

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

Dottorato di ricerca in

Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

Ciclo XXII

# **La relazione tra politica e management negli enti locali**

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Antonello Zangrandi

Tutor: Chiar.mo Prof. Elio Borgonovi

Dottorando: Alessandro Angelo Sancino



# Indice

<b>Introduzione.....</b>	<b>6</b>
--------------------------	----------

<b>1 Il sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.....</b>	<b>9</b>
--	----------

- 1.1. Caratteristiche e peculiarità del paradigma di riferimento
- 1.2. Gli istituti pubblici territoriali e l'azienda pubblica
- 1.3. Gli enti locali nel sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche
- 1.4. L'oggetto di analisi: la relazione tra politica e management nell'institutional governance degli enti locali
- 1.5. Il progetto di ricerca

<b>2 La relazione tra politica e management nell'institutional governance: un inquadramento.....</b>	<b>30</b>
--	-----------

- 2.1 Premessa
- 2.2 L'origine della disciplina di public administration: da Platone a Wilson?
- 2.3 Il contributo di Wilson
- 2.4 Democrazia e burocrazia in Weber
- 2.5 Putnam tra "classical bureaucrat" e "political bureaucrat"
- 2.6 Le quattro immagini di Aberbach, Putnam e Rockman
- 2.7 I cinque idealtipi di Peters
- 2.8 Dalla dicotomia alla complementarità

### **3 Il direttore generale dei Comuni: una ricerca descrittiva.....49**

- 3.1 Introduzione
- 3.2 Il direttore generale degli enti locali: origini e competenze
- 3.3 Il direttore generale tra politici, burocrati e cittadini: analisi della letteratura
- 3.4 Metodologia della ricerca
- 3.5 Analisi dei risultati
- 3.6 Discussione
- 3.7 Appendice

### **4 Il ruolo dello spoils system nell'institutional governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto.....81**

- 4.1 Introduzione
- 4.2 Politica, management e spoils system: analisi della letteratura
- 4.3 Metodologia della ricerca
- 4.4 L'esercizio dello spoils system: ambiti e modalità di applicazione
- 4.5 Discussione
- 4.6 Considerazioni conclusive

### **5 Ruoli ed interazioni tra politici e manager nell'institutional governance dell'ente locale: una ricerca qualitativa.....108**

- 5.1 Introduzione
- 5.2 La letteratura: dalle tipologie agli orientamenti relativi
- 5.3 Metodologia della ricerca
- 5.4 Analisi dei casi
- 5.4 Considerazioni conclusive

## **6 L'istituzionale governance degli enti locali in Europa: un'analisi comparata.....130**

- 6.1 Introduzione
- 6.2 I sistemi di governo locale nella letteratura
- 6.3 Metodologia
- 6.4 I risultati dell'analisi comparata
  - Dimensione del sistema degli enti locali*
  - Caratteristiche del sistema istituzionale*
  - Cultura amministrativa*
  - Contesto socio-culturale*
- 6.5 Discussione
- 6.6 Appendice

## **7 Alla ricerca della funzionalità: ipotesi per ripensare la relazione tra politica e management negli enti locali.....151**

- 7.1 Il contesto degli enti locali
- 7.2 La funzione di city management
- 7.3 Lo spoils system competitivo
- 7.4 Presente e futuro della relazione tra politica e management: alcuni spunti di riflessione

## **Bibliografia.....172**

## **Introduzione**

La relazione tra politica e management costituisce il principale ambito attraverso cui si dà forma alle più importanti scelte di governo e gestione che caratterizzano la dimensione aziendale degli istituti pubblici.

Tale tema assume nel contesto dell'azienda pubblica un significato ontologico ed al tempo stesso attuale.

Infatti, una tra le più rilevanti sfide degli istituti pubblici sta chiaramente nella maturazione della dimensione aziendale (Valotti, 2005), la quale sembra fortemente dipendere dalla capacità di realizzare il modello della distinzione tra politica e funzione della dirigenza tramite la loro integrazione (Borgonovi, 2004a: 129).

Inoltre, pare evidente come sarà difficile recuperare una efficace e condivisa funzione di governo, una sua rilegittimazione nella società, se non si sarà in grado di recuperare una elevata capacità di dirigere, ossia di utilizzare nel migliore dei modi le risorse economiche disponibili, che diventano sempre più limitate rispetto all'evoluzione ed alla continua crescita dei bisogni (Del Vecchio, 2001).

In questo quadro, è indubbio come da un lato la capacità di modernizzare e di riformare le aziende pubbliche, e dall'altro lato la possibilità che queste possano garantire la loro economicità perseguendo dinamicamente i propri fini istituzionali, siano più che direttamente proporzionali alla capacità della componente politica e manageriale di configurare ed interpretare efficacemente la loro relazione.

In questa prospettiva, il presente lavoro si propone di analizzare la relazione tra politica e management negli enti locali. Delimitare lo studio agli enti locali vuole essere coerente con la natura di sistema delle amministrazioni pubbliche, le quali non possono essere oggetto di analisi puntuali facilmente generalizzabili, proprio perché plurali dentro ad un sistema, e quindi caratterizzate da significative specificità all'interno di un quadro di uniformità relative (natura di sistema).

Il fil rouge del presente scritto è rappresentato dall'approccio di tipo deduttivo-induttivo<sup>1</sup> e dal tentativo di studiare la relazione tra politica e management nella consapevolezza, che proprio la ricerca di quelle condizioni che ne consentano una funzionale combinazione può essere una tra le leve più incisive per migliorare concretamente il ruolo, il funzionamento ed il contributo degli enti locali all'interno del sistema socio-economico.

I primi due capitoli definiscono il quadro teorico: in particolare, nel primo capitolo viene esplicitato il paradigma di riferimento che fonda le sue radici nell'economia aziendale e viene definita la strategia di ricerca. Viene inoltre sviluppato un modello, quello dell'institutional governance, che si pone l'obiettivo di declinare e delimitare gli aspetti della relazione tra politica e management. Il secondo capitolo presenta un inquadramento dei principali contributi della letteratura internazionale sulla relazione tra politica e management nelle amministrazioni pubbliche.

I successivi tre capitoli si propongono invece di costituire il cuore empirico del presente lavoro, andando ad indagare con tre diverse ricerche differenti aspetti attraverso cui si esplicita la relazione tra politica e management negli enti locali. Nello specifico, il terzo capitolo analizza la figura del direttore generale dei Comuni; il quarto capitolo indaga il livello e le modalità di applicazione dello spoils system negli enti locali; il quinto capitolo esplora il ruolo e le interazioni tra politici e manager in alcuni significativi processi di institutional governance dell'ente locale.

Coerentemente con il riferimento all'approccio deduttivo-induttivo, il sesto capitolo ritorna ad una dimensione più squisitamente teorico-deduttiva,

---

<sup>1</sup> *“La dottrina nostra, se vorrà cogliere nella realtà delle aziende tutto quanto è sistematico, coerente, duraturo, tutto quanto non è isolato, contingente, fugace, potrà con efficacia animare gli orientamenti della pratica e illuminarne gli indirizzi. E potrà dalla pratica trarre gli elementi di un’assidua revisione, gli stimoli a nuove sistemazioni, che non più si attardino su posizioni da troppo tempo superate dalla vita che urge con le sue incalzanti necessità, con le sue mete sempre rinnovate”* (Zappa, 1957: 76). *“L’economia aziendale è strettamente legata ad andamenti concreti, a fenomeni o manifestazioni reali che costituiscono l’oggetto intorno al quale deve lavorare per realizzare il suo duplice compito conoscitivo e normativo. D’altra parte il suo ruolo essenziale consiste in un continuo processo di astrazione dalla realtà alla teoria”* (Ferraris Franceschi, 1978: 22). *“La bontà delle teorie deve essere verificata alla luce della “realtà degli accadimenti”, contemperando i presupposti teorici con la ricerca sul campo”* (Masini, 1979: X –XII).

comparando i profili di institutional governance degli enti locali in altre quattro nazioni (Regno Unito, Olanda, Spagna e Svezia), individuate sulla base delle tassonomie sulle forme di governo locale e sulle diverse culture amministrative enucleate dalla letteratura. In tal senso, il sesto capitolo può ritenersi teleologicamente ordinato all'obiettivo dell'ultimo capitolo, che si propone di individuare alcune ipotesi volte alla ricerca di una migliore funzionalità nelle modalità di relazione tra politica e management negli enti locali.

Al riguardo, giova precisare che l'utilizzo della parola funzionalità vuole evocare uno tra i costrutti logici dell'economia aziendale, ossia la costante attenzione e la dinamica tensione verso la definizione di strumenti istituzionali, condizioni organizzative e sistemi operativi che non trovano la loro legittimazione teorica in sé attraverso una concezione tipica dell'istituzionalismo normativo, quanto piuttosto dalla capacità di essere accettabili, realistici, e per l'appunto funzionali. Risulta infatti evidente come, oggi più che mai, un assetto istituzionale moderno e funzionale sia condizione fondamentale per un efficace funzionamento degli enti locali, e quindi per la competitività e lo sviluppo dei sistemi locali: si apre dunque un ampio spazio di riflessione in cui, insieme a quello di altre discipline, il contributo delle conoscenze e della cultura aziendale pare divenire imprescindibile (Del Vecchio, 2001: 141).

# 1. Il sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche

*"It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy" (Woodrow Wilson, 1887 : 197)*

## 1.1 Caratteristiche e peculiarità del paradigma di riferimento

Il presente lavoro pone le sue radici teoriche nel paradigma di riferimento dell'economia aziendale. Tale disciplina fa parte, insieme all'economia politica, alla categoria delle scienze economiche, che hanno come oggetto comune lo studio delle attività economiche, ossia le attività di produzione e consumo di beni economici<sup>2</sup>, questi ultimi volti al soddisfacimento dei bisogni delle persone. In questa prospettiva, e' utile dal punto di vista preliminare fornire alcuni elementi distintivi che caratterizzano il posizionamento e le specificità dell'economia aziendale rispetto all'economia politica:

- l'economia aziendale è una scienza che analizza i fatti del sistema economico osservandoli con un'ottica olistica nelle manifestazioni delle aziende singole e delle classi e degli aggregati particolari di aziende, le quali operano in un determinato ambiente di riferimento che influenzano e dal quale sono a loro volta influenzate. L'economia politica è la scienza che ha per oggetto il sistema economico nel suo complesso e che analizza i fenomeni economici propri dei grandi aggregati regionali, nazionali ed internazionali. Tale analisi può essere diretta se di tipo macroeconomico, od indiretta se di tipo microeconomico<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sono beni economici le merci ed i servizi *utili* per il soddisfacimento dei bisogni delle persone e *scarsi* rispetto alle esigenze delle persone.

<sup>3</sup> Ad esempio attraverso lo studio del comportamento dei singoli attori economici (ad es. consumatori ed imprese), al fine di dedurre una teoria della formazione degli aggregati economici e dei prezzi dei beni.

- l'economia aziendale elabora le conoscenze e le teorie economiche utili per il governo delle aziende di ogni ordine; l'economia politica elabora le conoscenze e le teorie economiche utili per le decisioni di politica economica regionale, nazionale ed internazionale.

L'oggetto di studio dell'economia aziendale è dunque rappresentato dall'azienda. Tra le definizioni presenti nella letteratura, con particolare riferimento agli istituti pubblici, se ne possono individuare due di particolare rilevanza (Borgonovi *et al.*, 2009: 19):

- azienda quale sistema di persone e di beni tramite cui si perseguono in modo organizzato i diversi fini degli istituti. Tale concetto richiama quello di amministrazione come strumento posto al fine dell'istituto;
- azienda quale sistema dei processi economici svolti all'interno di un istituto economico e sociale (Borgonovi, 2005: 1-2). Tale concetto, sovente più sinteticamente definito come ordine economico di un istituto, mette in risalto come gli istituti siano costituiti da un sistema di relazioni ed interazioni di varia natura, di cui l'approccio aziendale considera direttamente solo la dimensione economica<sup>4</sup>.

Avendo introdotto il concetto di istituto si rende necessario definirlo: gli istituti sono società umane che si configurano come un complesso duraturo, dinamico, ordinato, unitario ed autonomo di persone che perseguono i fini degli istituti cui hanno dato origine.

Le persone possono fare parte contemporaneamente di molteplici istituti (secondo il principio dell'inclusione parziale delle persone in più istituti). L'economia aziendale individua quattro classi di istituti (famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche, istituti no-profit) che danno origine a quattro tipologie

---

<sup>4</sup> Su questo aspetto così si esprime Borgonovi (2002a: 8): *“Studiare l'ente pubblico come azienda non significa affatto far prevalere i principi, la logica ed i criteri di tipo economico, ma significa affermare che il maggiore o minore grado di razionalità con cui si svolgono i processi di acquisizione dei beni economici e di loro destinazione al soddisfacimento dei bisogni possono contribuire in termini positivi o negativi al perseguimento dei fini istituzionali”*.

conseguenti di aziende (aziende familiari di consumo, aziende di produzione, aziende composte pubbliche, aziende no profit). Tuttavia, secondo gli orientamenti più recenti della dottrina, tutte le classi di istituti possono essere ricondotte alla forma tipica dell'azienda di produzione. In tal senso, il concetto di produzione va inteso come capacità di generare valore (od un contributo positivo) ai processi di trasformazione economica che avvengono in ogni tipologia di istituto.

L'identificazione dell'azienda di produzione come forma che caratterizza la dimensione economica di tutte le classi di istituto richiama alla visione dell'economia aziendale come scienza dei mezzi, che come tale si occupa di definire principi, sistemi e modelli per ottimizzare il rapporto tra risorse investite e valore creato.

L'economia aziendale assume come modello di riferimento di un'azienda una struttura di sei parti interagenti: l'assetto istituzionale – considerato come elemento sovraordinato -, l'organismo personale, le combinazioni economiche, il patrimonio, l'assetto organizzativo e l'assetto tecnico.

Nello specifico, il sistema delle combinazioni economiche è riconducibile ai grandi aggregati dei processi di: a) gestione; b) organizzazione; c) rilevazione ed informazione. Tale classificazione è tipica dell'economia aziendale italiana e centro-europea, e si distingue dagli studi di management di origine nordamericana, che privilegiano invece la ricostruzione del sistema delle combinazioni economiche sulla base delle funzioni che caratterizzano la vita aziendale (ad es. programmazione, organizzazione e gestione delle risorse umane, finanza, strategia, controllo ecc.).

Le operazioni di azienda si attuano con il concorso di vasti insiemi di condizioni di produzione, tra cui l'economia aziendale individua come condizioni primarie il lavoro ed il capitale risparmio<sup>5</sup>.

Secondo la teoria dei fattori produttivi, a queste vanno aggiunte la terra, lo Stato ed il lavoro imprenditoriale. A questo riguardo, si può notare la stretta relazione

---

<sup>5</sup> *“Le due categorie di persone che apportano le condizioni primarie di produzione compongono in linea di principio il soggetto economico, ossia l'insieme delle persone che hanno interessi economici primari nell'impresa e che corrispondentemente hanno il diritto-dovere di governare l'impresa stessa”* (Airoldi, Brunetti, Coda, 1994: 24-25).

tra il concetto di imprenditorialità, inteso come governo dei processi al fine di utilizzare e trasformare al meglio i fattori produttivi, e la visione di azienda di produzione prima esplicitata, i quali diverrebbero in tal modo intrinseci ad ogni classe di istituto.

Inoltre, l'idea che dall'imprenditorialità - da intendersi come diffusa nell'azienda - passi e dipenda la generazione di valore economico, elemento fondante delle analisi dell'economia aziendale, ci consente di evidenziare come il concetto di persona sia originario. Infatti, il punto di partenza dell'economia aziendale è che le persone, nel loro complesso divenire, perseguono molteplici fini di varia specie e di vario grado; il perseguimento di tali fini suscita bisogni; per soddisfare tali bisogni, le persone svolgono, tra l'altro, attività economica (Airoldi, Brunetti, Coda, 1994: 1).

In questa prospettiva, è chiara l'opzione e la funzione normativa (Airoldi, Brunetti, Coda, 1994: 26-28) che vengono così nell'economia aziendale chiaramente esplicitate. Infatti, l'economia aziendale parte come opzione normativa dalla persona umana quale componente di istituti<sup>6</sup> (Masini, 1979), i quali, in tutte le tipologie in cui vengono classificati, hanno come fine generale quello di concorrere al progresso economico e sociale delle comunità locali, nazionali e sovranazionali, ed, a seconda delle tipologie, hanno differenti fini specifici, in quanto svolgono differenti funzioni nell'ambito della catena dei processi economici di produzione e distribuzione della ricchezza, consumo, risparmio ed investimento (Borgonovi, 2005: 2). Inoltre, rende evidente la sua funzione normativa esplicitando il suo orientamento al progresso economico come condizione del progresso civile, delimitando il suo ambito d'azione alla dimensione economica insita nella vita degli istituti.

---

<sup>6</sup> A questo riguardo così si esprime Del Vecchio (2001: 20) *"La centralità della persona nella rappresentazione e interpretazione dei fatti economici – persona considerata unitariamente nelle diverse dimensioni del suo agire, quindi molto lontana dall'astratto homo oeconomicus della tradizionale teoria economica - è un tratto caratteristico della dottrina economico aziendale italiana e centro europea in generale e raggiunge probabilmente la sua espressione più limpida in Masini (1979, Lavoro e risparmio), il quale pone il lavoro di persona, e di persona come componente di istituto, a fondamento della sua opera"*.

## **1.2 Gli istituti pubblici territoriali e l'azienda pubblica**

La precisazione del paradigma di riferimento si è resa necessaria poiché propedeutica alla descrizione dell'oggetto di analisi (cfr par. 1.4). Infatti, nelle scienze sociali, macro branca di qui fanno parte le scienze economiche, uno stesso oggetto può essere analizzato attraverso schemi disciplinari diversi e conseguentemente assumere significati differenti (ad es. Borgonovi, 2005: 4).

In questa prospettiva, vengono qui descritte alcune peculiarità che distinguono gli istituti pubblici territoriali (ossia gli istituti pubblici che hanno un determinato territorio geografico come ambito di azione e legittimazione originaria del loro operare – Borgonovi et. al., 2009: 16) e le aziende composte pubbliche, così chiamate perché svolgono congiuntamente processi di consumo e di produzione in senso economico (Borgonovi, 2005: 3).

Nello specifico, tali peculiarità vengono illustrate sulla base di due linee di riflessione: da un lato l'eterogeneità delle funzioni svolte dagli istituti pubblici e, dall'altro lato, le caratteristiche e specificità del management pubblico, intendendo con il termine management "la gestione di organizzazioni ed attività complesse" (Borgonovi, 2005: 8).

Fattore (2009: 29) individua sette classi per distinguere le funzioni svolte dagli istituti pubblici: la definizione di un sistema legale generale e l'esercizio della funzione potestativa connessa; la tutela del territorio e del patrimonio naturale; la produzione di beni e servizi per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini; la distribuzione e redistribuzione della ricchezza; la regolazione del sistema economico; la promozione del coordinamento tra attori pubblici, privati e no-profit, cittadini, stakeholder, famiglie; lo svolgimento delle funzioni di informazione e comunicazione.

Per quanto riguarda le caratteristiche e specificità del management pubblico, sono numerosi gli autori (ad es. Borgonovi, 2005; Metcalfe, 1989; Ruffini *et al.*, 2005; Valotti, 2005; Zangrandi, 1994) che hanno evidenziato la differenza di contesto fra sfera pubblica e privata, individuando alcune peculiarità del management pubblico, che in parte lo contraddistinguono e lo rendono per certi

versi più complicato rispetto ad alcune situazioni che normalmente il management affronta nel settore privato (Metcalf, 1989: 378).

In quest'ottica, senza pretesa di esaustività, si possono osservare da almeno tre chiavi interpretative alcuni elementi che contraddistinguono il management pubblico. Dal punto di vista interno alle aziende pubbliche, un tratto peculiare evidente risulta essere la compresenza e la sovrapposizione nel funzionamento degli istituti pubblici di logiche giuridiche, politiche ed aziendali, le quali producono dei significativi effetti sulle modalità di gestione delle aziende pubbliche. Infatti, le logiche giuridiche producono una elevata formalizzazione dell'attività amministrativa, che si traduce ad esempio nella presenza di procedure ad evidenza pubblica da rispettare in alcune scelte di acquisto e di spesa, con conseguenze sui tempi e sulla flessibilità gestionale. Le logiche politiche creano invece interdipendenza tra ritmi gestionali e ritmi della politica, e favoriscono, in talune situazioni, il riversare sull'azienda pubblica delle pressioni e proteste dell'opinione pubblica; infine, si caratterizzano per l'utilizzo dell'effetto annuncio e per la sostanziale delega di alcune funzioni aziendali a soggetti non parte del management, facendo pertanto emergere la necessità di posizioni di confine e di strumenti in grado di riempire le necessarie interrelazioni tra politica e management (Del Vecchio, 2001: 59-60). Le logiche aziendali scontano ugualmente alcune caratteristiche sostanziali tipiche del settore pubblico (oltre a quelle sopra citate) come l'assenza di condizioni strictu sensu di mercato, e l'esigenza di dover porre attenzione - in maggior misura rispetto alle imprese - non solo alla qualità degli output prodotti, ma anche al consenso, agli outcome di una data policy, ai livelli di impact della stessa<sup>7</sup> e più in generale al concetto di valore pubblico, il cui perseguimento dovrebbe ispirare le scelte di governo e di gestione delle aziende pubbliche. A questo riguardo, è bene precisare che il concetto di valore pubblico è diverso dal concetto di valore di scambio e non coincide con il risultato contabile, sia esso rilevato con la contabilità finanziaria o con la contabilità economico

---

<sup>7</sup> In questo senso Garlatti e Pezzani (2000: 219) citano l'approccio di Maeder e Schedler, che distingue nella misurazione dei risultati delle politiche pubbliche tra outcome e impact, ossia tra efficacia sociale realizzata (outcome) ed efficacia sociale percepita (impact).

patrimoniale. Ciò, ovviamente, non fa venire meno l'esigenza di rispettare l'equilibrio finanziario ed economico come condizioni di sopravvivenza dell'azienda pubblica (Borgonovi, 2005: 29).

Dal punto di vista orizzontale, le aziende pubbliche sono inserite in un ambiente multistakeholder ed in un ampio numero di network di pubblico interesse, nei quali la singola azienda pubblica è chiamata ad assumere posizioni differenti<sup>8</sup> a seconda della rete nella quale è inserita.

Dal punto di vista verticale, le aziende pubbliche sono invece parte di un complesso sistema di differenti tipologie di aziende pubbliche, nel quale le condizioni di equilibrio complessivo dipendono dalle condizioni di equilibrio parziale di ogni singola azienda: in questo contesto, l'elevato grado di dipendenza finanziaria ed informativa da un livello all'altro obbliga spesso il management a "fare strategia in condizioni di incertezza"<sup>9</sup> (Zuffada, 2006).

### **1.3 Gli enti locali nel sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche**

Dopo aver esplicitato e definito i principali costrutti logici che caratterizzano il paradigma aziendale applicato alle amministrazioni pubbliche, occorre ora evidenziare le peculiarità degli enti locali (aziende composte pubbliche locali) nel più ampio sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche.

Nell'approccio economico-aziendale, il settore pubblico non va infatti visto come un insieme di istituti gerarchicamente ordinati, ma come un insieme di istituti in cui ciascuno, coerentemente con i principi dell'autonomia e della responsabilizzazione, deve ricercare un equilibrio e risponderne in quanto parte integrante di un equilibrio più complessivo del sistema ordinamento (Borgonovi, 1984).

---

<sup>8</sup> Longo (2005) in una monografia sui network di pubblico interesse evidenzia come le amministrazioni pubbliche possono assumere, a seconda della situazione, una posizione di capogruppo, pivotale o paritetica rispetto agli altri nodi del network.

<sup>9</sup> Si pensi ad esempio alla difficoltà per gli enti locali di quantificare l'impatto della legge finanziaria sull'entità delle risorse trasferite nel momento di approvazione di un importante documento come il bilancio di previsione annuale e pluriennale.

Come evidenziato anche nel titolo del presente capitolo, parlare di sistema delle aziende e delle amministrazioni pubbliche risulta peraltro fondamentale per dare atto della pluralità di forme e di fini istituzionali cui si caratterizzano le diverse aziende pubbliche all'interno di tale sistema.

In quest'ottica, al fine di meglio apprezzare il quadro entro cui si collocheranno le considerazioni e le analisi formulate successivamente, nel presente paragrafo vengono presentati alcuni dati strutturali ed alcune caratteristiche specifiche riferite al sistema delle amministrazioni pubbliche ed in particolare al contesto degli enti locali.

Il sistema delle amministrazioni pubbliche<sup>10</sup> e' un universo di 9.903 enti, dove lavorano tre milioni e mezzo di dipendenti circa (3.366.497), in gran parte concentrati nella scuola dove (considerando sia gli insegnanti, sia i dipendenti amministrativi) sono impiegati 1.137.619 dipendenti pubblici.

Gli altri comparti dove si concentra maggiormente il pubblico impiego sono la sanità (682.183), i corpi di polizia e le forze armate (445.615).

Il sistema delle autonomie locali (regioni a statuto ordinario, comuni, province, comunità montane) impiega invece circa mezzo milione di dipendenti (515.826).

**Tab. 1.A: "Il sistema di pubblico impiego: alcuni dati di sintesi" (Fonte: RGS 2004)**

<b>Il sistema di pubblico impiego in Italia, Francia e Germania</b>	<b>Italia</b>	<b>Francia</b>	<b>Germania</b>
Occupati nella PA	3.571.379	4.704.087	4.347.300
Occupati nella PA/Totale occupati	16%	20%	13%
Occupati nella PA/Popolazione residente	6%	8%	5%

La tabella 1.A mostra come i dati relativi agli occupati nel settore pubblico siano non particolarmente difforni da quelli di Francia e Germania.

<sup>10</sup> Fonte: Conto annuale dello Stato 2007 – Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - .

Similmente, anche il valore italiano della spesa pubblica sul PIL (48.3%) si presenta quasi perfettamente in linea con il valore medio per l'area euro (47.5%)<sup>11</sup>.

Venendo al contesto degli enti locali, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha recentemente condotto un censimento sul personale degli enti locali<sup>12</sup>, da cui si può trarre un'interessante visione d'insieme.

Il personale in servizio negli enti locali viene stimato pari a 419.573 unità<sup>13</sup>, in aumento del 2%, a fronte invece di una crescente diminuzione dei posti complessivi previsti nelle dotazioni organiche, che si attesterebbero ad un valore pari a 402.931. Per la prima volta è stata rilevata la quota percentuale della spesa per il personale in rapporto alle risorse previste nel Titolo I (spese correnti) delle spese di bilancio degli enti locali, la quale presenta mediamente un valore pari al 32%. E' inoltre interessante notare l'andamento dell'utilizzo di una serie di istituti contrattuali, raffrontandoli rispetto all'ultimo censimento (2004):

- le collaborazioni coordinate e continuative sono diminuite del 26%;
- l'utilizzo dei contratti a tempo determinato è cresciuto del 225%;
- l'utilizzo del lavoro interinale è invece aumentato del 108%.

Il numero dei dipendenti per categoria evidenzia un aumento delle professionalità inquadrare nelle categorie C e D, a conferma di una generale tendenza degli enti locali a dotarsi di personale maggiormente qualificato.

---

<sup>11</sup> Dati riportati in Borgonovi et al., 2009: 12. Fonte OCSE: 2005.

<sup>12</sup> La rilevazione, con dati aggiornati al 30 giugno 2007, dà conto dei dati relativi al 91,83% degli enti locali esistenti sul territorio nazionale (7.998 tra Province, Comuni, Comunità Montane e Unioni di Comuni su un totale di 8.709 enti locali). Sono stati esclusi dall'indagine tutti gli enti locali (n. 124) della provincia di Bolzano, il cui ordinamento relativo ai dipendenti degli enti locali è significativamente difforme rispetto all'ordinamento nazionale.

<sup>13</sup> Non sono considerati in questi dati i dirigenti di cui viene poi presentata una panoramica nella tabella 1.B.

**Tab. 1.B: “Il sistema di pubblico impiego: alcuni dati di sintesi” (Fonte: RGS 2004)**

Andamento dipendenti per categoria (valori espressi in numeri indice)	2000	2004	2007
A	100	69	54
B	100	95	97
C	100	102	108
D	100	131	140

Il 53% del personale degli enti locali è in possesso del diploma, mentre il personale laureato è pari al 16%; uomini e donne sono presenti sostanzialmente in uguale misura (M: 50,5%; F: 49,5%), sebbene sia da rimarcare come tra il personale dirigente gli uomini siano presenti per un valore del 72%. Cresce inoltre la costituzione dei nuclei di valutazione (+28%): nel 2007 un numero di 5.143 enti locali ha dichiarato di avervi provveduto, contro i 3.695 del 2004. Resta infine da segnalare come il numero di personale impiegato in attività di supporto agli organi di direzione politica sia aumentato del 64%.

Per ciò che invece riguarda i dirigenti degli enti locali, vengono presentati nella tabella 1.C una serie di dati prodotti dall'Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche (d'ora in poi OCAP) dell'Università Bocconi.

**Tab. 1.C: “L’identikit del dirigente pubblico degli enti territoriali”. (Fonte: Ocap 2007)**

<b>Caratteristiche dei dirigenti pubblici</b>	<b>Province</b>	<b>Comuni</b>
<b>Numero dirigenti</b>	1.782	5.638
<b>Carico dirigenziale (numero di dipendenti per dirigente)</b>	31	47
<b>Presenza femminile</b>	23%	27%
<b>Titolo di studio</b>	91,8% laurea 1,9% diplomi post-laurea	91,6% laurea 1,5% diplomi post-laurea
<b>Età media</b>	51,4 anni	50,7 anni
<b>Anzianità media di servizio</b>	17,7 anni	18 anni
<b>Tipologia contrattuale</b>	79,5% contratti a tempo indeterminato 14,6% contratti a tempo determinato	74,5% contratti a tempo indeterminato 16,6% contratti a tempo determinato
<b>Retribuzione media annua lorda</b>	80.592 euro	73.886 euro
<b>Percentuale retribuzione di risultato</b>	8,5%	7,4%

In sintesi, il quadro che emerge è quello di un dirigente pubblico con un elevato livello di scolarizzazione, per tre quarti uomo, con un alto carico dirigenziale, ed infine con una struttura retributiva collegata ai risultati ottenuti solo nella misura media del 8%.

Dopo aver presentato alcuni dati strutturali, sembra altresì opportuno precisare alcune caratteristiche che rendono peculiari gli enti locali rispetto agli altri comparti del sistema delle amministrazioni pubbliche.

Gli enti locali sono infatti tra le classi di aziende pubbliche in cui si esplicita più intensamente la dimensione aziendale, in quanto sono comparativamente presenti in misura maggiore le attività economiche di produzione ed erogazione di servizi pubblici.

Inoltre, gli enti locali possono essere ritenuti l'avanguardia nel comparto delle amministrazioni pubbliche rispetto al grado di interiorizzazione ed implementazione delle logiche aziendali avviato nella pubblica amministrazione dall'inizio degli anni novanta (*c.d. aziendalizzazione*).

Infine, addentrandoci verso quello che è l'oggetto di analisi del presente lavoro, gli enti locali sono stati negli ultimi decenni oggetto di riforme istituzionali che hanno significativamente modificato e ridefinito il ruolo della componente politica e manageriale<sup>14</sup>.

#### **1.4 L'oggetto di analisi: la relazione tra politica e management nell'institutional governance degli enti locali**

Il presente scritto ha per oggetto lo studio della relazione tra politica e management negli enti locali.

Essendo l'ambito della relazione tra politica e management particolarmente vasto ed osservabile sotto diversi punti di vista, viene qui introdotto come "definizione di lavoro" (*"working definition"*) il concetto di institutional governance, al fine di situare ulteriormente l'ambito di studio della relazione tra politica e management, che si colloca, come evidenziato nei paragrafi precedenti, nell'azienda composta pubblica locale (enti locali), ed in particolare nel processo di institutional governance.

Essa può essere definita come "l'insieme **a)** delle strutture organizzative, **b)** dei sistemi e degli strumenti istituzionali ed operativi, **c)** dei processi di policy

---

<sup>14</sup> Per una indicazione più puntuale di una serie di effetti di tali riforme istituzionali sulle amministrazioni pubbliche si veda ad esempio Del Vecchio, 2001, p. 56-57. Sull'evoluzione intervenuta negli anni novanta nel rapporto tra politica e management negli enti locali così si esprime Longo (1994: 112): "*Per Province e Comuni il livello istituzionale politico registra la chiara delimitazione dei propri compiti e una traslazione del baricentro di potere verso il Sindaco e la Giunta, ottenendo però il potere di nominare dirigenti di fiducia: vi è quindi una contrazione del ruolo diretto del livello istituzionale e una estensione del suo ruolo indiretto di indirizzo e controllo attraverso la scelta del management*".

making e gestionali attraverso cui manager e politici agiscono, si relazionano e compiono le scelte di governo e di gestione<sup>15</sup> che caratterizzano il funzionamento dell'azienda pubblica”.

L'utilità di tale concetto risiede nelle seguenti tre motivazioni, le prime due di natura normativa e la terza di natura pragmatica:

- evitare l'utilizzo di termini come corporate governance delle amministrazioni pubbliche che fanno riferimento ad altri contesti originari e danno l'impressione, attraverso l'utilizzo del complemento di specificazione, che da questi si possano derivare principi, criteri, regole per la gestione degli istituti pubblici, la cui elaborata sistematizzazione – sebbene ad opera di un altro filone di studi e di un altro corpus di riferimento come il diritto amministrativo – e' peraltro antecedente a quella delle imprese;
- trovare un concetto in inglese (e quindi potenzialmente esportabile) capace da un lato con il termine “institutional” di ereditare il fondamento teorico ed etico intrinseco alla categoria concettuale di istituto, e dall'altro lato di affiancarlo ad un altro termine, governance, che rappresenta lo stato di fatto delle modalità di funzionamento degli enti locali, in cui si e' compiuto il passaggio da una logica di government ad una di governance (Borgonovi, 2005: 35-37);
- infine, dal punto di vista pragmatico, il concetto di “institutional governance” consente di ricomprendere con un unico concetto il riferimento esplicito a due parti del modello di azienda prima presentato (l'assetto istituzionale e l'assetto organizzativo) entro cui nel presente lavoro viene inserito lo studio della relazione tra politica e management.

---

<sup>15</sup> Vengono individuate come scelte di governo quelle attinenti l'esercizio della funzione istituzionale e come scelte di gestione quelle attinenti l'esercizio della funzione manageriale e direzionale (Borgonovi, 2005: 205). Si precisa inoltre che il verbo compiono viene usato al plurale, perché si accoglie nel presente scritto il modello della complementarità, tale per cui i politici ed i manager contribuiscono insieme alla definizione delle principali scelte di governo e gestione che caratterizzano il funzionamento dell'azienda pubblica (Svara, 1985;1998;1999a;2001).

E' bene precisare, come sostenuto da Airoldi e Forestieri (1998: 27) con riferimento alla realtà delle imprese, che il concetto di assetto istituzionale deve ritenersi più vasto del concetto di corporate governance, e quindi nel nostro caso di institutional governance.

Pertanto, il concetto di institutional governance qui presentato non si propone di assorbire e condensare i concetti di assetto istituzionale ed assetto organizzativo, quanto piuttosto di evidenziare uno spazio concettuale che considera unitariamente sia taluni costrutti logici che caratterizzano il concetto di assetto istituzionale (ad esempio i meccanismi e gli strumenti operativi ed istituzionali che si propongono di tenere in equilibrio i soggetti, i loro contributi e le loro ricompense), sia alcuni costrutti logici che caratterizzano il concetto di assetto organizzativo (ad esempio il riferimento alle strutture organizzative).

Infine, essendo i prime due elementi costitutivi della definizione proposta qualificabili come elementi strutturali, il riferimento al terzo elemento costitutivo, ossia il processo di policy making e i processi gestionali, vuole cercare di ricomprendere anche la dimensione processuale insita nell'institutional governance degli enti locali.

Prima di proseguire nella trattazione con la presentazione del progetto di ricerca, si coglie l'occasione per evidenziare le ulteriori prospettive disciplinari considerate per arricchire il paradigma aziendale qui accolto, entro cui comunque le considerazioni qui svolte intendono trovare stabile riferimento concettuale.

Infatti, pur non essendo qualificabile come un'analisi interdisciplinare<sup>16</sup>, nel presente lavoro vengono accolte in ottica dinamica le conoscenze derivanti da studi che traggono radice da altri paradigmi disciplinari, tra cui la scienza

---

<sup>16</sup> L'analisi interdisciplinare si propone di sviluppare conoscenze sulla base dell'uso congiunto ed integrato di paradigmi concettuali di differenti discipline. Sull'importanza delle analisi interdisciplinari per l'economia aziendale così si sono espressi Masini e Zappa. *"Il discendere l'istituto dalle istituzioni della umanità, presenta la sua fondamentale proprietà sociale [...] La ricerca intorno ad un istituto e' necessariamente di tipo interdisciplinare"* (Masini, 1979: 10). *"I nostri problemi non potranno mai essere composti in un sistema di fatti puramente economici, noti per le loro passate manifestazioni; ma dovranno invece essere impostati e risolti in un nobile sistema di fatti sempre nuovi, ricercati sia nell'economia, sia nelle attività umane ad essa indissolubilmente avvinte"* (Zappa, 1962: 10).

politica, la scienza che studia l'analisi delle politiche pubbliche<sup>17</sup>, e la disciplina in nuce di "comparative local government" (Baldersheim & Wollmann, 2006).

## 1.5 Il progetto di ricerca

### Finalità, obiettivi e rilevanza

L'obiettivo del presente scritto e' quello di produrre un contributo ed avanzamento della letteratura esistente. In quest'ottica, tale scopo particolarmente ambizioso è stato declinato in alcuni specifici obiettivi qui sotto riportati. Per ogni obiettivo vi e' una nota a pie' di pagina che indica esplicitamente il richiamo alle parti del testo che hanno tentativamente cercato di soddisfare tali obiettivi:

**Ob. 1:** Proporre un framework teorico per studiare, interpretare e sintetizzare alcune caratteristiche della relazione tra politica e management negli enti locali<sup>18</sup>;

**Ob. 2:** Analizzare empiricamente alcuni aspetti dell'institutional governance degli enti locali tramite cui si estrinseca la relazione tra politica e management<sup>19</sup>;

**Ob. 3:** Formulare alcune ipotesi per ripensare alcuni aspetti della relazione tra politica e management al fine di renderla migliore in termini di funzionalità<sup>20</sup>;

**Ob. 4:** Offrire una sistematizzazione teorica complessiva dello stato e del futuro della relazione tra politica e management negli enti locali<sup>21</sup>.

Sono numerosi gli autori che hanno sottolineato la rilevanza del tema della relazione tra politica e management: secondo Pollitt & Bouckaert, il management pubblico non può essere adeguatamente compreso senza far

---

<sup>17</sup> "Public policy and public management are two overlapping fields, and they are both part of public administration" (Overman, 1984: 278).

<sup>18</sup> Cfr par. 1.4 definizione di institutional governance; tab. 4.C, proposta in chiave olistica di ricognizione degli attori per cui viene applicato lo spoils system negli enti locali; matrice sui modelli di applicazione dello spoils system negli enti locali (cfr. par. 4.5).

<sup>19</sup> Si fa riferimento alle tre ricerche empiriche condotte (cap. 3,4,5).

<sup>20</sup> Cfr. par. 7.2; 7.3.

<sup>21</sup> Cfr. par. 7.4.

riferimento alle relazioni cruciali che esistono tra management e politica (Pollitt, Bouckaert, 2002: 183). Svava (2008: 46) ha definito tale tema come il più scivoloso e sfidante negli studi di public administration. Sono oltretutto diversi gli approcci disciplinari che si sono interrogati sulla “combinazione ottimale tra politica e management all’interno della governance democratica delle amministrazioni pubbliche”.

Tuttavia, la riconosciuta rilevanza del tema non è stata spesso accompagnata da una adeguata proporzione di studi empirici dedicati. Infatti, secondo Mintzberg (1983) i manager pubblici temono di parlare della loro relazione con la componente politica e di dire che sono coinvolti in processi politici, i quali invece si situano secondo Baddeley e James (1987: 5) al cuore della funzione di management e secondo Bovaird e Loeffler (2009: 77) sono intrinseci ad un buon management pubblico.

Con riferimento allo schema elaborato da Svava (1985: 228) circa l’area di interrelazione tra politica e management, si può ben evidenziare, anche quantitativamente, quanto la ricerca dell’economia aziendale applicata al settore pubblico abbia trascurato questa relazione, tra l’altro in contraddizione con la sua natura originaria, che considera esplicitamente il ruolo dei politici tra i soggetti che compongono l’assetto istituzionale (Ruffini & Valotti, 1994: 51) ed i cittadini come componenti del soggetto economico dell’azienda pubblica (Airoldi, Brunetti, Coda, 1994: 96).

La validità logica dello schema dell’economia aziendale è dunque ancora particolarmente attuale e densa di spunti per la ricerca, la quale sembra oggi ulteriormente chiamata ad un aggiornato studio della relazione tra politica e management, ancor più in un momento in cui contemporaneamente stanno evolvendo sia il concetto di interesse pubblico - e dunque ciò che significa pubblica amministrazione<sup>22</sup> -, sia il ruolo, le caratteristiche e le competenze necessarie per l’esercizio della funzione di gestione cui sono chiamati i manager e della funzione di governo cui è chiamata la componente politica.

---

<sup>22</sup> A questo riguardo viene qui presentata una significativa frase contenuta in Stivers (2008: 56): *“Public administration is both public and administrative”*.

## **L'agenda di ricerca nella letteratura e posizionamento del nostro approccio di ricerca**

Dopo aver inquadrato il tema oggetto d'analisi, sembra opportuno ricondurlo sia rispetto all'agenda di ricerca nella letteratura, sia rispetto al suo posizionamento nella letteratura esistente.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è utile citare alcuni fatti che dimostrano l'attualità ed il rinnovato interesse sul tema:

- Public Administration Review ha ospitato nel numero 1 del volume 68 anno 2008 uno spazio sulla relazione tra politica e management con particolare riferimento all'eredità di Dwight Waldo;
- International Journal of Public Administration, ha presentato nel 2006 (v. 29, n. 12) uno special issue intitolato: "Politicians and Administrators in the Political Process";
- Nel 2003 la rivista "Governance" (vol. 16, n. 3) ha ospitato una special issue intitolata "Bureaucrats in turbulent times" in cui sono diversi i contributi che si sono specificatamente occupati del rapporto tra burocrati e politici;
- l'edizione 2006 dell'European Group of Public Administration (EGPA) ha avuto come tema principale il seguente: "Public Manager under pressure: between politics, professionalism and civil society";
- l'edizione 2010 dell'EGPA "Temporalities, Public Administrations & Public Policy" si propone, tra le altre cose, di analizzare le implicazioni e le relazioni tra "political time" e "administrative time";
- la conferenza per il 2010 dell'International Research Society for Public Management (IRSPM) ospita due panel, uno dal titolo "Politicians versus Managers: the long-standing Dilemma in Public Management Literature" e l'altro dal titolo "Political Lessons for Management".

Per ciò che concerne il posizionamento del nostro approccio rispetto alla letteratura esistente, esso si colloca nel filone di studi che accoglie la

concezione di complementarità tra politica e management elaborata da Svava (1985;1998;1999a;2001) e può quindi ritenersi posizionabile nell'approccio agli studi di public administration (public management) definito di "political management", del quale gli accademici della Kennedy School of Government dell'Università di Harvard sono tradizionalmente stati i principali fautori.

Premessa logica di questo approccio è l'assenza di dicotomia tra politica ed amministrazione. Come sostenuto da Bellè (2008: 8), in ottica positiva, il "political management" riconosce la sostanziale impossibilità di impedire un intervento attivo dei civil servant nella definizione delle politiche pubbliche; in ottica normativa, i fautori del "political management" auspicano che il perimetro di azione dei manager pubblici si estenda fino alla definizione degli obiettivi.

In questo senso, il political management rappresenta un approccio alternativo alla public administration classica: *"in contrast, our conception of 'public management' adds responsibility for goal setting and political management to the traditional responsibilities of public administration"* (Moore, 1983: 2-3)

### **Strategia e metodologia di ricerca**

Il presente paragrafo illustra analiticamente ogni passaggio logico che ha caratterizzato il disegno di ricerca. Si precisa che la scelta di condurre lo studio attraverso lo svolgimento di tre distinte ricerche empiriche differenti, qui ricondotte in un più ampio lavoro monografico sul tema oggetto di analisi, nasce dalla volontà di coniugare il formato dei percorsi di dottorato tipicamente in uso nelle migliori università internazionali<sup>23</sup>, con l'impostazione della tradizione accademica italiana che sottolinea l'importanza dei lavori monografici.

Nel box 1 sono sintetizzati i passaggi che hanno portato dalla domanda di ricerca all'elaborazione del framework concettuale, fino alla strategia di ricerca che si contraddistingue per le tre ricerche condotte su tre aspetti dei tre pilastri costitutivi della definizione di institutional governance, cuore logico del framework concettuale.

---

<sup>23</sup> Si fa riferimento, tra gli altri, all'esempio della Syracuse University, il cui dottorato in "public administration" è individuato come il migliore percorso formativo in questo ambito in tutti gli Stati Uniti.

### **Box 1.1: “Il disegno di ricerca”**

#### **Domanda di ricerca:**

“Quali sono le caratteristiche e le modalità attraverso cui manager e politici si relazionano nel processo di institutional governance dell’ente locale?”

#### **Framework concettuale:**

Relazione tra politici e manager nell’*institutional governance* dell’ente locale (cfr. definizione par. 1.4):

- strutture organizzative
- meccanismi e strumenti istituzionali ed operativi
- processi di policy making e gestionali

#### **Strategia di ricerca:**

Tre paper sulla relazione tra politica e management:

- **STRUTTURE ORGANIZZATIVE:** ruolo e caratteristiche del lavoro del direttore generale dei Comuni
- **MECCANISMI E STRUMENTI ISTITUZIONALI ED OPERATIVI:** l’esercizio dello spoils system nell’*institutional governance* dell’ente locale
- **PROCESSI DI POLICY MAKING E GESTIONALI:** ruolo ed interazioni tra politici e manager in alcuni processi di policy making e gestionali

Più analiticamente, nei tre quadri sinottici sotto riportati vengono sinteticamente riportate alcune caratteristiche delle tre ricerche condotte, nello specifico l’oggetto, le ipotesi di ricerca, la metodologia ed i metodi di ricerca.

Paper 1 – Cap. 3 –  
“Il direttore generale dei Comuni: una ricerca descrittiva”

Hp. di ricerca:

Il direttore generale dedica maggiore tempo al presidio delle dinamiche organizzative interne  
Non vi è una netta distinzione tra attività manageriali ed attività politiche  
Non vi è coerenza tra ruolo agito e ruolo dichiarato

Metodologia:

Ricerca quantitativa

Metodi di ricerca:

Survey sull'intera popolazione dei DG dei Comuni

Questionario strutturato inviato via mail o compilato attraverso interviste telefoniche

Paper 2 – Cap. 4 –  
“Il ruolo dello spoils system nella institutional governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto”

Hp. di ricerca:

Lo spoils system e' uno strumento per consentire una migliore integrazione organizzativa tra politica e management  
Lo spoils system e' uno strumento per i politici per poter nominare manager che possano contribuire al raggiungimento dei risultati gestionali e di policy coerenti con le opzioni programmatiche  
Lo spoils system riguarda maggiormente l'esterno dell'ente locale

Metodologia:

Ricerca qualitativa

Metodi di ricerca:

Studio multiplo di caso

Analisi documentale;  
Interviste dirette e/o telefoniche con questionario semi-strutturato

Paper 3 – Cap. 5 –  
“Ruoli ed interazioni tra politici e manager nella governance dell'ente locale: una ricerca qualitativa”

Hp. di ricerca:

Le innovazioni manageriali sono introdotte dai manager  
Il politico sottovaluta le scelte inerenti la creazione di aziende partecipate  
Il manager crea un'azienda partecipata per esigenze di ristrutturazione organizzativa  
Le pratiche partecipative sono promosse dai politici

Metodologia:

Ricerca qualitativa – Studio di tre casi singoli –

Metodi di ricerca:

Studio di tre casi singoli

Analisi documentale;  
Osservazioni non partecipanti;  
Interviste non strutturate con differenti attori (Sindaco, Assessori, Consiglieri, Manager, Direttore Generale, Consiglieri di amministrazione società partecipate, cittadini)

Come si può evincere dai quadri sinottici, esse sono state condotte attraverso l'utilizzo di metodologie di ricerca in parte differenti. A questo riguardo una precisazione è d'obbligo: la scelta di impostare tre differenti approcci metodologici non nasce da un eclettismo metodologico, quanto piuttosto dalla loro coerenza rispetto alle differenti domande ed ipotesi di ricerca, così come dalla consapevolezza che la complessità e la pluriparadigmaticità (Corbetta, 1999) del fenomeno qui studiato possono consentire a diversi metodi di ricerca di produrre differenti ed in parte complementari potenziali informativi, utili a

meglio indagare alcune caratteristiche della relazione tra politica e management negli enti locali. In tal senso, è tuttavia necessario evidenziare alcuni limiti, in quanto è chiaro che le tre ricerche empiriche analizzano solo tre limitati aspetti rispetto alle molteplici situazioni organizzative attraverso cui si esplicitano le differenti modalità di relazione tra politica e management (Borgonovi, 2002b: 367).

## **2. La relazione tra politica e management nell'institutional governance: un inquadramento**

*“Good government is where the best of politics and management combine to be greater than the sum of the parts” SOLACE Commission Report “Leadership United” (2005)*

*“It makes no sense to talk about the political process without taking the administration into account and vice versa. Politics and administration are two separate, analytical components, but they are to a very high extent integrated into the same political process [...] We are in need of a model which can describe the relationship as an integrated process with fluent borders” (Hansen & Ejersbo, 2002: 738)*

### **2.1 Premessa**

Questo capitolo presenta una analisi critica dei più importanti contributi della letteratura che hanno analizzato la relazione tra politica e management.

A questo riguardo, sono d'obbligo alcune precisazioni: essendo i contributi analizzati risalenti in taluni casi ad oltre trent'anni fa, essi usano spesso dei termini attualmente desueti (si pensi all'uso del termine *burocrate* ora generalmente sostituito con quello di *manager*). Inoltre, essendo tali lavori scritti in lingua inglese, si rendono altrettanto evidenti i limiti dell'uso di alcune parole, che - se tradotte letteralmente - esprimerebbero dei significati parzialmente diversi rispetto alle intenzioni degli autori.

Vengono quindi forniti alcuni chiarimenti semantici: la letteratura internazionale, nel parlare in senso astratto della relazione tra politica e management, usa riferirsi ad essa con il termine *“politics and administration”*, che qui è stato tradotto con la locuzione *relazione tra politica e management*; quando invece analizza il ruolo delle persone coinvolte in questa relazione, vengono generalmente usati i termini *“politicians and administrators”*, oppure *“politicians*

and bureaucrats”): in questo capitolo - considerato che e' parso stridente parlare di politici e manager per contributi molto lontani dai nostri giorni - ci si e' dunque riferiti a tale aspetto con la locuzione politici e dirigenti.

## **2.2 L'origine della disciplina di public administration: da Platone a Wilson?**

Come anticipato nell'introduzione, la relazione tra politica e management può essere definita negli studi di public administration come un tema ontologico. Infatti, l'autonomia della disciplina di public administration (così come distinta dalla scienza politica e dal diritto pubblico ed amministrativo) è scaturita proprio grazie alla compiuta sistematizzazione teorica della relazione tra politica e management. Ma prima di analizzare quella che nella letteratura e' la pietra angolare di questa sistematizzazione, ossia il contributo di Wilson<sup>24</sup> del 1887 intitolato “The Study of Administration” e pubblicato in Political Science Quarterly, e' opportuno effettuare un sintetico excursus storico volto ad illustrare le radici della disciplina di public administration.

Si può infatti ritenere che la disciplina di public administration abbia un'antesignana origine in pensatori come Platone, Aristotele e Machiavelli (Waldo, 1948). Infatti, già in Machiavelli nella Sua opera “Il Principe” è stata posta in luce l'esigenza di una sistematica metodologia da seguire per il governo della cosa pubblica, tale per cui fosse conveniente al Principe avere dei Consiglieri, che conoscendola, potessero dargli dei suggerimenti appropriati per il governo ed il mantenimento del potere.

Anche Hegel si e' occupato del ruolo dei dirigenti, sostenendo come essi non fossero dei meri esecutori tecnici, in quanto chiamati a portare nelle operazioni di governo una consapevolezza morale, al fine di esercitare in senso platonico un ruolo di guardiani rispetto alla tutela dell'interesse pubblico ed alla prevenzione di comportamenti di corruzione dei politici (Hegel, 1948: 189-190-193-291).

---

<sup>24</sup> Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) fu Professore e Presidente dell'Universita' di Princeton, Governatore dello Stato del New Jersey ed il 28esimo Presidente degli Stati Uniti d'America, in carica dal 1913 al 1921. Nel 1919 fu inoltre insignito del premio Nobel per la pace.

In generale, fino alla nascita in Europa degli Stati nazionali, pensatori e studiosi si sono interrogati molto su questo tema e su come dovessero funzionare e ed essere organizzati i poteri pubblici.

Escludendo le cattedre in “cameralismo” create nel XVIII secolo da Federico Guglielmo I di Prussia, fu comunque Lorenzo Von Stein – accademico del XIX secolo di Vienna – il primo a teorizzare l’ “esistenza autonoma” della disciplina di public administration, sostenendo che i concetti ed i paradigmi di riferimento della disciplina di public administration non dovessero più essere restrittivamente considerati come parte del diritto amministrativo.

Secondo Lorenzo Von Stein, la disciplina di public administration poteva essere ritenuta interdisciplinare ed integrativa, in quanto basata su concetti provenienti anche da discipline come la sociologia, scienza politica ed il diritto amministrativo. Inoltre, essa riguardava sia la teoria che la pratica e si fondava su una generazione di conoscenza basata su un metodo scientifico (De Sanctis, 1976).

Dopo Lorenzo Von Stein, il contributo più importante venne appunto da Woodrow Wilson nel 1887, momento da cui viene ufficialmente ricondotta la nascita della disciplina di public administration e che fa ritenere Wilson il padre fondatore della disciplina negli Stati Uniti, ma - vista la Sua maggiore influenza rispetto a Lorenzo Von Stein – si può sostenere nel mondo. A questo riguardo, e’ tuttavia curioso conoscere come in realtà fosse proprio Wilson a pensare che la disciplina di public administration fosse una scienza che si e’ sviluppata prima in Europa. Al proposito, e’ utile ricordare che in Europa la burocrazia precedette la democrazia, mentre negli Stati Uniti la democrazia precedette la burocrazia (Nelson, 1982: 774-775)

### **2.3 Wilson e la dicotomia**

L’articolo di Wilson prima citato fu la base fondativa degli studi di public administration, perché per la prima volta evidenziò un oggetto di studio teorico, quale quello delle attività amministrative insite nelle funzione di governo, sollevando l’esigenza che queste fossero svolte con la migliore efficienza

possibile e con il minor costo (p. 197), e facendo dunque emergere come si abbisognasse di un metodo scientifico volto a favorire in questo campo l'accumulo e l'insegnamento delle conoscenze maturate.

In particolare, tale articolo viene ritenuto la base fondativa perché ha saputo porre in luce come esistesse uno spazio concettualmente ed operativamente identificabile che fosse distinto da quello della politica e dal diritto amministrativo e pubblico.

Infatti, secondo Wilson *“l'amministrazione pubblica si colloca fuori dalla sfera della politica. L'amministrazione pubblica è la parte più ovvia della funzione di governo: è il governo in azione, la sua parte operativa e più visibile. Le domande dell'amministrazione non sono le domande della politica. Nonostante i politici definiscano i compiti per gli amministratori, non dovrebbero cercare di manipolarne le attività e gli uffici. Amministrazione pubblica significa applicazione dettagliata e sistematica delle leggi, ed ogni applicazione particolare della legge generale è un atto amministrativo. La pianificazione generale dell'azione governativa non è amministrativa; l'esecuzione dettagliata di tali piani è amministrativa”* (cfr. Mele, 2009: 80).

Oltre ad avere svolto una fondamentale funzione per dare corpus teorico alla scienza dell'amministrazione pubblica, la rilettura del pensiero di Wilson dimostra ancora una grande pregnanza ed attualità con riferimento ad almeno tre aspetti:

- la grande consonanza e continuità tra l'approccio di Wilson nel delineare lo spazio della disciplina di public administration tra quello del “constitutional law” e della “political science” e lo schema logico di Borgonovi (2005: 9) dell'economia aziendale applicata alle amministrazioni pubbliche, che riconosce compresenti nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche altri due sistemi in grado di rappresentarne due particolari ambiti di conoscenze e che differenziano l'amministrazione pubblica da quella privata, ossia le conoscenze relative al sistema istituzionale-giuridico e quelle relative al sistema politico.

In questa prospettiva, estremamente interessante e' inoltre l'apertura di Wilson nel secondo paragrafo dedicato alle caratteristiche della disciplina di public administration, dove sta scritto (p. 209) *"the field of administration is the field of business"*, probabilmente a dimostrazione della esatta collocazione degli studi di public administration nel panorama scientifico italiano;

- la relazione tra management e cittadini: questo e' probabilmente l'aspetto più innovativo della nostra interpretazione, in quanto non se ne trova traccia in letteratura. Wilson (1887: 217) scrive infatti dell'esigenza di avere dei dipendenti pubblici preparati ed autonomi dalla componente politica, capaci di agire con buon senso e vigore, nonché di essere "intimamente legati" al pensiero popolare attraverso le elezioni – che eleggono la componente politica con cui il personale del pubblico impiego e' chiamato ad interagire – ed attraverso *"constant public counsel"*, ossia attraverso una costante attenzione al contributo dei cittadini.

Molto spesso il pensiero di Wilson circa la modalità di organizzazione degli uffici viene accostato con quello della burocrazia weberiana. In quest'ottica, se certamente si può confermare la probabile naturale aderenza del pensiero di Wilson alla burocrazia come forma organizzativa volta a disciplinare i processi amministrativi e la relazione dei funzionari con la componente politica, il richiamo ad un management intimamente connesso al contributo che può venire dai cittadini, fa invece emergere una differenza tra Wilson e Weber, ossia come nell'idea di Wilson, pur all'interno di una modalità organizzativa burocratica, il pubblico impiego dovesse avere un comportamento rivolto al cittadino (e quindi non autoreferenziale) perché bisognoso per svolgere efficacemente le sue mansioni di un *"constant public counsel"*<sup>25</sup>;

---

<sup>25</sup> *"The ideal for us is a civil service cultured and self sufficient enough to act with sense and vigour, and yet so intimately connected with the popular thought, by means of elections and constant public counsel!" (Wilson, 1887: 217)*

- la relazione tra politica e management: questo è invece l'aspetto più trattato dalla letteratura. Infatti, ogni articolo che discute della relazione tra politica e management non può fare a meno di citare il lavoro di Wilson.

Le interpretazioni sono tuttavia differenti, in quanto per taluni il contributo di Wilson è l'emblema della concettualizzazione in senso dicotomico della relazione tra politica e management (Sayre, 1958), per altri invece questa è una lettura sbagliata e semplicistica, in quanto non vi è traccia dell'utilizzo della parola dicotomia (utilizzata come fondamento logico intorno a cui si è costruito il modello della relazione dicotomica tra politica e management) fino agli anni ventatré del secolo scorso, con apice della diffusione di tale concetto solo intorno agli anni sessanta del secolo scorso (Svara, 1998: 52).

## **2.4 Democrazia e burocrazia in Weber**

Nel pensiero di Weber (1922;1947) si può rinvenire lo studio della relazione tra politici e dirigenti attraverso i concetti di democrazia e burocrazia.

Infatti, la diffusione e l'avvento della democrazia di massa - che ha trasformato i sudditi in cittadini e sancito la loro uguaglianza di fronte alla legge - ha fatto nascere l'esigenza di un apparato amministrativo impersonale, in grado di garantire un trattamento ispirato dalla legge, uguale, oggettivo ed imparziale verso tutti i cittadini.

Da qui discendono gli elementi che hanno caratterizzato il modello burocratico di organizzazione sociale, che è stato fino alla fine degli anni ottanta del secolo scorso diffusamente recepito come tipico modello organizzativo delle amministrazioni pubbliche.

Le ragioni di tale diffusione possono essere individuate nelle seguenti due (Borgonovi, 2005: 208):

- la separazione della funzione di governo da quella di gestione ha come presupposto logico e politico non solo la strumentalità della seconda

rispetto alla prima, ma anche la sua neutralità, la quale è uno dei pilastri logici del modello burocratico;

- la costruzione di un moderno sistema di amministrazione pubblica si è sviluppata parallelamente al consolidamento del modello di “Stato di diritto”, nel quale prevale il principio di legalità, anche quest’ultimo elemento fondante del modello burocratico.

In estrema sintesi, il modello burocratico si caratterizza per i seguenti capisaldi: la divisione del lavoro è rigidamente determinata dalle norme e dalle leggi; la gerarchia degli uffici definisce gli ambiti di autorità ed i flussi di comunicazione tra gli stessi; le relazioni organizzative sono di tipo impersonale; le competenze necessarie per i funzionari sono legate alla minuziosa conoscenza della normativa e delle procedure, così come al possesso di un’elevata specializzazione sui singoli aspetti; la carica di funzionario ha durata vitalizia ed è caratterizzata da uno stipendio monetario fisso o che può aumentare in base al grado di anzianità.

Secondo Weber, per garantire un funzionamento ottimale dei sistemi sociali era dunque necessario eliminare gli elementi di soggettività nei comportamenti delle persone, in quanto essi potevano costituire una fonte di disturbo rispetto alla razionalità oggettiva garantita dalla legge (Borgonovi, 2005: 206).

Con riferimento alla relazione tra politici e dirigenti, nel pensiero di Weber il dirigente è subordinato al politico e la burocrazia è strumentale al potere politico, il quale utilizza un approccio gerarchico per relazionarsi con i dirigenti. Inoltre, vi è una certa distanza tra politici e dirigenti, che contribuisce all’indipendenza dei dirigenti ed all’autonomia della burocrazia come sistema organizzativo fondato sull’impersonalità, sulla formalità e sull’applicazione pedissequa e neutrale di regole codificate. In questo senso, il dirigente è rispondente alle regole più che al politico: in altri termini, si può affermare che la sua legittimazione è di tipo razionale e legale.

Secondo Mayntz (1978) la burocrazia può essere vista come una componente fondamentale dell’ampio processo di razionalizzazione che ha caratterizzato la

storia dell'Occidente. Tra i principali critici del modello burocratico si possono citare i lavori di Merton (1948), Gouldner (1954) e Crozier (1964).

## **2.5 Putnam tra “classical bureaucrat” e “political bureaucrat”**

Putnam in un contributo del 1975 ha proposto due categorie logiche per descrivere l'atteggiamento ed il comportamento dei dirigenti verso la componente politica.

Secondo questo autore, da una parte vi sarebbero i “classical bureaucrat”, ossia i dirigenti che hanno una concezione monistica dell'interesse pubblico e che ritengono che l'amministrazione può essere interpretata e condotta attraverso una competenza puramente tecnica ed attraverso criteri oggettivi di legalità. In questa prospettiva ogni questione amministrativa può essere risolta prescindendo da considerazioni socio-politiche. Il “classical bureaucrat” ha un atteggiamento ostile verso i politici ed in genere li ritiene dei dilettanti che interferiscono con l'efficienza e l'oggettività del funzionamento della struttura amministrativa; inoltre, il “classical bureaucrat” tende a descriversi come imparziale, oggettivo e “sopra la politica”.

La tipologia opposta è quella del “political bureaucrat”, che ha una concezione più pluralistica delle modalità di perseguire l'interesse pubblico ed è aperto al contributo ed all'ascolto dei politici, in quanto è consapevole della dimensione politica insita in alcune scelte amministrative. In quest'ottica, è pertanto disponibile a dialogare ed a trovare soluzioni intermedie con il politico, pur senza rinunciare al suo ruolo di tecnico capace di avere delle preferenze di policy. A differenza del “classical bureaucrat” che è orientato alle procedure ed alle regole, il “political bureaucrat” è piuttosto orientato ai programmi ed al problem solving.

Putnam ha precisato che le due tipologie sono da intendere come caricaturali, e da interpretare come un continuum, in quanto è più plausibile che, a seconda delle situazioni, convivano nei dirigenti le due tipologie e che una versione intermedia possa trovare maggiore aderenza alla realtà empirica.

Egli ha inoltre posto in luce una tendenza contraddittoria nell'atteggiamento dei dirigenti: l'ammissione di esercitare un importante ruolo politico nei processi di policy making (e quindi da "political bureaucrat"), ma contemporaneamente la preferibilità nel descriversi come "sopra la politica", imparziali ed oggettivi, preferendo quindi una descrizione teorica più vicina alle caratteristiche del "classical bureaucrat".

## **2.6 Le quattro immagini di Aberbach, Putnam e Rockman**

Lo studio di Aberbach, Putnam e Rockman (1981) viene considerato come la prima pietra miliare degli studi della relazione tra politica e management, poiché per la sua rilevanza può considerarsi la più importante ricerca empirica sul tema mai emersa prima.

Tale lavoro si basa su interviste effettuate a 873 "top civil servants", 516 parlamentari e 157 "bureaucratic high fliers"<sup>26</sup> in sette Nazioni (Italia, USA, UK, Francia, Germania, Svezia e Olanda). Le interviste furono effettuate prevalentemente tra il 1970 ed il 1974 ed hanno portato alla produzione di 17 articoli e di altri libri precedenti alla pubblicazione della monografia principale (cfr. p. 299-300).

Il cuore principale della loro ricerca e' l'analisi del ruolo di politici e dirigenti nel processo di policy making.

Il lavoro di Aberbach, Putnam e Rockman ha ricevuto grande attenzione nella letteratura, in particolare modo per le quattro immagini utilizzate per rappresentare la relazione tra politici e dirigenti.

A questo riguardo, è interessante precisare come Lee & Raadschelders in una recentissima rivisitazione (2008) abbiano posto in evidenza come sia dubbio se le quattro immagini debbano intendersi come outcome del progetto di ricerca o come punto di partenza della loro analisi.

Nello specifico, la prima immagine si basa su una semplificata relazione tra politici e dirigenti, caratterizzata dall'idea secondo cui i politici prendono

---

<sup>26</sup> Con il termine "bureaucratic high fliers" si intendono dei "funzionari ministeriali giovani e promettenti", identificati come tali dai "senior bureaucrats". Con questo ultimo termine si intendono invece i direttori generali dei Ministeri.

autonomamente le decisioni ed elaborano le policy, mentre i dirigenti le amministrano e le implementano.

Il rapporto tra politici e dirigenti è così fortemente gerarchico e subordinato, con i primi ad esercitare un ruolo di supremazia. Risultano evidenti i limiti di questa immagine su cui gli stessi autori si soffermano probabilmente unicamente per finalità illustrative e comunque in misura minore rispetto alle altre.

La seconda immagine denominata “Facts/Interests” assume, a differenza della prima, che sia i politici, sia i dirigenti, partecipino al processo di policy making, portando i primi interessi, valori, sensibilità politica ed i secondi fatti, conoscenza e competenza neutrale.

Tale immagine trae spunto dal lavoro del premio Nobel per l'economia Herbert Simon, che in “The administrative behaviour” (1957) ha evidenziato come il processo decisionale possa essere schematizzato con una logica di tipo consequenziale, considerando le decisioni come output che scaturiscono a seguito di determinate premesse. In questo senso, con riferimento al ruolo dei politici e dei dirigenti, si può parlare secondo Simon (pp. XXII; 57-58; 197) di due tipologie di premesse: descrittive-fattuali che caratterizzerebbero i dirigenti, valutative-preferenziali che caratterizzerebbero i politici.

L'immagine 2 assegna dunque ai politici il ruolo di articolare, bilanciare e mediare interessi divergenti, proponendo sintesi e visioni ed avendo cura di contemperare i conflitti sociali. Coerentemente con questa immagine, i dirigenti sarebbero invece detentori in ottica monistica della conoscenza delle modalità attraverso cui perseguire l'interesse pubblico. Tale immagine ha il merito di porre l'attenzione sul processo di policy making come possibilità – più o meno remota – di incontro/scontro tra razionalità amministrativa e razionalità politica.

I limiti vengono invece individuati nella professionalizzazione e nella crescita della scolarizzazione dei politici, che renderebbe semplicistico affermare che i dirigenti abbiano il monopolio delle conoscenze amministrative; contemporaneamente, sembra altresì semplicistico affermare che siano i politici gli unici a mediare e ad introdurre nel processo di policy making gli interessi di attori esterni.

Quest'ultima considerazione ci consente di introdurre la terza immagine, in cui i politici ed i dirigenti, oltre che a partecipare al processo di policy making, sono coinvolti in processi politici, intendendo con questi ultimi l'introduzione ed articolazione nel processo di policy making di interessi e valori. Infatti, non sarebbero solo i politici a portare nel processo di policy making interessi, ma anche i dirigenti eserciterebbero un ruolo di "broker", mediando attraverso le istanze di gruppi organizzati, definiti dagli autori come "department's clientele" (p. 10).

In questa immagine, durante il processo di policy making i politici cercano pubblicità, di intraprendere ed affrontare questioni innovative, e vanno con il loro comportamento ad energizzare la struttura amministrativa; i dirigenti preferiscono invece aggiustamenti incrementali e cercano di portare equilibrio nel processo di policy making.

I limiti di questa immagine possono essere individuati nei seguenti: gli interessi non organizzati non sono presi in considerazione; gli interessi introdotti dai dirigenti nel processo di policy making sono limitati al settore di pertinenza dei dirigenti ("theme centred"); i dirigenti porterebbero gli interessi di questi gruppi organizzati come dati, senza mediarli e modificarli rispetto al contesto esterno, questo perché sarebbero meno capaci e meno interessati a svolgere questo compito tipico dei politici.

Infine, nella quarta immagine i politici ed i dirigenti sono visti come ibridi, in quanto risulta spesso difficile fornire una chiara definizione del politico e del dirigente. A fondazione di questa immagine gli autori identificano i seguenti elementi: l'emergere di politici con una carriera precedente da "civil servant"; la creazione di posti di nomina politica; l'adesione a partiti politici di molti "senior civil servant". In questa immagine, il processo di policy making non sarebbe visto ne' come una dominazione dei politici, ne' come dominazione dei dirigenti, ma come dipendente da coalizioni differenti e variabili a seconda dei casi, le quali possono ricomprendere sia i politici, sia i dirigenti.

In un articolo successivo all'opera di Aberbach, Rockman e Putnam, due degli autori della stessa opera (Aberbach & Rockman, 1988: 10) scrivono che l'ibrido

dell'immagine IV e' una figura che può essere considerata come il prodotto (gli autori usano il termine matrimonio) tra competenze tecniche e prossimità al potere politico (*"a marriage between technical skill and proximity to political power"*).

Nella tabella 2.A viene evidenziato, a seconda dell'immagine di riferimento, il ruolo ricoperto da politici e dirigenti rispetto ad una serie di attività che caratterizzano il processo di policy making.

**Tab. 2.A: "Attività del processo di policy making e ruolo di politici e dirigenti"**

ATTIVITA'	IMMAGINE I	IMMAGINE II	IMMAGINE III	IMMAGINE IV
Articolare idee e valori	P	P	P	C
Contemperare gli interessi	P	P	C	C
Formulare le policy	P	C	C	C
Implementare le policy	D	D	D	D

LEGENDA: POLITICI = P; DIRIGENTI = D; RESPONSABILITA' CONDIVISA = C. Nostra rielaborazione da APR, 1981: 239.

In conclusione, secondo Aberbach, Putnam e Rockman (1981: 20-21) la prima e la seconda immagine sono più' appropriate per descrivere la relazione tra politici e funzionari dei livelli inferiori della struttura organizzativa, mentre la terza e la quarta per descrivere la relazione tra politici e dirigenti.

Dal punto di vista delle risultanze empiriche, il loro lavoro dimostra una certa adesione nei politici e dirigenti intervistati dal punto di vista teorico alla seconda immagine, sebbene dal punto di vista empirico l'immagine più' appropriata per descrivere il ruolo e lo stile di politici e dirigenti nel processo di policy making pare essere la numero tre (p. 241).

La risultanza che gli autori definiscono come più sorprendente è che nel processo di policy making i dirigenti sembrano esercitare un ruolo maggiore dei politici in termini di mediazione degli interessi esterni.

## 2.7 I cinque idealtipi di Peters

Peters (1987) ha elaborato cinque modelli per descrivere lungo un continuum le diverse possibili configurazioni della relazione tra politici e dirigenza:

1. “The formal model”: subordinazione gerarchica della dirigenza alla politica e separazione tra decisione dei politici ed esecuzione dei dirigenti. Questo modello viene definito da Peters caricaturale, tipico di dirigenti che si limiterebbero ad acconsentire sempre alle volontà dei politici (c.d. “Yes Minister”). Peters sottolinea inoltre come tale modello penetri spesso nelle convinzioni di alcuni politici, generando in loro smarrimento e frustrazione durante l’effettivo esercizio del potere esecutivo, in cui si rende invece evidente il ruolo decisivo dei dirigenti nel dare forma alle politiche pubbliche.
2. “Village life”: consociazione, intesa come separazione degli ruoli, ma forte coesione, obiettivi e logiche d’azione comuni. Questo modello si basa sull’idea, tipica delle teorie legate al concetto di “*elite*”, che politici e dirigenti abbiano interessi e punti di vista simili, tali per cui è quasi superfluo distinguere chi è politico da chi è dirigente: da qui la metafora della vita del villaggio con passaggi da un ruolo all’altro. Secondo questo modello, politici e dirigenti avrebbero inoltre una convenienza nel favorire un “buongoverno della cosa pubblica”, in quanto da esso ne potrebbe discendere positivamente la loro carriera, sia politica, sia dirigenziale. Si rende evidente il limite di questa considerazione e di quanto si attagli maggiormente al contesto americano ed ai dirigenti di nomina politica.
3. “The functional model”: consociazione funzionale, intesa come collaborazione limitata a settori specifici. Tale modello occupa concettualmente un sub-spazio del precedente. Secondo questo modello si creerebbe tra politici e dirigenti dello stesso settore di policy una sorta

di alleanza per avere la meglio nell’allocazione di fondi e altri tipi di risorse rispetto ai politici e dirigenti di altri settori.

4. “The adversarial model”: competizione, dove i dirigenti e i politici competono e sono avversari per le diverse competenze che hanno. Tale modello e’ l’inverso di quello del “village life”. La competizione e’ figurata ed avviene anche attraverso modi indiretti, come l’eventuale inerzia di un dirigente nel dare traduzione amministrativa alle idee di un politico distante ideologicamente, oppure attraverso il continuo richiamo da parte dei dirigenti a condizioni di non fattibilità per l’introduzione e/o l’implementazione di determinate politiche pubbliche.
5. “Governo dei burocrati”, dove i dirigenti dominano il processo decisionale e i politici tendono a svolgere una funzione solo di ratifica. Secondo questo modello, i politici non avrebbero le capacità e le competenze per svolgere un ruolo effettivo nei processi di policy making, per cui a fronte di un potere astratto, valoriale ed immaginario dei politici, sarebbero in realtà i dirigenti ad esercitare un ruolo decisivo nell’iniziare, dare forma e contenuto alle politiche pubbliche. L’aspetto che rende peculiare tale modello è che non sono i politici, ma i dirigenti ad esercitare l’iniziativa di policy.

La tabella 2.B presenta infine una sintesi delle caratteristiche dei cinque modelli di Peters con riferimento al contenuto ed allo stile dell’interazione tra politici e dirigenza ed alle modalità decisionali.

**Tab. 2.B: “I cinque modelli di Peters”**

<b>Caratteristiche dei modelli</b>	<b>Contenuto e/o stile dell’interazione</b>	<b>Modalità decisionale</b>
<b>Formal-Legal</b>	Autorita’	Comando
<b>Village Life</b>	Corporativismo	Negoziazione
<b>Functional Village Life</b>	Competenze	Negoziazione
<b>Adversarial</b>	Conflitto	Potere
<b>Administrative State</b>	Competenze	Abdicazione

## **2.8 Dalla dicotomia alla complementarità**

I paragrafi precedenti hanno sintetizzato i contributi degli autori che hanno avuto la maggiore influenza negli studi inerenti la relazione tra politica e management.

Tuttavia, tali lavori si sono prevalentemente focalizzati sulla relazione e sul ruolo di politici e dirigenti nel governo centrale. A questo riguardo, sebbene talune considerazioni siano evidentemente estendibili anche ad alcuni aspetti della relazione tra politica e management negli enti locali, il presente paragrafo propone una rassegna degli autori principali che hanno studiato la relazione tra politica e management con specifico riferimento agli enti locali.

In particolare, la review della letteratura si concentra su tre autori: Svava, Nalbandian e Baddeley.

Svava, professore presso l'Arizona State University di Phoenix (USA), è l'autore che ha indubbiamente prodotto il maggior numero di lavori pubblicati su questo tema. La ricerca di questo autore ruota prevalentemente intorno allo sviluppo del concetto di complementarità degli ruoli tra politica e management negli enti locali.

Il modello della complementarità (Svava, 1985;1998;1999a;2001;2006) si distingue da quello della dicotomia per il riconoscimento dell'interdipendenza e dell'intensa interazione tra politici e dirigenti, la quale presenta le caratteristiche della distinzione, ma al contempo della sovrapposizione e dell'incontro, dove politici e dirigenti contribuiscono insieme a definire le politiche pubbliche, ed a garantire lo svolgimento di processi democratici – area di azione a prevalenza dei politici - e gestionali – area di azione a prevalenza dei dirigenti -.

Gli studi empirici di Svava (ad es. 1985;1999b;2006) si basano principalmente su due modalità:

- l'analisi del grado di adesione di politici e dirigenti ad alcune affermazioni che caratterizzano la relazione tra politica e management negli enti locali in ottica complementare o dicotomica;

- l'analisi del grado di coinvolgimento di politici e dirigenti in alcune attività in cui sono state classificate le quattro fasi (mission, policy, administration, management) che caratterizzano il processo di governance pubblica (Svara, 1985: 227).

L'esito delle ricerche di Svara dimostra che i politici e i dirigenti intervengono – pur con intensità differenti – in tutte e quattro le fasi individuate. Tali risultanze sono coerenti con le premesse logiche che sono alla base del modello della complementarità.

Tra i meriti di questo autore vi è inoltre quello di avere ricondotto e collocato la relazione tra politica e management all'interno di quattro categorie logiche (*“mission”*, *“policy”*, *“administration”* e *“management”*) che ricomprendrebbero il processo di governance pubblica.

La fase denominata *“mission”* riguarda le scelte relative alla filosofia di fondo dell'organizzazione, ai valori che ne guidano l'azione, al posizionamento strategico ed al portafoglio di funzioni e servizi presidati dall'ente locale. La mission può essere esplicita o derivare indirettamente dagli effetti di scelte non esplicitate. Tale area afferisce in gran parte alle prerogative dei politici, sebbene venga riconosciuto come i dirigenti abbiano comunque un'influenza ed uno spazio anche in questa area.

Nel modello di Svara le aree dove si evidenzia il più alto livello di complementarità e di responsabilità condivisa tra politici e dirigenti sono quelle della *“policy”* e *“administration”*.

Nello specifico, la fase di *“policy”* riguarda le decisioni relative al budget, al livello di erogazione di servizi ed in generale il processo di policy making che caratterizza le politiche pubbliche locali.

La fase di *“administration”* si riferisce invece alla gestione dei processi amministrativi che sono implementati per raggiungere gli obiettivi delle politiche pubbliche, così come alla definizione delle procedure e dei regolamenti amministrativi che guidano il funzionamento dell'ente locale.

Infine, la fase di *“management”* viene descritta in forma residuale, ricomprendendo tutte le attività intraprese per supportare le funzioni di *“policy”* e di *“administration”*, includendo in particolare quelle relative alla gestione delle risorse umane. Tale area prevede la quasi totale sfera d’azione da parte dei dirigenti, sebbene simmetricamente alla fase di *“mission”* sia riconosciuto uno spazio di azione anche per la componente politica.

Il secondo autore della nostra analisi è John Nalbandian, professore presso l’Università del Kansas (USA).

Egli ha studiato (ad es. Nalbandian, 1991;1994;1999;2006) le caratteristiche della relazione tra politica e management focalizzandosi sul ruolo del city manager. Secondo questo autore lo studio del ruolo del city manager può consentire uno sguardo privilegiato di tale relazione, perché si trova in una posizione organizzativa al cuore di tale relazione.

Il city manager è infatti chiamato ad avere sensibilità politica, pur dovendo rimanere politicamente neutrale nel tradurre i valori politici in scelte gestionali politicamente sostenibili ed amministrativamente fattibili. In questo ruolo egli deve costruire ponti, creare intersezioni, agire come come facilitatore e costruttore di reti di interesse pubblico.

Nel descrivere le caratteristiche della relazione tra politica e management, Nalbandian (2006) ha evidenziato come per cercare di comprenderne il contenuto, occorra innanzitutto indagare come i politici ed i manager percepiscano il loro ruolo.

In quest’ottica, dalle ricerche di questo autore emergerebbe come i politici agiscano prevalentemente rispondendo alla domanda “cosa hai sentito dai cittadini”, mentre i manager rispondendo alla domanda “che conoscenze hai su questo aspetto”. Inoltre, i politici porterebbero in questa relazione passione, sogni, storie, ideali, valori, simboli, questioni legate al consenso ed al potere, mentre i manager informazioni, conoscenze, strumenti, obiettivi e misurazioni dei risultati ottenuti.

Un altro autore che ha studiato in modo approfondito la relazione tra politica e management negli enti locali è Simon Baddeley, professore presso l'Università di Birmingham (UK).

Egli ha descritto (ad es. Baddeley, 1998;2008) la relazione tra politica e management come un tango, in cui a seconda delle circostanze ciascuna delle due parti negozia la modalità della sovrapposizione che si rende necessaria per concorrere ai processi di governance pubblica.

Baddeley ha inoltre descritto le caratteristiche della relazione tra politica e management definendola un'area grigia, dove e' in atto una continua – spesso implicita ed informale – negoziazione dell'entità, dello stile e del contenuto dell'interrelazione tra politici e dirigenti, il cui l'esito dà forma alle politiche pubbliche.

Secondo questo autore, lo spazio della relazione tra politica e management sarebbe una zona ibrida, dove i valori e le idee progettuali della componente politica incontrano la razionalità manageriale, basata sui criteri di fattibilità tecnica, legale e finanziaria delle idee dei politici.

In questa prospettiva, il management pubblico non può essere efficace nel suo operato senza ottenere una legittimazione politica (che è distinta da quella di tipo partitico).

Per indagare le caratteristiche della relazione tra politica e management, Baddeley ha utilizzato tecniche di ricerca molto innovative, come la riproduzione di filmati in cui politici e manager interagiscono in contesti di vita reale.

Inoltre, similmente a Moore (2003), ha concentrato i suoi sforzi di ricerca anche nell'individuare una sistematizzazione teorica delle competenze di political-management necessarie ai manager pubblici.

Le competenze di tipo politico sono infatti ritenute tra le più elusive e difficili da acquisire per il successo e la sopravvivenza della vita organizzativa (Mintzberg, 1983), sebbene spesso non vengano considerate nei percorsi formativi rivolti ai dirigenti. Le cause di questa mancanza sarebbero secondo Baddeley da individuarsi:

- nel mito secondo cui le competenze di tipo politico siano o innate, oppure difficili da insegnare;
- nel timore che l'acquisizione di competenze politiche possa portarne ad un uso distorto, ossia volto a perseguire l'interesse particolare;
- nella convinzione che parlare di ciò che si riferisce al termine politica sia sconveniente dal punto di vista morale e dell'immagine di un dirigente;
- dal timore delle scienze manageriali di ammettere un "buco nero" della razionalità manageriale, essendo le competenze politiche spesso riferibili a questioni di tipo informale.

Il lavoro di Baddeley ha posto in evidenza l'importanza per i manager pubblici di due tipologie di competenze (*"reading and carrying"*): la prima (*"reading"*) sarebbe legata alle competenze di lettura dell'organizzazione, del contesto esterno e più in generale dell'ambiente politico, mentre la seconda (*"carrying"*) fa riferimento alle competenze legate alla capacità dei manager pubblici di saper interpretare differenti ruoli, maturando però una sorta di consapevolezza e di razionalità ex ante circa la natura e gli effetti derivanti dall'interpretazione di questo o quel ruolo.

Infine, uno dei concetti centrali per Baddeley è quello di sensitività politica: infatti, secondo questo autore, il management pubblico non deve essere politicizzato, bensì un management dalla spiccata sensitività politica.

### 3. Il direttore generale dei Comuni: una ricerca descrittiva

*“La figura del dirigente pubblico può essere considerata, in positivo e in negativo, il simbolo della stagione della aziendalizzazione della pubblica amministrazione” (Borgonovi, 2004a: 133)*

*“The city manager: professional helping hand or political hired hand?” (Stillman, 1977)*

#### 3.1 Introduzione

Direttore generale e/o segretario generale? Concorso pubblico o spoils system? Ed infine, quale livello dimensionale per la presenza dei direttori generali (d'ora in poi DG) negli enti locali?

Tutte queste domande animano il dibattito scientifico e l'opinione pubblica da ormai molto tempo e sono state oggetto, anche recentemente, di disposizioni normative piuttosto contraddittorie<sup>27</sup>.

Sono ormai passati oltre dieci anni dall'introduzione della figura del DG, sono numerose e variegata le esperienze di realtà in realtà, eppure la tentazione - che spesso affiora quando si tratta di amministrazioni pubbliche - di introdurre riforme gestionali attraverso le norme (Panozzo, 2000), oppure di disegnare top down e certificare ex ante modelli organizzativi di qualità, sembra ancora una volta emergere, in contraddizione peraltro con la riconosciuta natura di aziende delle amministrazioni pubbliche (Borgonovi, 2005), la quale, se veramente accettata, dovrebbe definitivamente realizzare i principi di autonomia e responsabilità.

Paiono quindi ancora particolarmente significative le parole dell'allora direttore dell'ufficio per l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni, scritte pochi anni fa nell'introduzione di una ricerca del Dipartimento della Funzione Pubblica (d'ora in poi DFP) (2003) sui dirigenti pubblici: *“mentre ci si accingeva a*

<sup>27</sup> Si fa riferimento alla bozza della “Carta delle autonomie locali” che prevede l'innalzamento della possibilità di nomina della figura del direttore generale per i Comuni di almeno 65.000 abitanti ed alla legge finanziaria 2010 che ha invece previsto l'abolizione di questa figura.

*riformare, e in seguito a ritoccare più volte la disciplina della dirigenza, per troppo tempo non ci si è preoccupati di conoscere davvero “chi fossero” i dirigenti pubblici” (p. 9) .*

In questa prospettiva, nella consapevolezza che - come scritto da Mintzberg (1971: 97) - il progresso delle scienze manageriali dipende innanzitutto da una piena comprensione del contenuto stesso del lavoro manageriale, l'obiettivo del presente capitolo è dunque quello di conoscere più approfonditamente chi sono e cosa fanno i DG dei Comuni, potendo tra l'altro contare su precedenti ricerche svolte su tale argomento (Formez, 2001; Panozzo, 2006; Forum PA, 2007; Sancino, 2008; Storlazzi, 2009).

### **3.2 Il direttore generale degli enti locali: origini e competenze**

La facoltà di nomina della figura del DG dei Comuni è stata formalmente introdotta dalla l.127/97 per i Sindaci dei Comuni che da soli o consorziandosi raggiungono almeno la soglia di 15.000 abitanti. Tuttavia, prima di evidenziare il contenuto di tale legge, è utile fornire un inquadramento sul contesto istituzionale, socio-economico, manageriale e politico che ha portato all'approvazione di tale disposizione.

Le prime esperienze di direzione generale risalgono infatti alla prima metà degli anni novanta, ossia precedentemente alla l. 127/97, ma successivamente ad un intenso dibattito, sviluppatosi per tutta la seconda metà degli anni '80 e culminato nella legge 142/90, caposaldo di una nuova distinzione di funzioni tra politica e management.

Tale legge, all'art.51, comma 2, sanciva infatti esplicitamente - e per la prima volta - la distinzione negli enti locali tra politica e gestione, precisando che *"spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge o lo statuto non riservino espressamente agli organi di governo dell'ente"*. Successivamente, tale principio è stato esteso dal d.lgs. 29/93 a tutte le pubbliche amministrazioni. L'originaria motivazione di tale cambiamento rispondeva dunque ad una concreta esigenza di razionalizzazione e di miglior funzionamento della

pubblica amministrazione, tanto è vero che fu ancora questa legge ad introdurre la possibilità di introduzione di dirigenti con contratto a termine non superiore al mandato del Sindaco.

Sono in seguito meglio esplicitate le motivazioni della scelta di datare quindi la vera origine della possibilità di introdurre il DG con la l. 142/90. Tornando alle ragioni che hanno favorito il giungere alla l. 127/97, esse, come sopra precisato, possono essere ricondotte ad un particolare contesto che è maturato nella prima decade degli anni novanta (Panozzo, 2006):

- sul piano istituzionale, varie riforme hanno fortemente modificato l'assetto di governo degli enti locali, come ad esempio l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia;
- sul piano manageriale, con l'affermarsi del paradigma del New Public Management si è iniziata a diffondere l'interpretazione del cittadino anche come "cliente" dei servizi pubblici, con le conseguenti attese in termini di qualità ed efficienza dei servizi;
- sul piano socio-economico, la globalizzazione dei mercati ha messo da subito in evidenza come si sarebbe presto giunti a forme di competizione tra i territori e città, sollecitando quindi l'esigenza di un governo efficiente degli stessi;
- sul piano politico, lo scandalo di tangentopoli ha fatto emergere una crisi di legittimità della politica e conseguentemente un fabbisogno di competenze gestionali per il "governo della cosa pubblica". Secondo Panozzo (2006: 1), *"l'invenzione del manager del locale prometteva quindi di favorire il superamento dello storico rapporto di subalternità tra attore politico e dirigenza amministrativa introducendo una professionalità che si poteva dire "nuova" in quanto portatrice dei valori e della cultura manageriale e capace di utilizzare tecniche e strumenti di governo mutuati dalla realtà dell'impresa"*.

Tutti questi fattori, insieme allo studio delle esperienze di altri Paesi, hanno quindi contribuito all'emanazione della l.127/97 ed alla diffusione nell'opinione pubblica della locuzione di city manager, spesso utilizzata come sinonimo di DG.

Tale legge ha determinato la possibilità che gli Enti locali optassero tra le tre seguenti alternative nella definizione dei vertici dell'amministrazione locale:

- la compresenza di entrambe le posizioni di DG (con funzione di guida e governo manageriale dell'amministrazione locale) e di segretario generale (con funzione di garante della legalità sugli atti dell'amministrazione locale). In questo caso si usa parlare di direttore generale puro;
- la delega formale al segretario generale della funzione di DG senza la creazione di un'ulteriore posizione di vertice all'interno della struttura organizzativa del Comune;
- la rinuncia ad usufruire della possibilità data dalla legge suddetta, attribuendo (senza una delega formale allo stesso) la funzione di direzione e guida dell'amministrazione al segretario generale o ad un'altra figura in organico <sup>28</sup>.

In particolare, la norma prevede che il DG sia nominato dal Sindaco (Presidente della Provincia), al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, previa deliberazione della Giunta in accordo con i criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi; la durata dell'incarico non può in ogni caso eccedere il mandato del Sindaco (Presidente della Provincia), essendo lo status del DG sostanzialmente equiparabile a quello di un dirigente a termine dell'ente.

---

<sup>28</sup> Secondo i dati di una ricerca di Forum PA (2007), nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti il 20,3% ha introdotto la figura del direttore generale a fianco di quella del segretario generale, il 37,2% ha esplicitamente delegato le funzioni di direzione generale al segretario generale esistente, mentre il 42,4% dei Comuni non ha modificato la propria struttura di vertice. Dalla ricerca emerge inoltre come la presenza del direttore generale come figura che si affianca a quella del segretario generale sia più diffusa nei Comuni maggiori, essendo questa figura prevista dal 49% dei Comuni con più di 100.000 abitanti.

Per quanto riguarda le competenze attribuite al DG, il legislatore sembra aver privilegiato la strada della flessibilità, definendo sinteticamente la sua funzione principale (1) *“nell’attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell’ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco”*, (2) nel sovrintendere *“alla gestione dell’ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza”*, (3) nel predisporre *“il piano dettagliato degli obiettivi, nonché la proposta di piano esecutivo di gestione”*.

### **3.3 Il direttore generale tra burocrati, politici e cittadini: analisi della letteratura**

Nonostante sia relativamente recente, la figura del DG è stata oggetto sia di un buon numero di ricerche, sia di diversi contributi teorici.

La prima ricerca condotta è quella del Formez (2001) che ha riguardato 36 DG dei Comuni di medie dimensioni. Tale ricerca ha rivelato una serie di risultati sui profili emergenti dei DG, così riassumibili:

- percorso di carriera: i DG provengono prevalentemente dal settore pubblico (78% pubblico, 19% privato, 3% altro);
- competenze assegnate: l’auto definizione delle funzioni svolte dai DG ha portato alla conferma di come essi svolgano un ruolo più ampio rispetto a quello assegnato dal mandato normativo. Nello specifico, la ricerca ha individuato cinque macroaree di riferimento che rappresentano la tipologia delle funzioni svolte: organizzative; gestionali e di coordinamento; programmazione; controllo e valutazione; gestione del personale;
- i DG tendono a privilegiare gli aspetti di pianificazione strategica ed operativa rispetto a quelli di controllo e valutazione (p. 23);
- rispetto alle modalità relazionali emergono dalla ricerca tre orientamenti: “DG staff del Sindaco”, ossia coloro che privilegiano la relazione con quest’ultimo; “DG registi delle risorse”, ossia coloro che svolgono un lavoro di cerniera tra Sindaco (decisore politico) e dirigenti del settore

finanziario e dirigenti del settore gestione del personale, in altri termini “i dirigenti detentori delle risorse”; “DG di frontiera”, ossia coloro che svolgono un lavoro di coordinamento tra Sindaco e tutti i dirigenti di settore o di line;

- i DG hanno un prevalente orientamento all’interno all’amministrazione;
- vi è difficoltà da parte dei Sindaci ad assegnare un mandato preciso al DG.

Come sopra anticipato, nel 2003 è stata inoltre pubblicata una ricerca del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) sulla dirigenza pubblica. Essa era rivolta ai dirigenti di ministeri, regioni e grandi comuni, quindi non esplicitamente ai DG dei comuni. Tuttavia, essa merita di essere citata in quanto ha elaborato una serie di tipologie che sono state utilizzate anche in ricerche successivamente rivolte specificatamente ai DG degli enti locali.

Con riferimento ai profili di carriera sono state individuate cinque tipologie: burocrate costante; burocrate flessibile; “in and outer”; libero professionista riconvertito; “high fliers” (cfr. par. 3.7). Su questo argomento, una ricerca di Forum PA (2007) ha fatto emergere come nel 22% dei casi i DG provengano dall’interno dell’ente locale presso cui ora svolgono questa funzione.

Con riferimento alla tipologia ed alle modalità relazionali, la ricerca del DFP – attraverso l’utilizzo della cluster analysis - ha elaborato tre tipologie: “tessitori di relazioni esterne”, ossia coloro che si distinguono per la frequenza dei contatti con rappresentanti di gruppi di interesse ed esponenti di altre amministrazioni; “politicizzati”, ossia coloro che si distinguono per la frequenza dei rapporti con le figure politiche; “isolati”, ossia coloro che privilegiano il lavoro individuale. La quota di tempo destinata dai DG al lavoro individuale è stata misurata dalla ricerca di Rebora et al. (2003) pari al 29%. Una ricerca dell’OCAP<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Si precisa che tale ricerca, cui ha partecipato lo scrivente, era rivolta non solo ai direttori generali, ma anche ai segretari generali ed ai segretari generali con delega di direttore generale. I valori riportati in questo scritto sono stati quindi (ri)calcolati facendo riferimento solo ai 32 direttori generali puri che hanno risposto alla ricerca e pertanto differiscono dai valori complessivi (che ricomprendono anche le altre due categorie) che sono stati pubblicati in Sancino (2008) riportato in bibliografia. Alla suddetta ricerca hanno inoltre partecipato Giovanni Fosti, Valeria Tozzi ed Alex Turrini.

(Osservatorio per il cambiamento dell'amministrazione pubblica) dell'Università Bocconi ha evidenziato come questo dato fosse similmente pari al 26%. La stessa ricerca ha trovato un valore medio del 14% del tempo dedicato dai DG al mantenimento di relazioni esterne tra quello dedicato ai vari soggetti con cui si relazionano ed infine una quota di DG qualificabile come politicizzati pari al 16%.

Infine, rispetto all'auto percezione del ruolo ed alla descrizione delle attività svolte dal dirigente pubblico, la ricerca del DFP ha elaborato quattro tipologie: *manager* che attua con efficienza le direttive che giungono dai politici; *funzionario* che applica in modo imparziale le leggi; *decisore* che contribuisce a elaborare e gestire azioni amministrative efficaci; *tecnico* che fornisce un contributo specialistico all'attività amministrativa.

Proprio queste ultime tipologie sono state utilizzate da una ricerca di Storlazzi (2008) che ha fatto emergere come il 42% dei DG si identifica nel ruolo precedentemente descritto di manager, il 50% nel ruolo di decisore, l'8% in quello di tecnico e nessuno in quello di funzionario.

Tale ricerca – a cui hanno partecipato 39 DG - ha dimostrato inoltre un maggiore coinvolgimento dei DG nei processi di pianificazione, organizzazione e controllo, sia rispetto ai segretari generali con delega da DG, sia rispetto ai segretari generali senza delega da DG.

Panozzo (2006) ha analizzato, attraverso delle interviste semi strutturate, il ruolo del DG come archetipo della trasformazione del rapporto tra dirigenza e politica. Tale ricerca ha evidenziato come:

- la separazione tra politica e management è in pratica impossibile, ma per i soggetti coinvolti è utile il riferimento ad una divisione del lavoro ideale. Inoltre, tanto più funziona il rapporto con il vertice politico tanto più è destinato a divenire mobile il confine tra politica e management;
- la divisione del lavoro tra politica e management è contingente, locale e dipende più dalle persone, piuttosto che dalle elencazioni di compiti;

- Il “bravo DG” è strabico, in quanto deve saper guardare, capire e influenzare la politica con un occhio ai meccanismi e le regole della gestione.

Una più recente ricerca di Sangiorgi (2009) si è infine posta l’obiettivo di definire il profilo professionale del DG. Tale ricerca rientra nel progetto dell’ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli enti locali) circa il processo di accreditamento dei DG, fondato sulla verifica dinamica (a tempo) da parte di un ente terzo dell’adeguatezza delle competenze maturate da coloro che vogliono ambire ad essere nominati DG dai Sindaci interessati ad attivare questo ruolo. L’oggetto della ricerca ha principalmente riguardato una mappatura delle caratteristiche personali (formazione, incarichi svolti, reclutamento) dei DG; l’individuazione degli ambiti di attività più importanti; le competenze trasversali necessarie per lo svolgimento di tale funzione.

I dati sulle caratteristiche personali verranno confrontati nella sezione del presente scritto dedicata ai risultati della ricerca. Riguardo alle attività ritenute più importanti, tra le quattro attività proposte nella ricerca, esse sono state individuate dai DG nell’ordine in: attività legate alla gestione di progetti; attività di valutazione; attività di organizzazione; attività di pianificazione.

Le competenze trasversali sono state sintetizzate nelle seguenti otto, riportate anche qui nell’ordine di importanza attribuita dagli stessi DG: attenzione agli obiettivi; autorevolezza; apertura all’innovazione e al cambiamento; conoscenza della propria organizzazione; gestione e sviluppo delle reti di relazioni; auto sviluppo tecnico/professionale; autocontrollo; attenzione alla qualità.

Prima di passare alla citazione dei contributi teorici prodotti sulla figura del DG, è utile riportare quella che può essere considerata la principale area di intersezione rinvenibile sia nei risultati delle ricerche condotte, sia nelle considerazioni riportate nei contributi teorici: la caratteristica qualificante e la competenza principale del DG pare essere quella di efficace relazione con la parte politica e di efficace coordinamento delle persone e dei processi organizzativi.

In generale, i pochi contributi teorici pubblicati sul tema hanno tutti cercato di sistematizzare teoricamente quella che è stata una tra le più importanti e discusse innovazioni organizzative introdotta negli ultimi decenni negli enti locali: in particolare, quelli di Rubini (1998) e Bertola (2006) si distinguono, oltre che per essere stati prodotti da persone che hanno ricoperto l'incarico di DG, per il loro carattere esplicitamente monografico sulla figura, le competenze ed il ruolo del DG con particolare riferimento alla sua funzione di innovazione nella gestione degli enti locali. Altri contributi hanno evidenziato, tra l'altro, come tale introduzione abbia contribuito a favorire la trasformazione del modello di institutional governance dell'ente locale (Anselmi, 1997; Borgonovi, 1999; Valotti, 2000), esplicitando le esigenze di una specifica ed unitaria responsabilità sulla gestione aziendale relativa all'efficiente ed efficace impiego di risorse per la produzione di risultati (Borgonovi, 1999: 5), ponendosi finalmente l'obiettivo di integrare la più tradizionale attenzione posta sul versante della legittimità degli atti amministrativi (Valotti, 2000: 182), così come di favorire il superamento della spesso diffusa "compartimentalizzazione" della struttura organizzativa degli enti locali (Viero e Fabbro, 1997: 468).

In altri termini, l'introduzione del DG ha rappresentato in modo evidente il risultato degli stimoli provenienti dal New Public Management, ed in estrema sintesi, si potrebbe affermare che la funzione del DG fosse inizialmente proprio quella di realizzare concretamente nell'ente locale azioni manageriali basate sui principi del New Public Management<sup>30</sup>.

Nonostante ciò, a dieci anni dall'introduzione formale della figura del DG, le traiettorie di sviluppo degli enti locali si contraddistinguono sempre di più per l'emergere di nuove esigenze e compiti, tra cui, quelli di governo delle interdipendenze, di rappresentanza verso l'esterno, di mediazione sociale, di gestione dei network di pubblico interesse, di ascolto e coinvolgimento degli stakeholder, di diffusione di capitale sociale e di una cultura della responsabilità

---

<sup>30</sup> Alcune azioni manageriali tipicamente ispirate dai principi del NPM sono ad esempio: l'aumento delle tariffe invece che delle tasse o dei tributi, indagini di customer satisfaction, l'aumento dei premi incentivanti per il personale dipendente, l'esternalizzazione di servizi, l'investimento di risorse finanziarie in fondi fruttiferi, misure per aumentare l'imprenditorialità dell'ente, corsi di formazione manageriale per dirigenti ecc.

sociale condivisa da tutti gli attori, ed infine di promozione non solo di servizi pubblici efficaci ed efficienti (condizione necessaria, ma non sufficiente), ma in generale di un elevato livello di qualità della vita (Bonaretti, 2005; Bovaird, *et al.*, 2003; Longo, 2005).

Alcune di queste tendenze hanno incoraggiato la diffusione dei paradigmi della Public Governance e del Network Management, aprendo una sorta di seconda fase delle riforme manageriali, che va oltre il New Public Management.

Risulta quindi chiaro che se la figura del DG è stata istituita in un momento in cui il paradigma di riferimento era quello del New Public Management, l'affermarsi di nuovi paradigmi impone a questa figura la capacità di sviluppare nuove competenze e nuovi ruoli, oltretutto in un periodo storico in cui anche la concezione di interesse pubblico sembra evolversi velocemente<sup>31</sup>, ed in cui la compresenza nel settore pubblico di logiche burocratiche, manageriali e di governance dei network di interesse pubblico rende questa funzione sempre più complessa.

### **3.4 Metodologia della ricerca**

La presente ricerca si pone l'obiettivo di studiare la figura del DG dei Comuni. Il disegno e la strategia di ricerca hanno individuato come destinatari della ricerca l'intera popolazione dei DG dei Comuni nel periodo di svolgimento della stessa (mag. 2009 – ott. nov. 2009).

Il numero limitato di soggetti componenti la popolazione<sup>32</sup> (140) ha reso infatti possibile la somministrazione del questionario a tutti i soggetti della popolazione, ipotizzando il raggiungimento di un ragionevole tasso di risposta.

La ricerca si è basata sul metodo del "survey" (Bailey, 1995), che consiste nella ricognizione di un determinato fenomeno tramite la raccolta dei dati in modo

---

<sup>31</sup> Z. Bauman (2003) in un saggio dal titolo "Modernità liquida" descrive il processo di cambiamento e di rapida evoluzione (liquefazione) di alcuni tratti caratteristici della nostra società, con degli effetti sulla provvisorietà e variabilità di ciò che comunemente si intende per interesse pubblico.

<sup>32</sup> Si precisa che l'attuale popolazione dei direttori generali in servizio nei Comuni è pari a 125 unità. La popolazione della ricerca è quindi più ampia, in quanto nel periodo di svolgimento della ricerca alcuni DG sono stati confermati a seguito della tornata elettorale, altri DG sono stati introdotti ex novo ed altri ancora non sono stati confermati dai nuovi Sindaci eletti.

strutturato. Il tasso di risposta è pari al 56%: si sottolinea che con i 78 rispondenti tale ricerca diventa quella che ha coinvolto il maggior numero di DG in servizio tra quelle finora condotte.

A questo proposito, le tabelle sotto riportate evidenziano il confronto tra la distribuzione della popolazione del totale dei Comuni che possono introdurre la figura del DG, tra la popolazione dei DG della ricerca e tra il campione dei rispondenti, scomponendo queste tre categorie in base all'area geografica, alla classe dimensionale ed all'orientamento politico.

**Tab. 3.A: “Analisi e confronto del campione dei rispondenti in base all’area geografica”**

<b>Area geografica/ Numerosità</b>	Valori numero assoluto Comuni sopra i 15.000 abitanti	Valori percentual i Comuni sopra i 15.000 abitanti	Popolazione DG ricerca - Valori assoluti -	Popolazione DG ricerca - Valori percentuali -	Campione rispondenti - Valori assoluti -	Campione rispondenti - Valori percentuali -
Nord-Ovest	166	23%	26	19%	15	19%
Nord-Est	133	18%	32	23%	22	28%
Centro	145	20%	36	26%	23	29%
Sud e Isole	285	39%	46	33%	18	23%
Totale	729	100%	140	100%	78	100%

Come si può evincere dalla tabella 3.A, la popolazione dei DG evidenzia una relativa maggiore presenza nei Comuni del Nord-Est e del Centro Italia. Il campione dei rispondenti evidenzia una composizione sostanzialmente rappresentativa della popolazione, con una percentuale di risposta superiore alla media nei Comuni del Nord-Est e del Centro, mentre inferiore alla media nei Comuni del Sud.

**Tab. 3.B: “Analisi e confronto del campione dei rispondenti in base alla dimensione dei Comuni”**

<b>Classi per abitanti dei Comuni</b>	<b>Valori numero assoluto</b>	<b>Valori percentuali</b>	<b>Popolazione DG ricerca - Valori assoluti -</b>	<b>Popolazione DG ricerca - Valori percentuali -</b>	<b>Campione rispondenti - Valori assoluti -</b>	<b>Campione rispondenti - Valori percentuali -</b>
15.000 - 65.000	639	88%	94	67%	52	67%
65.001 - 100.000	45	6%	19	14%	12	15%
Oltre 100.000	45	6%	27	19%	14	18%
<b>Totale</b>	<b>729</b>	<b>100%</b>	<b>140</b>	<b>100%</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

La tabella 3.B fa emergere come la popolazione dei DG sia presente in misura superiore alla media al crescere della dimensione dei Comuni. Il campione dei rispondenti è in questo caso totalmente rappresentativo della popolazione.

**Tab. 3.C: “Analisi e confronto del campione dei rispondenti in base all’orientamento politico dei Comuni”**

<b>Orientamento politico dei Comuni oggetto della ricerca</b>	<b>Popolazione DG ricerca - Valori assoluti -</b>	<b>Popolazione DG ricerca - Valori percentuali -</b>	<b>Campione rispondenti - Valori assoluti -</b>	<b>Campione rispondenti - Valori percentuali -</b>
Amm.ni di centro-dx	48	34%	21	27%
Amm.ni di centro-sx	88	63%	55	71%
Altro (Liste civiche o Comuni commissariati)	4	3%	2	3%
<b>Totale</b>	<b>140</b>	<b>100%</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

La tabella 3.C riporta la popolazione dei DG della ricerca in base all’orientamento politico delle amministrazioni che hanno introdotto questa figura. Come si può evincere, i DG sono stati introdotti sia da amministrazioni di centro-sx, sia di centro-dx, sebbene con una maggiore intensità di frequenza dalle prime. Il campione dei rispondenti, anche in questo caso, poco si discosta dalle caratteristiche di composizione della popolazione.

Lo strumento di indagine utilizzato dalla ricerca è il questionario di tipo strutturato: tale scelta, è derivata dalle esigenze di codifica e comparabilità dei dati.

Il questionario è stato costruito sulla base di ricerche precedenti e di un quadro teorico di riferimento che ha individuato una serie di dimensioni rilevanti da indagare, declinate specificamente attraverso distinte sezioni ed apposite domande.

Le sezioni in cui è stato suddiviso il questionario sono sette: caratteristiche dell'ente; caratteristiche personali del DG; percorso di carriera; caratteristiche del lavoro (modalità relazionali e contenuto di lavoro); ruolo del DG; relazione con la componente politica; prospettive evolutive.

Esso è stato somministrato via mail con una breve presentazione della ricerca da parte del Presidente dell'Associazione Nazionale dei Direttori Generali al fine di accreditare la ricerca. La verifica della ricezione del questionario è stata effettuata telefonicamente. Si precisa che è stato effettuato un pre-test del questionario attraverso tre interviste dirette con alcuni DG.

Complessivamente, sono stati ottenuti 78 questionari, 4 attraverso un'intervista diretta, 7 attraverso un'intervista telefonica, e 67, dopo in media 3 "recall telefonici", attraverso l'auto compilazione e la restituzione via mail.

Come si evince dal titolo dell'articolo, la presente ricerca è di tipo descrittivo. Essa si basa sulla presentazione di statistiche di tipo descrittivo, che attraverso dati quantitativi si propongono di delineare il comportamento dei direttori generali dei Comuni rispetto alle dimensioni di studio.

Tale capitolo rappresenta la prima fase di un lavoro di ricerca, che si propone in futuro di colmare alcuni limiti del presente scritto, andando ad esempio a testare l'esistenza di eventuali correlazioni tra le differenti dimensioni oggetto dello studio attraverso l'utilizzo di analisi statistiche inferenziali.

### 3.5 I risultati della ricerca

#### Caratteristiche personali

La ricostruzione del profilo del DG mostra come gli uomini siano l'87% e le donne il 13%. Tale dato è leggermente superiore sia a quello rilevato nella ricerca di Forum PA (2007) dove le donne sono pari al 11%, sia a quello nella ricerca di Sangiorgi (2009) dove invece si attestano al 12%.

L'età media è pari a 54 anni. La tipologia della laurea fa affiorare come tre DG su quattro siano laureati in Economia, Giurisprudenza o Scienze politiche, le tre lauree richieste per l'accesso alla carriera anche da segretario generale. A differenza della ricerca di Sangiorgi (2009), nel campione di rispondenti vi è una più elevata prevalenza di laureati in economia (29% contro 23%) e in giurisprudenza (25% contro 20%) ed una minore presenza dei laureati in scienze politiche (22% contro 27%). Letta in un'altra prospettiva, appare altrettanto significativo che un DG su quattro abbia una formazione che non gli avrebbe consentito di accedere alla massima posizione di vertice amministrativo negli enti locali qualora non fosse stata introdotta questa figura, a conferma comunque della trasversalità delle competenze richieste per l'esercizio della funzione di direzione generale.

**Tab. 3.D: "Percorso formativo dei DG"**

TIPOLOGIA DELLA LAUREA	
Economia	29%
Giurisprudenza	25%
Scienze Politiche	22%
Ingegneria e/a Architettura	10%
Altra lauree ambito scienze sociali	8%
Solo diploma	6%
Totale	100
N	

Il 67% dei DG ha avuto esperienze di lavoro nel settore privato: tale dato evidenzia come il profilo del burocrate costante descritto nel paragrafo 3.3 sia particolarmente distante nel caso dei DG, che mostrano piuttosto un profilo delle esperienze professionali maturate particolarmente dinamico. Infatti, il 54% dei DG ha avuto inoltre esperienze politiche di vario tipo a livello locale, ma soltanto il 18% dei DG ha avuto esperienze politiche nella città dove attualmente lavora.

La composizione della retribuzione dei DG è caratterizzata da una retribuzione fissa media pari a 104.000€ e di risultato pari mediamente a 16.000€. Si precisa che tutte e due i valori sono lordi. Tali valori risentono inoltre di un'elevata varianza: considerando la retribuzione fissa, si passa infatti dal valore minimo di 40.000€ al valore massimo di 249.000€. Anche la retribuzione di risultato varia da casi in cui non è prevista, a situazioni in cui è pari al 40% della retribuzione complessiva. Quest'ultimo aspetto, proprio per la sua attualità rispetto ai temi dell'incentivazione del personale e della valutazione dei risultati, merita quindi un'ulteriore approfondimento. A questo proposito sono state ricostruite quattro classi: DG che non hanno una retribuzione di risultato (18%); DG che hanno una retribuzione di risultato inferiore o pari al 15% della retribuzione complessiva (34%); DG con una retribuzione di risultato tra il 16% ed il 25% della retribuzione complessiva (36%); DG con una retribuzione di risultato oltre il 25% della retribuzione complessiva (12%).

Ipotizzando il 15% come discriminante tra maggiore o minore propensione ad una logica di management by performance, abbiamo quindi una fotografia spaccata in due, sebbene con in media comunque un maggiore orientamento dei DG rispetto ai dirigenti degli enti locali a legare la propria retribuzione ai risultati ottenuti, la cui retribuzione di risultato media è stato precedentemente ricordato essere pari al 8% .

## Percorso di carriera

**Tab. 3.E: “Tipologia dell’impiego precedente all’assunzione dell’incarico da DG”**

IMPIEGO PRECEDENTE L'INCARICO DA DG	
Dirigente altro ente settore pubblico	12%
Dirigente all'interno dello stesso ente locale	31%
Incarichi dirigenziali nelle aziende partecipate dello stesso ente locale	6%
Dirigente altro ente locale	17%
Direttore generale in un altro ente locale	14%
Privato	21%
Totale	100%
N	78

L’impiego precedente l’incarico da DG evidenzia alcuni dati significativi: un DG su cinque circa proviene direttamente dal settore privato; il 67% dei DG proviene da un ente locale, ed in particolare il 31% dallo stesso ente locale in cui ora svolge la funzione da DG, dato superiore al 26% rilevato dalla ricerca di Forum PA del 2007. Tale aspetto sembrerebbe far emergere la crescente tendenza da parte dei Sindaci ad utilizzare l’attribuzione dell’incarico di DG per promuovere il personale interno.

Interessante è inoltre il dato relativo al 14% dei DG che svolgevano tale incarico in un altro ente locale, che potrebbe essere interpretato come l’iniziale avvio di una certa mobilità dei DG, sebbene tale risultanza necessiti di ulteriori ricerche. Ciò che sembra certo è che dai dati si delinea una sorta di specificità del management pubblico locale, che privilegierebbe la scelta del DG tra coloro che hanno avuto esperienze professionali negli enti locali rispetto all’appartenenza generica al management pubblico, se vero è che, escludendo il dato relativo al 67% dei DG che provengono da un ente locale, i DG che provengono direttamente dal settore privato (21%) sono più numerosi dei DG che provengono da altri comparti del settore pubblico (12%).

A questo proposito, tale risultanza può essere interpretata sia come la risposta all’esigenza di esperienze e conoscenze specifiche, sia come una certa

resistenza all'innovazione da parte dei Sindaci nel scegliere DG con impieghi precedenti differenti da quelli negli enti locali.

Infine, il dato rilevato sull'anzianità di servizio nella pubblica amministrazione riporta un valore medio pari a 24 anni.

### **Caratteristiche del lavoro**

L'analisi delle caratteristiche del lavoro ha preso in considerazione le seguenti dimensioni di analisi: il tempo dedicato ad una serie di attività giornaliere che evidenziano alcune caratteristiche del lavoro del DG; il tempo dedicato a diversi soggetti (*modalità relazionali*); il tempo ripartito tra l'esercizio di una serie di funzioni aziendali.

**Tab. 3.F: "Tempo ripartito dai DG tra le seguenti attività"**

Telefonate	11%
Riunioni/incontri programmati	35%
Riunioni/incontri non programmati	21%
Lettura e risposta alle mail	10%
Lavoro da solo in ufficio	23%
Totale	100%
N	78

Nella tabella 3.F il dato sul lavoro da solo in ufficio pari al 23% fa emergere come il lavoro del DG abbia una elevata componente relazionale. Altrettanto significativo è il valore pari a circa un quinto delle riunioni/incontri non programmati, a conferma di come il lavoro del DG sia spesso frammentato e legato al presidio di attività e compiti che spesso è difficile pianificare razionalmente, poiché emergono in modo improvviso e contingente a seconda dei contesti organizzativi, dei tempi amministrativi e delle persone.

A questo proposito, si consideri che uno studio qualitativo con utilizzo di tecniche etnografiche condotto da Dargie (1998: 166) e rivolto a 4 "Chief Executives" di enti locali e di aziende sanitarie locali ha trovato un loro coinvolgimento giornaliero in circa 28 attività diverse, delle quali il 55% di durata

inferiore ai dieci minuti, con un risultato complessivo di 23 minuti di durata media per ciascuna attività svolta.

Le caratteristiche di brevità, varietà e frammentazione definiti da Mintzberg (1973) come aspetti salienti del lavoro manageriale paiono quindi ancora il punto di riferimento più saldo per comprendere pienamente in cosa esso consista. Complessivamente, i risultati riportati nella tabella 3.F confermano pienamente quelli rinvenuti in una precedente ricerca<sup>33</sup> condotta dall'OCAP quattro anni fa.

Diversi appaiono invece i risultati riportati nella tabella 3.G.

**Tab. 3.G: “Tempo ripartito dai DG tra gli incontri con i seguenti soggetti”**

Sindaco e Giunta	19%
Consiglieri comunali	6%
Dirigenti	34%
Dipendenti	16%
Personale delle aziende partecipate e di altri enti pubblici	7%
Cittadini e stakeholder locali	10%
Incontri sindacali	8%
Totale	100%
N	78

Infatti, se oggi il tempo dedicato agli incontri con la componente politica è pari al 25% (19% Sindaco + Giunta + 6% Consiglieri comunali) nella ricerca OCAP esso era pari al 36%. Considerato che la presente ricerca aveva più alternative di risposta alla stessa domanda, i dati – anche per il diverso tasso di risposta - non sono perfettamente comparabili, ma consentono tuttavia di evidenziare un trend riportato nella tabella 3.H.

<sup>33</sup> Si fa riferimento alla ricerca descritta nella nota 29.

**Tab. 3.H: “Confronto longitudinale del tempo ripartito dai DG tra gli incontri con i seguenti soggetti”**

<b>TEMPO RIPARTITO TRA GLI INCONTRI CON I SEGUENTI SOGGETTI</b>	<b>RICERCA 2005-'06</b>	<b>RICERCA 2009</b>
Attori della componente politica	36%	25%
Dirigenti + Dipendenti	42%	51%
N	32	78

I DG sembrerebbero diminuire il tempo dedicato alla componente politica ed aumentare quello dedicato a dirigenti e dipendenti (dal 42% al 51%). Ovviamente, tale dato necessita di ulteriori evidenze empiriche e può essere interpretato in modo differente.

Poiché particolarmente significativo, pare però utile riportare il contenuto di un contributo di Banovetz<sup>34</sup> (1994: 321) sulle prospettive evolutive del city management, il quale afferma che in futuro i city manager “rigetteranno” un rapporto proattivo con la componente politica, orientandosi a svolgere maggiormente quei compiti amministrativi, dove la conflittualità è più bassa ed è più semplice guadagnare il supporto della componente politica. In questo modo, il city manager assumerebbe un nuovo ruolo, di sintesi tra quello prevalentemente amministrativo che ricoprivano i city manager nelle prime esperienze e le nuove esigenze di policy e ristrutturazione manageriale (Banovetz, 1994: 321).

La presente ricerca conferma invece pienamente le risultanze della ricerca OCAP (e di altre ricerche, ad es. Rebora et. al., 2003) per ciò che concerne il prevalente orientamento interno dei DG nelle dinamiche relazionali.

Su questo aspetto, anche qui particolarmente significativa sembra l'interpretazione data da Rebora (2003: 11), secondo cui la prevalenza della proiezione interna nel lavoro del DG potrebbe essere ricollegata alla presenza negli enti locali di figure politiche già di per sé deputate ad interpretare il dialogo con l'ambiente esterno, nonché alla volontà dei DG di accreditarsi come tecnici,

<sup>34</sup> Tale ipotesi evolutiva è riferita al contesto del council-manager degli Stati Uniti (vedi poi par. 6.6), ma pare densa di spunti anche per il contesto italiano.

al fine di evitare di mettere in risalto valenze di forte attenzione al contesto esterno, potenzialmente fraintendibili come maggiormente politiche *strictu sensu*.

**Tab. 3.I: “Tempo ripartito dai DG in attività inerenti le seguenti funzioni aziendali”**

Organizzazione e gestione delle risorse umane	20%
Strategia	14%
Programmazione	18%
Controllo	14%
Contabilità	8%
Finanza	8%
Comunicazione	9%
Formazione ed aggiornamento professionale	8%
N	78

La tabella 3.I mostra il tempo ripartito dai DG rispetto allo svolgimento di una serie attività riconducibili ad alcune funzioni aziendali. Le quattro funzioni che vedono un maggiore coinvolgimento dei DG sono nell'ordine l'organizzazione, la programmazione, la strategia ed il controllo. Tale risultanza, che in sostanza conferma quella del Formez (2001), appare di grande utilità ai fini della progettazione dei percorsi formativi, sia nella sua capacità di evidenziare come le quattro funzioni prima citate riescano a spiegare una quota significativa delle competenze necessarie per lo svolgimento del lavoro del DG, sia per porre l'attenzione su funzioni come quella della contabilità, della finanza e della comunicazione, verso cui potenzialmente concentrare un adeguamento dei percorsi formativi.

### **Ruolo**

L'analisi del ruolo del DG si è basata sullo studio di quattro tipologie. Esse sono state elaborate avendo come riferimento i lavori di Mouritzen & Svava (2002), Svava (1985), Newell & Ammons (1987). In particolare, si è assunta l'ipotesi che

il lavoro del DG sia costituito dall'esercizio di attività riconducibili allo svolgimento di quattro ruoli: un ruolo di consulenza agli amministratori ed ai dirigenti (advisor); un ruolo inerente l'elaborazione di proposte di policy per Sindaco ed Assessori e di proposte gestionali per i dirigenti (policy); un ruolo legato alle attività di coordinamento dei dirigenti, di direzione dei processi gestionali e pianificazione operativa (management); un ruolo di governance locale, caratterizzato dall'identificazione e dal coinvolgimento degli stakeholder esterni, di pianificazione strategica e di comunicazione istituzionale (governance). Nello specifico, i tre ruoli di advisor, policy e management sono stati ricavati dai lavori citati, a cui, in coerenza con l'evoluzione dei paradigmi teorici di riferimento e delle funzioni svolte dagli enti locali, è stato aggiunto il ruolo denominato di governance.

**Tab. 3.L: "Tempo ripartito dai DG tra le seguenti attività"**

Rispondere a richieste che vengono dagli amministratori o dai dirigenti <b>(Advisor)</b>	29%
Elaborazione proposte per Sindaco ed Assessori <b>(Policy)</b>	22%
Direzione dei processi gestionali e pianificazione operativa <b>(Management)</b>	31%
Coinvolgimento degli stakeholder esterni, pianificazione strategica e comunicazione istituzionale <b>(Governance)</b>	18%
Totale	100%
N	78

Sulla base di questa tassonomia è stato chiesto ai DG di allocare il proprio tempo lavorativo dedicato alle attività inerenti i quattro ruoli: ne risulta, come evidenziato nella tabella 3.L, un quadro in cui i DG destinano il 31% del loro tempo al ruolo di management, il 29% a quello di advisor, il 22% a quello di policy ed il 18% a quello di governance.

**Tab. 3.M: “Confronto tra ruolo agito e ruolo ideale del DG”**

Tipologia del ruolo	RUOLO AGITO	RUOLO IDEALE
Rispondere a richieste che vengono dagli amministratori o dai dirigenti <b>(Advisor)</b>	29%	21%
Elaborazione proposte per Giunta ed Assessori <b>(Policy)</b>	22%	19%
Direzione dei processi gestionali e pianificazione operativa <b>(Management)</b>	31%	35%
Coinvolgimento degli stakeholder esterni, pianificazione strategica e comunicazione istituzionale <b>(Governance)</b>	18%	25%
Totale	100%	100%
N	78	76

Per indagare ulteriormente la profondità di questi dati si è deciso di raffrontarli rispetto al profilo ideale del DG.

Conseguentemente, si è chiesto ai DG di allocare il tempo dedicato rispetto ai quattro ruoli, sulla base dell’allocazione teorica del tempo che il DG ideale dovrebbe dedicare ai quattro ruoli proposti. Tale operazione trae spunto dal modello riportato in Mintzberg & Waters (1985) relativo ai processi di strategia, secondo cui vi sarebbe una strategia dichiarata (teorica, ideale), una strategia agita (reale, effettiva) ed una strategia percepita: la tassonomia di Mintzberg e Waters sulla tipologia delle strategie è stata qui declinata rispetto ai comportamenti organizzativi dei DG.

La tabella 3.M evidenzia come il DG ideale dovrebbe dedicare il 21% al ruolo di advisor, il 19% al ruolo di policy, il 35% al ruolo di management ed il 25% al ruolo di governance.

Analizzando le maggiori differenze tra ruolo agito e ruolo ideale si nota come dovrebbe esserci maggiore coinvolgimento dei DG nel ruolo di governance (+ 7%), di management (+ 4%) e meno in quello di advisor (- 8%) e di policy (- 3%).

Dai seguenti dati si può interpretare che le caratteristiche di brevità, frammentazione e numerosità del lavoro manageriale fanno aumentare nella dimensione dell'agito il tempo da dedicare al ruolo di advisor.

Il dato sulla necessità ideale di dedicare maggiore tempo ed energia al ruolo di governance è invece coerente con la letteratura che evidenzia un crescente fabbisogno di competenze relazionali nel management pubblico (Istituto Tagliacarne, 2001), da esercitarsi soprattutto verso gli stakeholder esterni (Rebora *et al.*, 2003: 11; Ruffini *et al.*, 2005: 10; Valotti, 1989: 331-332).

La tabella 3.N confronta invece l'orientamento manageriale agito dei DG con l'orientamento manageriale percepito dagli stessi. Per orientamento manageriale agito si intende l'orientamento prevalente dei DG in termini di maggiore tempo dedicato ad uno tra i quattro ruoli indicati precedentemente. Tale dato è stato ricavato dalla domanda che è alla base dei valori riportati nella tabella 3.L: nello specifico, per ogni rispondente, si è individuato come orientamento manageriale agito quello relativo al ruolo cui il singolo DG dedica maggiore tempo nel suo contenuto di lavoro. L'orientamento manageriale percepito è stato invece ricostruito attraverso un'altra domanda in cui si è chiesto ai DG di indicare - tra i quattro individuati - il ruolo in grado di meglio descrivere il proprio orientamento manageriale. Si precisa che si parla di orientamento manageriale per riconoscere che il lavoro del DG è di tipo multidimensionale e quindi richiede il contemporaneo svolgimento di tutti gli ruoli. In tal senso, il termine "orientamento manageriale" vuole significare che sulla base del profilo personale, delle esperienze maturate o delle esigenze

contingenti, ogni DG può avere un comportamento organizzativo differente e caratterizzato da un maggior o minore orientamento verso il presidio di determinati ruoli.

**Tab. 3.N: “Confronto tra orientamento manageriale agito ed orientamento manageriale percepito dei DG (Valori medi)**

Tipologia dell'orientamento manageriale	ORIENTAMENTO MANAGERIALE AGITO	ORIENTAMENTO MANAGERIALE PERCEPITO
Rispondere a richieste che vengono dagli amministratori o dai dirigenti <b>(Advisor oriented)</b>	36%	29%
Elaborazione proposte per Giunta ed Assessori <b>(Policy oriented)</b>	10%	4%
Direzione dei processi gestionali e pianificazione operativa <b>(Management oriented)</b>	47%	43%
Coinvolgimento degli stakeholder esterni, pianificazione strategica e comunicazione istituzionale <b>(Governance oriented)</b>	7%	24%
Totale	100%	100%
N	78	76

L'orientamento manageriale agito rivela una prevalenza di DG management oriented (47%) e advisor oriented (36%). Solo il 10% dei DG è policy oriented e solo il 7% dei DG è governance oriented.

Riguardo alle maggiore differenze tra orientamento manageriale agito e percepito anche qui è la dimensione della governance che fa registrare il maggior scostamento (quasi un DG su cinque si percepisce come governance oriented quando in realtà non lo è), a conferma di come vi sia in generale una sovra dimensionamento del ruolo della governance nell'autovalutazione dei DG, rispetto al tempo effettivamente dedicato dagli stessi all'attuazione di questa dimensione (Sancino, forthcoming).

Similmente alle differenze tra ruolo agito e ruolo dichiarato, anche qui il ruolo di advisor evidenzia invece un maggior numero di orientamenti manageriali che di fatto privilegiano questo ruolo (+ 7%) rispetto a quelli che si percepiscono come maggiormente orientati a questo ruolo.

Da notare sono inoltre i bassi valori relativi al ruolo di policy, sia nell'orientamento manageriale agito che in quello percepito.

### **Relazione tra DG e componente politica**

Lo studio della relazione tra DG e componente politica ha preso in considerazione il grado di coinvolgimento da un lato del DG e dall'altro lato del Sindaco e della Giunta in una serie di attività, ripartite tra "tipicamente manageriali" e "tipicamente politiche".

L'ipotesi di partenza è che, coerentemente con il modello della complementarità illustrato nel capitolo 1 e 2, non vi fosse dicotomia. L'obiettivo, qualora verificata l'ipotesi, era dunque quello di misurare l'entità del coinvolgimento e l'entità della distinzione del contributo dato dalla componente politica e dal DG.

**Tab. 3.O: “Grado di coinvolgimento del DG e del Sindaco e della Giunta”**

<b>Attività</b>	<b>TIPOLOGIA ATTIVITA'</b>	<b>SINDACO + ASSESSORI (P)</b>	<b>DG (M)</b>	<b>ENTITA' COINVOLGIMENTO</b>	<b>ENTITA' DISTINZIONE</b>
Definire i criteri di nomina degli amministratori delle società partecipate	<b>P</b>	4,8	2,0	6,8	2,8
Definire i contenuti delle linee programmatiche	<b>P</b>	4,5	4,3	8,8	0,2
Definire il livello di erogazione dei servizi	<b>P</b>	3,8	3,7	7,5	0,1
Rispondere alle richieste dei cittadini	<b>P</b>	4,4	2,7	7,1	1,7
Mantenere le relazioni con altri livelli istituzionali	<b>P</b>	4,6	3,9	8,5	0,7
Gestire i conflitti tra dipendenti	<b>M</b>	1,6	3,2	4,8	1,6
Coordinare il lavoro dei dirigenti	<b>M</b>	2,1	4,8	6,9	2,7
Definire i contenuti del PEG	<b>M</b>	3,3	4,7	8,0	1,4

La misura del livello di coinvolgimento del DG e della componente politica è stata effettuata sulla base di una scala di Likert da 1 a 5.

Come si evidenzia dai valori riportati nella tabella 3.O, a conferma della nostra ipotesi, in tutte le attività tipicamente politiche vi è un coinvolgimento del DG ed anche nelle tre attività tipicamente manageriali vi è un coinvolgimento della componente politica.

Le attività in cui vi è una maggiore entità del coinvolgimento complessivo tra DG e componente politica sono nell'ordine: la definizione dei contenuti delle linee

programmatiche, il mantenimento delle relazioni con gli altri livelli istituzionali e la definizione dei contenuti del PEG.

Le attività in cui c'è invece maggiore distinzione tra politica e DG sono la definizione dei criteri di nomina degli amministratori delle società partecipate (scarso coinvolgimento dei DG) e il coordinamento del lavoro dei dirigenti (scarso coinvolgimento componente politica).

Infine, la definizione dei contenuti delle linee programmatiche e la definizione del livello di erogazione dei servizi sono le due attività in cui vi è una minore distinzione tra livello di coinvolgimento dei DG e della componente politica.

La tabella 3.P mostra infine una valutazione da parte dei DG del ruolo svolto dai Sindaci, essendo questi ultimi gli interlocutori principali degli stessi DG.

In particolare, si è chiesto di valutare con un punteggio da 1 a 5 quanto fossero vere le affermazioni contenute nella tabella.

I valori non evidenziano una grande varianza interna, sebbene possa essere evidenziato il dato relativo al ruolo del Sindaco come una figura dalla spiccata propensione ad iniziare costantemente nuovi progetti e politiche del Comune, facendone dunque emergere il suo ruolo di imprenditore di policy.

**Tab. 3.P: “Percezione dei DG del ruolo del Sindaco”**

RUOLO DEL SINDACO	Punteggio
Il Sindaco si impegna nei dettagli del lavoro quotidiano dell'amministrazione	3,2
Il Sindaco guarda al futuro e inizia costantemente nuovi progetti e politiche del Comune	4,2
Il Sindaco tiene molto ad avere relazioni eccellenti con il pubblico e si dedica prevalentemente a ricevere i cittadini	3,9
Il Sindaco è innanzitutto un uomo politico impegnato negli atti politici più che nei dettagli amministrativi	3,7
Il Sindaco nell'adottare provvedimenti nuovi o nell'intraprendere iniziative tende per lo più a reagire circostanze, sia interne, sia esterne	3,3
Il Sindaco tiene molto alla realizzazione del programma di partito ed al ruolo del partito nelle decisioni da prendere	3,0

### Prospettive evolutive

L'ultima sezione del questionario ha previsto l'analisi delle prospettive evolutive negli enti locali attraverso il punto di vista privilegiato dei DG. Nello specifico, date le sei tematiche rilevanti riportate nella tabella 3.Q, si è chiesto ai DG di metterle in ordine di priorità e rilevanza per il futuro degli enti locali e sulla base di questo ordine si è assegnato un punteggio corrispondente ad ogni risposta pervenuta.

**Tab. 3.Q: “Percezione dei DG dei temi più rilevanti per il futuro degli enti locali. (Valori espressi in numeri indice)”**

Introduzione di meccanismi di e-government	96
Incremento della partecipazione degli stakeholder e della società civile nella gestione del Comune	93
Sviluppo delle tecniche di gestione delle risorse umane (meritocrazia, flessibilità, formazione, attrazione di talenti)	125
Completa introduzione di tecniche e mentalità manageriali (post new public Management: benchmarking, performance)	107
Sviluppo di misure per il sostegno della gestione finanziaria corrente (revisione organizzativa, gestionale, capacità di fare risparmi, finanza innovativa)	99
Introduzione del sistema di contabilità economico patrimoniale	80
N	75

I valori ricalcolati e riportati attraverso l'utilizzo dei numeri indice consentono di apprezzare la distanza sopra o sotto dal valore medio conseguibile che è pari a 100.

Come si può evincere dalla tabella 3.Q, secondo i DG della ricerca le principali priorità per gli enti locali riguarderebbero lo sviluppo di tecniche evolute di gestione delle risorse umane in grado di promuovere meritocrazia, flessibilità, formazione permanente ed attrazione di talenti, così come il completamento dell'introduzione di tecniche e mentalità manageriali nella gestione degli enti locali.

### **3.6 Discussione**

I risultati della ricerca consentono di effettuare alcune riflessioni. Nello specifico, vengono qui condotte due tipologie di riflessioni.

La prima riguarda il profilo personale dei DG e discute alcune implicazioni relative alle argomentazioni che hanno ispirato la recente disposizione prevista nell'ultima legge finanziaria, che avrebbe previsto l'abolizione della figura del DG, sebbene in contraddizione con il contenuto della bozza della nuova "Carta delle autonomie locali".

Il DG è prevalentemente uomo, in media ha 54 anni, è laureato. Non pare possibile identificare una tipologia di laurea che privilegierebbe l'accesso a questo incarico. Il DG ha maturato esperienze professionali nel privato e/o di tipo politico. Nonostante lo stipendio del DG venga negoziato direttamente con il Sindaco e non vi siano vincoli legati all'identificazione di una percentuale minima di retribuzione di risultato, i DG decidono di collegare la propria retribuzione ai risultati conseguiti in misura mediamente superiore ai dirigenti pubblici, mostrando quindi una maggiore propensione al rischio. L'impiego precedente l'incarico ricoperto da DG evidenzia come un impiego precedente nell'ambito del management pubblico degli enti locali sia il canale principale per divenire poi DG. Sembra inoltre in fieri l'avvio di una mobilità e di un mercato dei DG degli enti locali.

Il profilo personale del DG che emerge dai risultati fornisce quindi in maniera evidente una prima risposta ad alcune argomentazioni che avrebbero ispirato la scelta del legislatore nell'ultima finanziaria. Infatti, la scelta di abolire il DG sarebbe stata dettata, tra l'altro, dal ritenerlo una figura da ricomprendere nei cosiddetti "costi della politica", una sorta di "assessore in più". Invece, dai dati emerge nettamente come il DG sia per lo più un manager degli enti locali, che trova la sua legittimazione non tanto in una nomina politica, ma nelle sue esperienze professionali maturate negli enti locali, tanto è vero che ben il 67% proviene da incarichi dirigenziali ed esperienze professionali maturate negli enti locali.

Piuttosto che temere che l'interazione tra DG e componente politica venga ricondotta a forme di political patronage (ad es., Müller, 2006; Manzetti & Wilson, 2007) o di subordine del DG alla componente politica, occorrerebbe quindi definitivamente riconoscere che l'interazione tra politici e manager è fisiologica nell'azienda pubblica, e piuttosto favorire lo sviluppo nei percorsi formativi di quelle competenze di political management utili a dare autorevolezza al ruolo del management pubblico, così come ad allargare tale interazione al coinvolgimento dei cittadini e ad orientarla verso la creazione di maggiore valore pubblico.

Infatti, come già anticipato nel capitolo 1, i processi politici si situano secondo (Beddeley & James, 1987: 5) al cuore della funzione di management e sono intrinseci ad un buon management pubblico (Bovaird & Loeffler, 2009: 77).

In questa prospettiva, la conoscenza della normativa, degli strumenti manageriali, dell'urbanistica, divengono per i DG dei prerequisiti piuttosto che delle competenze core, mentre sempre più necessario, considerate inoltre le caratteristiche del lavoro di brevità, frammentazione e numerosità delle attività svolte, diviene lo sviluppo di un "sapere" e di competenze trasversali, come quelle legate alla capacità di delega, di selezione delle priorità, di motivazione e costruzione del team, di efficace relazione con la parte politica e con la struttura amministrativa (Valotti, 2000: 186), ma anche, in coerenza con il nuovo di ruolo di governance degli enti locali, di pensiero sistemico e di lettura del contesto esterno (Borgonovi, 2002c).

La seconda riflessione parte dai risultati della ricerca circa il ruolo del DG e discute brevemente le questioni che riguardano la presenza o meno del DG, il suo rapporto con il SG e le prospettive future della funzione di "city management".

I risultati della ricerca descrivono il ruolo del DG come quello prevalentemente di un manager con funzioni direzionali e di consulenza su aspetti amministrativi. Tuttavia, come evidenziato nell'analisi sulle prospettive evolutive degli enti locali, pare fondamentale riconoscere che, se non l'accettazione teorica che è ormai diffusa, l'implementazione di logiche manageriali negli enti locali non può

ancora definirsi compiuta e matura. In tal senso, la figura del DG serve perché è proprio uno tra i più importanti simboli della responsabilizzazione aziendale e spesso “la comprensione della retorica e’ cruciale per l’identificazione di aspetti e dinamiche delle riforme” (Pollitt & Bouckaert, 2002: 22).

Poiché il DG è una figura facoltativa, non si tratterebbe quindi di imporre dei modelli organizzativi, ma di evitare piuttosto che tale soppressione venga solo usata in termini simbolico evocativi, quando poi in realtà la sua istituzione, essendo di fatto possibile dalla l. 142/90, rimanga una prospettiva concretamente perseguibile dagli enti locali coerentemente con i principi di autonomia e responsabilizzazione.

Il rischio è che piuttosto che di favorire la completa trasformazione da burocrati a manager (Cristofoli *et al.*, 2007) e giungere ad un vero management pubblico degli enti locali, si fermi la stagione delle riforme al burocratismo manageriale, ossia all’interpretazione burocratica degli strumenti manageriali, oppure al managerialismo burocratico, ossia alla mera stratificazione di procedure manageriali sopra la procedure burocratiche.

Tale aspetto sarebbe ancora più preoccupante, considerato che, come illustrato nel paragrafo 3.3, se il DG è stato introdotto per implementare le riforme del New Public Management, oggi i paradigmi della public governance e del network management impongono nuove ulteriori sfide.

Il paradosso è che mentre i segretari generali stanno affrontando la loro trasformazione in manager pubblici, mentre si discute di abolizione o soglie minime per nominare i DG, i paradigmi di gestione dell’azienda pubblica stanno cambiando e la complessità delle città e dei territori stanno aumentando, nonostante sia i segretari generali, sia i DG, tendano comunque ad avere un prevalente presidio solo delle dinamiche organizzative interne.

In conclusione, sembra quindi che nella diafrasi tra segretari generali e DG su chi debba essere il city manager come figura di vertice unico, forse la cosa che manca è proprio la comprensione e lo sviluppo di una aggiornata funzione di city management.

## 3.7 Appendice

### Box 3.1: “La descrizione dei modelli di carriera dei dirigenti pubblici secondo la ricerca del Dipartimento della Funzione Pubblica”

“**Burocrate costante**”. I suoi tratti essenziali sono i seguenti: una carriera svolta all'interno della medesima amministrazione; assenza di mobilità geografica; tendenziale assenza di esperienze di qualificazione professionale, sia prima del reclutamento che durante l'attività lavorativa; grande enfasi sull'esperienza professionale come elemento essenziale per l'acquisizione delle competenze proprie dell'attività dirigenziale; un rapporto ambiguo ed irrisolto con i responsabili politici che mescola diffidenza con passività.

“**Burocrate flessibile**”. Tale categoria raccoglie quei dirigenti che: sono entrati in un'amministrazione dopo aver compiuto un'esperienza lavorativa significativa nel privato (di durata almeno quinquennale); presentano, quindi, caratteristiche ibride, tenendo assieme alcuni aspetti del burocrate costante (soprattutto in relazione al percorso di carriera) con alcune caratteristiche dei liberi professionisti riconvertiti, tipologia qui di seguito riportata.

“**Libero professionista riconvertito**”. In questa categoria ricadono quei dirigenti che dopo aver svolto la prima parte della propria carriera professionale nel settore privato sono entrati nell'amministrazione pubblica tramite concorso. Essi tendono ad essere più mobili dentro l'amministrazione; si auto percepiscono come tecnici orientati a risolvere problemi; hanno un rapporto di neutralità rispetto ai responsabili politici; vorrebbero che la valutazione dei dirigenti fosse effettiva e efficace.

“**In-and-outer**”. Questa tipologia individua quei dirigenti che: a) hanno svolto una parte consistente ed altamente qualificata della propria carriera lavorativa al fuori delle pubbliche amministrazioni; b) accedono direttamente alla carriera dirigenziale mediante incarico con contratto a tempo determinato solitamente al fine di perseguire specifiche innovazioni all'interno dell'ente; c) percepiscono l'incarico come un riconoscimento della propria professionalità e come un'esperienza importante per arricchire il proprio background professionale; d) hanno una particolare insofferenza rispetto alle regole non scritte (consensuali e distributive delle amministrazioni); e) tendono a gestire il personale in modo coerente con la loro mission; f) hanno un rapporto ambivalente con la politica, ossia da una parte collaborano molto con i responsabili che li hanno nominati, dall'altro sono molto più insofferenti ad eventuali ingerenze di campo.

“**High fliers**”. Questa categoria raccoglie gli individui entrati nella pubblica amministrazione direttamente come dirigenti, per lo più attraverso il meccanismo del corso-concorso ma anche attraverso normali concorsi pubblici. Essi hanno un elevato grado di scolarizzazione e specializzazione al momento dell'entrata in amministrazione; si auto percepiscono come “tecnocrati” e hanno un rapporto distaccato e professionale con la politica; hanno solitamente notevoli problemi ad interagire con l'organizzazione e soprattutto con i dirigenti più anziani.

## **4. Il ruolo dello spoils system nella institutional governance dell'ente locale: alcuni casi a confronto**

*“Dall'altra parte, ove le sfide per la affermazione del ruolo della dirigenza pubblica dovessero essere disattese, i rischi potrebbero consistere nel ritorno di una non certo positiva ingerenza della politica sulla gestione e, in una prospettiva più ampia, in una grave perdita di legittimazione del modello di gestione aziendale per le amministrazioni pubbliche” (Borgonovi, 2004a: 134)*

*“I moderni riformatori e rivoluzionari sembrano incapaci di capire che una riforma non può essere realizzata né da distanti attuatori, né da un leader benintenzionato che tragga i propri seguaci dalle file di quegli stessi la cui confusione morale è causa del disordine politico” (Platone, da “La Repubblica”)*

### **4.1 Introduzione**

Il presente lavoro si propone di studiare l'applicazione dello spoils system negli enti locali. A questo riguardo, si precisa che l'accezione qui intesa di spoils system prende a riferimento non solo ciò che concerne le modalità di attribuzione degli “incarichi dirigenziali”, ma in generale la “nomina” da parte della componente politica (Sindaco, Giunta, Consiglio) di persone sia all'interno dell'ente locale, sia nelle aziende partecipate dallo stesso.

La rilevanza di tale tema trae origine, tra le altre cose, dal fatto che alcuni fenomeni - come ad esempio l'introduzione da un lato di logiche manageriali e dall'altro lato di norme che hanno esteso gli spazi di autonomia circa la nomina fiduciaria di alcuni soggetti (ad es. Anselmi, 1997; Borgonovi, 2004a), l'evoluzione dell'ente locale verso una configurazione organizzativa a rete (ad es. Longo, 2005; Meneguzzo & Cepiku, 2008), l'affermarsi di un numero crescente di partnership pubblico-privato (Zuffada, 2000; 2006), l'allargamento del portafoglio di funzioni e servizi dell'ente locale (Valotti, 2000), il processo di

“municipal corporatization” in atto in molti enti locali (Grossi & Reichard, 2008), - hanno favorito ed ampliato notevolmente le modalità ed i luoghi dell’esercizio del potere di nomina di alcune figure chiave (Payne & Skelcher, 1997; Van Thiel, 2008; Vibert, 2007), facendo dunque divenire questo aspetto uno tra i più decisivi nell’esercizio della funzione di governo aziendale dell’ente locale capogruppo.

Dal punto di vista concettuale, l’introduzione del potere di nomina o di attribuzione degli incarichi dirigenziali da parte della componente politica si colloca nel più ampio percorso, iniziato negli enti locali con la l. 142/90, che ha portato a ridefinire il rapporto tra politica e management nelle amministrazioni pubbliche, assegnando alla prima un compito di indirizzo e controllo ed al management la piena responsabilità ed autonomia nella gestione (Longo, 1994). A questo proposito, la letteratura ha prodotto alcune riflessioni teoriche proponendo alcune chiavi interpretative per spiegare le modalità applicative dello spoils system (ad es. Amado, 2001; Carboni, 2008; Civicum, 2005; Del Vecchio, 2001; D’Alessio, 2007; Endrici, 2001; Van Thiel, 2008), sebbene con riferimento agli enti locali non siano disponibili delle analisi empiriche che analizzino con una prospettiva olistica tutte le figure organizzative per cui è stato applicato lo spoils system all’interno di un ente locale.

In quest’ottica, con un approccio di tipo deduttivo-induttivo (Ferraris Franceschi, 1978: 221; Masini, 1979: X-XII; Zappa, 1957: 76) ed attraverso un metodo di ricerca basato sullo studio multiplo di caso (Yin, 1999), l’obiettivo del presente lavoro è quello di presentare dei dati al fine di contribuire a soddisfare il crescente fabbisogno di evidenze empiriche e di contribuire ad una prima possibile sistematizzazione teorica delle modalità di applicazione dello spoils system negli enti locali, posizionando i diversi casi analizzati in una matrice elaborata a partire da alcune dimensioni rilevanti enucleate sulla base di un quadro teorico di riferimento (Amado, 2001; Borgonovi, 2002b; Borgonovi, 2004b: 236-239; Heinelt & Hlepas, 2006; Jacobsen, 2006; Longo, 1994; Mouritzen & Svava, 2002; Panozzo, 2006; Rebora, 1983; Sapelli, 2005; Svava, 2001: 179; Tichelar & Watts, 2000).

Nello specifico, si procede attraverso il seguente percorso logico: nel secondo paragrafo viene analizzata la letteratura sulla relazione tra politica e management nella governance delle amministrazioni pubbliche; nel terzo paragrafo viene illustrata la metodologia della ricerca qui presentata; nel quarto paragrafo vengono riportati i risultati della ricerca, che vengono discussi e sistematizzati nel quinto paragrafo, mentre nel sesto ed ultimo paragrafo vengono formulate alcune considerazioni conclusive.

## 4.2 Politica, management e spoils system: analisi della letteratura

La relazione tra politica e management nella governance delle amministrazioni pubbliche è indubbiamente - fin dagli scritti di Wilson (1887) e Weber (1947) - uno tra i più importanti e dibattuti temi analizzati dalla letteratura, sia di “public administration”, sia di altre discipline<sup>35</sup> (ad es. Alesina & Tabellini, 2008; Howlett & Ramesh, 2003: 23-52).

A questo riguardo, al fine di sistematizzare logicamente la review della letteratura effettuata, si possono distinguere almeno tre grandi ambiti di discussione su cui si sono concentrati gli studiosi.

**Tab. 4.A: “I filoni individuati nella review della letteratura”**

<p>1) “analisi ontologica” attraverso differenti modalità interpretative (deduttive e/o induttive), di quella che è (approccio positivista) e/o dovrebbe essere (approccio normativo) “la combinazione ottimale tra politica e management all’interno della governance democratica delle amministrazioni pubbliche”</p>	<p>(ad es. Aberbach et al. 1981; Aberbach et al. 1988; Del Vecchio, 2001; Dunn, Legge Jr., 2002; Jacobsen, 2006; Hansen, Ejersbo, 2002; Montjoy, Watson, 1995; Nalbandian, 2006; Overeem, 2005; Peters, 1987; Svava, 1998;1999a;1999b;2006; Wheeland, 2000; Yang, Holzer, 2005)</p>
<p>2) “analisi indiretta” della relazione tra politica e management attraverso lo studio delle implicazioni che alcune riforme (istituzionali e gestionali) hanno avuto sull’evoluzione del ruolo della componente politica e manageriale nella governance delle</p>	<p>(ad es. Anselmi, 1997;2005; Borgonovi, 2004a; Caperchione, Pezzani, 2000; Cristofoli, Valotti, 2007; Cristofoli et al. 2007; Grossi, 2005; Grossi, Reichard, 2008; Hinna, 2009; Liguori et al., 2009; Mussari, 1996; Payne, Skelcher, 1997; Rebora, 1999;</p>

<sup>35</sup> Si precisa che la review della letteratura è stata qui limitata solo ai contributi riconducibili al filone degli studi di public administration e/o public management e che tutti i lavori citati nella tabella sono poi puntualmente richiamati uno ad uno nel seguito della trattazione.

amministrazioni pubbliche	Schedler, 2003; Schedler, Finger, 2008; Valotti, 2000)
3) “analisi puntuale” della relazione tra politica e management attraverso lo studio specifico di alcuni aspetti (ad es. le differenti politiche del personale adottate in alcuni Stati) tramite cui essa stessa è stata operativamente interpretata e declinata	(ad es. Borgonovi, 2004b; Carboni, 2008; Cotta et. al. 2004; Del Vecchio, 2001; Hutchcroft, 2001; Ongaro, 2002; Rebora, Ruffini, 2001; Zuffada, 1999; Vandelli, 2000)

Con riferimento al primo ambito<sup>36</sup>, si possono individuare - pur con sfumature differenti - due idealtipi principali (Svara, 1999a; Wheeland, 2000) tramite cui è stata spiegata e discussa la relazione tra politica e management nelle amministrazioni pubbliche: “*orthodox dichotomy model*” e “*complementarity model*”.

In estrema sintesi, punto cardine del primo modello (*orthodox dichotomy*) sarebbe la dicotomia tra politica e management, secondo la quale spetterebbe rigidamente alla componente politica la definizione degli obiettivi aziendali e delle politiche pubbliche, mentre al management la neutrale, ma efficiente ed efficace messa in atto di tutte le azioni volte all’implementazione delle policy ed al raggiungimento degli obiettivi aziendali (Svara, 1998: 52): in sostanza, questo modello si fonda su una concezione di isolamento del management da tutte quelle attività che non sono meramente amministrative (“*mission formulation & policy decisions*”), e viceversa della componente politica da quelle che non sarebbero tipicamente politiche (“*administration & management*”). In quest’ottica, Overeem (2005) ha sostenuto l’urgenza della necessità di riscoprire l’importanza di questo modello, in quanto l’unico in grado di riaffermare chiaramente il valore della neutralità del management dalle interferenze politiche.

Alcuni studiosi hanno tuttavia espresso delle riserve sulla visione ortodossa della dicotomia tra politica e management, sostenendone una versione intermedia, secondo cui, pur persistendo una totale autonomia del management nell’implementazione dei servizi e delle politiche pubbliche, sarebbe concesso

<sup>36</sup> Per meglio inquadrare l’orizzonte in cui si inserisce la letteratura, è utile precisare che gran parte dei contributi citati in questo primo filone fanno principalmente riferimento al contesto istituzionale locale degli Stati Uniti (cfr. poi par. 6.6).

ed anzi necessario che il management partecipi nel processo di scelta politica sulle diverse opzioni di policy (Montjoy & Watson, 1995: 237).

La prospettiva dicotomica è stata inoltre - sia sulla base di evidenze empiriche (ad es. Aberbach et al. 1981; Dunn & Legge Jr., 2002; Hansen & Ejersbo, 2002; Jacobsen, 2006; Svava, 1999b;2006), sia dal punto di vista teorico-deduttivo (ad es. Nalbandian, 2006; Svava,1998) - profondamente rivisitata e reinterpretata a favore della definizione di un secondo modello (*complementarity model*) in cui il rapporto tra politica e management viene invece concepito e descritto attraverso i caratteri dell'interdipendenza e della complementarità (Svava, 1999a: 676), tali per cui, sia il processo di policy making, sia l'azione manageriale, vedrebbero in realtà degli ampi spazi di intersezione e di influenza reciproca tra politica e management, essendo la concettualizzazione stessa della distinzione tra politica e management piuttosto da imperniarsi sulla diversità delle forme di legittimazione dei due ambiti (Del Vecchio, 2001: 151). Questa impostazione fornirebbe quindi una più larga e complessa analisi del ruolo del management, teorizzando, soprattutto a livello locale<sup>37</sup>, l'esigenza di una vera e propria *partnership* tra componente politica e management per rispondere efficacemente ai bisogni della comunità amministrata (Nalbandian, 2006). In ogni caso, come evidenziato da Yang e Holzer (2005) con riferimento al suo impatto sull'etica amministrativa, ciò che sembra certo è che di fatto la relazione tra politica e management si evolve dinamicamente e viene in parte rimodellata da situazioni nuove (sia istituzionali, sia ambientali) che si verificano nel corso del tempo.

Il lavoro di Yang e Holzer ci consente dunque di introdurre il secondo filone di letteratura prima evidenziato, che ha prevalentemente descritto con una prospettiva indiretta, proprio come alcune riforme abbiano in parte (ri)modificato il ruolo della politica e del management nelle amministrazioni pubbliche.

In particolare, si fa riferimento a contributi che hanno descritto a) come alcune riforme ispirate al New Public Management abbiano avuto delle implicazioni sul comportamento della componente politica nella governance delle

---

<sup>37</sup> "The study of city management is the study of how politics and administration intersect" (Nalbandian, 2006: 1049).

amministrazioni pubbliche (ad es. Caperchione & Pezzani, 2000; Cristofoli *et al.*, 2008; Hinna, 2009; Liguori *et al.*, 2009; Schedler, 2003) e contribuito a favorire la trasformazione – sebbene ancora in una fase di transizione (Cristofoli *et al.*, 2007) - dei burocrati in manager, dando a questi ultimi piena autonomia nella gestione e nel perseguimento degli obiettivi aziendali, chiarendo definitivamente il ruolo unico di indirizzo e controllo strategico della componente politica (ad es. Mussari, 1996); b) come alcuni recenti interventi istituzionali - ad esempio nel contesto italiano - abbiano riorientato la relazione tra politica e management, prevedendo ad esempio la possibilità per la componente politica di intervenire sull'organizzazione nominando fiduciarmente alcune figure manageriali (ad es. Anselmi, 1997; Borgonovi, 2004a; Rebori, 1999; Valotti, 2000); c) come i fenomeni di “municipal corporatization” (Grossi & Reichard, 2008) e l'evoluzione verso una forma ad holding (Anselmi, 2005; Grossi, 2005) stiano aprendo all'interno del gruppo pubblico locale un nuovo spazio in cui si esplicita con particolare intensità - e forse con un relativo minore grado di accountability (Payne & Skelcher, 1997) - la relazione tra politica e management (ad es. Cristofoli & Valotti, 2007; Schedler & Finger, 2008).

Da ultimo, nel terzo filone precedentemente richiamato, si possono invece individuare alcuni contributi che hanno analizzato taluni aspetti in cui la dissimile concezione nell'interpretazione del rapporto tra politica e management ha portato ad una diversa cultura amministrativa ed allo sviluppo di differenti modelli istituzionali ed organizzativi (Hutchcroft, 2001: 39): si fa ad esempio riferimento al cosiddetto modello francese ed al modello americano (Cotta *et al.* 2004: 414), i quali vengono sovente indicati come rispettive pietre angolari dei meccanismi di selezione della dirigenza pubblica, attraverso da un lato il metodo del merit system (modello francese) e dall'altro lato attraverso il sistema dello spoils system (modello statunitense).

A questo proposito, proprio nel contesto italiano, il dibattito<sup>38</sup> tra gli operatori e gli accademici sull'evoluzione delle politiche del personale nelle amministrazioni pubbliche (Rebora & Ruffini, 2001), sull'utilizzo dello spoils system come strumento di "public corporate governance" per favorire una maggiore integrazione organizzativa tra politica e management (Zuffada, 1999; Carboni, 2008) e sulla preferibilità del merit system o dello spoils system (Borgonovi, 2004b: 236-239; Del Vecchio, 2001) è stato particolarmente ricco di contributi. In ogni caso, anche ai fini di meglio inquadrare lo sfondo entro cui si collocano le considerazioni esposte nei paragrafi successivi, è bene precisare come si possa individuare una sorta di via italiana allo spoils system che lo rende decisamente differente da quello in uso ad esempio negli Stati Uniti (Vandelli, 2000: 1211).

### **4.3 Metodologia della ricerca**

Come sopra precisato, la presente ricerca si pone l'obiettivo di indagare con un approccio deduttivo-induttivo (Ferraris Franceschi, 1978: 221; Masini, 1979: X-XII; Zappa, 1957: 76) le modalità di esercizio dello spoils system nella governance dell'ente locale.

In particolare, la domanda di ricerca che viene esplorata è la seguente: *"qual è il livello e la modalità di applicazione dello spoils system negli enti locali?"*.

Per rispondere alla domanda di ricerca, similmente ad altri studi che hanno investigato l'applicazione dello spoils system (Amado, 2001), si è scelto di adottare una strategia di ricerca basata sullo studio multiplo di caso. La decisione di condurre uno studio multiplo di caso trova origine dalla valutazione congiunta tra oggetto di studio (spoils system), tipologia di domanda di ricerca e punti di forza di questo metodo di ricerca: in tal senso, proprio le caratteristiche

---

<sup>38</sup> Si fa ad esempio riferimento ad una serie di articoli presenti su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) e [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it) tra i quali si evidenziano: (la voce.info) Bassanini, F. "Il dibattito sullo spoils system. Una risposta a la voce.info", 12 novembre 2002; Cassese, S. "Come funziona lo spoils system all'italiana", 12 novembre 2002; Cerbo, P. "Ragioni e problemi dello spoils system", 12 novembre 2002; Checchi, D., Garibaldi, P. "Lo spoils system italiano è efficiente?", 12 novembre 2002; Clarich, M. "Spoils system solo per pochi", 27 febbraio 2006; D'Orta, C. "Uno stop allo spoils system", 21 maggio 2007; (astridonline) Merloni, F. "Verso una maggiore delimitazione dello spoils system?".

di preferibilità della strategia di ricerca tramite lo studio di casi, - la quale può ritenersi maggiormente opportuna quando le domande di ricerca sono di tipo how and why, quando il ricercatore ha poco controllo sugli eventi, quando si stanno indagando nuove aree di ricerca (Eisenhardt, 1989: 532), quando il focus è su fenomeni contemporanei inseriti in contesti di vita reale e quando i confini tra fenomeno studiato e contesto non sono chiaramente evidenti (Yin, 1999: 1) -, sono sembrate particolarmente coerenti con la natura del fenomeno qui studiato.

La scelta dei casi da studiare è avvenuta attraverso due passaggi consequenziali (Patton, 2002).

In primo luogo, la popolazione è stata ristretta sulla base di tre criteri di inclusione: a) l'appartenenza a Comuni di dimensione omogenea tra quelli ricompresi generalmente nella classe dei Comuni di media dimensione, b) l'appartenenza ad aree geografiche differenti (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole) e c) la presenza di Sindaci eletti da almeno un anno.

In seconda istanza, coerentemente con i criteri appena esposti e sulla base della disponibilità a partecipare alla ricerca, i casi sono stati individuati con un approccio di replicazione logica (Yin, 1999: 51) nei Comuni di Foligno, Vigevano, Faenza e Chieti, le cui principali caratteristiche sono riassunte nella tabella 4.B.

**Tab. 4.B: “I casi analizzati: alcuni dati”**

<b>Casi analizzati</b>	<b>Comune di Foligno (PG)</b>	<b>Comune di Vigevano (PV)</b>	<b>Comune di Faenza (RA)</b>	<b>Comune di Chieti (CH)</b>
Popolazione	54.557 abitanti	59.802 abitanti	55.258 abitanti	55.613 abitanti
Area geografica	Centro	Nord-Ovest	Nord-Est	Sud
Coalizione politica	Centro-sx	Centro-dx	Centro-sx	Centro-sx
Volume delle entrate (preventivo 2007)	€ 91.1 mln	€ 75.3 mln	€ 97.7 mln	€ 100.6 mln
Numero dirigenti (escluso SG e/o DG)	11	8	10	8
Numero dipendenti (di cui a t. det.)	421 (45)	489 (22)	398 (13)	399 (31)
Consorzi	4	4	2	2
Aziende Speciali	0	1	0	1
Istituzioni	0	1	0	1
Società di capitali	9	5	18	5
Agenzie	0	0	2	1
Fondazioni	1	2	5	0

I quattro casi analizzati sono stati scelti in aree geografiche differenti nel tentativo di valutare l'esistenza in contesti diversi di eventuali similitudini o differenze nel livello e nelle modalità di applicazione dello spoils system; similmente, la dimensione omogenea è stata individuata come criterio per cercare di indagare quanto enti locali di dimensione simile<sup>39</sup> giungano potenzialmente a livelli di applicazione dello spoils system differenti; infine, il criterio di privilegiare Sindaci eletti da almeno un anno è stato scelto per evitare di analizzare casi in cui Sindaci appena eletti non avessero eventualmente potuto ancora esercitare a pieno le prerogative organizzative in tema di spoils system.

<sup>39</sup> Si è deciso di privilegiare enti con dimensione simile anche con riferimento al fatto che per determinare il livello di applicazione dello spoils system occorre considerare che con riguardo ad alcuni ruoli organizzativi (ex. art. 110 T.U.E.L) sono previste delle soglie massime per l'esercizio delle prerogative di spoils system che variano in proporzione a parametri (la dotazione organica) che dipendono anche dalla dimensione dell'ente.

I dati sono stati raccolti ed aggiornati - durante i primi dieci mesi dell'anno 2008 - attraverso differenti tecniche di raccolta: a) "analisi desk" dei principali documenti organizzativi e contabili degli enti locali analizzati e dei soggetti partecipati dagli stessi; b) interviste dirette della durata media di circa un'ora, effettuate con due questionari differenziati di tipo semi strutturato rivolti per ogni ente locale analizzato al Sindaco ed al Presidente del Consiglio Comunale; c) interviste con un questionario semi strutturato (alcune telefoniche ed altre dirette) effettuate a seconda della struttura organizzativa dei casi analizzati con manager appartenenti al settore/servizio direzione generale e/o "gestione società partecipate"<sup>40</sup>.

Utilizzando la tassonomia di Yin (1999: 4) la ricerca qui presentata si può definire sia di natura descrittiva che esplorativa: la natura descrittiva fa riferimento alla mappatura della tipologia di figure verso cui è stato applicato lo spoils system, mentre la natura esplorativa riguarda lo studio del processo decisionale tramite cui è stato esercitato lo spoils system.

Naturalmente, lo studio multiplo di caso presenta dei limiti: pertanto, si precisa che i risultati di questa ricerca si caratterizzano non per la loro generalizzabilità all'universo degli enti locali, in quanto si propongono piuttosto di fornire delle evidenze empiriche volte a confermare, espandere e/o (ri)formulare le proposizioni teoriche da cui si è partiti<sup>41</sup> (Yin, 1999: 10).

---

<sup>40</sup> Si è deciso di intervistare anche il Presidente del Consiglio Comunale ed i manager appartenenti al settore/servizio direzione generale e/o "gestione società partecipate" principalmente per due ragioni: nel primo caso per verificare il livello di vincolarietà degli indirizzi e dei criteri per la nomina e la designazione dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni definiti dal Consiglio Comunale (ex art. 42, comma m, T.U.E.L.), mentre nel secondo caso per cercare di indagare più specificatamente come vengono di fatto mantenute le relazioni di accountability e di indirizzo e controllo strategico tra ente locale e rappresentanti dello stesso nelle aziende partecipate.

<sup>41</sup> "Case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a sample, and the investigator's goal is to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)" (Yin, 1999: p. 10).

## 4.4 L'esercizio dello spoils system: ambiti e modalità di applicazione

### Il livello di applicazione dello spoils system

Come anticipato precedentemente, l'applicazione dello spoils system negli enti locali riguarda ambiti e figure diverse: nella tabella 4.C sono stati pertanto ricostruiti una serie di soggetti la cui nomina o introduzione è derivata dalle scelte organizzative compiute dagli organi di governo dell'ente locale<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Per individuare il *livello di applicazione* dello spoils system, sono stati ricostruiti in ogni caso analizzato tutte le figure organizzative dell'ente locale la cui nomina o introduzione - sia dopo procedure di selezione ad evidenza pubblica che attraverso una nomina di tipo fiduciario e/o discrezionale - è avvenuta per scelta da parte degli organi di governo dell'ente locale (Sindaco, Giunta, Consiglio). Si precisa che non sono stati considerati nell'analisi il segretario generale ed i revisori in quanto figure obbligatorie e rispondenti a requisiti formali (ad es. iscrizione all'albo), sebbene questi siano comunque introdotti dalla componente politica (nomina del Sindaco nel primo caso, elezione da parte del Consiglio Comunale nel secondo caso). Per ciò che concerne "l'esterno dell'ente locale" è stato invece ricostruito il numero di consiglieri di amministrazione effettivamente nominati dal Sindaco - direttamente o indirettamente tramite l'Assemblea dei Soci - nelle aziende partecipate di primo livello. Anche qui si precisa che, essendo il presente lavoro rivolto precipuamente allo studio dell'esercizio dello spoils system nella governance dell'ente locale, l'analisi delle nomine effettuate del Sindaco "all'esterno dell'ente locale" è stata limitata ai soli consiglieri di amministrazione. Non sono state pertanto prese in considerazione le eventuali ulteriori nomine da parte del Sindaco degli organi di controllo delle aziende partecipate di primo livello (ad es. Collegio dei Revisori o membri del Collegio Sindacale), dipendendo quest'ultimo aspetto dalle diverse possibili forme giuridiche delle stesse: ad esempio nel caso della S.r.l. il Codice Civile non dispone l'obbligatorietà della presenza di un organo interno di controllo (art. 2477), mentre lo è per la S.p.a.

**Tab. 4.C: “Gli ambiti di applicazione dello spoils system”**

<b>Gli ambiti di applicazione dello spoils system</b>	<b>Comune di Foligno</b>	<b>Comune di Vigevano</b>	<b>Comune di Faenza</b>	<b>Comune di Chieti</b>
<b>Direttore Generale</b>	1	0	0	1
<b>Difensore civico</b>	1	1	0	1
<b>Numero dirigenti <u>esterni</u> assunti con contratto a tempo determinato ex art. 110 T.u.e.l.</b>	0	3	1	2
<b>Numero contratti di alta specializzazione ex art. 110 T.u.e.l.</b>	0	2	1	0
<b>Collaboratori <u>esterni</u> con contratto a tempo determinato ex art. 90 T.u.e.l.</b>	1	1	1	6
<b>Nucleo di Valutazione (membri esterni)</b>	2	2	2	2
<b>Membri consiglio di amministrazione nominati in rappresentanza dell'ente nelle aziende partecipate di primo livello</b>	12	29	8	13
<b>Numero incarichi dirigenziali cambiati durante il mandato</b>	1	1	3	3

Per ciò che concerne l'introduzione della figura del direttore generale, solo il Comune di Foligno e di Chieti hanno fatto ricorso a questa figura; negli altri due casi dove non è prevista la presenza del direttore generale, non è comunque stata assegnata in aggiunta al segretario generale la funzione di direzione generale. In tre casi su quattro è previsto un Difensore Civico specifico per il Comune che lo ha istituito; il Comune di Faenza<sup>43</sup> si avvale invece degli uffici del Difensore Civico della Provincia di Ravenna.

Sono stati inoltre presi in considerazione il numero di dirigenti esterni e di “alte specializzazioni” introdotti nell'ente ai sensi delle facoltà previste dall'art. 110

<sup>43</sup>A questo proposito si precisa che, - sebbene concretamente i cittadini di Faenza possano rivolgersi comunque ad un Difensore Civico -, ai fini della misurazione del livello di applicazione dello spoils system è stato considerato un valore pari a zero.

del Testo unico degli enti locali<sup>44</sup> (d'ora in poi T.U.E.L.), nonché il numero di collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato a supporto agli organi di direzione politica ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L.<sup>45</sup>: si può notare come i Comuni che hanno fatto un maggiore utilizzo delle due fattispecie previste sono quelli di Vigevano (ex art. 110) e Chieti (ex art. 90); il Comune di Foligno non ha invece usufruito delle facoltà previste dall'art. 110 del T.U.E.L. Con riferimento ai dipendenti di supporto agli organi di direzione politica (ex art. 90) è utile riportare come - secondo i dati relativi al censimento del 2007 sul personale di tutti gli enti locali italiani - questi siano aumentati del 65% dal 2004 al 2007.

In tutti i Comuni è stato attivato un nucleo di valutazione composto da tre membri, ed in ogni caso la composizione è fatta da due membri esterni più il segretario (o direttore); in nessuno dei casi analizzati il nucleo di valutazione opera in forma associata in più Comuni, situazione che si verifica nel 17% dei 5143 enti locali che hanno dichiarato di aver attivato tale organo (Fonte: "Censimento 2007 del personale degli enti locali").

I numeri più consistenti riguardano comunque la nomina di rappresentanti dell'ente nei consigli di amministrazione delle aziende partecipate: in tal senso, si precisa che è stato conteggiato il numero di consiglieri di amministrazione designati, già considerando le misure previste dalla legge finanziaria 2007<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato"; "I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica" (art. 110, T.U.E.L.: commi 1 e 3).

<sup>45</sup> "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, del Presidente della provincia, della Giunta o degli Assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato" (art. 90, T.U.E.L., comma 1).

<sup>46</sup> I commi dal 725 al 730 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 hanno infatti introdotto un limite al numero dei componenti dei consigli di amministrazione delle società partecipate da Comuni e Province: in particolare, è stato stabilito che il consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente da enti locali (anche in via indiretta) può essere costituito al massimo da tre o cinque componenti, a seconda dell'ammontare di capitale sociale. Nelle società miste invece è stato fissato un limite al numero dei componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali, che non può essere superiore a cinque (Montemurro, 2007: pp. 59-60).

Anche qui è utile inquadrare i risultati riportati in un contesto complessivo che vede la crescita del 5.9% del numero di società partecipate dagli enti locali nel periodo 2003-2005, per un totale di circa 22.809 consiglieri d'amministrazione impiegati, dei quali il 31.5% svolge tale ruolo in due o più società (Unioncamere, 2008).

Un altro dato interessante riguarda il numero di incarichi dirigenziali cambiati durante il mandato amministrativo del Sindaco: a questo proposito, si specifica che in tutti i casi sono stati cambiati gli incarichi dirigenziali solo a fronte della vacanza dell'incarico a causa del pensionamento della persona che lo ricopriva precedentemente; solo nel caso del Comune di Chieti, peraltro l'unico in cui si è verificato un cambio di coalizione politica nella guida dell'ente, dei tre incarichi dirigenziali cambiati uno è stato tolto e riassegnato ad un altro soggetto.

Emerge dunque come l'intento del legislatore di incentivare e responsabilizzare la componente politica ad un uso premiante e dinamico dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali sia in realtà stata interpretata in modo statico, sebbene sia da considerare che in due casi (Vigevano e Faenza) su quattro il Sindaco sia al secondo mandato e come in un caso (Foligno) provenga da una coalizione politica dello stesso orientamento di quello precedente.

**Tab. 4.D: "Il livello di applicazione dello spoils system"**

<b>Il livello di applicazione dello spoils system</b>	<b>Comune di Foligno</b>	<b>Comune di Vigevano</b>	<b>Comune di Faenza</b>	<b>Comune di Chieti</b>
Numero totale di figure introdotte dalla componente politica	17	38	13	25
INDICE DI COMPOSIZIONE DELLO SPOILS SYSTEM: Figure operanti all'interno dell'ente locale/Figure operanti all'esterno dell'ente locale	0.4 (5/12)	0.3 (9/29)	0.6 (5/8)	0.9 (12/13)

Nella tabella 4.D viene invece riassunto il numero complessivo di persone per le quali è stato applicato lo spoils system; inoltre, al fine di porre in evidenza quante di queste abbiano riguardato l'interno dell'ente locale e quante l'esterno, è stato calcolato un indice, denominato indice di composizione dello spoils

system, il cui valore è stato ottenuto dalla divisione tra persone che operano “all’interno” dell’ente locale e persone che operano “all’esterno”: come si evince dalla tabella, in tutti i casi risulta un’applicazione maggiore dello spoils system all’esterno dell’ente locale.

Si consideri che l’applicazione dello spoils system all’esterno dell’ente locale assumerebbe valori ancora più grandi se si considerassero anche le figure nominate negli organi di controllo delle aziende partecipate di primo livello, così come l’ulteriore allungamento della catena di nomine fiduciarie nei soggetti partecipati dalle stesse aziende partecipate di primo livello.

### **Le modalità di applicazione dello spoils system**

L’analisi della *modalità di applicazione* dello spoils system negli enti locali ha invece preso in considerazione il processo decisionale tramite cui la componente politica ha esercitato lo spoils system: in particolare, tale analisi ha riguardato solo quelle nomine, o effettuate senza procedure selettive ad evidenza pubblica, o di soggetti cui non erano esplicitamente richiesti, né dalla legge, né dai regolamenti degli enti locali, dei misurabili prerequisiti di tipo professionale; lo studio della modalità di applicazione dello spoils system è stato dunque focalizzato solo su quelle nomine di tipo esclusivamente discrezionale e fiduciario in cui il potere decisionale della componente politica è massimo<sup>47</sup>.

In particolare vengono analizzati i fattori ritenuti più importanti nella scelta delle persone da nominare, il grado di apertura e competitività del processo di selezione delle persone da nominare, il grado di prescrittività degli indirizzi e dei criteri definiti dal Consiglio Comunale per la nomina e la designazione dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché il grado di influenza che esercitano i vari attori sul potere di nomina del Sindaco.

---

<sup>47</sup> Nello specifico, lo studio delle modalità di applicazione ha quindi riguardato le modalità di nomina del Direttore Generale (qualora presente), dei membri del Nucleo di Valutazione (solo nel caso in cui nel regolamento di funzionamento del N.d.V. non fosse previsto per la nomina il possesso di misurabili prerequisiti di tipo professionale) e dei consiglieri di amministrazione nominati dal Sindaco nelle aziende partecipate di primo livello.

Per quanto riguarda i requisiti individuati come i più importanti per la scelta delle persone da nominare, in tutti i casi è emersa una sostanziale omogeneità nel privilegiare le competenze professionali rispetto al rapporto di fiduciarità ed alla condivisione della linea politica, sebbene sia stato osservato nelle interviste effettuate una sorta di comportamento reattivo (Bailey, 1995) da parte dei Sindaci intervistati volto a privilegiare la risposta ritenuta probabilmente più accettabile da parte del ricercatore. Infatti, altre interviste con altri soggetti hanno invece evidenziato un trend opposto, il quale può ben essere rappresentato dalle parole di un dirigente intervistato:

*“è ovvio che i Sindaci tendano a dichiarare che nominano solo persone particolarmente competenti, tuttavia, in verità, la cosa più importante non è sempre la qualità del curriculum, ma essere sponsorizzati da qualche gruppo politico o personalità politica influente”* (Intervista n. 7).

Per analizzare il grado di apertura e competitività del processo di selezione delle persone da nominare è stato preso in considerazione l'eventuale utilizzo di azioni ad evidenza pubblica (pubblicazione su giornali e sito internet, consultazione con associazioni ed altri stakeholder locali, eventuale presenza di una commissione nomine ecc.) per pubblicizzare la possibilità di candidarsi per posizioni per cui è possibile utilizzare lo spoils system. A questo riguardo, sebbene in alcuni casi esista già una certa forma di pubblicizzazione delle candidature, in ognuna delle interviste effettuate è emerso un medio-basso grado di apertura e competitività, da controbilanciare però con la comune espressa intenzione di *“aumentare, attraverso diversi canali, la reale trasparenza e conoscenza sulle nomine da effettuare dei rappresentanti dell'ente locale nelle aziende partecipate”* (Intervista n. 11). Approfondendo l'analisi è interessante segnalare come a fronte di un livello tendenzialmente simile di apertura e competitività del processo di selezione delle persone da nominare, le interviste abbiano tuttavia fatto emergere differenti modalità di interpretazione del concetto stesso di apertura e competitività del processo di selezione, come ad abbozzare una sorta di effetto geografico dipendente dalle differenti culture organizzative e sociali esistenti. Infatti, a Foligno (centro) ed a

Chieti (sud) si è registrato un più ridotto interesse per l'apertura e la competitività del processo di selezione, quasi ad evidenziare una cultura sociale maggiormente predisposta ad accettare una prassi partitocratica, temperata però da un livello di attenzione pubblica e di controllo sociale su chi poi viene effettivamente nominato decisamente più alta che negli altri casi:

*“certo, possiamo dire che il processo di nomina dovrebbe essere aperto a tutti, ma in realtà decidono i partiti, anche se, ormai c'è una sorta di curiosità sociale e di attenzione incrociata di tutte le forze politiche, che a fronte di un processo nebuloso, si arriva comunque ad un esito del processo di selezione spesso soddisfacente, in quanto si può dire che vengano in ogni caso scelte persone di qualità”* (Intervista n. 13)

A Vigevano è invece emersa un'interpretazione che potremmo definire efficientista e decisionista di quello che dovrebbe essere il grado di apertura e competitività del processo di selezione: *“ai vincitori vanno le spoglie, così dice lo spoils system. Quindi, chi governa deve poter decidere autonomamente come meglio crede. Quello che conta è che poi i risultati arrivino”* (Intervista n. 1). A Faenza, sembra invece emergere un'interpretazione di un processo di selezione che dovrebbe idealmente tendere alla democraticità:

*“stiamo provando a rendere il processo di nomina più aperto. E' spesso vero che nominiamo persone dal curriculum impeccabile; il punto è che, altrettanto spesso, può capitare di ricevere candidature da persone con dei curriculum parimenti interessanti, ma che non vengono scelte perché non hanno connessioni con chi poi ha effettivo potere decisionale. Dovremmo trovare un modo per tutelare anche loro.”* (Intervista n. 9)

Dal punto di vista della formalizzazione del processo decisionale, l'analisi della delibera di indirizzo del Consiglio Comunale mostra, anche qui in ogni Comune, un'elevata genericità ed un basso grado di prescrittività nella definizione dei criteri per la nomina (box 1).

#### **Box 4.1: “Analisi della tipologia di criteri definiti dalle delibere di indirizzo dei Consigli Comunali”**

<p><b>Foligno:</b> “Criterio della comprovata competenza: documentati doti di capacità tecnica-amministrativa, di coordinamento e di promozione delle attività, valutabili attraverso curriculum vitae”; “Criterio della professionalità: soggetto capace di determinare, sulla base delle indicazioni del Comune, obiettivi e funzioni generali di impresa”; “Sganciamento da logiche di appartenenza affinché la propria azione sia ispirata a criteri di oggettività e di trasparenza finalizzate al bene comune e non ad interessi personali, professionali o di gruppo; “Assenza di vincoli associativi che possano condizionare l’espressione delle specifiche funzioni assegnate”.</p>
<p><b>Vigevano:</b> “Possedere comprovata onorabilità ed essere persona nota per comportamenti eticamente corretti e tali da corrispondere alle caratteristiche di servizio per l’interesse pubblico”; “Possedere una formazione professionale adeguata all’incarico e comprovata esperienza specifica acquisita, presentando dettagliato curriculum”; “Ove prevista rappresentanza per i gruppi di minoranza, il Sindaco nomina scegliendo tra una rosa di nominativi indicati dai gruppi stessi nel numero massimo di tre”.</p>
<p><b>Faenza:</b> “ I rappresentanti del Comune debbono essere scelti fra persone dotate di riconosciuta competenza, professionalità, rappresentatività delle diverse realtà economiche, tecnico-scientifiche, sociali e culturali, di indiscussa probità. La professionalità e la competenza sono comprovate da relativo curriculum”; “ Dovrà essere assicurata, di norma, la presenza di entrambi i sessi e sarà promossa ed assicurata adeguata di rappresentanti femminili presso Enti, Aziende ed Istituzioni”.</p>
<p><b>Chieti:</b> “ Il possesso di particolare competenza tecnica o amministrativa per studi compiuti e almeno del titolo di studio di scuola media superiore, oppure aver avuto funzioni presso aziende pubbliche o private almeno a livello impiegatizio, oppure aver ricoperto uffici pubblici per almeno un triennio”.</p>

A questo riguardo, le interviste effettuate con i Presidenti dei Consigli Comunali hanno confermato che la delibera non sembra svolgere una reale funzione di strumento di indirizzo, essendo piuttosto per lo più interpretata da parte del Consiglio Comunale come un mero adempimento da assolvere.

In generale, come confermato dalla letteratura (ad es. Denters, 2006), la relazione tra Consiglio e Giunta affiora come uno degli aspetti più problematici nella governance dell’ente locale: dalle interviste scaturisce infatti inequivocabilmente il sostanziale spiazzamento del ruolo del Consiglio, il quale, oltre ad esercitare “*un debole e spesso solo formale indirizzo per la nomina dei rappresentanti dell’ente locale*” (Intervista n. 5), pare ancora maggiormente faticare nel mantenere una relazione di accountability dal punto di vista della valutazione dell’operato delle persone nominate, nonché dal punto di vista della conoscenza dei risultati gestionali e del grado di tutela dell’interesse pubblico nelle modalità di erogazione dei servizi da parte dei soggetti partecipati.

L'analisi degli attori che maggiormente influiscono nelle decisioni inerenti le varie nomine mostra invece una maggiore dispersione nei casi analizzati. In un caso (Vigevano) il processo di nomina pare caratterizzarsi da tutti gli intervistati *“per un’indubbia forte centralità del ruolo del Sindaco”* (Intervista n. 6), mentre a Chieti e Faenza emerge un significativo ruolo degli equilibri politici (di Giunta o di Consiglio) che vedono nel primo caso *“una sorta di lotta tra intenzioni del Sindaco e bilanciamento con le volontà di tutte le forze politiche”* (intervista n. 14) e nel secondo caso *“una grande considerazione degli equilibri consiliari”* (intervista n. 8). A Foligno sembra invece emergere una situazione molto più destrutturata dove nessun attore pare dominante e dove a seconda delle figure per cui viene applicato lo spoils system diversi attori possono giocare un ruolo decisivo nell'influire sulla decisione finale del Sindaco.

#### **4.5 Discussione**

Dopo aver evidenziato alcune risultanze emerse, coerentemente con un approccio deduttivo-induttivo (Ferraris Franceschi, 1978: 221; Masini, 1979: X-XII; Zappa, 1957: 76) ed al fine di sistematizzare teoricamente le dimensioni indagate negli studi di caso (Eisenhardt, 1989), viene ora presentata una matrice che propone dei differenti potenziali modelli di applicazione dello spoils system negli enti locali, elaborata a partire da un quadro teorico di riferimento (Amado, 2001; Borgonovi, 2002b; Borgonovi, 2004b: 236-239; Heinelt & Hlepas, 2006; Jacobsen, 2006; Longo, 1994; Mouritzen & Svara, 2002; Panozzo, 2006; Reborà, 1983; Sapelli, 2005; Svara, 2001: 179; Tichelar & Watts, 2000); successivamente, sulla base degli specifici risultati di ogni caso, vengono collocati nella matrice i diversi casi analizzati.

Innanzitutto, è bene precisare che la decisione di spiegare lo studio delle modalità di applicazione dello spoils system attraverso una matrice qualitativa trae riferimento dai lavori di Borgonovi (2004b: 236-239), Elcock (2008) e Heinelt & Hlepas (2006), i quali hanno similmente spiegato attraverso l'uso di matrici qualitative alcuni aspetti della relazione tra politica e management nelle amministrazioni pubbliche.

Per costruire la matrice sono stati identificati sei tipologie di modelli di applicazione dello spoils system, che sono stati collocati dal punto di vista verticale in base al grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione e dal punto di vista orizzontale in base al livello di concentrazione della struttura del potere per la scelta delle persone da nominare: quest'ultima dimensione è stata rielaborata a partire da Longo<sup>48</sup> (1994: 95).

La dimensione verticale necessita invece di un'ulteriore spiegazione: infatti, formalità, apertura e competitività pur non significando lo stesso aspetto, sono da intendersi nella seguente accezione: più un processo è formale, più è teoricamente aperto e quindi potenzialmente competitivo; in tal senso, il grado di formalità, apertura e competitività più aumenta, più evoca il significato di un processo meno informale e destrutturato, quindi più accountable.

I sei modelli proposti possono intendersi come diverse tipologie di comportamento politico, che può essere definito come *“l'insieme degli atteggiamenti, dello stile di gestione del potere, del modo di rapportarsi con le altre componenti dell'amministrazione e con quelle della società esterna, che sono propri della leadership politica dell'istituto pubblico locale, in particolare di coloro che detengono la responsabilità ultima dell'amministrazione e del suo governo”* (Rebora, 1983: 199).

Un basso grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione ed un basso livello di concentrazione della struttura del potere identificano il modello, - la cui definizione prende spunto da un lavoro di Jacobsen (2006: 305) -, del “contingency spoils system”, che si caratterizza proprio per il fatto che il basso livello di concentrazione della struttura del potere accompagnato da una elevata chiusura ed informalità del processo decisionale (Tichelar & Watts, 2000) fanno emergere una metodologia di scelta delle persone da nominare in cui nessun attore è dominante ed in cui, a seconda del contesto e della tipologia di nomina da esercitare, differenti attori (ad es. Direttore

---

<sup>48</sup> Longo definisce come *“struttura del potere nelle pubbliche amministrazioni locali la composizione, i meccanismi di selezione, la distribuzione delle responsabilità e delle autonomie della classe politica e della dirigenza”* (1994: p. 95); nello specifico qui si considera il livello di concentrazione della struttura di potere.

Generale, Assessore al Bilancio, Presidente del Consiglio d'amministrazione uscente) possono avere la meglio nell'influenza sulla decisione finale.

Un basso grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione con il crescere della concentrazione della struttura del potere locale origina invece i modelli dello spoils system dei partiti municipali (Sapelli, 2005: 16; Heinelt & Hlepas, 2006: 25) e del Sindaco forte (Mouritzen & Svara, 2002: 58): a fronte di un contingency spoils system in cui il potere è diffuso o destrutturato nei network informali dell'organizzazione (De Toni *et al.*, 2007), qui la concentrazione del potere politico cresce fino a strutturarsi nei rapporti di forza dei partiti politici locali (spoils system dei partiti municipali), oppure fino a culminare al livello massimo di concentrazione nello spoils system del Sindaco forte.

Nella parte alta della matrice, un elevato grado di concentrazione della struttura del potere locale ed un elevato grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione originano il modello dello "spoils system come luogo dei tecnici d'area" (Longo, 1994: 103): la formalità e l'apertura del processo decisionale acquiscono infatti l'elevato grado di concentrazione del potere politico, andando a generare una sorta di controllo incrociato sulle nomine da effettuare, con l'effetto di produrre una competizione verso l'alto che indurrebbe sì la nomina di professionisti, ma comunque tendenzialmente necessariamente vicini al potere politico concentrato.

Sempre nella parte alta della matrice, al decrescere del livello di concentrazione del potere politico si trova il comportamento politico che definisce il modello dello spoils system del legislatore: tale modello identificherebbe la situazione che ha probabilmente ispirato alcuni interventi del legislatore (ad es. l. 127/97), secondo cui la scelta delle persone da nominare è, in un'ottica di crescente responsabilizzazione, sì delegata alla componente politica, ma comunque all'interno di meccanismi aperti e formalizzati di controllo democratico. Quest'ultimo modello evoca peraltro in parte la tipologia con cui Svara (2001: 179) ha descritto la situazione di "una illuminata complementarità" nella relazione tra politica e management, la quale sarebbe caratterizzata da un alto

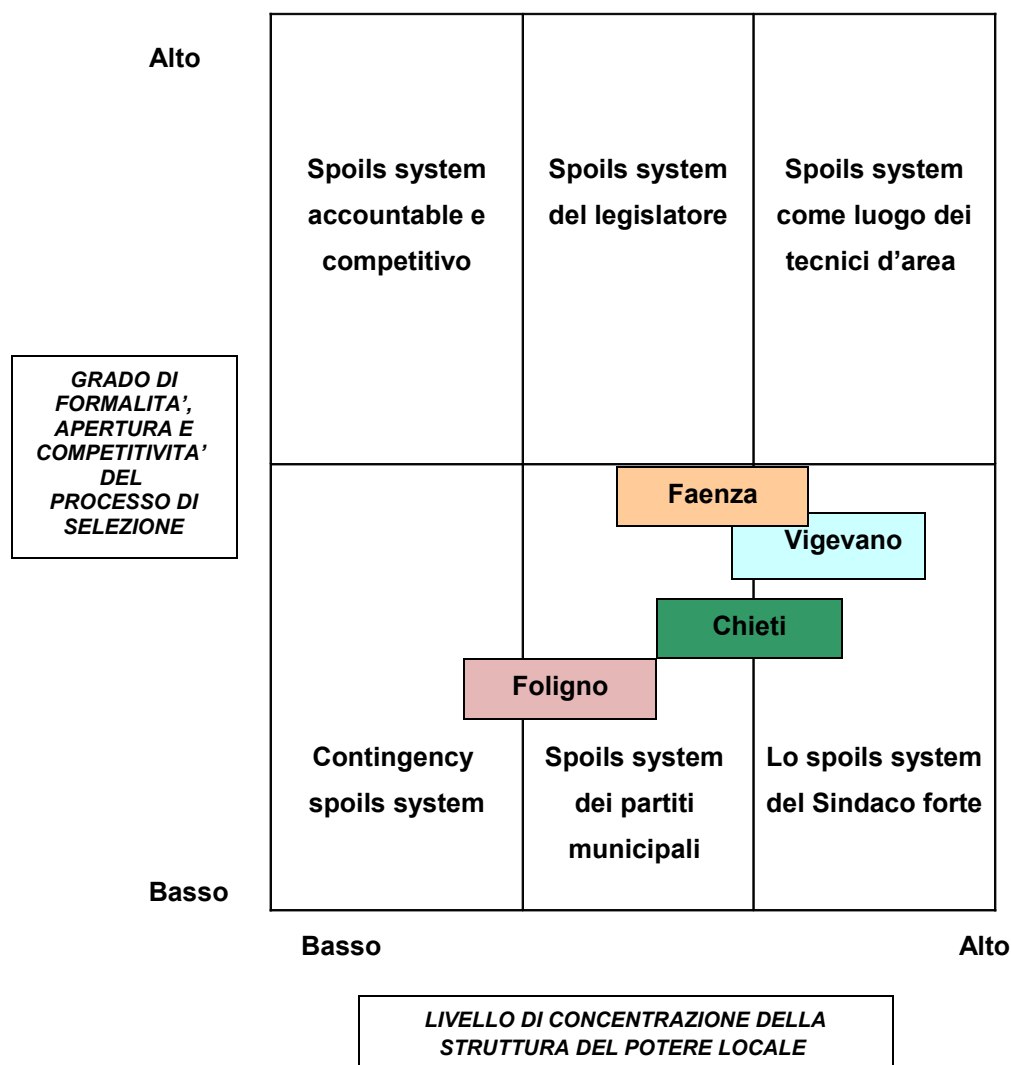
grado di controllo della componente politica accompagnato ad un alto grado di indipendenza delle persone nominate, in un contesto in cui il rispetto delle diverse razionalità, sfere d'azione e competenze garantirebbe una profonda legittimazione reciproca. Quanto descritto dall'autore si troverebbe idealmente nella matrice proposta a metà via tra il modello dello spoils system del legislatore ed il modello dello spoils system accountable e competitivo, caratterizzato da un basso livello di concentrazione della struttura del potere locale ed un alto grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione. Il modello dello spoils system accountable e competitivo trae spunto da Amado (2001), Borgonovi (2002b: 369) e da Panozzo (2007): in particolare, quest'ultimo autore ipotizza come possibile traiettoria evolutiva nel rapporto tra politica e management nell'ente locale quella di "democratizzare" alcune funzioni civiche, come ad esempio quella del Direttore Generale. In tal senso, nella matrice si parla di spoils system accountable e competitivo come potenziale modello di applicazione dello spoils system che scaturirebbe in un contesto ad alta formalità apertura e competizione del processo di selezione ed a basso livello di concentrazione della struttura del potere politico.

Naturalmente i modelli di applicazione individuati sono soltanto teorici; in quest'ottica, sulla base delle risultanze e coerentemente con un approccio interpretativo<sup>49</sup> (Yanow & Schwartz-Shea, 2006), i casi analizzati sono stati poi posizionati nella matrice.

---

<sup>49</sup> Si precisa che la definizione e la collocazione dei casi analizzati nella matrice non prevede alcun giudizio sulla preferibilità dell'uno o dell'altro comportamento politico, in quanto nel presente lavoro si vuole semplicemente, con un orientamento esclusivamente di tipo positivo, tentativamente rappresentare le modalità di applicazione dello spoils system, senza fornire quindi alcun tipo di valutazione di carattere normativo.

**Matrice 4.1: “I modelli di applicazione dello spoils system”**



In particolare il Comune di Vigevano si caratterizza per la presenza principale dei tratti del modello del Sindaco forte; il Comune di Chieti si colloca sostanzialmente a metà tra il modello dello spoils system dei partiti municipali e del Sindaco forte; il Comune di Faenza si colloca anche lui tra il modello dei partiti municipali ed il del modello del Sindaco forte sebbene con un maggiore accentuazione verso il primo; il Comune di Foligno è l'unico che presenta dei tratti tipici del modello “contingency” e si colloca tra questo modello ed il

modello dei partiti municipali, seppure comunque leggermente più orientato verso quest'ultimo.

La collocazione verticale dipende invece dal grado di formalità, apertura e competitività del processo di selezione: sebbene a diverse altezze, si noti come nessun caso si collochi nella parte alta della matrice, confermando dunque come relativamente a questa dimensione d'analisi le modalità di applicazione dello spoils system nei casi analizzati siano lontane da quelle teoricamente previste/auspicate dal legislatore.

#### **4.6 Considerazioni conclusive**

Lo studio ha analizzato l'applicazione dello spoils system confrontando i casi di quattro enti locali di dimensioni omogenee. In particolare, è emerso come ogni ente locale abbia interpretato lo spoils system attraverso livelli e modalità di applicazione differenti; tuttavia, vi sono anche degli aspetti che invece accomunano i casi analizzati, tra cui si possono individuare:

- la crescente rilevanza dell'applicazione dello spoils system all'esterno dell'ente locale, testimoniata in tutti i casi dalla presenza di un indice di misurazione del rapporto tra figure introdotte all'interno dell'ente locale e figure introdotte all'esterno dell'ente locale con valore inferiore all'unità;
- la spiccata politicizzazione del processo decisionale, in particolare per la nomina di alcune figure come i consiglieri di amministrazione delle aziende partecipate, rinvenibile nei casi analizzati dal consistente grado di concentrazione della struttura del potere locale (Longo, 1994: 95) e dal basso livello di formalità, apertura e competitività del processo di selezione delle persone da nominare;
- lo scarso utilizzo dello spoils system come sistema per modificare all'interno dell'ente locale gli equilibri organizzativi in ottica premiante e responsabilizzante, evidenziato dall'uso sostanzialmente statico dell'istituto degli incarichi dirigenziali.

Dallo studio effettuato è inoltre emerso in ogni caso analizzato una interpretazione frammentata dello spoils system ed una difficoltà nel ricostruire

tutte le figure per cui è stato utilizzato tale strumento, ponendo in luce come non sembri essere ancora stata pienamente interiorizzata né la logica sottesa, né i tempi del ciclo amministrativo entro cui dovrebbe segnatamente trovare particolare utilizzo lo spoils system (ad es. all'inizio del mandato amministrativo). Un ulteriore aspetto particolarmente interessante rinvenuto nella ricerca è l'esistenza di una sorta di differente interpretazione su come debba essere esercitato lo spoils system a seconda della collocazione geografica dei casi analizzati, sebbene tale risultanza necessiti evidentemente di ulteriori approfondimenti e ricerche.

Coerentemente con le caratteristiche della strategia di ricerca tramite "case studies", tali risultanze ci consentono quindi di confermare, espandere e/o (ri)formulare le proposizioni teoriche da cui si è partiti (Yin, 1999: 10).

A questo proposito si possono svolgere almeno due ordini di considerazioni. In primo luogo, è indubbio come la crescente diffusione di soluzioni gestionali esterne all'ente locale stia profondamente modificando la governance stessa dell'ente locale (Grossi, 2005). In questa prospettiva, la rilevanza delle funzioni svolte nelle aziende parte del gruppo municipale<sup>50</sup> fa affiorare la crescente esigenza di ripensare questo nuovo spazio strategico – spesso in penombra (Seidman, 1999) - che si è creato nella relazione tra politica e management: se da un lato infatti si pone con forza la condivisa questione di favorire complessivamente un maggior livello di accountability sulle nomine da effettuare (Civicum, 2005), e più in generale di un maggiore livello di accountability democratica (Payne & Skelcher, 1997; Behn, 1998), di mandato fiduciario (ad es. Steccolini, 2004: 60) e/o di risultato del gruppo pubblico (ad es. Guarini, 2003: 99), dall'altro lato si impone la necessità di riverificare e forse superare definitivamente la visione della scelta degli amministratori da parte dei responsabili politici "come uno dei modi per ricondurre al circuito della responsabilità politica aree dell'amministrazione che vengono organizzate in modo separato" (Endrici, 2001: 149).

---

<sup>50</sup> A tal proposito Del Vecchio sottolinea come "*l'inserimento dell'azienda composta pubblica in tali aggregati interaziendali pone non facili problemi di tipo interpretativo, con riguardo, ad esempio, alle complesse relazioni tra finalità e soggetti istituzionali dell'aggregato e finalità e soggetti istituzionali della azienda*" (2001: p. 27).

In tal senso, anche in ottica prospettica, la forte rilevanza che assume ed assumerà il ruolo di consigliere di amministrazione delle società partecipate, - dalla cui gestione probabilmente passerà sempre maggiormente l'erogazione di servizi pubblici -, sembra sempre più richiedere la necessità di riaffermare anche la natura manageriale e l'implicazione aziendale di questo ruolo (Cristofoli & Valotti, 2008). A questo riguardo, pure ai fini dell'avvio di un reale mercato del management pubblico, diventerà dunque cruciale considerare l'opportunità di promuovere interventi volti a favorire l'applicazione dello spoils system verso i modelli prima presentati come "spoils system del legislatore" e "spoils system accountable e competitivo"<sup>51</sup>. Infatti, il processo di nomina sembra sempre più necessitare di un ripensamento e di una ridefinizione (cfr. Civicum, 2005; Gilardoni, 2006) e dovrebbe prevedere modalità, forme e momenti di confronto con soggetti diversi da quelli che hanno il potere di nomina e che sono portatori degli interessi della collettività (Borgonovi 2002b: 369; Oecd, 2005); similmente, allargare l'ampiezza della potenziale base di selezione da cui attingere le eventuali persone da nominare diventa un aspetto fondamentale, che impatta finanche su questioni democratiche, nonché di efficienza di un sistema locale nell'attrarre e reclutare al servizio della collettività i migliori talenti di cui dispone.

La seconda considerazione concerne il ruolo della cultura aziendale: in quest'ottica, come è emerso dai casi, le opportunità insite nell'applicazione dello spoils system potranno essere valorizzate solo se questo verrà realmente concepito ed interpretato come uno strumento per attuare concretamente i principi aziendali dell'autonomia e della responsabilizzazione del management. Infatti, come tutti gli strumenti organizzativi, la loro efficacia dipende non tanto dallo strumento in sé, quanto piuttosto dai comportamenti delle persone che poi effettivamente utilizzano tali strumenti, i quali sono a loro volta influenzati dal sistema dei valori della cultura organizzativa (Borgonovi, 2004a: 15); in questo

---

<sup>51</sup> Interessante a questo proposito pare essere l'iniziativa posta in essere nel 2009 da ANDIGEL (Associazione Nazionale dei Direttori Generali degli enti locali) circa il processo di accreditamento dei Direttori Generali, fondato sulla verifica da parte di un ente terzo dell'adeguatezza delle competenze maturate da coloro che vogliono ambire ad essere nominati Direttori Generali dai Sindaci interessati ad attivare questo ruolo.

senso, è indubbio che ciò che rende accettabile la discrezionalità politica nella scelta delle persone chiamate a ricoprire alcuni ruoli di responsabilità è l'effettivo utilizzo di meccanismi di valutazione e controllo che possano sanzionare l'uso distorto della discrezionalità ed assicurare la responsabilizzazione manageriale (Del Vecchio, 2001: 163).

In questa prospettiva, nuovamente fondamentale ed imprescindibile sembra pertanto essere la necessità di un forte investimento per la formazione negli enti locali di una cultura di tipo aziendale, così come contemporaneamente pare sempre quanto più necessario che le numerose situazioni organizzative attraverso cui si concretano le differenti possibili modalità di relazione tra politica e management (Borgonovi, 2002: 367), vengano interpretate e (ri)progettate alla luce di una razionalità non solo istituzionale-giuridica, ma anche aziendale (Del Vecchio, 2001: 141).

In tal senso, future ricerche - specialmente comparative - saranno pertanto indispensabili per aumentare la base empirica disponibile e per studiare più approfonditamente numerosi aspetti ad oggi poco esplorati, tra cui ad esempio l'ipotesi circa l'esistenza di correlazioni tra la tipologia di cultura amministrativa ed organizzativa e le modalità di applicazione dello spoils system.

## **5. Ruoli ed interazioni tra politici e manager nella governance dell'ente locale: una ricerca qualitativa**

*“Local councillors accused of playing case worker and administrators, leaving important political issue to administrators, who were in turn accused of playing more political politicians” (Hansen, 2001).*

*“In some municipalities an issue may be political, but a similar issue may be considered as purely administrative in another. Furthermore, a policy issue may oscillate between being political and being administrative during the policy process” (Montin, 2005: 124)*

### **5.1 Introduzione**

La relazione tra politica e management è uno dei temi più discussi dalla nascita degli studi di public administration (Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Waldo, 1948; Weber, 1922). Con l'affermarsi del paradigma del New Public Management diversi autori hanno tuttavia sottolineato come nelle ricerche condotte la dimensione politica sia stata in gran parte trascurata (Aberbach & Rockman, 2006; Peters & Pierre, 2001). Oggi, tra l'altro in un periodo in cui l'ulteriore affermazione del paradigma della public governance influisce nuovamente e profondamente sul ruolo della componente politica (Brugué & Vallès, 2005; Hansen, 2001, 2005; Sorensen, 2006), la ricerca sembra orientarsi ad un maggiore e rinnovato studio della relazione tra politica e management (ad es. Svara, 2006; Nalbandian, 2006). Da un lato emerge l'esigenza di studiare più accuratamente, anche attraverso studi etnografici, le caratteristiche del lavoro e le razionalità che guidano i comportamenti e le caratteristiche del lavoro dei politici (Rhodes, 2005: p. 5-6; Nalbandian, 1994: p. 535). Dall'altro lato sono stati condotti alcuni studi empirici (Jacobsen, 2006; Liguori *et al.*, 2009) che si sono posti l'obiettivo, non solo di sistematizzare teoricamente attraverso

categorie logiche la natura della relazione tra politica e management, ma di superare il concetto di relazione a favore di quello di interazione, e di indagare le variabili in grado di spiegare l'esito di tale interazione, l'evoluzione nel tempo e le eventuali differenze a seconda dei differenti contesti, fattori e situazioni.

In questa prospettiva, il presente capitolo si propone di continuare le aree di ricerca aperte da Jacobsen e Liguori *et al.*: in termini più specifici, si analizza le caratteristiche di tale interazione (variabile dipendente ed unità di analisi del nostro studio) in un ente locale di medie dimensioni in tre diversi casi selezionati con un campionamento a scelta ragionata (Corbetta, 2003: 35; Silvermann, 2006: 160): l'introduzione di un'innovazione manageriale; la gestione di un processo partecipativo dei cittadini al processo decisionale pubblico; la creazione di una azienda partecipata.

Gli obiettivi del seguente capitolo sono due. In primo luogo discutere in ottica maieutica come le teorie e le categorie logiche della letteratura riescano ad interpretare il ruolo e l'interazione tra politici e manager. In secondo luogo, osservare e tentativamente indurre le razionalità ed i punti di vista che guidano i politici e manager in tre contesti di "vita aziendale"<sup>52</sup> particolarmente rilevanti alla luce delle traiettorie di riforme gestionali (Pollitt & Bouckaert, 2004: 66) in atto negli enti locali.

Il capitolo procede attraverso il seguente percorso logico: nel secondo paragrafo vengono presentati i contributi della letteratura che hanno elaborato tipologie e tassonomie volte a descrivere il ruolo dei politici e dei manager e la loro relazione; nel terzo paragrafo viene illustrata la metodologia della ricerca; nel quarto paragrafo vengono presentati e discussi i tre casi; nell'ultimo paragrafo vengono esposte sinteticamente alcune considerazioni conclusive ed individuati nuovi spunti per la ricerca.

---

<sup>52</sup> "Non vi è nulla di più pratico (concreto) di una buona (solida, rigorosa) teoria, purché essa sia costruita sui fatti e verificata dai fatti" (Borgonovi, 2005: 5)

## **5.2 La letteratura: dalle tipologie agli orientamenti relativi**

Il tema della relazione tra politica e management, come sopra anticipato, è stato dal punto di vista teorico-normativo uno tra i più discussi nella letteratura. Tuttavia, e' bene precisare come i primi studi di tipo empirico siano comparsi non prima degli anni settanta del secolo scorso. Similmente, non sono particolarmente numerosi gli studi che hanno elaborato categorie logiche volte a descrivere il ruolo di politici e manager nel processo di policy making e le caratteristiche della loro relazione.

In ordine cronologico, Putnam (1975) con riferimento alla figura dei dirigenti ha individuato due possibili categorie logiche per descriverne il ruolo e l'orientamento: quella del "classical bureaucrat" e quella del "political bureaucrat". Il classical bureaucrat è orientato alle procedure ed alle regole, ha un atteggiamento generalmente ostile verso i politici e ritiene che le attività amministrative possano essere interpretate e condotte attraverso competenze puramente tecniche e criteri oggettivi imperniati sul principio di legalità. Il political bureaucrat, pur senza rinunciare al suo ruolo di tecnico con delle preferenze di policy, sarebbe invece aperto al contributo dei politici nel processo di policy making e maggiormente consapevole delle ricadute politiche insite in molte scelte amministrative.

Aberbach, Putnam e Rockman (1981) hanno svolto una ricerca empirica in sei nazioni ed hanno identificato quattro immagini per descrivere il rapporto tra politici e dirigenti: la prima si basa sulla separazione netta tra politici e dirigenti; la seconda si basa sulla polarizzazione tra competenza neutrale e conoscenza tecnica dei dirigenti ed interessi, sensibilità e valori dei politici. Coerentemente con questa immagine i dirigenti porterebbero nel processo di policy making fatti, mentre i politici valori e aspettative della società; la terza si caratterizza per la presenza di politici che cercano visibilità, di intraprendere ed affrontare questioni innovative, andando con il loro comportamento ad energizzare la struttura amministrativa; i dirigenti invece avrebbero un comportamento teso a privilegiare aggiustamenti incrementali ed a cercare di portare equilibrio nel processo di policy making. In questa immagine i politici agirebbero come

energizzatori ed i dirigenti come equilibratori; la quarta (ibrido puro) si caratterizza invece per la perfetta intercambiabilità dei ruoli tra politici e dirigenti, in cui la decisione e l'attuazione delle policy sarebbero svolte in maniera condivisa.

Peters (1987) in un contributo teorico-deduttivo ha descritto lungo un continuum le diverse possibili configurazioni della relazione tra politici e dirigenza, identificandone cinque modelli: a) modello formale: subordinazione gerarchica della dirigenza alla politica; b) modello della "vita del villaggio": consociazione, intesa come separazione degli ruoli, ma forte coesione, obiettivi e logiche d'azione comuni; c) modello funzionale: consociazione per settore e/o funzione, intesa come collaborazione limitata a settori specifici; d) modello della competizione, nel quale i dirigenti e i politici competono e sono avversari per le diverse competenze che hanno; e) governo dei burocrati, dove i dirigenti dominano il processo decisionale e i politici tendono a svolgere una funzione solo di ratifica.

E' bene precisare che gli studi finora citati sono tutti focalizzati sul ruolo del politico e del manager (dirigente) al livello di governo centrale. Uno tra i primi contributi che ha analizzato il ruolo e la relazione tra politici e manager a livello locale è il lavoro di Mouritzen & Svara (2002) che trae origine da un progetto di ricerca condotto in quattordici Stati.

Mouritzen & Svara (2002: 117) hanno analizzato il ruolo del "Chief Executive Officer"<sup>53</sup> nel processo di policy making individuandone tre ruoli e atteggiamenti principali: innovatore; consulente; funzionario.

Il ruolo di innovatore (*policy innovation*) si riferisce ad attività inerenti la promozione di nuovi progetti e l'attrazione di risorse private e non profit; ad attività di revisione organizzativa volte al miglioramento dell'efficienza, ed in generale ad uno stile manageriale orientato al cittadino. Il ruolo di consulente (*advice*) si riferisce a tutte quelle attività di supporto alla componente politica ed ai dirigenti e/o dipendenti, ed in generale ad un ruolo particolarmente dinamico

---

<sup>53</sup> A fronte della varietà degli assetti istituzionali ed organizzativi negli enti locali degli Stati oggetto della ricerca, gli autori hanno definito la loro unità di analisi con il termine "Chief Executive Officer", intendendo con questo termine la figura di vertice della struttura organizzativa nominata dalla componente politica.

nel processo di policy making (seppure tendenzialmente reattivo agli stimoli dei politici). Il ruolo di funzionario (*classical administrative functions*) si riferisce a quelle attività di guida dei subordinati, di implementazione delle prassi organizzative nuove o già consolidate ed in generale ad un atteggiamento ordinario (classico, nelle parole degli autori) rispetto ai compiti gestionali da assolvere.

Similmente, gli stessi autori (2002: 176) si sono posti l'obiettivo di definire ed individuare le caratteristiche del ruolo dei politici degli enti locali: in particolare, hanno individuato due dimensioni, una interna all'ente locale ed una esterna all'ente locale.

Dal punto di vista interno i politici potenzialmente tendono – con diversi orientamenti ed intensità – a svolgere tre ruoli: governo strategico (*governor*) in cui sono chiamati a decidere gli aspetti legati alla vision, mission ed i principi cui ispirare le policy dell'ente; stabilizzatori (*stabilizer*) in cui sono chiamati a creare le condizioni per lo svolgimento delle attività amministrative ed a formulare obiettivi chiari e precisi per i manager; amministratori (*administrator*) in cui i politici tenderebbero ad avere un orientamento all'amministrazione attiva e ad occuparsi di aspetti operativi. Dal punto di vista esterno, i politici svolgerebbero un ruolo di ambasciatori (*ambassador*), in cui rappresentano l'ente locale, intrattengono relazioni con la stampa e si occupano di difendere e promuovere l'immagine dell'ente locale, ed un ruolo di rappresentanti (*representative*), caratterizzato dal compito di portare all'interno dell'ente locale il pensiero dei cittadini e degli stakeholder locali.

Tutti gli ruoli appena individuati sono utilizzati da Mouritzen & Svava (2002) per misurare il coinvolgimento dei politici e dei "Chief Executive Officer" negli stessi ruoli: infatti, né i politici, né i manager, si trovano a svolgere un solo ruolo, ma piuttosto, si trovano ad avere un orientamento relativo maggiore o minore verso determinati tipi di ruoli. In questa prospettiva, successivamente si farà riferimento al quadro teorico appena delineato per valutare quali categorie logiche sembrano appropriate per descrivere i comportamenti reali osservati nei politici e nei manager dei casi analizzati.

### **5.3 Metodologia della ricerca**

La domanda di ricerca da cui nasce il presente lavoro si è posta l'obiettivo di indagare il ruolo, le caratteristiche e gli effetti dell'interazione tra politici e manager in alcuni casi di institutional governance dell'ente locale selezionati con un campionamento a scelta ragionata (Corbetta, 2003: p. 35; Silvermann, 2006: 160). Coerentemente con le caratteristiche della domanda di ricerca, dal punto di vista metodologico si è optato per una strategia di ricerca di tipo qualitativo basata su tre studi di caso singolo (Yin, 1999).

Tale scelta deriva dalla consonanza tra obiettivi della ricerca e caratteristiche della ricerca qualitativa, tra cui si possono in sintesi individuare una maggiore propensione allo studio sul campo ed all'analisi delle parole e dei comportamenti rispetto ai numeri, all'utilizzo simultaneo di diverse tecniche e metodi di ricerca tra cui rilievo particolare è dato all'osservazione, e ad un maggior orientamento all'induzione, così come alla generazione di ipotesi piuttosto che alla loro verifica (Silverman, 2006: p. 48).

Nello specifico, il disegno di ricerca ha portato alla definizione di un protocollo di ricerca suddiviso nelle seguenti fasi: 1) analisi della letteratura e dello stato dell'arte; 2) selezione teorica dei processi di institutional governance da studiare; 3) selezione dell'ente in cui svolgere la ricerca ed individuazione dei tre casi da studiare; 4) studio del processo, del ruolo e dell'interazione tra politici e manager nei tre casi di individuati; 5) analisi dei dati, delle informazioni e loro codifica in base al quadro concettuale di riferimento presentato nel paragrafo 2; 6) stesura del rapporto e sistematizzazione teorica.

L'analisi della letteratura è stata funzionale all'identificazione dei tre casi da studiare, mentre la scelta del Comune in cui è stata svolta la ricerca è avvenuta sulla base della disponibilità a collaborare e, vista la profondità dello studio, della prossimità con il ricercatore.

Al fine di tutelare gli intervistati e di poter così trarre maggiori informazioni si è deciso di optare per l'anonimità. Si è così deciso di chiamare il Comune in cui si è svolta la ricerca con il nome di Fof, che è stato già utilizzato per una celebre etnografia (Sapelli, 1999).

Tutti i casi analizzati hanno visto l'utilizzo di differenti metodi di ricerca: analisi documentale, osservazioni non partecipanti ed interviste con domande aperte. Tutte le interviste sono state registrate e sbobinate. Ovviamente, si precisa che i risultati della ricerca, proprio per la metodologia scelta, si caratterizzano per la loro non generalizzabilità. Ciononostante, possono rappresentare il primo sforzo per definire delle ipotesi da sottoporre ad ulteriore verifica empirica attraverso lo studio di altri casi.

## **5.4 Analisi dei casi**

### **Alcuni dati di contesto**

Il Comune di Fof è un centro industriale e commerciale situato nel Nord-Ovest che conta circa 20.000 abitanti.

La struttura organizzativa del Comune di Fof si articola in unità organizzative di primo livello, i Settori, e prevede al proprio vertice un Direttore Generale che ricopre anche la carica di Segretario generale dell'ente. Le unità organizzative di secondo livello sono i Servizi, cui viene affidata la produzione ed erogazione dei servizi.

Complessivamente, il Comune di Fof si avvale del lavoro di 7 dirigenti (uno per ogni settore), più il SG/DG. I dipendenti sono in tutto 148. Le società partecipate sono otto, mentre le fondazioni con una quota del 100% del Comune sono 2. Il volume delle entrate è pari circa a 31 mln di €.

### **L'introduzione di un'innovazione manageriale**

Il presente caso descrive il ruolo della componente manageriale e politica nell'introduzione del bilancio sociale nel Comune di Fof.

L'esposizione del caso è suddivisa in tre fasi, rielaborate e sintetizzate a partire dal modello del ciclo di policy proposto da Howlett & Ramesh (2003: p. 15): policy initiation, ossia come si è generata l'idea e come è stata perseguita la volontà di introdurre il bilancio sociale; policy implementation, ossia come è

stato gestito il processo di costruzione del bilancio sociale; policy evaluation, qui da intendersi come valutazione degli effetti dell'introduzione del bilancio sociale. Complessivamente, per ciò che concerne i metodi di raccolta dei dati sono state condotte 28 interviste<sup>54</sup> e 3 osservazioni non partecipanti agli incontri di presentazione agli stakeholders del bilancio sociale; inoltre è stata condotta un'analisi documentale dei bilanci sociali di vari anni e di tutte le determinazioni dirigenziali, delibere di Giunta e/o Consiglio concernenti tale tema.

L'idea di introdurre il bilancio sociale nel Comune di Fof viene così descritta dall'Assessore al Bilancio:

"Avevamo vinto da poco le elezioni ed essendoci stato un cambio di amministrazione, dovevamo distinguerci. Io, presi molto sul serio il mio ruolo di Assessore, iniziai subito a documentarmi e trovai interessante questa iniziativa del bilancio sociale. Ne parlai al Sindaco e fu subito d'accordo"

La policy initiation nel caso di Fof e' stata dunque avviata dall'Assessore, coerentemente in questo caso con i costrutti logici previsti dall'immagine 3 di Aberbach, Putnam e Rockman (1981) secondo cui i politici energizzerebbero l'azienda pubblica portando fabbisogno di innovazione.

Anche il ruolo di equilibratori esercitato dai dirigenti nell'immagine 3 di Aberbach, Putnam e Rockman sembra particolarmente coerente nel caso di Fof:

"Il Dirigente disse di trovarsi in una situazione di carico di lavoro completamente saturo. Così mi disse che era una buona idea, che ne aveva sentito parlare, ma che avrebbe dovuto prima documentarsi e che avrebbe interpellato qualche suo collega di altri Comuni. Ma dopo alcuni giorni ho capito l'arcano: il dirigente, dicendomi che si stava documentando, stava solo rinviando quello che per lui era un problema" (Assessore al bilancio)

A questo proposito e' utile segnalare che nel caso di Fof passano circa 45 giorni da quando l'Assessore esplicita al Dirigente l'idea di introdurre il bilancio sociale a quando il Dirigente e l'Assessore si trovano nuovamente a discutere del

---

<sup>54</sup> I soggetti intervistati sono i seguenti: tutti i membri della Giunta (7), tutti i membri del gruppo di progetto sul bilancio sociale appartenenti ai settori organizzativi in cui è suddiviso l'ente (9), il dirigente del settore finanziario, il segretario generale/ direttore generale, i consiglieri comunali capigruppo (7) ed i membri del collegio dei revisori dei conti (3).

progetto Bilancio Sociale per trovare effettivamente una soluzione su come procedere:

“Ad un certo punto il Dirigente si e' spaventato della mia volontà di volere a tutti i costi fare il bilancio sociale. Tuttavia, io mi sono spaventato del fatto che forse era vero che era oberato di lavoro e non volevo tempi troppo lunghi viste le sue resistenze. La mediazione fu raggiunta: partì il progetto per il Bilancio Sociale, ma ci rivolgemmo ad una società di consulenza che conosceva il Dirigente per essere accompagnati nel percorso” (Assessore al bilancio)

Per gestire l'implementazione del progetto, il Comune di Fof ha attivato un gruppo di lavoro composto da un rappresentante di ogni settore in cui e' suddivisa la struttura organizzativa e coordinato da una persona del settore finanziario. In tutto sono stati condotti 13 incontri di questo gruppo di lavoro: i consulenti hanno partecipato a 9 incontri, l'Assessore a 7 ed il dirigente a 4.

Si noti come l'Assessore abbia partecipato a più incontri del dirigente ed a come la presenza dell'assessore sia teoricamente contraria all'idea dicotomica della relazione tra politica e management. Sulle modalità di presenza dell'Assessore così si esprime il coordinatore del progetto:

“L'assessore ha sempre avuto una presenza discreta e pacata. Non ha mai interferito. Probabilmente era lì per controllare che il lavoro andasse avanti. Era ossessionato dai tempi. Alla fine lui voleva ottenere il risultato di avere fatto il bilancio sociale il prima possibile.”

Dal punto di vista della policy implementation, il gruppo di lavoro ha elaborato una metodologia ed una griglia per raccogliere l'informazione contabile ed extra-contabile confluita nel bilancio sociale. Il coordinatore insieme al Dirigente ed ai consulenti si sono poi occupati di allineare e di mettere a sistema tutti i report ricevuti dai vari componenti del gruppo.

Tutte le interviste effettuate hanno evidenziato il ruolo chiave del coordinatore del gruppo di lavoro.

“Ad un certo punto, avendo capito che era meglio parlare con Y, – *il giovane coordinatore del gruppo sul bilancio sociale di Fof, corsivo nostro* –, quando volevo sapere come andavano le cose, o se volevo velocizzare il processo, non andavo più dal Dirigente, ma direttamente dal Coordinatore. E dirò di più, forse era anche più preparato del consulente” (Assessore al Bilancio)

Tale risultanza si distingue da quelle dello studio di Jacobsen (2006: 317) ed appare di grande interesse perché conferma come i politici spesso possano avere delle interazioni anche con i mid-manager e non solo con i dirigenti, confermando dunque il monito di Lee & Raadschelders (2008: 430) di indagare questo ulteriore aspetto nelle relazioni tra politici e manager. Inoltre, incidentalmente, seppur non riferito alla interazione tra politica e manager, sembra interessante notare il ruolo fondamentale del giovane coordinatore: un'area promettente di ricerca sembra quindi essere quella di analizzare la relazione tra propensione all'innovazione ed età. Similmente, dalle ultime parole dell'Assessore *“e dirò di più forse era anche più preparato del consulente”* emerge il rischio sottolineato in letteratura (Bonaretti, 2005: 12-13) di rivolgersi a consulenti esterni per l'attuazione di progetti senza prima effettuare una ricognizione delle risorse e delle potenzialità interne, generando così il rischio di una mancata interiorizzazione dell'apprendimento organizzativo e del patrimonio di conoscenze tacite ed esplicite (Nonaka & Takeuchi, 1995) maturate nel corso dei progetti di innovazione.

Veniamo ora alla valutazione ed agli effetti dell'introduzione del bilancio sociale nel Comune di Fof. Il bilancio sociale è stato prodotto per l'anno  $x+1$ <sup>55</sup>; dalla formulazione dell'idea di introdurre il bilancio sociale alla sua chiusura sono trascorsi complessivamente 13 mesi. Sugli effetti dell'introduzione del bilancio sociale e sul ruolo svolto dai politici e dai manager si riporta uno stralcio di significative considerazioni emerse dalle interviste con differenti attori:

“Sono molto soddisfatto di avere introdotto il bilancio sociale, è una questione di accountability ed anche di visibilità per il mio Assessorato.” (Assessore al Bilancio)

Dalle parole dell'Assessore emerge dunque l'aspetto interessante secondo cui il politico tenderebbe a trovare alcuni progetti, “da presentare come output della sua attività”, in cui investire simbolicamente il suo mandato al fine di legittimarne l'operato e le sue aspirazioni personali di visibilità, sia politica, sia amministrativa. A differenza di alcune spiegazioni rinvenute in letteratura circa l'adozione di bilanci sociali da parte delle aziende private e/o pubbliche (cfr. ad

---

<sup>55</sup> Si intende con anno  $x+1$  l'anno successivo all'entrata in carica della nuova amministrazione.

es. Marcuccio & Steccolini, 2005: 157), nel caso di Fof il driver principale sembra dunque essere l'imprenditorialità politica, sebbene un'accurata analisi dell'intervista con l'Assessore abbia rinvenuto altrettanto compresenti tratti riconducibili all'isoforismo normativo, approccio (neo)istituzionale usato da Di Maggio & Powell (1993) per spiegare come alcune organizzazioni tendano ad adottare pratiche e/o strutture istituzionali ed organizzative sulla base di valori condivisi ed idee circa alcuni comportamenti ritenuti come appropriati e/o auspicabili. Se la componente politica ha avuto un ruolo determinante nel promuovere l'introduzione del bilancio sociale, tale protagonismo ha fatto tuttavia emergere anche dei rischi, legati all'esigenza di asseverare i dati riportati nel bilancio sociale<sup>56</sup> (Ricci, 2007), al fine di evitare che diventi un documento di marketing politico, che va distinto dal marketing pubblico (Borgonovi, 2004b: 290-291):

“L'Assessore ci ha lasciati autonomi. Il Sindaco, invece, quando ha visto che da una nostra tabella i costi generali di amministrazione avevano un'incidenza oltre il 30% delle spese correnti, mi ha detto che dovevo rimodulare i dati perché non era possibile presentare questi dati in quel modo, adducendo che si sarebbe rivelato un boomerang con i cittadini” (Dirigente)

“A volte però troppa trasparenza non paga dal punto di vista del consenso. Quella dannata tabella che presentava tutti i contributi dati a tutte le associazioni ha scatenato un vero e proprio putiferio di rivalità tra le diverse associazioni. E pensare che è la prima volta che conoscevano quei dati e non hanno fatto altro che lamentarsi per le differenze. Forse, ai fini di trasparenza e di consenso politico potevano bastare quei volantini che abbiamo iniziato a distribuire appena approvato il bilancio di previsione e che spiegano in pillole ai cittadini come spendiamo i loro soldi. Anche perché è dimostrato dalle presenze alle assemblee di presentazione del bilancio sociale con tutti gli stakeholder che il numero è continuamente decresciuto.” (Vicesindaco)

Il caso di Fof fa pertanto affiorare una sorta di “managerialismo politico” (Seal & Ball, 2005) e come il bilancio sociale non si sia integrato nel ciclo di accountability<sup>57</sup> (Steccolini, 2004; Caccia, 2004):

---

<sup>56</sup> A questo riguardo, è interessante segnalare come le interviste effettuate con i revisori dei conti abbiano evidenziato la loro assenza in tutto il progetto di introduzione del bilancio sociale, al punto che un revisore ha dichiarato di non avere visto neanche una copia del documento.

<sup>57</sup> La natura stessa del concetto di accountability ci consente di parlare di un vero e proprio ciclo di accountability, fatto tendenzialmente da quattro fasi: 1) programmazione, 2) gestione e rilevazione, 3) rendicontazione e 4) giudizio (Steccolini, 2004: 48). Nel caso specifico degli enti locali tale ciclo si aprirebbe con il programma di mandato scomposto nelle priorità strategiche, e passando attraverso le verifiche infrannuali ottenute tramite la produzione di vari documenti (RPP, Bilanci annuali e pluriennali, PEG in ottica strategico-sociale, Rendiconto, Bilanci sociali annuali), si concluderebbe con il Bilancio Sociale di Mandato, coprendo così l'intero periodo di

“No, non abbiamo usato il bilancio sociale come base decisionale per le decisioni circa il bilancio preventivo dell’anno x+2” (Direttore Generale)

A questo riguardo, è interessante inoltre notare come il formato del bilancio sociale sia rimasto identico negli anni x+2 e x+3 e che non sia stato invece effettuato nell’anno x+4 per lasciare posto al bilancio di mandato, configurato in un formato differente al fine di renderlo più accattivante ai cittadini.

Infine, un ultimo effetto riscontrato dall’introduzione del bilancio sociale è stato quello di migliorare l’informativa contabile ed extracontabile fornita ai consiglieri comunali:

“Il bilancio sociale è stato molto utile per il mio lavoro di consigliere comunale. Ho formulato 4 interrogazioni partendo da quel documento per identificare alla Giunta alcune cose che emergevano e che secondo me non andavano bene” (Consigliere comunale di opposizione)

In conclusione, per descrivere l’interazione tra Assessore e dirigente, come sopra evidenziato, essa può essere efficacemente sintetizzata nell’immagine 3 di Aberbach, Putnam e Rockman (1981).

### **La promozione e la gestione della partecipazione**

Il presente caso descrive il ruolo e l’interazione tra la componente manageriale e politica in un contesto di partecipazione dei cittadini al processo di formazione del Piano di Governo del Territorio (PGT)<sup>58</sup>.

Per raccogliere i dati e le informazioni qualitative riportate nel caso sono state condotte un’analisi di tutti i documenti legati al processo partecipativo prodotti dal Comune di Fof, cinque osservazioni non partecipanti ai forum attivati per la partecipazione e 21 interviste<sup>59</sup>.

---

governo stabilito dalla legge elettorale e lasciando la possibilità di giudizio finale ai cittadini attraverso il voto democratico (Caccia, 2004: 10).

<sup>58</sup> Il Piano di Governo del Territorio sostituisce il vecchio piano regolatore ed è lo strumento attraverso il quale il Comune definisce l’assetto del suo territorio e pianifica lo sviluppo della città.

<sup>59</sup> I soggetti intervistati sono i seguenti: Sindaco, Assessore all’Urbanistica, Dirigente Settore Urbanistica, il facilitatore dei processi partecipativi, i consiglieri comunali capigruppo (7) e 10 cittadini che hanno partecipato ai processi partecipativi selezionati con modalità casuale. La quota dei cittadini intervistati rappresenta l’ 11% del totale delle presenze medie ai cinque forum partecipativi.

Il processo di partecipazione in oggetto si è aperto nel mese di gennaio 2009 con la mappatura degli attori da coinvolgere; successivamente, nel mese di febbraio e marzo sono stati condotti i cinque forum<sup>60</sup>.

Tutti i forum sono stati accompagnati e promossi da varie azioni di comunicazione (manifesti, mail agli iscritti alla newsletter, articoli sul giornalino comunale, sito internet, materiale cartaceo promozionale).

Le fasi di mappatura degli stakeholder e di comunicazione sono state progettate e condotte insieme tra Assessore e Dirigente. Nonostante la delicatezza di tali fasi, soprattutto per il loro impatto decisivo sul livello di democraticità conseguibile nei processi partecipativi (Skelcher *et al.*, 2005) -, quest'ultimo aspetto non sembra essere stato preso particolarmente in considerazione né dall'Assessore, né dal Dirigente, che hanno fornito risposte evasive alle domande riferite a tale argomento.

La decisione di avviare un processo partecipativo per la definizione del PGT è stata fortemente voluta dall'Assessore all'Urbanistica:

“ La legge regionale suggerisce e prevede dei momenti partecipativi. Ma noi abbiamo progettato il processo partecipativo in modo autonomo, allargandolo in modo notevole. E' giusto stare tra i cittadini e decidere insieme. Io credo fortemente nella partecipazione.”

Dalle parole dell'Assessore si evincono immediatamente alcune potenziali criticità circa il concetto di partecipazione. Infatti, secondo il rapporto dell'OECD (2001) “*Citizens as partner*”, la partecipazione va distinta in almeno tre ambiti: quella a titolo informativo, quella a titolo consultivo e quella a titolo codecisionale. A questo riguardo, è utile rimarcare come le interviste abbiano rivelato una generale tendenza dei politici a privilegiare la descrizione della partecipazione come se fosse codecisione, sebbene l'analisi degli stessi processi partecipativi attraverso le osservazioni non partecipanti dimostri come si siano in realtà rivelati come dei processi a metà tra l'informativo ed il consultivo.

---

<sup>60</sup> Ecco il dettaglio dei forum: 07/02/09 forum sistema infrastrutture; 14/02/09 forum sul sistema dei servizi; 21/02/09 forum sull'ambiente; 28/02/09 forum sul sistema insediativo; 19/03/09 forum plenario riepilogativo.

Se da un lato frasi come *“decidere con i cittadini è importante”* sono state particolarmente frequenti tra i politici, simmetricamente tra i cittadini frasi come *“essere informati sulle attività del Comune è importante”* sono state rinvenute in quasi tutte le interviste con i cittadini, a conferma della confusione e vaghezza del concetto di partecipazione.

Per ciò che concerne il ruolo della componente manageriale è affiorata dalle interviste una chiara ostilità della struttura organizzativa alla pratica partecipativa, suffragando quanto già scrivevano Aberbach, Putnam e Rockman (1981: 242): *“negli occhi dei dirigenti la democrazia partecipativa è vista come semplicistica e come uno slogan pericoloso, poiché secondo loro il vero policy making si fa nella quiete delle stanze del potere dove siedono insieme ai politici”*<sup>61</sup>. Nel caso di Fof, la struttura organizzativa si è infatti sempre mostrata resiliente ai numerosi incontri effettuati con la cittadinanza, spesso trincerandosi dietro l'autoreferenzialità delle conoscenze tecniche e all'interpretazione di un ruolo subordinato ai politici, quasi come prevenzione rispetto al timore di entrare in conflitto con il pubblico: a questo proposito, è utile segnalare come il dirigente non sia mai intervenuto nei cinque forum ed abbia svolto solo una funzione verbalizzante.

La volontà di attivare i forum partecipativi è stata dunque a Fof una scelta evidentemente politica, come peraltro in altri casi di pratiche partecipative descritte dalla letteratura (Mazzara, 2009): su tale argomento, Bobbio (2002: 16-17) ha evidenziato tre possibili atteggiamenti dei politici rispetto alle pratiche partecipative: a) promozione e sostegno; b) competizione; c) interferenza.

A questo proposito, è opportuno introdurre alcune precisazioni rispetto al nostro caso: infatti, la prima categoria sembra particolarmente adatta per descrivere il ruolo svolto dal Sindaco e dall'Assessore. Tuttavia, per ciò che concerne il ruolo dei consiglieri comunali, si prestano meglio le categorie della competizione e dell'interferenza: infatti, il loro comportamento nei forum è stato caratterizzato, similmente alle risultanze della ricerca di Klijn e Koppenjan (2000), da numerosi

---

<sup>61</sup> *“In the eyes of the bureaucrats “participatory democracy” is a simplistic and even dangerous slogan, for effective policy making can best be conducted in the quiet privacy of rooms like this one”* (Aberbach, Putnam, Rockman, 1981: 242).

interventi volti meramente a guadagnare visibilità ed a ribadire una primazia rispetto poi a chi avesse l'effettivo potere decisionale.

Ogni forum si è aperto con il saluto del Sindaco, con una presentazione dell'Assessore e con la regia degli interventi da parte di un facilitatore esterno. Rispetto al ruolo del facilitatore, Sanders (1997) si è chiesto se il mediatore non possa svolgere una funzione manipolatoria; su questo aspetto nel caso di Fof così si esprime il dirigente:

“La complicità tra Assessore e facilitatore era evidente. Prima di tutto il facilitatore era un consulente dell'amministrazione comunale. Poi, nel predisporre le opzioni di scelta insieme all'Assessore, aveva chiaramente acquisito le preferenze dell'Assessore, le quali hanno almeno in parte influito sulle sue modalità di presentazione ai cittadini delle opzioni di scelta.”

Nei cinque forum condotti a Fof soltanto in una situazione si è attivata una procedura deliberativa. È tuttavia interessante segnalare come il forum in cui i cittadini e gli stakeholder hanno votato per alzata di mano rispetto a quattro possibili scelte urbanistiche è stato quello ritenuto “meglio riuscito” dai cittadini intervistati, e quello che ha visto il maggior numero di interventi tra le persone che hanno partecipato al forum. Tuttavia, è stato anche quello ritenuto più complicato da preparare:

“Preparare il forum infrastrutture – *quello che ha previsto la pratica deliberativa, corsivo nostro* – è stato molto faticoso. Identificare rispetto ad una scelta da compiere le varie possibilità, corredarle di un'analisi sui pro e contro, ed inoltre rendere il tutto comprensibile ai cittadini è una cosa davvero faticosa.” (Facilitatore)

In conclusione, il caso di Fof sembra confermare come il successo dei processi partecipativi sia correlato da un lato a quanto più circoscritto e definibile sia l'oggetto su cui i cittadini sono chiamati a partecipare, e dall'altro lato ad un chiaro disegno organizzativo volto a definire tempi, strumenti, processi ed output della partecipazione (Bobbio, 2002: p. 5, p. 18).

Rispetto agli ruoli dei politici e dei manager, la tassonomia di Bobbio sembra particolarmente coerente per descrivere i potenziali ruoli con cui i politici si avvicinano al tema della partecipazione, così come le considerazioni di Aberbach, Putnam e Rockman (1981) prima citate paiono collimanti con

l'atteggiamento riscontrato nel dirigente all'urbanistica. Infine, l'interazione tra Assessore e Dirigente può essere descritta secondo il modello della competizione di Peters (1987).

### **La creazione di una azienda partecipata**

Il presente caso descrive la creazione di una fondazione per la gestione del teatro comunale. L'obiettivo è duplice: da un lato studiare l'interazione tra politici e manager con particolare riferimento alle motivazioni che hanno spinto a creare la fondazione, e dall'altro lato indagare come vengono mantenute le relazioni di accountability tra fondazione e Comune.

Per raccogliere i dati e le informazioni, oltre all'analisi documentale sono state condotte 12 interviste<sup>62</sup>.

Sulle motivazioni che hanno portato alla creazione della Fondazione così si esprimono i principali attori:

“Qui vicino esistono dei teatri che funzionano molto bene ed ho visto che sono gestiti da Fondazioni di proprietà del Comune” (Assessore alla cultura)

Nelle parole dell'Assessore alla cultura si rinvia quello che Wollmann (2008: 296) definisce “imitative institutionalism”, ossia la tendenza ad imitare il disegno di strutture istituzionali ed organizzative già adottate efficacemente in contesti simili o ritenuti da imitare perché ben funzionanti.

Le interviste rivelano comunque una grande varietà e densità di argomentazioni che stanno all'origine della creazione della Fondazione, a conferma della necessità di un quadro multidimensionale per spiegare le considerazioni che sono alla base del riassetto istituzionale che porta un ente locale alla creazione di un'azienda partecipata (Payne, Skelcher, 1997):

---

<sup>62</sup> I soggetti intervistati sono i seguenti: Sindaco, SG/DG, Assessore alla Cultura, Dirigente settore cultura, consiglieri di amministrazione fondazione (3), direttore della fondazione, consiglieri comunali commissione cultura (4).

“Non potevamo permetterci di assumere un Direttore per il nuovo teatro, pertanto, avevo chiaro in mente che una Fondazione ha un consiglio di amministrazione, e, quindi, pensando ad un consiglio di amministrazione molto operativo, avremmo potuto tenere in piedi la baracca nominando delle persone del campo, dicendo chiaro loro che sarebbe stato molto impegnativo in termini di tempo dedicato. Tra l’altro, a dire il vero, quando l’Assessore mi ha detto che pensava ad una Fondazione, prima di pensare alla fattibilità della stessa, mi è venuto subito in mente la persona giusta per fare il Presidente.” (Sindaco)

Nelle parole del Sindaco si nota invece come una tra le finestre di opportunità (Kingdon, 1995) che la razionalità del politico tende a considerare nella creazione di un’azienda partecipata è anche quella di poter nominare delle persone di fiducia in tali organismi, sia per ragioni di political patronage (ad es. Muller, 2006; Manzetti & Wilson, 2007) ma anche di maggior presidio organizzativo di un’area ritenuta strategica per la generazione di consenso per la cittadinanza.

Nelle parole del SG/DG emergono invece più nettamente quelle che Skelcher definisce motivazioni di ristrutturazione manageriale ed organizzativa che spingerebbero alla creazione di un’azienda partecipata.

“Ho preparato un business plan ed ho capito che poteva stare in piedi. Ho detto al Sindaco di andare avanti e che avrei pensato io a preparare una bozza di Statuto da sottoporre al prossimo Consiglio Comunale. Poi non abbiamo nessuno in Comune che si è occupato di teatri, creare una struttura nuova per fare una cosa nuova ci può stare.” (SG/DG)

Dal punto di vista dell’interazione tra le persone coinvolte, così come peraltro emerge nelle parole del SG/DG, l’immagine che sembra interpretare le caratteristiche di tale interazione è la numero 2 di Aberbach, Putnam e Rockman, secondo cui i politici portano le idee ed i manager i fatti e le conoscenze per l’implementazione delle stesse.

Dalla costituzione ufficiale la fondazione opera nel Comune di Fof da circa tre anni: le domande sulle relazioni di accountability tra Comune e Fondazione sono state quindi foriere di spunti molto interessanti.

Ecco alcuni stralci ritenuti tra i più significativi:

“Lavoro come un pazzo per questa Fondazione. Ti dà soddisfazione, ma tutto sta in piedi perché noi del Cda diamo l’anima” (Presidente)

“La Fondazione è una delle nostre best practices. Tanto è vero che potrei quasi pensare di svuotare l’Assessorato alla Cultura e trasferire le politiche culturali tutte lì dentro.” (Assessore alla Cultura)

Le parole del Presidente della Fondazione sottolineano ancora una volta come la dicotomia tra funzione di indirizzo e controllo e funzioni esecutive sia difficilmente interiorizzata anche negli organi dei soggetti partecipati dall’ente locale. Infatti, nonostante il Presidente della Fondazione non abbia deleghe esecutive le interviste hanno rivelato come nei suoi comportamenti tenda a sovrapporsi fortemente all’operato del Direttore della Fondazione.

Le parole dell’Assessore fanno invece emergere come la creazione di un’azienda partecipata possa anche diventare in talune situazioni un’occasione per un’efficace revisione organizzativa, in cui le responsabilità sono meglio identificate e le energie organizzative liberate più facilmente.

La creazione della Fondazione ha fatto altresì emergere nettamente un problema di accountability democratica:

“Non abbiamo mai visto in Consiglio i rappresentanti del Cda. Ci danno un foglio una volta all’anno con il bilancio, che tra l’altro è diverso da quello del Comune. E lì vediamo quanti soldi dà il Comune per mantenere in piedi la struttura. Ma vedo un po’ troppe variazioni di bilancio che riguardano la Fondazione. Insomma, mi sembra che economicamente non stia molto in piedi, ma, se devo essere sincero, non è che ci capisco molto in tutte quelle voci delle variazioni di bilancio” (Consigliere Comunale Commissione Cultura)

Dalle parole del consigliere, - oltre ad evincersi tra le righe come le questioni circa il limitato potenziale informativo dei documenti contabili in uso siano più che mai attuali, (acuiti inoltre dalla criticità derivante dalla compresenza della contabilità finanziaria per l’ente locale e della contabilità economico patrimoniale per le aziende partecipate dallo stesso), - viene indirettamente confermato il ritardo rispetto allo sviluppo di strumenti, spazi e di una cultura organizzativa capace di dare risposte organizzative nuove per rispondere all’evoluzione a network dell’ente locale (Longo, 2005):

“Il dott. X (*Presidente della Fondazione, corsivo nostro*) non lo vedo praticamente mai, incontra sempre il Sindaco o l’Assessore” (Dirigente Settore Cultura)

Dalle parole del Dirigente del Settore Cultura si inferisce infatti evidentemente come egli non eserciti alcuna funzione di committenza tra ente locale e fondazione.

In conclusione, se l'interazione tra Sindaco ed SG/DG per la creazione della fondazione è possibile sintetizzarla nell'immagine 2 di Aberbach, Putnam e Rockman, l'interazione tra Assessore alla Cultura, Presidente della Fondazione e Dirigente della Cultura sembra prefigurare una sorta di modello di Peters del "governo dei burocrati" rovesciato a favore di un "governo quasi esclusivo dei politici" rispetto alle dinamiche di funzionamento della fondazione.

## **5.5 Considerazioni conclusive**

I risultati della ricerca fanno emergere, come sostenuto da Baddeley (2008), che l'interazione tra politici e manager può meglio essere vista come un tango, in cui a seconda del contesto organizzativo, dei fattori individuali, e dell'oggetto dell'interazione, l'una o l'altra parte può assumere un ruolo di guida e di stimolo oppure di collaborazione passiva.

Se tali risultati possono tendenzialmente essere ricompresi nel filone della letteratura che teorizza un approccio contingency<sup>63</sup> (ad es. Mintzberg, 1973), pare tuttavia interessante segnalare alcuni aspetti emersi nella ricerca, non generalizzabili vista la metodologia della ricerca qui adottata, ma di interesse per l'identificazione di nuove aree di ricerca e per una migliore comprensione delle caratteristiche dell'interazione e delle razionalità che guidano i politici ed i manager:

- il politico sembra caratterizzare il suo mandato con lo sviluppo di nuovi progetti al fine di acquisire una visibilità, sia amministrativa, sia politica (caso bilancio sociale). Ciò è particolarmente significativo, per almeno due ragioni: primo perché segnala come, a prescindere dalla storia organizzativa dell'ente locale, quando eletto il politico vuole

---

<sup>63</sup> Per *contingency theory* si intende un filone di studi organizzativi che contestano la validità di modelli teorici di validità universali, per focalizzarsi piuttosto sulla ricerca di soluzioni organizzative contingenti, ossia progettate tenendo conto in primo luogo delle condizioni ambientali specifiche e generali.

caratterizzarsi con un progetto nuovo, da sentire come proprio, e da comunicare come output della sua attività; secondo, perché considerato tale atteggiamento, si apre quindi la possibilità per i manager di utilizzare l'imprenditorialità politica, che sta assumendo oltretutto anche i tratti del managerialismo (Seal & Ball, 2005), per concordare ed ottenere il supporto per l'implementazione di progetti di innovazione e riforme gestionali, capaci contemporaneamente di potenzialmente migliorare l'economicità dell'ente locale (legittimazione che occorre al manager) e di poter generare profitto politico (legittimazione che occorre al politico)<sup>64</sup>.

- né il politico, né il manager, hanno dimostrato nei processi partecipativi studiati (il caso del PGT) di averne interiorizzato le conseguenti implicazioni gestionali.

La partecipazione implica un management della partecipazione poiché per essere efficace richiede condizioni organizzative ed un disegno istituzionale capace di farne da architrave, così come tempi, processi, strumenti e fasi definiti in modo condiviso ed ex ante. Inoltre, quando non a titolo meramente informativo, la partecipazione sembra più efficace se si caratterizza per l'esercizio di una deliberazione (la quale può peraltro essere di vario tipo). In tal senso, co-progettare un assetto istituzionale radicato nel concetto di cittadinanza attiva e produrre delle opzioni di scelta da far deliberare ai cittadini e stakeholder paiono essere alcuni tra gli ambiti entro cui far nascere e sviluppare il ruolo e la legittimazione dei manager, anche al fine di superare l'ostilità degli stessi alle pratiche partecipative, spesso viste nel caso di Fof come sovrastrutture ridondanti, come un impegno in più da assolvere e come una perdita di potere derivante da un trasferimento dello stesso ad altri soggetti.

Per ciò che concerne il comportamento dei politici, esso è stato nel caso di Fof improntato per lo più ad una retorica della partecipazione: a questo

---

<sup>64</sup> Sulle prospettive derivanti da un'alleanza tra politica e management per l'implementazione delle riforme manageriali così si esprimono Cristofoli *et al.*: "solo rafforzando al contempo la componente politica e la componente manageriale nell'implementazione delle riforme si può pensare di stabilire quell'alleanza tra politica e management che sembra necessaria perché le riforme della pubblica amministrazione...non restino sulla carta" (Cristofoli *et al.*, 2008: 511).

proposito, sembra necessario favorire tra i politici la consapevolezza delle potenzialità derivanti dall'esercizio di un nuovo ruolo di metagovernance nei processi partecipativi, in cui essi possano esercitare un ruolo di co-governo con i cittadini ed agire come facilitatori e co-guardiani dell'interesse pubblico, al fine di assicurare che tutti i cittadini possano esprimersi ed esercitare l'opzione voice, evitando al contempo la cattura dell'interesse pubblico;

- infine, sia il caso della fondazione teatrale, sia il caso del bilancio sociale, hanno fatto emergere come l'interazione tra politici e manager ed i suoi effetti possano riguardare figure ed organi differenti. L'introduzione del bilancio sociale, oltre che rappresentare un risultato conseguito dall'Assessore, ha infatti influito anche sul ruolo dei consiglieri comunali, che hanno così potuto meglio esercitare la funzione di controllo, agendo in alcuni casi come strumento di pressione competitiva verso la Giunta. Parimenti e simmetricamente rispetto al ruolo del consiglio, la creazione di un'azienda partecipata può diventare per il direttore generale un'occasione per effettuare una revisione organizzativa, ma rischia contemporaneamente di spiazzare il ruolo del Consiglio Comunale e di porre problemi di accountability democratica. In tal senso, il presente lavoro ha cercato di adottare un approccio olistico per evidenziare che, al fine di poter apprezzare in modo sistemico le caratteristiche, gli ruoli e gli effetti di tale interazioni, occorre ricostruire il quadro dei soggetti e degli organi coinvolti unitamente alla funzione di governance ricoperta da ciascuno. In questa prospettiva, il caso del bilancio sociale e della fondazione teatrale hanno messo in luce come l'interazione tra politica e management può essere meglio concepita come una leadership plurale ed essere interpretata non solo come un tango tra politico e manager, ma in talune situazioni come un'orchestra con differenti attori e differenti ruoli.

In conclusione, la ricerca ha complessivamente confermato come le categorie logiche sviluppate dalla letteratura siano in grado di descrivere il ruolo e l'interazione tra politici e manager e come il modello della complementarità (ad es. Svava, 2001: 179) tra politica e management sia il più vicino alla realtà per rappresentare il ruolo di politici e manager nei processi di institutional governance, e come dunque necessiti di essere affinato ed aggiornato nelle sistematizzazioni teoriche, nonché ulteriormente indagato nelle future ricerche empiriche.

In questa prospettiva, le interazioni esistenti tra sistema aziendale, sistema politico, sistema istituzionale e sistema sociale in cui operano gli enti locali richiederanno sempre più l'adozione nelle future ricerche di un approccio pluri ed interdimensionale.

## 6. L'institutional governance degli enti locali in Europa: un'analisi comparata

*"Ancora una volta, l'effettiva attuazione di un nuovo modello di corporate governance sembra dipendere, più che dal formale recepimento di nuove norme e regole, da una sostanziale trasformazione del sistema di relazioni tra amministratori e dirigenti. Infatti un modello evoluto di corporate governance non richiede un sistema complicato di regole, ma piuttosto regole di qualità" (Valotti, 2000)*

### 6.1 Introduzione

Il presente capitolo effettua una comparazione delle caratteristiche dell'institutional governance e del contesto socio-culturale degli enti locali in alcuni Paesi europei.

Il paradigma teorico di riferimento è quello neo-istituzionalista. Il neo-istituzionalismo si può definire come una prospettiva epistemologica che considera centrale il ruolo delle istituzioni per comprendere determinati fenomeni sociali. In quest'ottica, le istituzioni vanno intese come un insieme di valori, regole e fattori organizzativi (routines e processi) che costituiscono una struttura che ha una stabilità nel tempo ed un'influenza sul comportamento individuale e collettivo delle persone (March & Olsen, 1984: 738; Peters, 1999: 18).

Il termine neo-istituzionalismo, la cui origine viene fatta risalire ad un contributo di March e Olsen del 1984, viene utilizzato per distinguerlo dal cosiddetto "old institutionalism".

Le maggiori differenze sono riconducibili nel fatto che il "nuovo istituzionalismo" ha recepito gli sviluppi derivanti da studi di altri paradigmi di riferimento, come ad esempio il "comportamentalismo" (*behavioralism*) e quello della "scelta razionale" (*rational choice theory*).

Inoltre, si distingue da "quello vecchio" per il superamento della prevalente attenzione sugli aspetti formali e legali, al fine di accogliere piuttosto aspetti di

carattere sociologico e culturale che caratterizzano il funzionamento delle istituzioni (Peters, 1999).

In generale il neo-istituzionalismo ha (ri)trovato diffusione come risposta ai filoni di ricerca che hanno enfatizzato la dimensione individualista come potente variabile esplicativa per spiegare i fenomeni sociali osservati.

La configurazione degli assetti istituzionali esercita infatti nelle aziende pubbliche un'influenza decisiva su come viene interpretata la funzione di governo e di gestione (Jacobsen, 2001; Mouritzen & Svava, 2002: 5). In questa prospettiva, l'obiettivo del capitolo è quello di studiare le caratteristiche ed i diversi assetti di institutional governance degli enti locali in Europa per discutere le loro implicazioni sulle modalità di relazione tra politica e management.

Tale scopo appare di particolare rilevanza per almeno tre ragioni:

- gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una serie molto ampia di riforme che hanno profondamente modificato l'assetto di institutional governance degli enti locali in Europa. In quest'ottica, pare utile effettuare una prima ricognizione sulla direzione delle traiettorie di riforma in atto. Secondo Pollitt e Bouckaert (2002: 80) per traiettoria di riforma si intende una catena di eventi che si stanno verificando a seguito di un cambiamento deliberato – la riforma – volto a modificare la situazione iniziale (alfa) per l'ottenimento di una situazione futura (omega);
- il passaggio dal paradigma di government a quello di governance richiede aggiornamenti non solo nelle modalità di “fare management”, ma anche un adeguamento degli assetti istituzionali: a questo riguardo, si descrive se e come differenti contesti europei hanno reagito a questa nuova esigenza;
- in ultima istanza, ma ancora più importante, negli studi riferiti agli enti locali le analisi comparate assumono particolare importanza, poiché, come afferma Wollmann (2008: 296), da un lato i processi trasversali di “istituzionalismo imitativo e competitivo” (*imititative e competitive*

*institutionalism*) e dall'altro lato i processi stratificatori di path dependent contribuiscono in modo decisivo a spiegare i processi di "cambiamento istituzionale" (*institutional change*). Questo aspetto diviene ancora più interessante anche in un'ottica potenziale di "evidence based policy"<sup>65</sup> (Bovaird & Loeffler, 2009) se si considera il momento storico italiano, dove è in discussione il disegno di legge sulla nuova "Carta delle autonomie locali".

Il percorso logico del capitolo è il seguente: nel secondo paragrafo viene presentata una review della letteratura sui sistemi di governo locale; nel terzo paragrafo viene descritto l'approccio metodologico; nel quarto paragrafo vengono evidenziati i risultati dalla ricerca; nel quinto paragrafo vengono discusse in ottica comparata, sia sulla base della ricerca condotta, sia dell'analisi della letteratura, le caratteristiche dell'institutional governance nei Paesi studiati con un orientamento di lesson drawing (Rose, 1991) rispetto al caso italiano.

## **6.2 I sistemi di governo locale nella letteratura**

La letteratura che ha elaborato classi e tipologie per distinguere i sistemi di governo locale è particolarmente ampia. La review effettuata viene qui presentata distinguendo i contributi che hanno elaborato delle tipologie utilizzando delle categorie di appartenenza geografica, da quelli che hanno prodotto delle tipologie utilizzando delle categorie nominali sulla base delle caratteristiche delle dimensioni di classificazione individuate.

Relativamente al primo filone, uno dei contributi più importanti è certamente quello di Page e Goldsmith del 1987. Tali autori, in uno studio riguardante sette Nazioni, hanno individuato due tipologie di sistemi di governo locale: Northern e Southern. Le dimensioni di classificazione utilizzate sono state tre: le funzioni

---

<sup>65</sup> Con questo termine si intende l'approccio seguito dai decisori che tendono ad implementare politiche pubbliche che si siano dimostrate efficaci attraverso seri studi scientifici.

assegnate agli enti locali; il livello di discrezionalità degli stessi; il livello di accesso e dipendenza degli enti locali dal governo centrale. Secondo questo studio, il Regno Unito, la Svezia, la Norvegia e la Danimarca farebbero parte della tipologia “Northern”, mentre l’Italia, la Francia e la Spagna della tipologia Southern.

Hesse e Sharpe (1991) hanno invece individuato quattro tipologie: Franco, Anglo, Northern, Middle. Le dimensioni di classificazione riguardavano la mission degli enti locali (“*the purpose of local government*”) e le caratteristiche delle relazioni tra i diversi livelli di governo. Le Nazioni oggetto di studio sono state venti, tra cui l’Italia, che è stata classificata nel modello Franco.

Bennett (1993) ha individuato tre tipologie sulla base della relazione tra enti locali e governo centrale: Napoleonic, Anglosaxon e Scandinavian.

Norton (1994) sulla base di tredici variabili di studio ha individuato altre quattro tipologie: Northern, Southern, Pacific, European Island. A differenza degli altri studi, lo studio di Norton ha preso in considerazione anche gli Stati Uniti, il Canada ed il Giappone, classificate nel gruppo Pacific.

Denters e Rose, in un più recente lavoro del 2005, hanno fornito una classificazione distinguendo tre classi (Southern, Middle e Anglo) e poi operando altresì una distinzione tra Stati federali ed unitari.

Shah e Shah (2006), in un più ampio studio della Banca Mondiale sulla local governance nei Paesi in via di sviluppo, hanno invece individuato le seguenti tipologie: Nordic, Swiss, French, British, North American, Indian, Chinese, Australian. La dimensione di classificazione usata è stata, come nello studio di Bennett, la relazione ed il posizionamento degli enti locali rispetto al governo centrale in termini di peso sull’intero settore pubblico e di funzioni assegnate.

Il secondo filone di ricerche, piuttosto che l’enucleazione di classi e tipologie, ha invece privilegiato la comparazione descrittiva rispetto ad un più ampio numero di variabili di analisi, che vengono qui di seguito illustrate.

Bowman e Hampton (1983) hanno studiato otto Nazioni sulla base di dieci dimensioni, ossia la natura dello Stato (federale vs. unitario), il numero dei livelli degli enti locali, la natura più o meno frammentata o unitaria del sistema degli

enti locali, la natura più o meno “multipurpose” o “single purpose” della mission degli enti locali, la presenza di una situazione di “local government” o di “local governance”, la popolazione media servita, le funzioni assegnate, le caratteristiche del sistema finanziario, le relazioni intergovernative ed il grado di partecipazione democratica.

Goldsmith (1990; 1992) sulla base di una sola dimensione di analisi (le caratteristiche delle funzioni svolte dagli enti locali in diversi Paesi europei) ha invece individuato quattro tipologie, particolarmente interessanti perché in questo caso non ricomprendenti la dimensione geografica: “clientelism and patronage”, “local economic development”, “welfare state function”, “market enabler or promoter of consumer choice”.

Page (1991) ha studiato tre dimensioni di analisi: la posizione degli enti locali nel sistema pubblico attraverso la misurazione della spesa percentuale e del pubblico impiego degli enti locali rispetto a quelli degli altri livelli di governo; il grado di discrezionalità nelle funzioni esercitabili dagli enti locali, ossia se siano più o meno originarie o derivate; una dimensione politica relativa all’esistenza o meno di associazioni degli enti locali ed alla loro influenza sul governo centrale. Infine, Chandler (1993) ha considerato come dimensioni di analisi le seguenti: le caratteristiche strutturali degli enti locali, le funzioni assegnate, le relazioni governo centrale – enti locali ed il processo di policy. Quest’ultima unità di analisi prevedeva una distinzione tra processo di policy “pluralista” o “elitista”.

### **6.3 Metodologia**

La review della letteratura ha consentito, in ottica propeudetica, di individuare le dimensioni di analisi e le tipologie di sistemi di governo degli enti locali considerati nell’analisi comparata condotta.

L’obiettivo dell’analisi comparata e’ quello di individuare spiegazioni, costruire categorie attraverso i casi studiati capaci di evidenziare eventuali similitudini e differenze (Przeworski & Teune 1970). La ricerca comparata mette infatti a confronto realtà diverse e consente di separare i fattori e gli elementi comuni,

da quelli peculiari (“*embedded*”) per ogni singola realtà, che vanno dunque a determinare i fattori di specificità all’interno di ogni singolo Paese (Ragin, 1994). In tal senso, secondo Borgonovi (2000: 11) la comparazione è uno degli approcci tramite cui si qualifica e si rende più efficace il metodo deduttivo-induttivo, che distingue l’economia aziendale italiana e centro-europea dal management di origine nordamericana, che privilegia invece un approccio più squisitamente induttivo o empirico-pragmatico, espressivo di una concezione di tipo “strutturalista”, secondo cui le soluzioni che si sono imposte, in virtù del giudizio del mercato o della società, sono spesso dotate di una propria intrinseca razionalità.

Rispetto all’oggetto del nostro capitolo, gli aspetti metodologicamente più rilevanti riguardano l’individuazione dei Paesi da studiare e le dimensioni di analisi.

Con riguardo al primo aspetto, essa è avvenuto sulla base di due criteri: le differenti forme di governo degli enti locali esistenti in Europa e le differenti tipologie di sistemi di governo locale considerato il contesto geografico cui si riferiscono.

Le differenti forme di governo locale sono state ricostruite a partire dal lavoro di Mouritzen e Svara (2002: 55-56) che ha individuato quattro forme di governo locale: “*strong mayor*”, “*committee leader*”, “*collective form*”, “*council-manager form*”. Poiché la nostra analisi è riferita al contesto europeo, si è sostituita la forma del “*council-manager*”, molto diffusa negli Stati Uniti, con quella del *cabinet-leader*, ad esempio diffusa nel Regno Unito. Per completezza, nell’appendice viene tuttavia presentato una breve descrizione sulle caratteristiche della forma del “*council-manager*”. Si precisa inoltre che, seppure in alcuni casi riferiti a Paesi che hanno intrapreso riforme nel sistema di governo degli enti locali successive alla pubblicazione dell’opera di Mouritzen e Svara (ad esempio l’Olanda con la riforma del 2002), la loro classificazione può ritenersi ancora di indubbio valore euristico, in quanto riferita non tanto ad aspetti formali, ma alle modalità tramite cui di fatto viene esercitata la funzione di governo. Per corroborare quanto appena detto basti citare che dal punto di

vista formale non vi è grande differenza nella configurazione delle istituzioni di governo locale tra “*strong mayor*”, “*collective form*” e “*cabinet leader*”, mentre vi è grande differenza nei percorsi storici e nello stile di esercizio della funzione di governo tra i diversi Paesi europei che sono stati collocati in queste tre distinte tipologie.

I differenti sistemi di governo locale sono stati invece classificati identificando quattro tipologie (Franco/Southern; Scandinavian; Middle Europe; Anglosaxon) prendendo spunto in particolare da quelle proposte da Hesse e Sharpe (1991), Bennett (1993), Denters e Rose (2005). Similmente a quanto appena precisato per le forme di governo locale, anche in questo caso la categoria di appartenenza non è da intendersi come un’etichetta derivante dalla diversa collocazione geografica, quanto piuttosto come la sintesi di una classificazione che comprende differenti e complessi aspetti, come ad esempio quelli inerenti la cultura amministrativa dominante.

I Paesi da studiare sono stati scelti facendo in modo che ognuno si contraddistinguesse sia per la diversa forma di governo locale, sia per l’appartenenza ad una differente tipologia. In coerenza con questo processo, i Paesi individuati sono stati il Regno Unito, l’Olanda, la Svezia e la Spagna.

**Tab. 6.A: “Caratteristiche dei Paesi analizzati”**

PAESE	LOCAL GOVERNMENT FORMS (Mouritzen & Svara, 2002)	LOCAL GOVERNMENT TIPOLOGY (Hesse & Sharpe, 1991; Bennett 1993; Denters & Rose, 2005)
REGNO UNITO	CABINET LEADER	ANGLOSAXON
OLANDA	COLLECTIVE	MIDDLE EUROPE
SPAGNA	STRONG MAYOR	FRANCO/SOUTHERN
SVEZIA	COMMITTEE	SCANDINAVIAN

Il Regno Unito prevede la presenza della forma di governo del “*cabinet leader*” e rientra nella tipologia Anglosaxon; l’Olanda si caratterizza per la “*collective*”

*form*” e per l’appartenenza alla tipologia Middle Europe; la Spagna per la forma di governo “*strong mayor*” e per la tipologia Franco/Southern”; la Svezia per la forma di governo “*committee*” e per la tipologia di sistema di governo locale Scandinavian.

Rispetto alle variabili indagate in ogni Paese, esse sono state sintetizzate in quattro macro-categorie: la dimensione degli enti locali nei diversi Paesi considerati; le caratteristiche di alcuni aspetti del sistema istituzionale; la cultura amministrativa; il contesto socio-culturale. Le quattro dimensioni di studio sono poi state declinate in specifiche unità analisi, che sono state confrontate anche rispetto al contesto italiano, i cui valori sono stati utilizzati come spunto principale per i raffronti effettuati.

## 6.4 I risultati dell’analisi comparata

### Dimensione del sistema degli enti locali

**Tab. 6.B: “Analisi delle caratteristiche dimensionali del sistema degli enti locali”**

UNITA’ DI ANALISI	REGNO UNITO	OLANDA	SPAGNA	SVEZIA	ITALIA
% Spese correnti/PIL Fonte: CEMR (2009)	12.9%	15.3%	21.2%	24.5%	<b>15.4%</b>
Effetti delle “amalgamation reforms” (dal 1950 al 2007) - % di cambiamento del numero di enti locali – (INLOGOV, 2009)	- 78%	-56%	- 12%	-65%	<b>+4%</b>
Popolazione media per Comune Fonte: CEMR (2009)	128.000	36.970	5.530	31.540	<b>7.320</b>
Dipendenti in un Comune medio di 10.000 abitanti (Mouritzen & Svava, 2002: 77)	80	60	60	690	<b>80</b>

I dati relativi alle dimensioni del sistema degli enti locali nei Paesi analizzati fanno affiorare dei valori molto interessanti. Il rapporto tra spesa corrente e prodotto interno lordo (PIL) evidenzia valori compresi tra il 12.9% del Regno Unito ed il 24.5% della Svezia. Tali valori sono correlati alla diversa rilevanza e numerosità delle funzioni assegnate e svolte dagli enti locali nei differenti Paesi. Il dato italiano si mostra perfettamente in linea con quello olandese ed inferiore a quello spagnolo, le cui caratteristiche del sistema degli enti locali sono - rispetto ai Paesi analizzati - quelle certamente più vicine al contesto italiano.

I dati relativi all'impatto delle c.d. "amalgamation reforms" effettuate negli ultimi sessant'anni fanno emergere come l'Italia sia l'unico Paese dove gli enti locali sono aumentati del 4% a fronte delle notevoli riduzioni promosse nel Regno Unito (-78%), Svezia (-65%), Olanda (-56%) ed anche dalla Spagna (-12%).

Il valore della popolazione media servita per Comune riportato nella terza riga può quindi essere letto come un prodotto delle "amalgamation reforms" e mostra dei valori molto difforni, che spaziano dai 128.000 abitanti del Regno Unito a quelli di 5.530 abitanti per la Spagna e 7.320 per l'Italia.

Infine il dato sul numero medio di dipendenti ogni 10.000 abitanti mostra la similitudine tra Italia e Regno Unito ed il valore non comparabile della Svezia, il cui peso degli enti locali rispetto all'intero settore pubblico è molto più rilevante di tutti gli altri Paesi analizzati. Se si considera l'incidenza percentuale sul PIL, quello svedese è infatti il più grande settore pubblico occidentale (Pollitt & Bouckaert, 2002: 372). Gli enti locali gestiscono in Svezia una quota fondamentale del settore pubblico e rispetto all'entità del decentramento amministrativo attuato, è utile citare il fatto che oltre l'80% del personale del settore pubblico è impiegato negli enti locali (circa il 58% nei Comuni, 25% nelle Province e 17% nel governo centrale) (Kersting et al. 2009: 54). Complessivamente, il 21% del totale della forza lavoro attiva in tutta la Svezia è impiegata a livello locale (comparata con il 6% impiegata a livello nazionale) dove spesso il Comune è l'azienda più grande in molte aree locali.

## Caratteristiche del sistema istituzionale

**Tab. 6.C: “ Analisi delle caratteristiche del sistema istituzionale”**

UNITA' DI ANALISI	REGNO UNITO	OLANDA	SPAGNA	SVEZIA	ITALIA
Tipologia delle relazioni intergovernative con il governo centrale (Leemans, 1970)	Decentrate	Accentrate	Accentrate	Decentrate	<b>Accentrate</b>
Popolazione media per politico eletto (Mouritzen & Svava, 2002: 49)	2605	1491	597	667	<b>397</b>
Policy style e policy orientation (Mouritzen & Svava, 2002: 7; Goldsmith, 1990;1992)	market enabler or promoter; local economic development;	market enabler or promoter; local economic development;	clientelism and patronage; welfare-state orientation	welfare-state function	<b>clientelism and patronage; welfare-state orientation</b>

Le caratteristiche del sistema istituzionale hanno preso in considerazione tre unità di analisi. La prima riguarda le modalità di relazione intergovernative tra governo centrale ed enti locali: esse sono state sintetizzate a partire da un lavoro di Leemans (1970) in “decentrate” ed “accentrate”, a seconda o meno dell’ingerenza del governo centrale e del livello di dipendenza degli enti locali dallo stesso per riuscire ad assolvere le proprie funzioni.

Con il termine “decentrate” si intende un più alto grado di autonomia degli enti locali. Al contrario, con il termine “accentrate” si vuole evidenziare come il settore pubblico sia e debba interpretarsi come fortemente integrato anche per l’erogazione di servizi pubblici locali.

Secondo questa definizione, Olanda, Spagna ed Italia sono classificabili nel modello “accentrate”, mentre Regno Unito e Svezia nel modello “decentrate”.

La seconda unità di analisi concerne il numero medio di abitanti per ogni politico eletto. Qui l’Italia presenta il valore minore pari a 397, Spagna e Svezia si collocano intorno a 600, mentre Olanda e Regno Unito presentano dei valori

molto più elevati. L'importanza di questi dati risiede nelle considerazioni che originano rispetto alla maggior presenza dei c.d. laymen<sup>66</sup> o di un più alto livello di professionalizzazione anche in ambito politico. Teoricamente, le conseguenze del più o meno alto valore di popolazione media per politico eletto sono le seguenti: più è elevato, più aumenta la competizione per essere eletti e più dovrebbe quindi aumentare il livello di professionismo politico; più è basso, minore diventa la competizione per essere eletti e quindi si allargano le possibilità di ricambio e partecipazione democratica, ma contemporaneamente anche di fenomeni di diletterantismo politico.

Tali considerazioni richiamano inoltre al contesto americano dove si usa riferirsi alla differenza tra la c.d. visione Hamiltoniana, che privilegia accentramento del potere nelle mani del leader politico, a quella Madisoniana, che enfatizza l'importanza di distribuire l'autorità politica tra più soggetti istituzionalmente in grado di controllarsi reciprocamente, e che tende quindi a favorire il pluralismo e il coinvolgimento di non-esperti entro il governo.

A prescindere dalle differenti posizioni su questo aspetto, si evidenzia come il trend a livello europeo sia quello di aumentare il numero medio di politici membri delle assemblee elettive e contemporaneamente di individuare e limitare nell'esecutivo lo spazio e le possibilità per un impegno politico più professionalizzato e più esigente anche in termini di tempo dedicato (Montin, *cerca*).

L'ultima unità di analisi fa riferimento alla "stile ed orientamento di policy" (*policy style and orientation*), in altri termini alle caratteristiche principali ed alle modalità di svolgimento delle funzioni svolte dagli enti locali. Tale variabile è stata ricostruita a partire dalle classificazioni da un lato di Mouritzen e Svara e dall'altro lato di Goldsmith (1990;1992).

Secondo la nostra analisi emergerebbero tre gruppi: Regno Unito ed Olanda con uno stile di policy rivolto al mercato e con un orientamento di policy principalmente caratterizzato da attività inerenti lo sviluppo economico locale; la Svezia con una stile ed orientamento di policy riassumibile nella categoria del

---

<sup>66</sup> Tale termine evoca il significato di politici non esperti, con poca esperienza e/o più in generale il concetto di "diletterantismo politico".

“local welfare state”; Spagna ed Italia con una stile di policy caratterizzata secondo Goldsmith (1992: 395) dal “clientelism and patronage” e con un orientamento di policy rivolto per lo più ad attività legate ai servizi sociali. Ovviamente, tali descrizioni sono molto sintetiche e rappresentano uno stile ed un orientamento, e dunque non una descrizione di tutte le complesse attività svolte dagli enti locali dei Paesi analizzati.

## Cultura amministrativa

**Tab. 6.D: “ Analisi delle caratteristiche della cultura amministrativa”**

UNITA' DI ANALISI	REGNO UNITO	OLANDA	SPAGNA	SVEZIA	ITALIA
Cultura amministrativa dominante (Pollitt & Bouckaert, 2002)	Public interest	Pluralistic-Consensual	Legalist – Rechtstaat -	Corporativist	Legalist – Rechtstaat -
Ruolo del CEO (Klausen & Magnier, 1997)	Political bureaucrat	Political bureaucrat	Classical bureaucrat	Political bureaucrat	Classical bureaucrat
Impatto del NPM (Pollitt & Bouckaert, 2004)	High	High	Medium	Medium	Medium

L’analisi della cultura amministrativa ha rivelato l’emergere di caratteristiche peculiari per ogni Paese. Secondo Pollitt & Bouckaert (2002: 47) per cultura amministrativa si intendono le aspettative che il personale di un’organizzazione ha su ciò che è normale ed accettabile nell’organizzazione. Gli stessi autori hanno individuato come cultura amministrativa dominante per il Regno Unito quella dell’ “interesse pubblico”, per l’Olanda quella “pluralistica/consensuale”, per la Svezia quella “corporativista”, e per l’Italia e la Spagna quella legalistica, propria della tradizione di Rechtstaat.

La cultura amministrativa è da numerosi autori (ad es. Olsen & Peters, 1996; Kickert, 1997) riconosciuta come una fondamentale variabile euristica per

comprendere le caratteristiche dell'institutional governance e la direzione delle traiettorie di riforma.

Con riferimento al caso italiano, come scrive Capano (2003: 785), la storia della pubblica amministrazione in Italia può essere infatti interpretata come la progressiva istituzionalizzazione di un paradigma egemonico basato sul diritto amministrativo, che ha portato ad un elevato formalismo, alla predominanza della cultura giuridica ed all'estrema frammentazione dei processi e delle strutture organizzative<sup>67</sup>. In questa prospettiva, come evidenziato da Ongaro (2002: 76-77), tale cultura è stata in parte modificata dal processo di aziendalizzazione avvenuto a partire dagli anni novanta, che ha prodotto "una originale miscellanea di logiche manageriali e di logiche della tradizionale cultura legalista di tipo Rechtsstaat propria della tradizione napoleonica".

Per comprendere ulteriormente le caratteristiche della cultura amministrativa, la seconda unità di analisi considera i lavori della ricerca svolta da Klausen e Magnier (1998) che ha analizzato lo stile manageriale dei "Chief Executive Officer" degli enti locali in differenti Paesi europei. La classificazione utilizzata da questi due autori è quella di Putnam presentata nel capitolo 2 del classical or political bureaucrat. Ai nostri fini, il riferimento ai risultati della loro ricerca viene utilizzata come proxy per individuare i Paesi con una maggiore presenza della cultura burocratica nell'esercizio della funzione di gestione, i quali risultano la Spagna e l'Italia, dove lo stile manageriale emergente è quello del "classical bureaucrat".

Infine, la terza unità di analisi riporta la stima dell'impatto del New Public Management nei Paesi analizzati sulla base del lavoro di Pollitt e Bouckaert (2004) ed evidenzia come il più alto impatto del New Public Management sia avvenuto nel Regno Unito ed in Olanda.

---

<sup>67</sup> Si consideri ad esempio come prodotto di questo paradigma la classica struttura a canne d'organo spesso caratterizzante gli assetti ed i processi organizzativi degli enti locali italiani.

## Contesto socio-culturale

**Tab. 6.E: “ Analisi delle caratteristiche del contesto socio-culturale”**

UNITA' DI ANALISI	REGNO UNITO	OLANDA	SPAGNA	SVEZIA	ITALIA
Tasso medio di partecipazione elettorale a livello locale (Mouritzen & Svava, 2002:49)	< 50%	50%-75%	50%-75%	> 75%	<b>&gt; 75%</b>
% di popolazione che fa parte di associazioni (Bovaird et al., 2002)	53	85	23	85	<b>35</b>
% di persone che agiscono come volontari nelle in associazioni Bovaird et al., 2002	41	42	52	46	<b>68</b>
Indice di “Power distance” Hofstede	35	38	57	31	<b>50</b>
Indice di “Uncertainty avoidance” Hofstede	89	80	51	71	<b>76</b>

Come sopra precisato, il paradigma neo-istituzionalista ha il merito di considerare anche gli aspetti socio-culturali che influenzano e determinano le caratteristiche dell’institutional governance degli enti locali.

L’analisi condotta del contesto socio-culturale degli enti locali dei Paesi analizzati ha preso in considerazione cinque unità di analisi.

Il livello di partecipazione elettorale vede emergere tre gruppi: Italia e Svezia con un livello superiore al 75%, Spagna e Olanda tra il 50% ed il 75%, Regno Unito sotto il 50%.

L'analisi della seconda unità di analisi fa anche qui emergere tre orientamenti: in Olanda ed in Svezia l'85% della popolazione fa parte di un'associazione, in Inghilterra un valore medio pari al 53%, mentre in Spagna ed in Italia rispettivamente il 23% ed il 35%. L'analisi di questi valori unitamente a quelli della terza unità di analisi mostra tuttavia degli interessanti dati relativamente al caso italiano: infatti, se le persone che agiscono come volontari all'interno delle associazioni sono tra il 40% ed il 50% in tutti gli altri Paesi analizzati, in Italia esse si avvicinano al 70%, confermando quindi, come riportato da altre ricerche (Censis, 2008;2009), che il volontariato può ritenersi uno tra i vantaggi competitivi dell'Italia.

Le ultime due unità di analisi traggono spunto dal lavoro di ricerca di Hofstede (1997).

Il "Power Distance Index" (PDI) riguarda il grado in cui le persone meno influenti delle istituzioni o delle organizzazioni si aspettano e accettano che il potere sia diviso disugualmente. Un PDI alto indica una percezione di una elevata disuguaglianza del potere sociale e economico all'interno della società. Un PDI basso evidenzia al contrario una società che tende a non accentuare le differenze fra il potere sociale ed economico dei cittadini. Nonostante tale variabile sia quella che nei Paesi analizzati fa registrare la minor differenza tra valore massimo e valore minimo, anche in questo caso possono essere individuati due gruppi rappresentabili da Italia e Spagna da un lato e dagli altri tre Paesi dall'altro lato.

L' "Uncertainty Avoidance Index" (UAI) si concentra invece sul grado di tolleranza dell'incertezza all'interno di una società. Un UAI alto indica una bassa tolleranza per l'incertezza: queste società tipicamente si caratterizzano per la presenza di numerose regole, leggi e controlli. Un UAI basso indica una società con meno preoccupazioni per l'incertezza ed in genere più aperta ad accettare altre opinioni. Queste società si caratterizzano inoltre per il fatto di avere meno regole ed imposizioni e per accettare i cambiamenti più facilmente. Rispetto ai valori di questo indice, vista la variabilità degli stessi, individuare dei cluster

sembra impossibile, sebbene sia interessante citare i dati antitetici relativi a Regno Unito (alto UAI) e Spagna (basso UAI).

## **6.5 Discussione**

Come anticipato nell'introduzione, il presente paragrafo, con particolare riferimento alla relazione ed al ruolo di politici e manager, discute in una prospettiva di lesson drawing (Rose, 1991) esplicitamente riferita al caso italiano, quelli che possono essere alcuni spunti per dare una maggiore qualità ed efficacia all'institutional governance degli enti locali italiani.

Nello specifico, oltre a riprendere le quattro macro-categorie utilizzate nel paragrafo precedente, viene inoltre introdotta una riflessione su una quinta categoria, relativa alle strutture organizzative ed istituzionali degli enti locali dei quattro Paesi confrontati con l'Italia.

Per ciò che concerne la dimensione che ha analizzato il sistema degli enti locali, in ottica comparata risulta ancora più evidente la totale inefficacia delle "amalgamation reforms" proposte nel contesto italiano. A questo riguardo, la recente disposizione prevista nel disegno di legge propedeutico all'adozione della Carta delle autonomie locali (la quale prevede l'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni sotto i 3.000 abitanti) può essere un'utile iniziativa in questa direzione.

In questa prospettiva, sarà fondamentale non sottovalutare la diffusione di una cultura manageriale anche negli enti locali più piccoli, in quanto preconditione per generare l'autonoma ricerca di un miglior rapporto tra risorse investite e valore pubblico creato, che può essere generata da processi di gestione associata dei servizi.

Parlare di cultura manageriale sembra coerente, in quanto perseguire risparmi attraverso la gestione associata dei servizi è possibile da tempo. In tal senso, se tale facoltà non è stata valorizzata, è infatti per mancanza di un'imprenditorialità proattiva di tipo aziendale, la cui possibile esistenza anche nel settore pubblico (Borgonovi, 1985) è ben rappresentata da questa possibilità. A questo proposito, sembra altrettanto fondamentale che la

componente politica sappia esercitare una leadership istituzionale capace di superare i confini amministrativi per creare reti di servizio pubblico più efficienti, in quanto, come sostenuto da Nalbandian & Nalbandian (2003: 86), i confini amministrativi non sempre sono adeguati per risolvere i problemi dei cittadini.

Per ciò che concerne la seconda dimensione studiata, ossia il sistema istituzionale, il modello decentrato di Regno Unito e Svezia pare essere quello a cui il sistema italiano dovrebbe tendere per realizzare concretamente il principio di sussidiarietà verticale ed una vera cultura delle autonomie locali accompagnata da autonomia e responsabilizzazione. Al riguardo, la composizione del pubblico impiego in Svezia dovrebbe far riflettere: in un momento in cui nel contesto italiano si parla molto di federalismo, in Svezia circa l' 83% del personale pubblico è impiegato a livello locale, mentre in Italia solo il 15%<sup>68</sup>.

La terza dimensione consente di evidenziare che se nel Regno Unito, Olanda e Svezia l'approccio manageriale è intrinseco alla gestione delle aziende pubbliche, in Spagna ed in Italia non ancora, a causa di una storia amministrativa che ha privilegiato un approccio giuridico-burocratico con prevalenti finalità di tipo autorizzatorio.

In questo quadro, la cultura amministrativa degli enti locali britannici di "interesse pubblico" e fortemente orientata al management merita un ulteriore approfondimento, in quanto foriera di numerosi spunti di riflessione per il contesto italiano.

Infatti, l'analisi dell'esperienza britannica ci consente di individuare i seguenti fattori di successo (Pozzoli, 2007):

- l'importanza di un sistema efficace di controlli sulla gestione;
- la rilevanza dell'informazione come strumento di controllo da parte dei cittadini contribuenti. Inoltre, si potrebbe quasi affermare che il controllo sociale passa spesso non per l'elettorato, ma per i corpi professionali, i quali non esitano a sanzionare i comportamenti non virtuosi;

---

<sup>68</sup> Conto Annuale dello Stato 2007 – Ragioneria Generale dello Stato.

- la comparazione come competizione positiva per diffondere le best practices locali;
- la creazione di effettivi meccanismi di premialità per gli enti locali virtuosi;
- infine, la maggiore propensione all'utilizzo della logica di evidence based policy. Infatti, su alcuni temi rilevanti sono spesso attivate dei committee composti da politici, accademici, manager che elaborano delle raccomandazioni di policy tenute in grande considerazione dai decisori nazionali e locali.

La quarta dimensione, quella relativa al contesto socio-culturale, ha probabilmente restituito un quadro in cui il posizionamento dell'Italia appare migliore tra i Paesi studiati, in particolare rispetto alle potenzialità derivanti dallo sviluppo di una migliore sinergia tra istituzioni e mondo del volontariato per la promozione di servizi di interesse pubblico più diffusi, efficaci e maggiormente coerenti con il paradigma contemporaneo di welfare society.

La sfida in questa prospettiva è legata alla capacità della politica e del management di saper individuare, rappresentare, coinvolgere e valorizzare quella che è stata definita dal Censis (2009) la società replicante, la cui identificazione risulta spesso difficile, poiché essa si situa prevalentemente nelle reti informali di capitale sociale al Nord e di familismo al Sud.

L'ultima dimensione di discussione è quella relativa alle lezioni che si possono trarre rispetto al caso italiano dalle strutture istituzionali ed organizzative degli enti locali dei Paesi analizzati.

Considerato il trend descritto da Wollmann (2008) in atto negli enti locali in Europa di crescente introduzione della figura del Sindaco direttamente eletto dai cittadini e di crescente distinzione tra "funzione di indirizzo e controllo" e "funzione esecutiva", emerge il ritardo tra una forma di governo istituzionale introdotta in modo pionieristico nel caso italiano ed il grado di adeguamento a tali mutamenti delle strutture istituzionali ed organizzative adottate dagli enti locali in Europa rispetto a quanto fatto in Italia.

A questo proposito, gli spunti che si possono trarre dai Paesi studiati per una migliore funzionalità nella relazione tra “funzione di indirizzo e controllo” e “funzione esecutiva”, e più in generale nella relazione tra politica e management, sono di vario tipo.

L'esempio svedese dell'articolazione del Consiglio in “committee” evidenzia la possibilità di progettare autonomamente la propria struttura organizzativa per favorire la concreta realizzazione di funzioni e responsabilità dei consiglieri.

Di fronte alla possibilità contenuta nel testo unico degli enti locali svedese di organizzare autonomamente la propria struttura politico-amministrativa, quasi immediatamente almeno il 70% dei Comuni ha cambiato la propria struttura politico-amministrativa (Montin, 2005). E' utile citare questo aspetto per evidenziare la differenza tra la cultura aziendale dell'autonomia e della responsabilità svedese con il caso italiano, dove come sostiene Valotti (2000: 40) *“basti ad esempio osservare il carattere di forte omogeneità degli statuti comunali (adottati nella maggior parte dei casi solo in presenza di un termine perentorio e sanzionatorio), per capire come l'autonomia statutaria e regolamentare sia alla fine stata interpretata come l'ennesimo adempimento necessario per essere in linea con i vincoli di sistema, quando invece attraverso la regolazione con lo statuto di istituti come i referendum, le istanze, le petizioni si sarebbe potuto disegnare un modello di corporate governance improntato ad un'effettiva partecipazione del cittadino al processo decisionale ed attivare reali meccanismi di tutela dei diritti e degli interessi dello stesso”*.

Un altro ambito di riflessione relativo alle strutture istituzionali ed organizzative riguarda l'esempio del ruolo dei revisori in Inghilterra. Senza entrare nel dettaglio, gli aspetti più interessanti e differenti con il caso italiano paiono i seguenti:

- i revisori non vengono eletti dall'assemblea elettiva, ma nominati da un'autorità centrale (“Audit Commission”, una sorta di “Corte dei Conti inglese” specifica per il comparto enti locali ed aziende sanitarie locali) che gestisce e monitora lo svolgimento della funzione di revisione,

fornendo linee guida, codici di comportamento e valutazioni dell'operato dei revisori stessi;

- oltre ad essere indipendenti, i revisori formulano due giudizi sintetici, uno sulla performance complessiva dell'ente locale ed uno sul livello di miglioramento della gestione rispetto all'anno precedente;
- i revisori svolgono un controllo collaborativo, non solo legato alla verifica dei conti pubblici, ma anche di consulenza manageriale.

Risulta evidente come questi tre punti modifichino completamente il rapporto tra revisori ed organo di indirizzo e controllo, agevolando quest'ultimo nel miglior perseguimento di questa funzione ed instaurando una relazione effettivamente produttiva tra revisori e consiglio.

In conclusione, dopo aver fornito una serie di spunti comparativi, sembra tuttavia opportuno esplicitare il richiamo già che fu di Wilson<sup>69</sup> (1887: 202), precisando che ogni esperienza pur innovativa, non va semplicemente importata, ma va compresa nei suoi principi, obiettivi e logiche di fondo ed interpretata rispetto al contesto<sup>70</sup> in cui va ad essere implementata.

---

<sup>69</sup> *"To answer our purposes, it must adapted, not to a simple and compact, but to a complex and multiform states, and made to fit highly decentralized form of government. If we would employ it, we must Americanize it, and that not formally, in language merely, but radically, in thought, principle and aim as well. It must learn our constitutions by heart; must get the bureaucratic fever out of its veins; must inhale more free American air"* (Wilson, 1887: 202).

<sup>70</sup> *"Il disegno dell'assetto futuro deve essere coerente alle condizioni storiche, culturali e sociali pre-esistenti, compatibile con il tasso di innovazione sostenibile e correlato al livello di consenso ottenibile e alla realistica reversibilità delle condizioni date"* (Longo, 2005: 134).

## 6.6 Appendice

### Box 6.1: “Le forme di governo locale negli Stati Uniti”

Negli Stati Uniti le forme di governo locale più diffuse sono quella del Council-Manager e del Mayor-Council. In particolare il 49% delle municipalità adotta la forma del Council-Manager, il 43,5% delle municipalità si fonda sul modello del Mayor-Council, mentre le restanti municipalità hanno adottato il modello Commission o quello del Town Meeting.

La forma del Mayor-Council è quella più antica e più vicina al modello di governo federale. Secondo questo modello il Sindaco ed il Consiglio vengono eletti dai cittadini: il primo è a capo del governo della città ed i suoi compiti variano da quelli cerimoniali a quelli di gestione complessiva della municipalità, includendo la nomina e licenziamento dei “department heads” e la predisposizione del budget; il Consiglio annovera invece tra le sue principali funzioni l’approvazione del budget e delle ordinanze, l’imposizione dei tributi ecc.

La forma del Council-Manager si caratterizza invece proprio per la presenza di un city manager nominato dal Consiglio. Tale forma, affermata dai primi anni del ventesimo secolo, è in crescente diffusione, in particolar modo nelle città di maggiori dimensioni: nel 2008 il 62% delle città con più di 50.000 abitanti era amministrata da un city manager. La prima grande città che adottò tale forma di governo fu Staunton (Virginia) nel 1908. Il modello del Council-Manager è inoltre presente in molte nazioni di cultura anglosassone (ad es. Australia, Canada e Irlanda) e non (ad es. Cile, Honduras, Brasile). I compiti del city manager sono molto vasti e riguardano l’elaborazione del budget, la nomina dei dirigenti, la gestione del personale, l’ampio supporto fornito al Consiglio nella definizione della strategia, degli obiettivi e delle policy funzionali al loro raggiungimento ecc.

Il Consiglio si occupa dell’approvazione del budget, determina il livello delle tasse e si concentra principalmente sulla visione politica e sulla strategia; nomina il city manager a maggioranza e sempre a maggioranza, pur nel rispetto dello statuto e dei regolamenti, può risolvere in qualunque momento il rapporto di lavoro con il city manager qualora non sia soddisfatto del suo operato.

*(Per un approfondimento vedi “The Municipal Year Book 2008”, ICMA, International City/County Management Association, Washington, D.C.).*

## **7 Alla ricerca della funzionalità: ipotesi per ripensare la relazione tra politica e management negli enti locali**

*“Se lo spazio per una ridefinizione dei rapporti tra politica e management è concettualmente identificabile, il punto centrale rimane comunque il problema degli strumenti, dei meccanismi e delle condizioni che consentono di riempire operativamente tale spazio” (Del Vecchio, 2001: 59-60)*

### **7.1 Il contesto degli enti locali: tendenze evolutive in atto**

Aberbach e Rockman (2006: 991) con una proposizione efficace *“in social science exogeneity trumps all”* sostengono che per comprendere il futuro della relazione tra politica e management occorra considerare il contesto e l'evoluzione delle forze economiche, culturali e sociali in atto nello scenario di riferimento delle aziende pubbliche.

In questa prospettiva, il presente paragrafo si propone di effettuare una sintetica analisi sui fenomeni ambientali (esterni all'ente locale) ed organizzativi (riguardanti l'evoluzione dei fabbisogni e delle strutture organizzative) in atto negli enti locali, con particolare riferimento alla loro influenza sull'evoluzione del ruolo della componente manageriale e politica.

In questo momento storico esiste infatti un'evoluzione della tipologia di domanda di pubblico, oggi particolarmente evidente anche a seguito della recente crisi economica (Sancino, 2010).

Tra i fenomeni ambientali in atto, si può certamente individuare la maggiore attenzione dei cittadini a temi come la qualità della vita<sup>71</sup> (Bovaird & Loeffler, 2002; 2003; Bovaird *et al.*, 2003).

I cittadini sono inoltre meno predisposti all'uso della leva fiscale e tariffaria, e chiedono maggiore accountability ed efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici e nel funzionamento degli enti locali (Brunetta, 2009).

---

<sup>71</sup> Si pensi al riguardo al crescente interesse che suscitano nei cittadini le iniziative volte a produrre delle classifiche sulla qualità della vita della città, come ad esempio quella promossa ogni anno dal Sole24Ore e giunta alla 20esima edizione.

Vi e' altresì, anche a seguito dell'aumento delle diversità e di un non significativo miglioramento della coesione sociale (Censis, 2009), l'emergere di una società impaurita che si traduce in una richiesta di maggiore sicurezza e di governo dell'integrazione sociale (Bonaretti, 2005).

Infine, vi e' una richiesta di maggiori occasioni di socializzazione e di eventi offerti dagli enti locali, in altri termini di una sorta di "domanda di comunità" (Bauman, 2001), che per certi versi non significa necessariamente voglia di costruire una comunità, ma di sentirsi parte di una comunità che abbia un'offerta che risponda ai bisogni di socialità, cui un cittadino può decidere se aderire o meno in base alle proprie scelte<sup>72</sup>.

Tale evoluzione nelle preferenze dei cittadini e' inoltre accompagnata da altri fenomeni postmoderni (Crouch, 2003), tra cui si citano:

- la crisi e la trasformazione dei partiti politici (Copus, 2000;2004), i quali sembrano non esercitare più un ruolo di mediazione tra esigenze, aspettative, valori dei cittadini e istituzioni pubbliche, aprendo, come appena evidenziato, nuove *issues* che vanno direttamente a riversarsi sull'ente locale ed in larga parte sul management pubblico;
- la ricerca di un nuovo paradigma valoriale di riferimento dopo il fallimento della ideologia liberale spesso improntata all'idea di homo oeconomicus (Borgonovi, 2008);
- le nuove sfide derivanti dall'introduzione della categoria logico spaziale del *glocale* nelle modalità comportamentali e di pensiero dei cittadini (Bauman, 2005);
- lo sviluppo di numerose opportunità di partecipazione ai processi decisionali pubblici. La crisi della democrazia rappresentativa e' infatti accompagnata dall'affermarsi di pratiche di democrazia deliberativa, da uno stile manageriale improntato alla governance, dall'emergere di nuovi

---

<sup>72</sup> Si pensi a questo riguardo alla diffusione di manifestazione come le cosiddette "notti bianche", ai festival dell'economia e/o della filosofia (e di altro tipo) organizzati da alcune città, e più in generale a tutte le numerose manifestazioni promosse dagli enti locali italiani che contribuiscono a determinare e connotare l'identità stessa di una città o di un territorio.

corpi intermedi e di un policentrismo diffuso e disorientato (Censis, 2008);

- da ultimo, viene evidenziata la rivoluzione legata ad internet (Cucciniello & Nasi, 2008) come anello di congiunzione tra le tendenze evolutive ambientali ed organizzative. Essa ha infatti sia una dimensione antropologica per ciò che concerne il mutamento in corso nelle modalità delle relazioni sociali (Cortés, 2008), sia una dimensione organizzativa per ciò che concerne le modalità di comunicazione e di erogazione dei servizi pubblici.

Con riferimento alla dimensione organizzativa, uno tra i fenomeni più evidenti e' indubbiamente la crescita di aziende partecipate.

Per dare una dimensione del fenomeno a livello europeo, definito da Grossi e Reichard (2008) con il termine di "municipal corporatization", basti citare i circa 5.000 local quangos stimati da Game e Wilson (2006: 17) nel Regno Unito a fronte dei 434 enti locali, le 2.552 "local government-owned enterprises" censite in Norvegia a fronte dei 453 enti locali<sup>73</sup> e nel caso italiano le 4.874 società partecipate dagli enti locali (Fonte: Unioncamere, dato riferito al 2005).

Si consideri inoltre come i dati riferiti al contesto norvegese ed italiano non prendano in considerazione altre forme organizzative e giuridiche (partnership pubblico privato, fondazioni, associazioni, aziende speciali) attraverso cui gli enti locali possono erogare i propri servizi pubblici.

Probabilmente, come emerso nella ricerca di Proeller (2006: 15), il fenomeno della "municipal corporatization" e dell'evoluzione a network dell'ente locale non e' più nuovo, ma l'impetuosità e la subitaneità della sua affermazione nell'ultimo decennio fanno emergere il ritardo di sistematizzazioni teoriche<sup>74</sup> volte ad accogliere il nuovo assetto di governance dell'ente locale ed il fabbisogno di

---

<sup>73</sup> Fonte: Statistics Norway ([http://www.ssb.no/stoff\\_en/tab-2009-03-19-07-en.html](http://www.ssb.no/stoff_en/tab-2009-03-19-07-en.html)).

<sup>74</sup> Si può tuttavia sostenere che se la vitalità intellettuale sullo studio delle reti di amministrazioni pubbliche può ritenersi relativamente recente, in realtà, data la configurazione dell'assetto istituzionale stesso dello Stato, ogni singola azienda pubblica è stata fin dalla sua origine parte di un complesso sistema di reti interistituzionali.

adeguamento delle strutture organizzative e degli strumenti operativi aziendali (Longo, 2005).

La stessa autrice (2006: 14) - in una ricerca condotta con il metodo Delphi che ha ottenuto risposta da 47 accademici di 32 Stati Europei volta ad indagare i trend in atto e che influenzeranno l'evoluzione futura degli enti locali in Europa - evidenzia come prioritarie tre tipologie di sfide: quelle legate al completamento dei processi di decentramento amministrativo e sussidiarietà verticale avviati; quelle legate all'introduzione di pratiche di e-government; ed infine quelle relative all'introduzione di sistemi di performance measurement e di benchmarking.

Il capitolo 3 ha invece evidenziato che i direttori generali dei Comuni italiani ritengono che tra le sfide che caratterizzeranno ed influenzeranno maggiormente l'evoluzione della gestione degli enti locali, siano prioritarie quelle legate all'attrazione di talenti ed all'introduzione di criteri maggiormente meritocratici nella gestione delle risorse umane, così come quelle legate al completamento delle riforme ispirate alla logica del New Public Management, sollecitando dunque l'esigenza di giungere ad una concezione matura delle riforme manageriali (Valotti, 2005: 3), al fine di evitare che la riforma in senso aziendale si fermi a metà (Cristofoli, Turrini & Valotti, 2007), lasciando spazio ai fenomeni di *"burocratismo manageriale"* e *"managerialismo burocratico"* descritti nel capitolo 5.

Nalbandian e Nalbandian (2003) hanno con un altro approccio posto in luce due principali sfide che devono affrontare gli enti locali: modernizzare le organizzazioni (orientamento interno) e costruire la comunità (orientamento esterno). A questo riguardo, gli autori hanno inoltre messo in evidenza come vi siano alcuni divari (p. 87) tra le possibilità di soddisfare queste sfide e le strutture organizzative degli enti locali, che vedrebbero sovente un'incapacità di comunicazione tra componente politica e manageriale, una mancanza di integrazione tra settori e/o dipartimenti, una distanza tra spazio di azione istituzionale dell'ente locale e spazio di azione reale degli altri soggetti che comunque perseguono o che possono perseguire con il loro contributo e le loro

risorse l'interesse pubblico<sup>75</sup>, ed infine una distanza tra comportamento del management ed orientamento al governo delle relazioni con l'esterno, quest'ultimo aspetto peraltro emerso nei risultati della ricerca riportata nel capitolo 3.

In questo contesto, sia Nalbandian e Nalbandian (2003), sia Bonaretti (2005), hanno suggerito alcune proposte operative per adeguare l'assetto organizzativo degli enti locali alle nuove sfide, tra cui si possono individuare:

- il disegno di strutture organizzative orientate alle policy dell'ente locale;
- la capacità di attivare risorse nell'ambiente di riferimento e dagli stakeholders per destinarle al perseguimento dell'interesse pubblico (cfr. Bovaird *et al.*, 2002);
- lo sviluppo di sistemi di rendicontazione in grado di comunicare la comunità, di evidenziare i risultati nell'ottica del loro impatto sulla vita dei cittadini e nell'ottica della responsabilità sociale ed ambientale di un'azienda;
- lo sviluppo di team e/o sistemi organizzativi autonomi e decentralizzati per l'erogazione dei servizi pubblici o per il presidio della funzione di committenza e di controllo qualora i servizi siano esternalizzati;
- lo sviluppo di team di progetto interfunzionali e specializzati;
- lo sviluppo di capacità di coordinamento intra ed interorganizzativo;
- lo sviluppo di alleanze ed organizzazioni ibride volte a superare i confini giurisdizionali per adeguarsi ai livelli di ottimizzazione aziendale necessari per l'erogazione dei servizi pubblici.

Complessivamente, da questa seppur breve descrizione si può comunque apprezzare la dinamicità del contesto in cui operano gli enti locali, con il quale gli stessi sono sempre più chiamati a co-evolvere, cogliendo in anticipo i

---

<sup>75</sup> La stessa situazione viene identificata in Valotti (1994: 65) e definita come scostamento tra assetto istituzionale formale ed assetto istituzionale reale.

mutamenti ambientali e per certi versi cercando di influenzarli (Rebora & Meneguzzo, 1990: 73).

In questa prospettiva, sembra ragionevole poter prefigurare un futuro per gli enti locali sempre più caratterizzato dall'esercizio all'interno prevalentemente di funzioni di governance e di management direzionale, mentre "all'esterno", ossia nelle aziende partecipate e nei nodi dei network pubblici in cui l'ente locale partecipa, dall'esercizio di funzioni di management operativo/tecnico, soprattutto a seguito della crescente decentralizzazione ed autonomia nel presidio e nell'erogazione dei servizi pubblici.

Partendo dalle considerazioni illustrate nel presente paragrafo, nei paragrafi successivi si individuano alcune ipotesi, sia concettuali, sia operative, volte a favorire nell'attuale contesto una migliore relazione tra politica e management, nella consapevolezza che, per favorire un reale cambiamento e miglioramento nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche, occorre non solo introdurre soluzioni generalizzate di tipo top down, ma scomporre i problemi da risolvere ed accompagnare processi di miglioramento bottom up, capaci di essere incentivanti verso i dipendenti pubblici e coerenti alle condizioni organizzative, storiche, culturali e sociali pre-esistenti.

## **7.2 La funzione di city management**

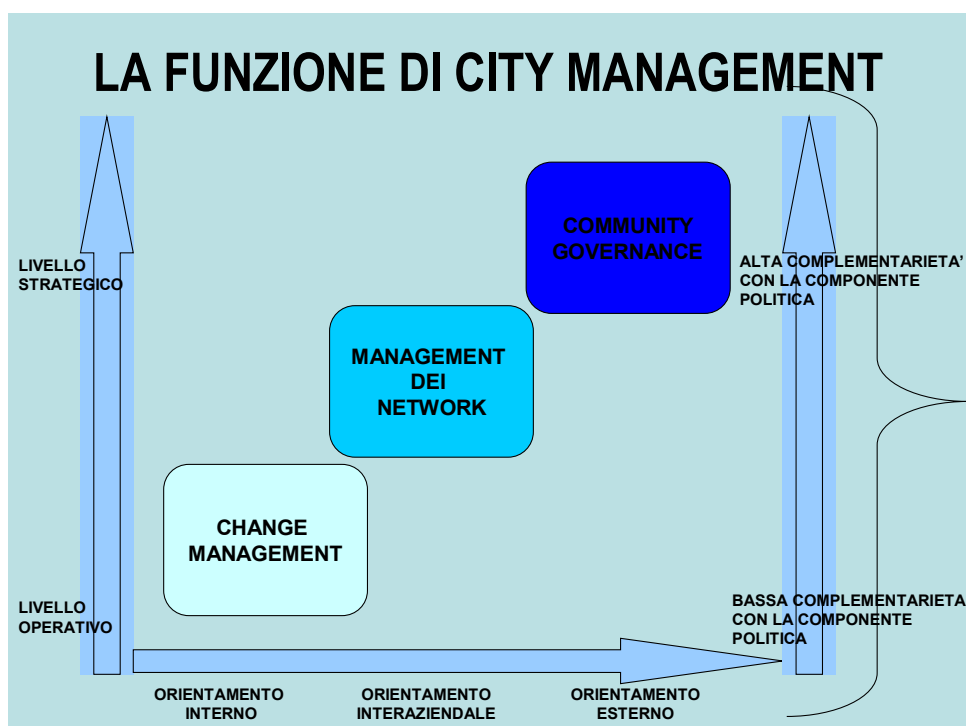
Il paragrafo 1 ed il capitolo 3 hanno evidenziato come stia contemporaneamente evolvendo la funzione di city management ed il contesto organizzativo ed ambientale in cui operano gli enti locali.

Emerge quindi chiaramente la necessità di contribuire al fabbisogno di un'aggiornata sistematizzazione teorica della funzione di city management.

In questa prospettiva, il presente paragrafo si propone di indicare quelle che oggi paiono essere le sfide principali insite nella funzione di city management, declinando concretamente i compiti di management direzionale, termine individuato nel paragrafo 1 per descrivere lo stile manageriale che dovrebbe caratterizzare il management pubblico dell'ente locale.

In particolare, l'ipotesi qui proposta è che la funzione di city management possa essere concepita come una leadership tridimensionale, potenzialmente caratterizzata da diversi ruoli per tre differenti presidi organizzativi, da intendersi come differenti sia per lo spazio d'azione dell'ente locale cui fanno riferimento, sia per le caratteristiche di management direzionale richieste.

**Figura 7.A: “La funzione di city management”**



### 1. Change Management

La prima dimensione della funzione di city management si caratterizza per un prevalente orientamento interno all'ente locale. Essa riguarda le attività di direzione generale, intesa da un lato come pianificazione operativa degli obiettivi gestionali, e dall'altro lato come gestione dinamica delle risorse umane, con particolare riferimento alle esigenze di coordinamento dei dirigenti, di motivazione e coinvolgimento dei dipendenti e di mediazione con le rappresentanze sindacali.

Tale dimensione è stata denominata di change management poiché concerne le attività volte ad una revisione organizzativa e gestionale. Infatti, gli obiettivi della figura organizzativa che si occupa di change management dovrebbero essere quelli di promuovere innovazioni gestionali al fine di raggiungere una migliore efficacia, efficienza ed economicità, così come una adeguata partecipazione organizzativa interna per ridurre i conflitti organizzativi.

Considerato lo status quo degli enti locali, altre sfide sempre più presenti in questa dimensione riguardano l'introduzione di sistemi di qualità, la definizione di politiche finanziarie sostenibili nel breve e nel medio-lungo periodo, la gestione attiva del patrimonio, l'introduzione di sistemi di performance measurement in grado di sfruttare le potenzialità insite nell'esercizio delle funzioni di valutazione e controllo.

## **2. Management dei network**

La seconda dimensione, denominata management dei network, si caratterizza per un orientamento interaziendale e si propone di evidenziare come la sempre più frequente partecipazione degli enti locali in differenti network di interesse pubblico richieda di essere adeguatamente presidiata e gestita.

L'ente locale stesso deve infatti oggi essere interpretato come un network caratterizzato da diverse aziende partecipate, dalla presenza di esperienze di sussidiarietà orizzontale che concorrono – in modo più o meno riconosciuto – a gestire servizi di interesse pubblico, e dalla presenza di diversi fornitori cui vengono spesso esternalizzati taluni servizi pubblici.

In questa prospettiva, sono decisive attività come quelle legate alla definizione del posizionamento strategico delle aziende partecipate ed all'esercizio delle funzioni di committenza (*“strategic commissioning”*) e regolazione, al fine di quantificare l'interesse pubblico e misurare il grado di raggiungimento dello stesso.

La presenza dell'ente locale in network di interesse pubblico pone questioni che richiedono delle risposte innovative sia in termini manageriali, sia di accountability democratica.

Similmente, alcune policy o situazioni gestionali richiedono spesso la capacità di fare rete tra le stessi differenti istituzioni del settore pubblico, facendo emergere l'esigenza di strumenti e processi di management interistituzionale.

Le necessità in precedenza illustrate di perseguire migliori livelli di efficienza confermano inoltre come la funzione di city management sarà sempre più connaturata alla capacità di creare reti per la gestione associata di servizi e per la governance locale.

A questo riguardo è evidente il crescente livello di complementarità necessario con la componente politica, in quanto come sostiene Panozzo (2007: 8), *“questo lavoro di tessitura delle reti della governance locale richiede forti capacità di leadership, di aggregazione di interessi contrapposti intorno ad una visione condivisa, che hanno come presupposto e risultato la visibilità e la riconoscibilità pubblica del leader: e qui l'incontro scontro tra politica e management può ricominciare”*.

### **3. Community governance**

La terza dimensione della funzione di city management riguarda il concetto di “community governance” (governo della comunità). Essa si caratterizza per un prevalente orientamento esterno all'ente locale e rappresenta la crescente esigenza che la funzione di city management ricomprenda i seguenti aspetti:

- orientare gli enti verso una strategia di sviluppo sostenibile per i territori e per le comunità di riferimento (Borgonovi, 2002c);
- coinvolgere i principali stakeholders presenti nel sistema locale nella promozione, progettazione e realizzazione di politiche pubbliche per la città, così come nei passaggi che compongono la catena del valore dei servizi pubblici (Bovaird, 2007: 858);
- superare la logica di frammentazione e parzialità dei diversi stakeholder e dei differenti network esistenti per “costruire una comunità” - con una sua vision ed una propria identità - capace di valorizzare ed integrare in una sintesi armonica i diversi attori affinché possano concorrere a

generare nuovo capitale sociale ed a consolidare ulteriormente quello già esistente.

Community governance significa inoltre riscoprire la dimensione di persona all'interno della comunità. Riscoprire il concetto di comunità evoca infatti una sfida normativa, legata alla definizione congiunta di un nuovo patto tra cittadini, in grado di individuare un equilibrio capace di conciliare le esigenze di qualità della vita, di sviluppo economico e di coesione sociale. Al contempo, significa costruire delle comunità competitive, ossia in grado con i propri punti di forza di affrontare i cambiamenti strutturali indotti dalla glocalizzazione e dalla digitalizzazione dell'economia, prendendo atto che costruire una comunità può significare agire in un ambito spaziale non coincidente con i confini amministrativi.

A questo riguardo è bene precisare che fare comunità (*"community building"*) non significa rispondere ad esigenze di chiusura circoscritta o limitarsi ad aggregare i cittadini attivi di un dato ente locale. Ciò, richiama piuttosto la necessità di una consapevole e condivisa ricognizione della storia, delle intelligenze, dei saperi, e dei differenti punti di forza di un territorio nell'ottica di promozione di una leadership diffusa. In tal senso il concetto qui inteso di territorio può per esempio meglio essere rappresentato non da enti locali singoli, ma da aggregazioni di enti locali che hanno caratteristiche simili rispetto ai fattori sopra indicati.

Considerato il significato del concetto di community governance, per l'attuazione di questa terza dimensione della funzione di city management si aprono dunque nuove sfide nel contenuto di lavoro del management pubblico, tra le quali possono essere individuate: fare sistema tra network; creare le condizioni organizzative per governare il coinvolgimento degli stakeholders evitando di far catturare il pubblico interesse da gruppi di pressione; misurare in modo condiviso, rendicontare – anche in ottica di benchmarking d'area -, e comunicare alla comunità il valore pubblico creato; corresponsabilizzare i cittadini rendendoli coproduttori dei servizi pubblici; mappare in ottica dinamica

gli stakeholders locali.

Per rispondere alle sfide di community governance, il management pubblico è così chiamato a sviluppare capacità di ascolto ed interpretazione del contesto, così come di comprensione del grado di omogeneità degli interessi degli attori coinvolti (Borgonovi, 2000: 487).

Inoltre sembra divenire sempre più cruciale la capacità di predisporre strutture di metagovernance (Sorensen, 2006), coerenti con una concezione ed un assetto di corporate governance allargata, ossia in grado di essere dinamico per ciò che concerne il sistema di contributi e ricompense degli stakeholders da coinvolgere, e sostenibile dal punto di vista del governo del trade off tra efficacia ed efficienza dei processi decisionali (Cristofoli & Valotti, 2005).

Come rappresentato nella figura 7.1 si può quindi notare come nella dimensione di community governance sia richiesta piena complementarità tra la dimensione politica e quella manageriale, in quanto la community governance richiede necessariamente “more political public management and more political leadership” (Moore, 1995).

### **7.3 Lo spoils system competitivo**

Il capitolo 4 ha evidenziato:

- come la componente politica non abbia ancora né utilizzato, né compreso le potenzialità dello spoils system nella sua dimensione manageriale ed organizzativa;
- come lo spoils system sia per lo più diffuso all'esterno dell'ente locale;
- come il processo decisionale circa le persone da nominare sia particolarmente politicizzato.

Tuttavia, come già in parte anticipato nel paragrafo 1, l'affermarsi di un “appointed state” e di una “new magistracy” (Skelcher, 1998), la crescita dei c.d. “local quangos” (Payne & Skelcher, 1997), i fenomeni di “hollowing out”

(Rhodes, 1994) e di “municipal corporatization” (Grossi & Reichard, 2008) sono tutti fattori che portano a far ritenere che l’insitutional governance degli enti locali si farà sempre più distribuita e che quindi le modalità dell’esercizio della funzione di nomina e di delega diverranno sempre più decisive (Flinders, 2009: 547) nel perseguimento dei fini istituzionali.

Lo spoils system è quindi uno strumento sempre più fondamentale nel sistema dinamico di meccanismi istituzionali che tengono in equilibrio gli attori, i contributi e le ricompense dell’assetto istituzionale degli enti locali e vede estendersi il suo ambito di azione all’esterno dell’ente locale.

In questa prospettiva, il presente paragrafo propone un modello per un’efficace applicazione dello spoils system denominato “spoils system competitivo”.

Esso si compone di sette principi. La scelta di evidenziare dei principi, piuttosto che delle soluzioni predefinite, è coerente con i costrutti logici dell’autonomia e della responsabilizzazione di ogni azienda, nella consapevolezza che, a seconda delle circostanze, strumenti diversi possono giungere ad uguali obiettivi e viceversa. Come sostenuto da Borgonovi (2004a: 15), è bene infatti ricordare che la loro efficacia dipende non tanto dallo strumento in sé, quanto piuttosto dalle peculiarità del contesto e dai comportamenti delle persone che poi effettivamente utilizzano tali strumenti, i quali sono a loro volta influenzati dal sistema dei valori della cultura organizzativa.

Far riferimento a dei principi significa quindi lasciare spazio all’agire umano per la loro declinazione concreta e privilegiare dei processi culturali e formativi volti a far apprezzare i valori e le logiche sottese alla loro implementazione.

I sette principi del modello dello “spoils system competitivo” sono i seguenti:

**Box 7.1: “I principi dello spoils system competitivo”**

- 1. APERTURA E COMPETITIVITA' DEL PROCESSO DI SELEZIONE**
- 2. DISTINZIONE TRA CHI NOMINA E TRA CHI CONTROLLA IL PROCESSO DI SELEZIONE**
- 3. TRASPARENZA**
- 4. TEMPI CERTI DEL PROCESSO DI SELEZIONE E DEL PROCESSO DI NOMINA**
- 5. INFORMAZIONE E CONTROLLO SOCIALE DELL'OPINIONE PUBBLICA, DEGLI STAKEHOLDER E DEI CITTADINI**
- 6. ORIENTAMENTO ALL'ATTRAZIONE DEI TALENTI**
- 7. RENDICONTAZIONE SUI RISULTATI OTTENUTI DALLE PERSONE NOMINATE**

**1. Apertura e competitività del processo di selezione**

Questo principio prevede un processo di selezione delle persone da nominare caratterizzato da modalità, forme e momenti di confronto con soggetti diversi da quelli che hanno il potere di nomina e che sono portatori degli interessi della collettività, come ad esempio gli stakeholder locali (Borgonovi 2002b: 369; Oecd, 2005).

Coerentemente con questo principio, un processo di selezione aperto e competitivo deve essere esplicitato e formalizzato, con pre-requisiti chiari e misurabili per poter concorrere alla nomina, così come deve caratterizzarsi per la presentazione non solo di curriculum, ma di sintetiche dichiarazioni progettuali circa l'orientamento e lo stile di direzione che le persone candidate assumeranno - se nominate – nello svolgimento della loro funzione.

In questa prospettiva, dovrebbero essere previsti dei momenti di confronto pubblico, in cui l'organo di indirizzo e controllo può confrontare e valutare tali elementi.

Dal punto di vista concreto, l'applicazione di tale principio può essere favorita in vari modi, ad esempio attraverso l'esercizio di ruolo attivo da parte della commissione consiliare di controllo, e/o attraverso la delega della valutazione dei curriculum e delle dichiarazioni progettuali ad un comitato nomine composto da esperti designati a larga maggioranza o con il concorso di differenti attori.

## **2. Chiara distinzione tra chi ha il potere di nomina e chi deve controllare il processo di selezione**

Questo principio rappresenta la condizione perché il processo di selezione possa essere competitivo. Il modello di spoils system competitivo garantisce infatti alla componente politica esecutiva (Sindaco e/o Giunta) la libertà di scelta sulle persone da nominare, prevedendo però che questa avvenga tra una lista ristretta ed in ordine di punteggio tra candidati che possiedono "i requisiti di nomina".

La gestione del processo di selezione diventa così un processo amministrativo che necessita di essere gestito in modo appropriato da una specifica figura organizzativa, che dovrà prevedere, in ossequio all'autonomia e responsabilizzazione, diverse possibili situazioni concrete per il soddisfacimento dei principi stessi (ad esempio bandi ad evidenza pubblica, momenti di scrutinio delle candidature, pubblicizzazione dei progetti ecc.).

In questa prospettiva, l'output del processo di selezione consiste per l'appunto in una lista ristretta di "candidati nominabili" presentata in ordine di punteggio ottenuto ai decisori politici responsabili della nomina. La lista ristretta viene prodotta dal comitato nomine e/o dalla commissione consiliare di controllo che ha scrutinato le candidature, le quali si occupano inoltre di assegnare dei punteggi ai candidati ammessi. Altre candidature potranno essere ritenute non soddisfacenti i requisiti e quindi non entrare nella lista ristretta.

Tale principio si basa inoltre sul riconoscimento di un ruolo maggiormente attivo dell'organo di indirizzo e controllo e/o del comitato nomine. Starà infatti al Sindaco e/o Giunta eventualmente giustificare la scelta di candidati con punteggi inferiori ad altri. Non si tratta quindi di burocratizzare un processo allo

stato attuale informale, bensì di renderlo trasparente e di generare dei potenziali controlli incrociati tra differenti organi che possono favorire l'apertura e la qualità delle nomine effettuate. Ecco un possibile esempio degli ruoli di Sindaco e Giunta, Comitato nomine e Consiglio Comunale:

- Sindaco e Giunta: potere di nomina tra candidati della lista ristretta;
- Comitato nomine: gestione del processo di selezione e produzione della lista ristretta in ordine di punteggio;
- Consiglio Comunale: svolgimento della funzione di controllo e nomina con maggioranze qualificate del Comitato nomine.

### **3. Trasparenza sulle nomine da effettuare**

Il punto chiave di questo principio è la chiara mappatura ed identificazione di tutte le nomine che riguardano l'ente locale, sia all'interno, sia all'esterno. Tuttavia il modello dello spoils system competitivo si applica non a tutte le nomine effettuate negli enti locali, ma soltanto a determinate nomine, precisamente individuate ed elencate all'inizio del mandato amministrativo.

Ad esempio, nella nostra ipotesi, il modello dello spoils system competitivo potrebbe riguardare solo la nomina dei consiglieri di amministrazione delle società partecipate.

### **4. Tempi certi del processo di selezione e del processo di nomina**

Il modello dello spoils system competitivo distingue tra un processo di selezione ed un processo di nomina. Come evidenziato nel principio 2, il processo di selezione può aprirsi con un bando o con un avviso pubblico. Tuttavia, per soddisfare il principio 4 è necessario individuare i tempi entro cui devono compiersi le azioni per rendere aperto e competitivo il processo di selezione, che possono per l'appunto essere di vario tipo. Devono altresì essere individuati i tempi entro cui poi la componente politica esecutiva è chiamata a scegliere chi effettivamente nominare. Lo scopo è quello di evitare dei ritardi ed un costo del processo decisionale troppo elevato in termini di trade

off tra efficacia ed efficienza dei processi di selezione e di nomina, così come un costo opportunità degli stessi troppo elevato.

#### **5. Informazione, attenzione e controllo sociale dell'opinione pubblica, dei cittadini e degli stakeholders locali**

Questo principio esplicita l'esigenza che vi sia un'elevata accountability sulle nomine da effettuare. L'informazione è infatti conditio sine qua non per garantire un processo aperto, così come per consentire ai vari stakeholder di poter avere un ruolo propositivo nel processo di selezione

Inoltre, un'elevata attenzione e controllo sociale, come evidenziato nella matrice presentata nel capitolo 4, può favorire degli esiti migliori sulle nomine effettuate in termini di qualità delle stesse.

#### **6. Orientamento all'attrazione dei talenti**

Tale principio si propone di evidenziare come lo spoils system possa essere uno strumento per fare in modo che persone di talento possano "servire" - seppure a tempo determinato - l'interesse pubblico.

Si precisa che questo principio è in parte il cuore logico ed il punto di partenza che ispira i principi 1 e 5 e vuole in ogni caso significare come allargare l'ampiezza della potenziale base di selezione da cui attingere le eventuali persone da nominare, diventa un aspetto fondamentale, che impatta finanche su questioni democratiche, nonché di efficienza di un sistema locale nell'attrarre e reclutare al servizio della collettività i migliori talenti di cui dispone.

#### **7. Trasparenza e rendicontazione sui risultati conseguiti dalle persone nominate**

L'ultimo principio si riferisce ai risultati dello spoils system, ossia alla fase ex post. Tutte le persone nominate attraverso il modello dello spoils system competitivo devono rendicontare i risultati ottenuti nel loro mandato.

A questo proposito, potrebbe essere coerente la definizione di indicatori da cui far dipendere una quota di retribuzione di risultato rispetto all'emolumento ricevuto.

Affinché questo principio possa essere reso operativo è necessario che vi sia l'esercizio di un ruolo attivo e propositivo da parte dell'organo di indirizzo e controllo, al fine di esplicitare una sorta di contratto tra le persone nominate e l'organo rappresentativo dell'ente locale.

Ovviamente risulta evidente come il modello dello spoils system competitivo presenti dei limiti e delle semplificazioni. Similmente, sembra opportuno ribadire che l'efficacia dello spoils system dipende comunque innanzitutto dall'etica dei politici, dal sistema dei valori culturali e sociali di riferimento e dalla cultura organizzativa dominante.

Tuttavia, esso si propone prevalentemente di porre in evidenza alcune ipotesi operative per migliorare la funzionalità nella relazione tra politica e management rispetto ai seguenti obiettivi:

- aumentare la consapevolezza che lo spoils system è uno strumento organizzativo che riguarda in larga parte la nomina di figure prettamente manageriali, che quindi devono essere valutate ed interpretate in ottica aziendale;
- favorire un passaggio maturo da una concezione neutrale dell'amministrazione ad una strumentale (Borgonovi, 1984). In questa prospettiva, la via italiana allo spoils system predisposta dall'ex Ministro Bassanini sembra essere stata sottovalutata nella sua lungimiranza. Lo "spoils system" applicato in Italia consente infatti di garantire neutralità e stabilità, grazie alla presenza di dirigenti a tempo indeterminato assunti attraverso il metodo concorsuale (merit system), ma contemporaneamente di poter usufruire delle facoltà di innovare la struttura organizzativa e di favorire un suo maggiore allineamento alle preferenze democratiche, grazie altresì alla presenza di alcune figure

che possono essere introdotte per un periodo non superiore al mandato del Sindaco;

- infine, l'applicazione dei principi del modello dello spoils system competitivo può costituire una tra le numerose risposte che richiedono le emergenti esigenze di accountability democratica dei network pubblici.

In conclusione, due sembrano essere le condizioni fondamentali per poter realizzare gli obiettivi ed i principi sopra individuati: una più consapevole cultura aziendale ed una più diffusa accountability civica.

## **7.4 Presente e futuro della relazione tra politica e management negli enti locali: alcuni spunti di riflessione**

### **“Buon management ed alta politica al servizio del cittadino”**

“Una tra le nuove sfide degli enti locali sta indubbiamente nella maturazione della dimensione aziendale delle amministrazioni pubbliche, che si gioca attraverso la capacità di affermarne l'autonomia dalla dimensione politico-istituzionale e nel contempo realizzare l'integrazione con questa ultima. Si pone in particolare il problema di come realizzare il modello della distinzione tra politica e funzione della dirigenza tramite una integrazione delle due” (Borgonovi, 2004a: 129).

Le parole di Borgonovi riassumono a nostro parere il cuore della irrisolta questione che riguarda la relazione tra politica e management.

A questo riguardo, Cristofoli e Valotti (2008: 85) forniscono un ottimo punto di partenza per affrontare tale questione, parlando di “buon management ed alta politica al servizio del cittadino”.

Ma quali sono le condizioni perché la politica possa essere alta, il management buono in termini di risultati conseguiti ed il loro operato rivolto al servizio del cittadino? A parere di chi scrive tre:

- la politica deve occupare unicamente lo spazio strategico di indirizzo e controllo, oltre che ovviamente esercitare la funzione di rappresentanza;
- il management pubblico deve diventare autorevole e non subordinato rispetto alla politica. In altri termini, deve diventare strumentale nell'accezione secondo cui la politica deve saper riconoscere che senza un buon management non può realizzare i propri programmi di governo. In tal senso, le condizioni di autonomia e responsabilizzazione del management potranno definitivamente compiersi solo se accompagnate dall'emergere di una funzione di valutazione dello stesso management altrettanto autonoma ed autorevole. Inoltre, "buon management" significa far funzionare l'esistente. Infatti, si può a ragione ritenere che più che di riforme normative, il cambiamento e la modernizzazione degli enti locali, e delle amministrazioni pubbliche più in generale, sembrano in realtà dipendere dalla capacità concreta delle singole persone di dare implementazione alle innovazioni e a quanto previsto dalle norme, ossia che in molti casi si abbisogni in realtà di "più management tra il management stesso";
- infine, sembra necessario lo sviluppo di un nuovo ethos del servizio pubblico, capace di mettere al centro il cittadino ed il suo contributo nel ciclo di policy making e nei passaggi della catena del valore dei servizi pubblici (Bovaird, 2007: 858). Del resto, già Wilson, il padre fondatore della disciplina di public administration, nel lontano 1887 parlava di un'azione dei "civil servants" che deve essere intimamente rivolta all'ascolto del contributo del cittadino (public counsel) (Wilson, 1887: 217).

Realizzare queste tre condizioni non è certo facile, tuttavia, come emerso nei risultati della ricerca esposti nel capitolo 5, sembrano mature le possibilità per generare il circolo virtuoso derivante dalla potenziale intersezione tra performance aziendale e consenso politico (Borgonovi, 2005: 10-11), o in altri

termini, come scritto da Cristofoli *et al.* (2008: 511), per l'alleanza tra politica e management per l'implementazione delle riforme della pubblica amministrazione.

### **Verso una nuova complementarità: ripartire dai cittadini e dall'idea di cittadinanza attiva**

Come sottolineato nel capitolo 2, la sistematizzazione delle caratteristiche della relazione tra politica e management condotta dagli studiosi più influenti del secolo scorso ha posto in luce come non si possa prescindere dall'afflato normativo che fa da premessa, influenza le conclusioni (diverse dai risultati) e le implicazioni di policy che ogni lavoro di ricerca dovrebbe proporsi.

In questa prospettiva, se circa quasi 150 anni fa l'obiettivo era quello di sistematizzare la distinzione tra "politics and administration", oggi – coerentemente con l'approccio appena esplicitato – due obiettivi emergono come prioritari:

- come favorire la consapevolezza circa la necessaria co-costruzione di un assetto di institutional governance radicato nel concetto di cittadinanza attiva. Progettare in modo condiviso delle possibilità istituzionali ed organizzative affinché i cittadini possano, insieme ai manager ed ai politici, concorrere alla creazione di valore pubblico, pare infatti essere il vero valore aggiunto dell'amministrazione pubblica, nonché oltretutto, come sostenuto da Moore (1995) e da Benz e Frey (2007), un modello da imitare per le stesse aziende private;
- come aumentare il livello di democrazia conseguibile, andando a configurare delle condizioni e dei processi organizzativi capaci di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e gestionali degli enti locali, pur tuttavia all'interno di un quadro ben delineato e comprensibile di precise responsabilità, chiaramente allocate nelle funzioni e nei ruoli ai tre principali attori che dovrebbero caratterizzare una nuova complementarità, ossia i politici, i manager ed i cittadini. Tale ricerca di

condizioni organizzative deve ovviamente saper conciliare le esigenze di tutela della rappresentanza democratica, velocità decisionale e tutela dell'interesse pubblico; ciò appare oggi più difficile se si considerano alcuni dei fenomeni illustrati nel paragrafo 7.1, tra cui si citano a titolo di esempio le pratiche emergenti di democrazia deliberativa, gli spazi virtuali che vanno affermandosi e la proliferazione dei network organizzativi.

In questa prospettiva, se il modello della complementarità tra politica e management non sembra ancora nei fatti essere stato pienamente interiorizzato, ciò che qui si afferma come ipotesi concettuale è che occorre teorizzare una nuova complementarità che vede insieme politici, manager e cittadini.

A questo riguardo, risulta oggi evidente il ruolo decisivo nel realizzare concretamente tali aspetti non più delle disposizioni normative, bensì dei manager pubblici, e dunque come in futuro la relazione tra management pubblico e democrazia diverrà sempre più decisiva.

## Bibliografia

Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (1988), "Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative State", *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.

Aberbach, J.D. & Rockman, B.A. (2006), "The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics — and Beyond", *International Journal of Public Administration*, 29(12): 977-995.

Airoldi, G., Brunetti, G. & Coda, V. (1994), *Economia aziendale*. Bologna: Il Mulino.

Airoldi, G. & Forestieri, G. (a cura di) (1998), *Corporate governance. Analisi e prospettive del caso italiano*. Milano: Etas.

Alesina, A. & Tabellini, G. (2008), "Bureacrats or politicians? Part II: Multiple policy task", *Journal of Public Economics*, 92(3-4): 426-447.

Amado, R. (2001), "Checks, Balances, and Appointments in the Public Service: Israeli Experience in Comparative Perspective", *Public Administration Review*, 61(5): 569-584.

Anselmi, L. (1997), "Un direttore generale per l'azienda ente locale?", *Azienda Pubblica*, 6: 649-657.

Anselmi, L. (a cura di) (2005), *Principi e metodologie economico aziendali per gli enti locali: l'azienda Comune*. Milano: Giuffrè.

Baddeley, S. (1998), "Constructing trust at the top of local government", in Coulson, A. (eds.), *Trust & Contracts: relationships in local government, health & public services*. Bristol: Policy Press, pp. 55-78.

- Baddeley, S. (2008), Political-management leadership, in James, K & Collins, J (eds.), *Leadership Perspectives: Knowledge into Action*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.177-192.
- Baddeley, S. & James, K. (1987), "Owl, Fox, Donkey, Sheep: Political Skills for Managers", *Management Education & Development*, 18(1): 3-19.
- Bailey, K.D. (1995), *Metodi della ricerca sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Baldersheim, H. & Wollmann, H. (eds.) (2006), *The Comparative Study of Local Government and Politics. Overview and Synthesis*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Bauman, Z. (2001), *Voglia di comunità*. Roma-Bari: Laterza.
- Bauman, Z. (2003). *Modernità liquida*. Bari – Roma: Laterza.
- Bauman, Z. (2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*. Roma: Armando Editore.
- Banovetz, J.M. (1994) "City managers: will they reject policy leadership?", *Public Productivity & Management Review*, 17(4): 313-324.
- Behn, R.D. (1998), "The new public management paradigm and the search for democratic accountability", *International Public Management Journal*, 1(2): 131-164.
- Bellè, N. (2008), Interventi di riforma della dirigenza pubblica italiana. Effetti sui profili manageriali formali, Università degli studi di Parma, Tesi di dottorato in Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, XIX ciclo.
- Bennett, R. (eds.) (1993), *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven.
- Benz, M. & Frey, B.S. (2007), "Corporate Governance: What can we learn from Public Governance?", *Academy of Management Review*, 32(1): 92-104.
- Bertola, M. (2006), *Il direttore generale innovatore negli enti locali*. Foggia, Cel.
- Bobbio, L. (2002), "Le arene deliberative", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 5-29.

- Bonaretti, M. (2005), "Governare locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione", *RU – Risorse umane nella PA* -, 2: 17-58.
- Borgonovi, E. (1984), "La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte pubbliche", in Borgonovi, E. (a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Borgonovi, E. (1985), "Imprenditorialità e innovazione: nuove frontiere per la pubblica amministrazione", *Il Nuovo Governo Locale*, 3.
- Borgonovi, E. (1999), "La direzione generale dell'ente locale tra futuro e passato", *Azienda pubblica*, 1-2: 5-8.
- Borgonovi, E. (2000), "Prefazione", in Caperchione, E., *Sistemi informativo-contabili nella pubblica amministrazione*. Milano: Egea, pp. 11-12.
- Borgonovi, E. (3<sup>a</sup> ed.) (2002a), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (2002b), "Politici e dirigenti: un rapporto di fiducia da costruire", *Azienda Pubblica*, 15(4-5): 367-370.
- Borgonovi, E. (2002c) "Nuovo scenario per gli enti locali", *Azienda pubblica*, 15(1-2): 5-11.
- Borgonovi, E. (2004a), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (4<sup>a</sup> ed.) (2004b), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (5<sup>a</sup> ed.) (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea.
- Borgonovi, E. (2008), Un'interpretazione alternativa della crisi, [www.benecomune.net](http://www.benecomune.net) del 17/11/2008, <http://www.benecomune.net/news.interna.php?notizia=558>
- Borgonovi, E., Fattore, G. & Longo, F. (a cura di) (2009), *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano: Egea.

- Bovaird, T., Loeffler, E. & Parrado Diez S. (2002), "Finding a bowling partner: the role of stakeholders in activating civil society in Germany, Spain and in the United Kingdom", *Public Management Review*, 4(3): 411-431.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2002), "Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of "good local governance", *International Review of Administrative Sciences*, 68(1): 9-24.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2003), "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-328.
- Bovaird, T., Loeffler, E. & Martin, J. (2003), "From corporate governance to local governance: stakeholder-driven community score-cards for UK local agencies?", *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 1037-1060.
- Bovaird, T. (2007), "Beyond engagement and participation: user and community co-production of public services", *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (eds.) (2<sup>nd</sup> ed.) (2009), *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bowman, M. & Hampton, W. (eds.) (1983), *Local Democracies*. Melbourne: Longman Cheshire.
- Brugué, Q. & Vallès, J.M. (2005), "New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance", *Governance*, 18(2): 197-226.
- Brunetta, R. (2009), *Rivoluzione in corso. Il dovere di cambiare dalla parte dei cittadini*. Milano: Mondadori.
- Caccia L. (2004), Una chiave per le strategie, *Guida agli enti locali*, 27: 9-12.
- Carboni, N. (2008), "Professional autonomy vs. political control: how to deal with the dilemma. Some evidence from the Italian core executive", Paper presented at the European Group of Public Administration conference, Rotterdam.
- Caperchione, E. & Pezzani, F. (a cura di) (2000), *Responsabilità e trasparenza nella gestione dell'ente locale*. Milano: Egea.

- Censis (2008), 42° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2008. Roma: Censis.
- Censis (2009), 43° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2009. Roma: Censis.
- Chandler, J.A. (1993), *Local Government in Liberal Democracies: An Introductory Survey*. London: Routledge.
- CIVICUM (2005), "Una governance per le società a controllo comunale", Milano: Fondazione Civicum.
- Copus, C. (2004), *Party politics and local government*. Manchester: Manchester University Press.
- Copus, C. (2000), "Community, Party and the Crisis of Representation", in N. Rao, (eds.), *Representation and Community in Western Democracies*. Basingstoke: MacMillan.
- Corbetta, P. (1999), "I paradigmi della ricerca sociale", in Corbetta, P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Bologna: Il Mulino, pp. 17-41.
- Corbetta, P. (2003), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. (IV. L'analisi dei dati)*. Bologna: Il Mulino.
- Cortés, O. (2008), "Politics, Administration and Citizens: Towards a New Sort of Relationship", Public, ESADE IDGP Newsletter, 17, December.
- Cotta, M., Della Porta, D. & Morlino, L (2004), *Fondamenti di Scienza Politica*. Bologna: Il Mulino.
- Cristofoli, D. & Valotti, G. (2005), "Corporate governance e processi decisionali allargati", in G. Valotti (2005) *Management Pubblico*. Milano: Egea, pp.67-87.
- Cristofoli, D., Valotti, G. (2007), "Proprietà e corporate governance delle public utilities", *Economia & Management*, 4: 75-92.
- Cristofoli D., Turrini, A. & Valotti, G. (a cura di) (2007), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*. Milano: Egea.

- Cristofoli, D. & Valotti, G. (2008), *Lo Stato imprenditore tra politica e management*. Milano: Egea.
- Cristofoli, D., Turrini, A. & Valotti, G. (2008), "L'implementazione delle riforme amministrative nei Comuni italiani: il caso del pay-system dei dirigenti", *Azienda Pubblica*, 21(4): 501-513.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza.
- Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cucciniello M. & Nasi, G. (2008), *L'attuazione dell'e-government in Italia: retorica o realtà?* Milano: EGEA.
- D'Alessio, G. (a cura di) (2007), *La dirigenza pubblica. Idee e proposte per una nuova disciplina*. Roma: Astrid.
- Dargie, C. (1998), "The role of public sector chief executives", *Public Administration*, 76 (Spring): 161-177.
- Del Vecchio, M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*. Milano: Egea.
- Denters, B. (2006), "Duo or duel? The relationship between Mayors and Councils in democratic local government", in in Bäck, H., Heinelt, H. & Magnier, A. (eds) (2006), *The european Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 271-285.
- Denters, B. & Rose, L. (2005), "Local governance in the third millennium: a brave new world?", in Denters, B. & Rose, L. (eds.), *Comparing Local governance Trends and Developments*. Basingstoke: Macmillan.
- De Sanctis, F. (1976), *Crisi e scienza*. Lorenz Von Stein. Alle origini della scienza sociale. Napoli: Jovene.
- De Toni, A.F., Marcovig, M. & Nonino, F. (2007), "L'organizzazione informale nella prospettiva dell'analisi dei network", *Economia & Management*, 4: 93-114.

Di Maggio, P.J. & Powell, W.W. (1983), "The iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Dipartimento della Funzione Pubblica (2003), *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Dunn, D.D. & Legge Jr, J.S. (2002), "Politics and administration in U.S. local governments", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3): 401-422.

Endrici G. (2001), *Il potere di scelta. Le nomine tra politica ed amministrazione*. Bologna: Il Mulino.

Eisenhardt, K.M. (1989), "Building theories from case study research", *Academy of Management Review*, 14(4): 532-550.

Elcock, H. (2008), "Elected Mayors: lesson drawing from four countries", *Public Administration*, 86(3): 795-811.

Fattore, G. (2009), "Le funzioni delle istituzioni pubbliche", in Borgonovi, E., Fattore, G. & Longo, F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano: Egea, pp. 29-40.

Ferraris Franceschi, R. (1978), *L'indagine metodologica in economia aziendale*. Milano: Giuffrè.

Flinders, M. (2009), "The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation", *Governance*, 22(4): 547-570.

Formez (2001), *Il direttore generale nei Comuni di medie dimensioni*, Roma: Formez.

Forum PA (2007), *La figura del direttore generale degli enti locali a dieci anni dalla sua istituzione*. Roma: Forum PA.

Garlatti A. & Pezzani F. (2000), *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*. Milano: Egea.

Gilardoni, A. (2006), "Corporate governance e riforma dei servizi pubblici locali", *Management delle utilities*, 4(3): 7-10.

- Goldsmith, M. (1990), "Local autonomy: theory and practice", in King, D. & Pierre, J. (eds), *Challenges to Local Government*. London: Sage.
- Goldsmith, M. (1992), "Local government", *Urban Studies*, 29: 393-410.
- Goodnow, F.J. (1900), *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell and Russell.
- Gouldner, A. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Grossi, G. (a cura di) (2005), *La corporate governance delle società miste: l'esperienza in Italia e negli altri paesi europei*. Padova: Cedam.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008), "Municipal corporatization in Germany and Italy", *Public Management Review*, 10(5): 597-617.
- Guarini, E. (2003), "Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche", in Pezzani, F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Egea, pp. 93-112.
- Hansen, K. (2001), "Local councillors: between local government and local governance", *Public Administration*, 79(1): 105-123.
- Hansen, K. (2005), "Representative Government and Network Governance – In Need of 'Co-governance': Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark", *Scandinavian Political Studies*, 28(3): 219-237.
- Hansen, K.M. & Ejersbo, N. (2002), "The relationship between politicians and administrators - a logic of disharmony -", *Public Administration*, 80(4): 733-750.
- Hegel, G.W.F. (1942), *Hegel's Philosophy of Right*. (Translation by T.M. Knox). New York: Oxford University Press.
- Heinelt, H. & Hlepas, N.K. (2006), "Typologies of local government system", in Bäck, H., Heinelt, H. & Magnier, A. (eds.), *The european Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 21-42.

- Hesse, J. & Sharpe, L.J. (1991), "Local government in international perspective: some comparative observations", in Hesse, J. (eds.), *Local Government and International Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos.
- Hinna, A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle amministrazioni pubbliche*. Roma: Carocci.
- Hofstede, G. (1997). *Cultures and organizations. Software of the mind*. New York: McGraw-Hill.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Hutchcroft, P.D. (2001), "Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power", *Governance*, 14(1): 23-53.
- Istituto G. Tagliacarne (2001), *P.A. Duemila. I nuovi profili professionali per le pubbliche amministrazioni*, Roma: Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Jacobsen, D.I. (2006), "The relationship between politics and administration: the importance of contingency factors, formal structure, demography and time", *Governance*, 19(2): 303-323.
- Kersting, N., Caulfield, J., Andrew Nickson, R., Olowu, D. & Wollmann, H. (2009), *Good local governance. Local government reform in a global perspective. An introduction*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kickert W.J.M., (1997), *Public management and administrative reform in Western Europe*. Chaltenham: Edward Elgar.
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Klausen, K.K. & Magnier, A. (1998), *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.
- Klijin, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000), "Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers", *Public Administration*, 78(2): 365-387.

Lee, K.H. & Raadschelders, J.C.N. (2008), "Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981", *Governance*, 21(3): 419-438.

Leemans, A.R. (1970), *Changing Patterns of Local Government*. The Hague: IULA.

Liguori, M., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2009), "L'interazione tra politici e dirigenti nei processi contabili: quali ruoli? Quali ambiti di integrazione?", *Azienda Pubblica*, 22(1): 41-61.

Longo, F. (1994), "Il nuovo modello di attribuzione del potere e delle responsabilità nelle amministrazioni pubbliche locali", *Azienda Pubblica*, 7(1): 95-120.

Longo, F. (2005), *Governance dei networks di pubblico interesse: logiche e strumenti operativi aziendali*. Milano: Egea.

Manzetti, L. & Wilson, C.J. (2007), "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?", *Comparative Political Studies*, 40: 949-970.

March, J.G & Olsen, J.P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78: 734-749.

Marcuccio, M. & Steccolini, I. (2005), "Social and environmental reporting in local authorities. A new Italian fashion?", *Public Management Review*, 7(2): 155-176.

Masini, C. (2<sup>a</sup> ed.) (1979), *Lavoro e risparmio*. Torino: Utet.

Mayntz, R. (1978), *Sociologia dell'amministrazione pubblica*. Bologna: Il Mulino.

Mazzara, L. (2009), *Il piano strategico nell'ente locale*. IPSOA: Milano.

Meneguzzo, M. & Cepiku, D. (a cura di) (2008), *Network pubblici. Strategia, struttura e governance*. Milano: Macgraw-Hill.

Mele, V. (2009), "Il modello tradizionale di amministrazione pubblica", in Borgonovi, E., Fattore, G. & Longo, F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*. Milano: Egea, pp. 75-84.

Merton, R.K. (1959), *Teoria e struttura sociale*. Bologna: Il Mulino.

- Metcalf, L. (1989), La logica del management pubblico, *Azienda Pubblica*, 2: 375-420.
- Mintzberg, H. (1971) "Managerial work: analysis from observation", *Management Science*, 18(2): 97-110.
- Mintzberg, H. (1973), *The nature of managerial work*. New York: Harper and Row.
- Mintzberg, H. (1983), *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985), "Of strategies: deliberate and emergent", *Strategic Management Journal*, 6(3): 257-272..
- Montemurro, F. (2007), "Le società partecipate: il nuovo impianto normativo e le esperienze dei Comuni", *Comuni d'Italia*, 11: 58-60.
- Montin, S. (2005), "The Swedish Model: Many Actors and Few Strong Leaders", in Berg, R. & Rao, N., *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Montjoy, R.S. & Watson, D.J. (1995), "A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in Council-Manager Government", *Public Administration Review*, 55(3): 231-239.
- Moore, M.H. (1983), *A Conception of Public Management*. Cambridge, MA: Kennedy School of Government.
- Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2003), *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*. Milano: Guerini e Associati.
- Mouritzen, P.E. & Svara, J.H. (2002), *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Müller, W.C. (2006), "Party patronage and colonization of the state", in Katz R.S. & Crotty W. (eds.), *Handbook of party politics*. London: SAGE, pp. 89-195.

- Mussari, R. (1996), *L'azienda del Comune tra autonomia e responsabilità*. Padova: Cedam.
- Nalbandian, J. (1991), *Professionalism in local government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nalbandian, J. (1994), "Reflexions of a "pracademic" on the logic of politics and administration", *Public Administration Review*, 54(6): 531-536.
- Nalbandian, J. (1999), "Facilitating community, enabling democracy: new roles for local government managers", *Public Administration Review*, 59(3): 187-197.
- Nalbandian, J. (2006), "Politics and administration in local government", *International Journal of Public Administration*, 29: 1049-1063.
- Nalbandian, J. & Nalbandian, C. (2003), "Contemporary challenges in local government", *National Civic Review*, 92(1): 83-91.
- Nelson, M. (1982), "A short ironic history of American national bureaucracy", *Journal of Politics*, 44(3): 747-778.
- Newell, C. & Ammons, D.N. (1987) "Role emphases of city managers and other municipal executives", *Public Administration Review*, 47(3): 246–253.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge Creating Company*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD (2001), *Citizens as Partners*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Guidelines on corporate governance of State-Owned enterprises*, Paris: OECD.
- Olsen, J.P. & Peters B.G., (1996), *Lessons from the experience. Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ongaro, E. (2002), Le caratteristiche del sistema politico-amministrativo italiano, in Pollitt, C., Bouckaert, G. (2002), *La riforma del management pubblico*. Milano: Università Bocconi, p. 74-77.

- Overeem, P. (2005), "The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators", *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 311-329.
- Overman, E.S. (1984), "Review: Public Management: What's New and Different?", *Public Administration Review* 44(3): 275-278.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987), "Centre and locality: explaining cross-national variation", in Page, E. & Goldsmith, M. (eds.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Page, E. (1991), *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Panozzo, F. (2000), "Management by decree. Paradoxes in the reform of the Italian public sector", *Scandinavian Journal of Management*, 16(4): 357–373.
- Panozzo, F. (2006), *Politici e manager nelle trasformazioni del governo locale*. Napoli: Atti del convegno "Quale dirigenza per i governi locali?".
- Panozzo, F. (2007), "Chi fa il city manager? Un confronto internazionale". Venezia: Relazione ed intervento durante il convegno "Il direttore generale dell'ente locale. Riflessioni e prospettive a dieci anni dall'invenzione di una professione".
- Patton, M.Q. (2002), *Qualitative Research and Evaluation Methods*. London: Sage Publications.
- Payne, T. & Skelcher, C. (1997), "Explaining less accountability: the growth of local quangos", *Public Administration*, 75(2): 207-224.
- Peters, B.G. (1987), "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making", in Lane J.E. (edit. by), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, pp. 256-282.
- Peters, B.G. (1999), *Institutional theory in political science. The new insitutionalism*. London and New York: Pinter.

- Peters, G. & Pierre, J. (eds) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2002), *La riforma del management pubblico*. Milano: Università Bocconi.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2<sup>nd</sup> ed.) (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pozzoli, S. (2007), "I controlli esterni sugli enti locali. Il modello anglosassone", *Azienditalia*, 3: 229-236.
- Proeller, I. (2006), "Trends in local government in Europe", *Public Management Review*, 8(1): 7-29.
- Putnam, R.D. (1975), "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany, and Italy" in Dogan, M., *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: Sage Publications.
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley Interscience.
- Ragin, C.C. (1994), *Constructing Social Research: the unit and diversity of method*. Newbury Park: Pine Forge Press
- Rebora, G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale: teorie e modelli per l'amministrazione pubblica*. Milano: Giuffrè.
- Rebora, G. & Meneguzzo, M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*. Torino: Utet.
- Rebora, G. (1999), *Un decennio di riforme : nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*. Milano: Guerini e Associati.
- Rebora, G. & Ruffini, R. (2001), *La gestione del personale degli enti locali: politiche, metodi e sistemi operativi*. Milano: Il Sole 24-Ore.
- Rebora, G., Minelli, E. & Turri, M. (2003), "Profili di management e leadership nelle aziende italiane", *LIUC Papers*, Università Carlo Cattaneo - LIUC -.

- Rhodes, R.A.W. (1994), "The hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain", *Political Quarterly*, 65(2): 138-151.
- Rhodes, R.A.W. (2005), "Everyday Life in a Ministry: Public Administration as Anthropology", *American Review of Public Administration*, 35(1): 3-25.
- Ricci, P. (2007), "Rendicontazione sociale: le linee guida dell'Osservatorio", *Azienditalia*, 14(8): 561-570.
- Rose, R. (1991), "What is lesson drawing?", *Journal of Public Policy*, 11(1): 3-30.
- Rubini, G. (1998) "Cambiamento ed innovazione negli enti locali: il ruolo del direttore generale", *Azienda Pubblica*, 1-2: 123-128.
- Ruffini, R. & Valotti, G. (1994), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*. Milano: Egea.
- Ruffini R., Duccoli D., Fabiano S. & Giovanetti R. (a cura di) (2005), *Ricerca sulle competenze distintive dei dirigenti pubblici*, SSPA, Roma.
- Sancino, A. (2008), "Le caratteristiche del lavoro del city manager: una ricerca esplorativa", *Azienda Pubblica*, 21(2-3): 235-237.
- Sancino, A. (2010), "Community governance as a response to economic crisis", *Public Money & Management*, 30(2): 1-2.
- Sancino, A. (forthcoming), "L'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management", [www.ea2000.it](http://www.ea2000.it).
- Sanders, L.M. (1997), "Against Deliberation", *Political Theory*, 25(3): 347-376.
- Sangiorgi, S. (2009), "Il direttore generale: profilo professionale". Roma: Relazione presentata al convegno di Forum P.A. "Costruire la nuova dirigenza pubblica per l'innovazione negli Enti Locali: il progetto di accreditamento dei Direttori Generali"
- Sapelli, G. (2005), "La trasformazione delle società di proprietà comunale: eterogenesi dei fini e rimedi di governance", in Rapporto Fondazione Civicum (2005), *Una governance per le società a controllo comunale*. Milano: Fondazione Civicum, pp. 13-23.

Sapelli, G. (1999), *Persona e impresa. Un caso di etnografia aziendale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Sayre, W.S. (1958), "Premises of public administration: Past and emerging", *Public Administration Review*, 18: 102-105.

Schedler, K. (2003), "...and Politics? Public management developments in the light of two rationalities", *Public Management Review*, 5(4): 533-550.

Schedler, K. & Finger, M. (2008), "Politics versus markets: the role of public officials in SOE boards", Paper presented at the European Group of Public Administration conference, Rotterdam.

Seal, W. & Ball, A. (2005), "Regulating corporate performance and the managerialization of local politics", *International Public Management Review*, 6(1): 117-138.

Seidman, H. (1999), *Politics, Power and Position*. New York: Oxford University Press.

Shah, A. & Shah, S. (2006), "The new vision of local governance and the evolving roles of local governments", in Shah, A. (eds), *Local Governance in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Silverman, D. (2006), *Come fare ricerca qualitativa*. Roma: Carocci.

Simon, H.A. (2<sup>nd</sup> ed.) (1957), *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan.

Skelcher, C. (1998), *The appointed state: quasi governmental organizations and democracy*. Buckingham: Open University Press.

Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005), "The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy", *Public Administration*, 83(3): 573-596.

Solace (The Society of Local Authority Chief Executives in UK), 2005, *Leadership United*. Final Report of the Solace Commission on Managing in a Political Environment. <http://www.solace.org.uk/links/leadershipunited/index.htm>.

- Sørensen, E. (2006), "Metagovernance. The changing role of politicians in the process of democratic governance", *American Review of Public Administration*, 36(1): 98-114.
- Steccolini, I. (2004), *Accountability e sistemi informativi negli enti locali*. Torino: Giappichelli.
- Stillman, R.J. (1977) "The city manager: professional helping hand, or political hired hand?", *Public Administration Review*, 37(6): 659-670.
- Stivers, C. (2008), "The significance of The Administrative State", *Public Administration Review*, 68(1): 53-56.
- Storlazzi, A. (2008), La gestione manageriale delle amministrazioni comunali. Segretario comunale o direttore generale?, Paper presentato al III Workshop Nazionale di Azienda Pubblica, Salerno.
- Svara, J.H. (1985), "Dichotomy and duality: reconceptualizing the relationship between policy and administration in Council-Manager cities", *Public Administration Review*, 45(1): 221-232.
- Svara, J.H. (1998), "The politics-administration dichotomy model as aberration", *Public Administration Review*, 58(1): 51-58.
- Svara, J.H. (1999a), "Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model", *Administration and Society*, 30(6): 676-705.
- Svara, J.H. (1999b), "The shifting boundary between elected officials and city managers in large Council-Manager cities", *Public Administration Review*, 59(1): 44-53.
- Svara, J.H. (2001), "The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration", *Public Administration Review*, 61(2): 176-183.
- Svara, J.H. (2006), "The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government", *International Journal of Public Administration*, 29(12): 1065-1090.

- Svara, J.H. (2008), "Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship", *Public Administration Review*, 68(1): 46-52.
- Tichelar, M. & Watts, L. (2000), "Role players and authority figures: informal power relationships within local authorities", *Policy & Politics*, 28(2): 221-231.
- UNIONCAMERE (2008), *Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007*. Retecamere: Roma.
- Valotti, G. (1994), La definizione degli assetti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, in Ruffini, R. & Valotti, G. (a cura di), *Assetti istituzionali e governo delle aziende pubbliche*. Milano: Egea.
- Valotti, G. (2000), *La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda*. Milano: Egea.
- Valotti, G. (2005), *Management pubblico*. Milano: Egea.
- Vandelli, L. (2000), *L'ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000: dieci anni di riforma*. Rimini: Maggioli Editore.
- Van Thiel, S. (2008), "Political appointments in Dutch public sector organizations: old and new forms of patronage", Paper presented at the European Group of Public Administration conference, Rotterdam.
- Vibert, F. (2007), *The rise of unelected. Democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Viero, A. & Fabbro, R. (1997) "L'azienda Comune e la legge Bassanini: antichi dubbi e attese, opportunità, vecchi alibi e nuove sfide", *Azienda Pubblica*, 5: 459-472.
- Waldo, D. (1948), *The administrative State*. New York: Ronald Press.
- Weber, M. (1922/1997) "Bureacracy", in Shafritz J.M and Hyde A.C. (eds.) *Classic of Public Administration*, 4<sup>th</sup> editon, Orlando, FL: Harcourt Brace College Publishers.
- Weber, M. (1947), *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.

- Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.
- Wilson, D. & Game, C. 4th ed. (2006), *Local government in United Kingdom*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wheeland, C.M. (2000), "City management in the 1990s", *Administration & Society*, 32(3): 255-281.
- Wollmann, H. (2008), "Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective", *Local Government Studies*, 34(2): 279-298.
- Yang, K. & Holzer, M. (2005), "Reapproaching the politics-administration dichotomy and its impact on administrative ethics", *Public Integrity*, 7(2): 111-127.
- Yanow, D. & Schwartz-Shea, P. (eds.) (2006), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. Armonk (NY): ME Sharpe.
- Yin, R. K. (1999), *Case study research: design and methods*. London: Sage.
- Zangrandi, A. (1994), *Autonomia ed economicità nelle aziende pubbliche*. Milano: Giuffrè.
- Zappa G. (1957), *Le produzioni nell'economia delle imprese, Tomo I*. Milano: Giuffrè.
- Zappa, G. (1962), *L'economia delle aziende di consumo*. Milano: Giuffrè.
- Zuffada, E. (1999), "L'istituto delle posizioni organizzative negli enti locali: opportunità di sviluppo e criticità di attuazione", *Azienda Pubblica*, 12(4): 341-363.
- Zuffada, E. (2000), *Amministrazioni pubbliche e aziende private. Le relazioni di collaborazione*. Milano: Egea.
- Zuffada, E. (2006), *Scelte strategiche negli enti locali*. Torino: Giappichelli.