy style impresso all'esecutivo influenzano significativamente (in positivo o in negativo) il processo decisionale complessivo di una città.

I fattori contestuali esercitano quindi una certa influenza; la dimensione urbana e le specifiche problematiche di ciascun caso (effetto città) e quella politica (l'effetto giunta e l'effetto settore) condizionano i risultati raggiunti nella produzione dei vari beni collettivi. Lo fanno però in misura limitata, mostrando che il peso del contesto istituzionale locale non costituisce una sorta di gabbia di acciaio che condiziona in modo determinante l'azione degli attori locali. Al contrario, dallo studio emerge da un lato il ruolo preminente dell'*agency* degli attori, ovvero della loro imprenditorialità istituzionale e dall'altro l'influenza delle diverse modalità di decision making adottate.

Da questo punto di vista, se in generale un policy style ispirato ad un approccio inclusivo della governance appare produrre gli esiti migliori, non si tratta però di un esito meccanico e scontato. In alcuni casi, infatti, la particolare configurazione dell'arena decisionale, il tipo di posta in gioco, possono rendere altrettanto efficace uno stile più risoluto e decisionista da parte dei politici locali. Appare così rilevante una spiegazione del rendimento dei governi locali che si inserisce in quello che la letteratura definisce come «*actor-based institutionalism*»: per spiegare l'andamento e il rendimento delle politiche locali occorre al contempo tenere di conto di fattori contestuali e anche, anzi soprattutto, di fattori più legati all'azione di attori individuali, che in molti dei nostri casi si configurano come veri e propri imprenditori istituzionali.

*Luigi Burrone è professore associato presso la Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università di Teramo dove insegna Sociologia economica e dell'organizzazione. Tra le sue pubblicazioni recenti: Economy and Society in Europe. A Relationship in Crisis (Edward Elgar, 2012, con M. Kenne e G. Meardi), Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane (Donzelli, 2012, con F. Piselli e F. Ramella), Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia, (Il Mulino, 2011, con C. Trigilia)*

### *Costruire capacità amministrativa nel Mezzogiorno*

Alessandro Natalini (Università Parthenope di Napoli) e Francesco Raniolo (Università della Calabria)

Un tema centrale da un paio di decenni nell'agenda di ricerca degli studiosi di scienza politica, di relazioni internazionali e sempre di più di scienza dell'amministrazione è quello della «qualità» della democrazia. In questo intervento tale tema verrà affrontato da un particolare punto di vista che attiene alla capacità amministrativa (o più esattamente al *capacity building*) considerata come una componente saliente della più generale *rule of law*, ovvero di una delle dimensioni chiave della qualità democratica. Inoltre, verrà affrontato considerando che si possono configurare diversi modelli di democrazia di qualità, ciò vale certo per il confronto tra paesi diversi che per livelli istituzionali distinti all'interno dello stesso paese – nel nostro caso il Mezzogiorno e le regioni meridionali. In breve, il tema che ci interessa più direttamente è relativo allo sforzo profuso dal centro (dal livello statale) per costruire deliberatamente capacità amministrativa in un contesto, quale quello meridionale, in cui le autonomie

territoriali sono scarsamente dotate di risorse organizzative e gestionali. Il punto allora è: in che modo? Con quale esiti? Che impatti determinano questi interventi? Da quali variabili sono influenzati? Che insegnamenti possiamo trarne per rivederne l'impostazione o individuarne i punti di debolezza?

Nel tentativo di rispondere a queste domande un primo passo è stato quello di esaminare le tendenze inerziali e i vincoli strutturali che frenano anche i processi di costruzione delle capacità amministrative e di istituzionalizzazione dell'innovazione. In fondo, le politiche di modernizzazione della PA avvengono in contesti istituzionali già strutturati, dove sono presenti attori pronti a giocare il ruolo dei *veto points*. Tra queste caratteristiche selettivamente ci soffermeremo su:

- 1) *l'economia assistita*; che fa riferimento al carattere pervasivo della regolazione politica nella società meridionale;
- 2) *il legalismo e formalismo*; si tratta di un vero e proprio archetipo della storia dell'amministrativa nazionale;
- 3) la *politizzazione* della burocrazia attraverso prassi consolidate di *clientelismo dall'alto* (nomina politica dei vertici dell'amministrazione) e *dal basso* (accesso diffuso al pubblico impiego, anche in posizioni precarie con l'aspettativa di una futura stabilizzazione);
- 4) il *deficit di élite amministrative* e la «*malorganizzazione*». Nel complesso il problema del reclutamento e della «qualità» del personale amministrativo si coniuga con una serie di disfunzioni e criticità alla qualità dell'organizzazione (ripartizione delle competenze tra centro-periferia, frammentazione e ridondanza delle strutture, farraginosità delle procedure, squilibri nelle risorse organizzative, ecc.).

In questo scenario, già a partire dai primi anni '90, si collocano poi tutta una serie di interventi volti a modernizzare la PA e che nell'ultimo decennio si sono orientati verso gli interventi di *capacity building* i cui esiti però sono stati letti in modo divergente. Anche le ultime analisi prodotte dal Dipartimento delle politiche di sviluppo sullo stato di avanzamento degli interventi di *capacity building* previsti per il periodo 2007-2013 evidenziano la debolezza finanziaria delle amministrazioni meridionali che tenderebbero ad utilizzare le risorse in modo sostitutivo piuttosto che aggiuntivo rispetto a quelle ordinarie. A ciò, tra l'altro, sembra unirsi una bassa efficienza burocratica in termini di puntualità nell'attuazione, nonché una forte frammentazione organizzativa e procedurale.

Nel dettaglio, il concetto di *capacity building* come lo intendiamo qui riflette la *disponibilità delle abilità e delle conoscenze (inestricabilmente connesse alla loro conformazione normativa, organizzativa, culturale e funzionale) che mettono in condizione gli individui, le organizzazioni o le società nel loro complesso di individuare e risolvere problemi collettivi*. Quanto alla necessità di specificare meglio l'approccio analitico si procederà a distinguere tre aspetti: 1) quali e quanti variabili esplicative; 2) il tipo di effetti che producono il processo di costruzione delle capacità e attraverso quali sequenze; infine, 3) le modalità di influenza in di cui si avvale un soggetto esogeno nei confronti di uno endogeno. Sulla base di questo schema analitico verranno presi in esame tre casi scelti sulla base del tipo di strumentazione adottata. Nello specifico, nel primo (caso della formazione e apprendistato) lo Stato utilizza essenzialmente il proprio *potere normativo*, nel secondo (caso delle premialità del Dipartimento delle politiche di sviluppo) invece ricorre all'uso di *incentivi economici*, mentre nel terzo (caso delle sponsorizzazioni) si privilegia l'emulazione e la messa in comune di *esperienze* e conoscenze. Le evidenze emerse dall'analisi dei tre casi evidenziano i vincoli che derivano al *capacity building* e al *policy transfer* dal contesto e dalle tradizioni amministrative prevalenti ma anche dalle caratteristiche interne e delle sequenze dello stesso processo di *capacity building*: le tre "i" (introduzione, implementazione, internalizzazione).

In definitiva, lo studio dei tre casi offre alcuni suggerimenti specifici e alcune considerazioni più generali. La prima lezione che emerge è che le tre tipologie di strumenti di *policy* osservati (norme, incentivi, diffusione di conoscenze ed emulazione) lavorano meglio se sono combinati tra loro. In questo modo è, dunque, possibile costruire progetti integrati di cambiamento che abbiano l'ambizione di essere di impatto, almeno in prospettiva, sulla generalità del territorio e di essere, nel contempo, per così dire, «profondi», nel senso che conseguono non solo l'introduzione di nuove norme o uffici, ma anche la loro implementazione e quindi internalizzazione. La seconda lezione concerne i soggetti e la loro frammentazione. Infatti, la difficoltà di definire in modo univoco l'indirizzo del cambiamento è stato determinato anche dal fatto che a livello centrale (specie nel caso del Dipartimento delle politiche di sviluppo) esso è stato espresso da una molteplicità di soggetti e, nel contempo, deve essere attuato

presso un novero troppo vasto di uffici territoriali. Allora, una condizione preliminare per realizzare interventi di cambiamento è che diminuisca il livello di frammentazione organizzativa attraverso accorpamenti e soppressioni di amministrazioni centrali, statali periferiche e territoriali. La terza lezione concerne la determinazione della variabile temporale. Infatti, in tutti e tre i casi gli esiti degli interventi di *capacity building* sono stati inficiati dalla incapacità del livello centrale di definire in modo coercitivo o cooperativo uno scadenziario anche differenziato che sia comune a tutte le amministrazioni territoriali. Dall'analisi dei tre casi e da una più generale riflessione sul *capacity building* si ricavano infine due aspetti più generali. Il primo attiene al fatto che le ricerche sulla realtà meridionale negli ultimi venti anni hanno sempre di più focalizzato l'attenzione sulle istituzioni e sul loro funzionamento. Al riguardo, una prospettiva interessante, tanto per le implicazioni teoriche che metodologiche, è offerta dal c.d. «istituzionalismo processuale» che mette in risalto come i fattori istituzionali interagiscano con quelli di contesto per influenzare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, l'implementazione delle politiche e le innovazioni che hanno successo. Come dire che il contesto non è indifferente agli interventi esterni di modernizzazione della PA. Ciò è, poi, particolarmente evidente – e siamo al secondo tema – se si considera la differenziazione territoriale tra le diverse regioni (ma anche realtà sub-regionali) circa le condizioni che favoriscono (o per contrano che sfavoriscono) e gli esiti del *policy transfer* e del *capacity building*.

*Francesco Raniolo è professore di scienza politica nell'Università della Calabria (Cosenza), dove è presidente del corso di laurea congiunto (triennale e magistrale) in Scienze dell'amministrazione; fa parte del Comitato direttivo della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp). Tra le sue pubblicazioni più recenti: La partecipazione politica (il Mulino, 2007) e I partiti politici, (Laterza, in corso di stampa); ha curato con A. Jellamo e D. Thermes, I volti della democrazia (Bonanno 2012) e con L. Morlino e D. Piana, La qualità della democrazia in Italia 1992-2012 (il Mulino, in corso di stampa).*

*Alessandro Natalini è ricercatore confermato di scienza politica dell'Università Parthenope di Napoli. I suoi studi si concentrano sui temi della scienza dell'amministrazione con riferimento, in particolare alle politiche di better regulation, digitalizzazione, performance management ed europeizzazione. Tra le sue pubblicazioni si ricordano Capacity building (Carocci, 2010) e Il tempo delle riforme amministrative (il Mulino, 2006).*

### *La dirigenza pubblica in Italia: il caso della sanità*

Emmanuele Pavolini (Università di Macerata) e Maria Giovanna Vicarelli (Università Politecnica delle Marche)

A partire dalle riforme dei primi anni '90, il sistema sanitario italiano ha aperto le porte ad una profonda trasformazione in senso manageriale e aziendalistico. In particolare, a partire dai decreti 502/92 e 517/93 viene sancita l'introduzione di logiche di riorganizzazione del SSN in cui tramite il professore di aziendalizzazione si intende sia limitare il potere di gestione della componente politica che di sottomettere a rigorose forme di controllo il comportamento dei medici. Le nuove aziende sanitarie (ospedaliere e territoriali) introdotte in quegli anni vengono formalmente governate da un Direttore generale (DG) che è affiancato da un direttore sanitario e un direttore amministrativo, entrambi di sua scelta. In questa triangolazione del potere, non solo si attribuisce al DG funzioni preminentemente gestionali ed organizzative, ma si mette la direzione amministrativa sullo stesso piano di quella sanitaria. Ad una prima lettura, dunque, con le riforme degli anni '90 sembrano porsi tutte le condizioni perché la posizione dei medici e dei politici venga ridimensionata a favore di ruoli manageriali emergenti. L'effettiva implementazione di tali riforme nell'ultimo ventennio mostra, invece, come il processo di managerializzazione sia risultato assai più difficile e segnato da contrasti. La volontà di sottoporre il sistema sanitario a forme di rendicontazione e di controllo gestionale è stata ostacolata, innanzitutto, dagli stessi governi che si sono succeduti dagli anni '90 ad oggi, con ripensamenti e modifiche che hanno reso l' aziendalizzazione della sanità italiana ampiamente incompiuta. Con la riforma del Titolo V

della Costituzione (2001), si perviene, poi, ad un neocentralismo regionale in cui il dominio della componente politica torna ad essere presente. Ugualmente la componente medica ha cercato di adottare una serie di strategie per limitare l'impatto delle riforme sulle prassi di governo della sanità a livello locale: i medici hanno, da un lato, fatto proprie una serie di caratteristiche manageriali dimostrando di adattare il ruolo professionale al nuovo clima culturale ed organizzativo, dall'altro hanno agito sul doppio binario di diventare essi stessi DG o amministratori così da governare ugualmente il sistema sanitario, seppure attraverso ruoli diversi da quelli professionali.

Complessivamente il quadro attuale della dirigenza pubblica in sanità presenta una serie di aspetti che ne favoriscono una lettura in chiaroscuro rispetto alla effettiva capacità di rendere il SSN gestito in senso più manageriale e, soprattutto, in cui prevalga una netta distinzione di compiti fra amministratori, dirigenti e professionisti (medici *in primis*).

*Emmanuele Pavolini è professore associato di Sociologia economica e Politiche sociali presso l'Università degli studi di Macerata. I suoi interessi scientifici riguardano soprattutto i modelli di governance nelle politiche sociali territoriali. Tra le pubblicazioni recenti: (a cura di), Il cambiamento possibile. La sanità in Sicilia tra Nord e Sud (Donzelli, 2012), Welfare e dualizzazione dei diritti sociali, in U. Ascoli (ed.), Il welfare in Italia (Il Mulino, 2010); con M.G. Vicarelli, Is decentralization good for your helath? Transformations in the Italian NHS, in Current Sociology, vol. 60, 2012, pp. 472-488; La décentralisation du système sanitaire fait-elle du bien à la santé? Quelques réflexions à partir du cas italien, in Revue Sociologie Santé, n. 32, 2010.*

*Maria Giovanna Vicarelli è professore ordinario di Sociologia economica presso la Facoltà di Economia «G. Fuà» dell'Università Politecnica delle Marche dove coordina la laurea specialistica in «Organizzazione sociale e no. profit». È Direttore del Master universitario di II livello in «Strategia e gestione delle Organizzazioni a rete in sanità». È direttore del Centro interdipartimentale di ricerca sulla integrazione socio-sanitaria (Criss) dell'Università Politecnica delle Marche al quale partecipano i dipartimenti di Scienze sociali, di Management e Organizzazione industriale, di Neuroscienze e l'Istituto di Malattie Infettive e Medicina pubblica. Tra le pubblicazioni recenti: Gli eredi di Esculapio. Medici e politiche sanitarie nell'Italia unita (Carocci, 2010); a cura di, Regolazione e governance nei sistemi sanitari europei (Il Mulino, 2011); con E. Pavolini, Is decentralization good for your helath? Transformations in the Italian NHS, in Current Sociology, vol. 60, 2012, pp. 472-488.*

### *Le infiltrazioni mafiose nel campo della sanità. Un'analisi empirica*

Vittorio Mete (Università Magna Græcia di Catanzaro)

Nel discorso pubblico le mafie sono dipinte come entità onnipotenti e onnipresenti, egemoni in tutti i rapporti sociali, economici e politici in cui esse entrano. Secondo questa rappresentazione, le risorse che permettono ai gruppi criminali di dominare gli altri attori, individuali e collettivi, sono la violenza che sono capaci di esercitare e l'ingente quantità di denaro di cui dispongono, derivante dal traffico di droga. In verità, una descrizione più attenta e meno "ideologica" delle mafie, basata sull'analisi empirica del fenomeno, permette di descriverle come gruppi dotati di risorse e detentori di varie forme di potere che si confrontano, nella lotta per il potere e l'acquisizione di ulteriori risorse, con altri individui e gruppi, a loro volta dotati di risorse e potere. Le dinamiche tra gruppi mafiosi e altri individui e gruppi di potere presenti nella società non sono dunque così scontate e non si risolvono sempre e automaticamente a favore dei primi. Gli esiti di tali interazioni e l'aggiudicazione delle poste in gioco dipendono dalle specifiche condizioni in cui il confronto si sviluppa e dalle caratteristiche di un ambiente sociale che nessuna delle parti in causa è in grado, da sola, di plasmare.

Nel «confronto» con gli altri gruppi, oltre che sull'uso specializzato della violenza e, per alcuni gruppi, su somme considerevoli di denaro proveniente dai traffici illeciti, le mafie possono contare anche su una fitta rete di relazioni sociali. Sono in particolare le relazioni che essi intessono con le altre elite locali

che consentono alle mafie di essere qualcosa di più di un gruppo di gangster e costituire, per la collettività, non soltanto un problema di ordine pubblico. I dirigenti pubblici costituiscono un sottoinsieme delle élite locali con le quali, per avere successo e riprodurre il proprio potere nel tempo, le mafie tentano (spesso riuscendoci) di entrare in contatto. I legami che i mafiosi sviluppano con i dirigenti pubblici si muovono sul filo – sottile, ambiguo e mutevole – caratterizzato da un mix di minaccia della violenza e corruzione. Quali sono i motivi specifici che rendono i dirigenti pubblici particolarmente appetibili per le mafie? Quali sono le risorse da essi detenute che i mafiosi vogliono controllare? Com'è facile intuire, influenzando sulle decisioni dei dirigenti pubblici, i mafiosi si appropriano di un pezzo di Stato che piegano poi alle loro esigenze. Esigenze di arricchimento, di incremento del consenso sociale, di esercizio del potere su una delimitata comunità. Istituire relazioni privilegiate coi dirigenti dei Comuni, ad esempio, consente ai mafiosi di acquisire un ruolo preminente nel campo dei lavori pubblici e incidere sulla pianificazione urbanistica, con la conseguenza di garantire l'aggiudicazione di appalti ad imprenditori collusi o il cambio di destinazione d'uso dei terreni sui quali, con la collaborazione dello stesso tipo di imprenditori, costruire o avviare attività economiche. Inoltre, i dirigenti di un Comune che si mettono «a disposizione» delle mafie consentono loro di ribadire (e dunque alimentare ulteriormente) la loro centralità nelle dinamiche comunitarie e il loro esercizio del potere. I mafiosi potranno infatti godere di una corsia preferenziale per ottenere in maniera spedita alcuni piccoli favori (rilascio di certificati, mancato controllo sugli abusi edilizi, autorizzazione delle attività commerciali etc.) sui quali si basa, in parte, il loro prestigio e la loro reputazione.

Considerazioni non troppo dissimili possono svolgersi riguardo il settore della sanità che è un campo di attività che riguarda i bisogni essenziali dei cittadini e che costituisce di gran lunga la prima voce di spesa delle Regioni. In questo caso, «controllando» le strutture sanitarie attraverso le relazioni che istituiscono (anche) con i dirigenti che vi prestano servizio, i mafiosi danno prova di essere intermediari credibili ed efficaci, capaci di trovare una soluzione ai problemi dei «clienti» che ad esse si rivolgono.

Alla luce di questo quadro, che tiene insieme mafiosi, dirigenti pubblici e altre élite della società locale, in questo contributo mi propongo di mettere a fuoco le dinamiche relazionali che si realizzano tra queste diverse categorie di soggetti nel campo della sanità in provincia di Reggio Calabria. Le vicende specifiche cui farò riferimento per dar conto della lotta per il potere e le risorse che si gioca nel campo della sanità in questo angolo di Mezzogiorno riguardano l'omicidio di Franco Fortugno, medico e all'epoca Vice presidente del Consiglio regionale della Calabria (2005); lo scioglimento della ASL di Locri per presunte infiltrazioni mafiose (2005); lo scioglimento della ASP di Reggio Calabria (2008).

Vittorio Mete è ricercatore in Sociologia dei fenomeni politici presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, storiche, economiche e sociali dell'Università Magna Græcia di Catanzaro. Nello stesso Ateneo insegna *Sociologia dei fenomeni politici*. I suoi principali interessi di ricerca riguardano: antipolitica e antipartitismo; classe politica locale; partecipazione politica; relazioni tra mafia, economia e politica; movimento antimafia. Tra le sue pubblicazioni più recenti vi sono: *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose* (2009, Bonanno); (con A. C. Freschi) *The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiments. Findings on the Italian Case*, in *Sociologica*, n.2-3, 2009; *Four types of anti-politics: Insights from the Italian case*, in *Modern Italy*, n.1, 2010; (con E. Cellini e A. C. Freschi) *Chi delibera? Alla ricerca del significato politico di un'esperienza partecipativo-deliberativa*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, 2010; *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*; e *Lo spergiuro di Ippocrate. Mafia, politica e carriere nel campo della sanità in provincia di Reggio Calabria*, entrambi in R. Sciarone R. (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno* (2011, Donzelli).