

I quattro anni che separano l'uscita del libro della sua edizione italiana sono anni ricchi, fin troppo ricchi, di riflessioni sulla cittadinanza perché la freschezza del volume non ne risenta. Molto utile resta, per coloro che non hanno familiarità con l'argomento, l'ottima rassegna critica della letteratura sul tema che Barbalet fa nel suo libro.

Un libro di pregio dunque ma con un tallone d'Achille. Mi pare che sia Barbalet che Zolo (nella sua interessante Prefazione, in cui introduce un taglio inconsueto al tema proponendo quattro antitesi caratterizzanti della cittadinanza) ricadano, seppure in modo diverso, nel rischio tipico del pensiero radicale: l'incapacità di comparare nel tempo e nello spazio. Rispetto a cosa giudichiamo le pretese della cittadinanza? Le valutiamo rispetto alla condizione dei cittadini e delle cittadine nel passato o rispetto alle loro condizioni in sistemi politici contemporanei diversi dai nostri? Oppure la confrontiamo con un ideale assoluto di cittadinanza ugualitaria? Il distacco rispetto a quell'ideale rischia di far apparire tutti i regimi *ugualmente* inadeguati. Ma noi che in quei regimi dobbiamo vivere sappiamo che essi sono *assai disugualmente* inadeguati. Questa diversità di inadeguatezza fa una grande differenza nella vita delle persone, e perciò vale la pena di rilevarla, di studiarla, di classificarla. Essa distingue le democrazie dalle dittature, le democrazie più confortevoli da quelle meno confortevoli. Quello che Bobbio ha detto per i diritti dell'uomo, «ciò che importa non è fondare i diritti dell'uomo ma proteggerli», si può parafrasare per i diritti di cittadinanza: ciò che importa non è capire che sono lontani dall'ideale democratico, ma farli camminare verso quell'ideale senza romperli.

[Giovanna Zincone]

GILIBERTO CAPANO, *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Riforma e amministrazione sono due termini che tendono a ricorrere spesso insieme, e non solo in Italia. Perché tanto i politici quanto i burocrati parlino di amministrazione muovendo dalla promessa di un intervento razionalizzatore è un interrogativo che si presta a interessanti considerazioni. Il libro di Capano costituisce un serio contributo alla ricostruzione dell'intreccio tra questi due termini nel nostro paese.

Nel volume sono analizzate le vicende relative a tre serie di interventi. La prima riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle strutture istituzionalmente preposte alla progettazione e all'attuazione della riforma. Sono quindi ripercorse le tappe che nel 1951 portarono alla creazione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Uf-

ficio per la riforma burocratica, trasformato nel 1979 in Ufficio della funzione pubblica e successivamente, nel 1983, in Dipartimento della funzione pubblica. La grande attenzione dedicata al disegno di apparati competenti in riforme burocratiche di fatto esaurisce in Italia il ventaglio delle risorse messe in campo per promuovere l'innovazione amministrativa. Significativamente, infatti, non sono utilizzati strumenti più leggeri, quali la diffusione di rapporti, di libri bianchi, di liste di letture, come invece avviene in Gran Bretagna o negli Stati Uniti in coincidenza con le grandi svolte nella ridefinizione del ruolo dell'amministrazione. L'unica eccezione in questo senso è costituita dal Rapporto Giannini del 1979, destinato comunque ad avere effetti piuttosto limitati.

Promuovere le riforme promuovendo gli apparati espone al rischio che questi ultimi, una volta istituiti, finiscano con l'occuparsi di problemi più impellenti o più trattabili. In effetti l'A. dimostra come uffici e dipartimenti siano via via scivolati dall'attività di progettazione a quella di supporto tecnico nella contrattazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Il riordino delle carriere diviene così il passaggio cruciale e il punto più qualificante della riorganizzazione amministrativa, e in quella direzione sono incanalate le risorse finanziarie, conoscitive e manageriali disponibili.

Con questo veniamo al secondo tema della ricerca: la contrattazione collettiva e la legge quadro sul pubblico impiego del 1983. Fin dai primi anni settanta si era andata rafforzando l'idea che le organizzazioni sindacali confederali potessero svolgere un ruolo significativo nella riforma della pubblica amministrazione, contribuendo a semplificare la selva delle disposizioni retributive e normative. Ma l'implementazione degli accordi si rivelò del tutto insoddisfacente, e gli obiettivi riguardanti le misure di produttività, i progetti pilota, la mobilità rimasero soltanto sulla carta: infatti «la legge quadro del pubblico impiego sembra aver completamente fallito tutti gli obiettivi che si proponeva» (p. 211). Tale giudizio è del resto ampiamente condiviso dagli stessi promotori di questa strategia. Infatti le trattative per l'attuazione della legge misero in evidenza come l'individuazione di un punto di equilibrio tra le richieste sindacali e le esigenze dell'amministrazione fosse un problema tutto sommato secondario rispetto a quello, ben più spinoso, della definizione di strategie unitarie tra i diversi sindacati e tra le diverse articolazioni dell'amministrazione. Se a queste difficoltà si aggiunge la tendenza, sia dell'alta dirigenza, sia di alcuni segmenti del sindacato, a cercare autonomamente appoggi politici, si possono capire le ragioni dello sgretolamento degli impegni assunti da entrambe le parti nella fase dell'approvazione della legge quadro.

La terza politica ricostruita riguarda il ruolo della dirigenza statale. I tentativi di riordinare i rami alti dell'amministrazione producono un primo esito con il Dpr 748 del 1972, che istituisce la funzione diri-

genziale per gli impiegati civili dello stato. Come è ovvio, questo tema ha profonde implicazioni, poiché rinvia al rapporto tra responsabilità politiche e responsabilità amministrative, in Italia tradizionalmente sovrapposte nella figura del Ministro, considerato capo dell'amministrazione. Tuttavia l'impostazione del Dpr rimase ampiamente disattesa, anche per una evidente carenza nel disegno riformatore, che ometteva di indicare vincoli e incentivi per promuovere l'implementazione. E poiché mai come in questo caso, i destinatari delle norme coincidevano con coloro che avevano la responsabilità di attuarle, la parte più innovativa, mirante a riequilibrare il rapporto tra politici e alti burocrati, rimase ampiamente inapplicata, mentre l'attenzione fu monopolizzata dai soliti problemi d'inquadramento, con particolare riguardo al trattamento economico e alle modalità di accesso. Emblematica a questo proposito è la sorte delle norme che prevedevano forme di reclutamento centralizzate e mediante concorso. Tale fallimento rinvia tra l'altro al ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione, impotente a contrastare le preferenze delle singole amministrazioni per sanatorie basate sulla cooptazione interna.

Il capitolo finale cerca di inquadrare le logiche emerse nei tre casi riconducendole alle categorie analitiche su cui si è basato il decollo degli studi di politica pubblica. L'osservazione a nostro avviso più interessante riguarda il ruolo del «paradigma gius-amministrativo» nell'aggregazione della *policy community* cui si deve l'elaborazione delle politiche verso l'amministrazione: «Il diritto amministrativo non è solo il modo di “conoscere” l'amministrazione, ma è anche il modo di “essere” dell'amministrazione, oltre che il *medium* attraverso il quale essa opera» (p. 347). Inoltre, «la cultura giuridica caratterizza non solo la preparazione professionale dei burocrati, ma anche quella di un cospicuo numero dei parlamentari e dei sindacalisti del pubblico impiego» (p. 319). A tale impostazione culturale si deve, secondo l'A., il continuo ricorrere di un disegno architettonico basato su criteri quali l'unità, l'unitarietà, l'omogeneità tra i diversi comparti. Questa visione sinottica, orientata all'identificazione di un unico modello organizzativo ottimale, porta a considerare la specificità, la disorganicità e la ridondanza tra diversi apparati come le principali cause dell'inefficienza. Tale diagnosi sembra passare indenne attraverso i vari cicli che di volta in volta hanno portato alla ribalta parole d'ordine quali la programmazione, il decentramento regionale, la partecipazione degli operatori e degli utenti.

In conclusione, ci sembra di poter affermare che i casi ricostruiti sono ben scelti; le analisi sono basate su un'ampia documentazione, che talvolta rende le note interessanti quanto il testo; e le osservazioni finali sono argomentate con cura. L'unica riserva riguarda il modo in cui nell'ultimo capitolo fanno la loro inopinata comparsa quelli che l'A. definisce come i fattori «strutturali»: morfologia e dinamiche del sistema dei partiti, debolezza dell'istituzione governo, ruolo del parla-

mento. In questo contesto, infatti, la loro elencazione sembra dipendere più da esigenze rituali che dal disegno della ricerca.

[Gloria Regonini]

COLIN CROUCH, *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. XX-407.

Con questo contributo l'A. prosegue l'approfondimento di un tema che è da molti anni oggetto delle sue riflessioni. Il libro presenta nondimeno elementi di novità, dal momento che la ricerca consiste nell'esame comparato dello sviluppo dei sistemi di relazioni industriali di quindici paesi dell'Europa occidentale, considerati in un arco di tempo che si estende agli ultimi 120 anni.

Il libro, diviso in tre parti, si apre con un attento ed esaustivo esame della letteratura e con la formulazione del *framework* teorico impiegato. La variabile dipendente è costituita dal grado di sviluppo istituzionale dei sistemi di relazioni industriali, misurato dalle due dimensioni dell'estensione e dell'intensità. L'estensione individua il livello principale a cui si realizza la contrattazione, che secondo un grado crescente di complessità può essere costituito dall'impianto, dall'azienda, dal ramo di attività, dalla regione, dallo stato o da qualche entità ultrastatale. L'intensità misura invece la quantità di *issue areas* coinvolte, che possono limitarsi al salario, includere anche la tutela dell'occupazione, oppure spingersi fino alla produzione di benefici sociali *at large*. Un sistema di relazioni industriali è tanto più sviluppato quanto maggiore è il grado di estensione e di intensità conseguito.

Nella seconda parte del libro, il livello di sviluppo dei sistemi di relazioni industriali viene posto in relazione con diversi aspetti della modernizzazione politico-sociale. Nei capitoli centrali sono così esaminati i rapporti e le influenze esistenti fra la variabile dipendente da un lato e, dall'altro lato, l'articolazione del movimento sindacale e delle organizzazioni degli imprenditori, il potere del movimento operaio nel suo complesso, lo sviluppo politico-economico, la pervasività del conflitto industriale. Data la complessità e la mole del materiale storico trattato, il metodo di indagine adottato consiste nella realizzazione di «istantanee» (*snapshot*) di alcune fasi (1870, 1900, 1914, 1925, 1938, 1950, 1963, 1975, 1990), ritenute cruciali per la crescita dell'estensione e dell'intensità delle relazioni industriali nei paesi esaminati.

La parte empirica del libro di Crouch accerta diverse tendenze, che in parte costituiscono una conferma di risultati ottenuti da ricerche precedenti e in parte aprono nuovi fronti di riflessione. Le conclusioni forse più notevole consiste nell'accertamento del fatto che il differente grado di istituzionalizzazione conseguito dai sistemi di rela-