



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Brunetta Baldi, Rosalba Chiarini (2022). Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni. Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione. QUADERNI DI SCIENZA POLITICA, XXIX(3), 331-360 [10.48271/106333].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/914712> since: 2024-06-21

Published:

DOI: <http://doi.org/10.48271/106333>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

BRUNETTA BALDI E ROSALBA CHIARINI

Teoria dell'organizzazione e pubbliche amministrazioni.

Le riforme del rapporto fra politica e amministrazione

Brunetta Baldi, Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - sede di Forlì, Via G. della Torre 1, 47100 Forlì, brunetta.baldi@unibo.it, orcid: 0000-0003-2088-7764

Rosalba Chiarini, Università di Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche, via Gabriello Chiabrera 199, 00145 Roma, rosalba.chiarini@uniroma3.it, orcid: 0000-0001-5359-4859

ORGANIZATION THEORY AND PUBLIC ADMINISTRATION.

THE REFORMS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICS AND ADMINISTRATION

The intense season of administrative reforms that began in Italy in the 1990s has opened up new spaces for the organizational analysis of public administrations, but so far legal studies, in line with the Italian tradition of administrative studies, and business studies, in tune with the New Public Management approach, have prevailed. This article aims to illustrate the potential of applying a political model of organizational analysis to the study of administrative reforms, focusing on those of public management, which are briefly examined. Such a model concentrates on power resources in the relationship between politics and administration, enabling for a new dialogue between organization theory and political science. Furthermore, it does not neglect the role that public managers can assume in the external dimension of public administration as most legal and business studies do. The adoption of a political model of organizational analysis makes it possible to reconstruct the actual power dynamics that develop in the relationship between public managers and political bodies as main actors of public decision-making. In this perspective, it allows for assessing the extent of change produced by the reforms, which have modified the distribution of power resources between these two actors, thus overcoming the limits of a purely legal or business approach to the study of public management.

KEY WORDS: Public management; Administrative reforms; Organization theory; Resources of power; Italy.

Ringraziamo Luca Lanzalaco per i suoi commenti alla prima versione di questo articolo. Pur essendo frutto di un lavoro comune, i paragrafi 1, 2, 5 e 7 sono stati scritti da Brunetta Baldi mentre i paragrafi 3, 4 e 6 da Rosalba Chiarini

“La disciplina nasce e si sviluppa per risolvere questioni organizzative contingenti e reali, per scoprire ben presto che le uniche possibilità di modificare la realtà si basano su un’attenta e puntuale ricostruzione analitica dei fenomeni su cui si vuole incidere” (Zan, 1989: 282)

1. Introduzione

L’intensa stagione di riforme amministrative avviata in Italia negli anni Novanta ha aperto nuovi spazi per l’analisi organizzativa delle pubbliche amministrazioni ma ad oggi sono prevalsi gli studi giuridici, in linea con la tradizione italiana degli studi amministrativi, e quelli di economia aziendale, in sintonia con l’approccio del New Public Management (NPM) che ha largamente ispirato le riforme. Le analisi organizzative prodotte hanno per lo più visto l’adozione del “modello di scopo” (Panebianco, 1989) e pochi sono stati gli studi capaci di attivare un dialogo con la scienza politica. L’intento principale del saggio è sottolineare come alcuni contributi della teoria dell’organizzazione possano offrire strumenti utili per comprendere le trasformazioni in atto nella pubblica amministrazione, illustrando, in particolare, le potenzialità applicative del “modello politico” di analisi organizzativa che pone al centro lo studio dei rapporti e delle risorse di potere. Un modello che si propone particolarmente consona ad indagare il rapporto fra politica e amministrazione, ovvero le relazioni fra la dirigenza amministrativa e il vertice politico, uno dei temi più rilevanti per gli studi politologici delle pubbliche amministrazioni, che chiama in causa la questione del controllo politico sulla burocrazia e, al tempo stesso, quella del rendimento del sistema politico-amministrativo nella sua capacità di produrre politiche efficaci, efficienti ed innovative (Freddi, 1989; Panebianco, 1986). Questo rapporto, a lungo problematico nel sistema amministrativo italiano (Melis, 2014), è stato oggetto di vari interventi di riforma all’insegna della managerializzazione e contrattualizzazione, secondo i principi propri del NPM (Pollit e Bouckaert, 2000). Tuttavia, pur avendo significativamente modificato sul piano formale le attribuzioni sia del vertice politico che di quello amministrativo, le riforme non hanno sortito gli effetti sperati (Natalini, 2006; Vecchi, 2019) e ancora limitati risultano essere gli studi empirici prodotti a fronte della variabile configurazione che questo rapporto può assumere (Isernia, 1995).

In tale quadro, il saggio si propone due più specifiche finalità. Da un lato, sul piano teorico, riesaminare la prospettiva che analizza l’organizzazione come arena politica (Crozier, 1969; Crozier e Friedberg, 1978) per cogliere i punti di incontro fra il modello politico della teoria dell’organizzazione e alcuni contributi della scienza politica relativi al rapporto fra politica e amministrazione (Aberbach *et al.*, 1981; Peters, 1978), al fine di riacciare un dialogo fra le due discipline. Dall’altro, sul piano empirico, prospettare le potenzialità applicative del modello politico alle riforme della dirigenza pubblica in Italia. Al riguardo, pur non presentando uno studio empirico proprio, per il quale si rinvia a ricerche future, il saggio delinea, sulla base di una breve ricognizione degli studi esistenti, lo spazio per l’impiego di questo modello che risulta capace di ricostruire la concreta configurazione assunta dal rapporto di potere fra il vertice politico e quello amministrativo, al di là delle attribuzioni formali; inoltre, non trascura il versante esterno delle pubbliche amministrazioni, la cui rilevanza negli studi amministrativi si è progressivamente affermata grazie all’emergere dell’approccio della New Public Governance (NPG).

Il saggio è organizzato nel modo seguente. Il secondo paragrafo delinea lo stato dell’arte degli studi sulle pubbliche amministrazioni in Italia a fronte dei numerosi cambiamenti introdotti dalle riforme degli ultimi trent’anni, sottolineando i limiti del paradigma giuridico e di quello aziendale. Il terzo riflette sulla contrapposizione fra modello politico e modello di scopo nell’analisi organizzativa

mentre il quarto presenta il tema del rapporto fra politica e amministrazione quale terreno fertile per l'applicazione del modello politico e l'avvio di un dialogo fra la teoria dell'organizzazione e la scienza politica. Il quinto paragrafo illustra le riforme italiane che hanno interessato il rapporto fra politica e amministrazione, e particolarmente la dirigenza pubblica, delineandone un quadro ambivalente e critico. Il sesto paragrafo riflette su tali riforme, prospettando le potenzialità applicative del modello politico di analisi organizzativa. Il saggio si conclude con breve riepilogo sulle possibilità di dialogo fra la scienza politica e la teoria dell'organizzazione e le prospettive future di riforma della dirigenza pubblica.

2. Teoria dell'organizzazione, scienza dell'amministrazione e riforme amministrative

Il rapporto fra la teoria dell'organizzazione e la scienza politica si sviluppa prevalentemente nell'ambito della scienza dell'amministrazione, ovvero la disciplina che studia con metodo scientifico le amministrazioni pubbliche (Lippi, 2022). Se, come sostiene Max Weber, la politica è la gestione quotidiana del potere, allora le pubbliche amministrazioni risultano essere attori politici fondamentali per la comprensione complessiva di cosa è e di come funziona la "politica" e, in tal senso, la scienza dell'amministrazione si configura a tutti gli effetti come un'articolazione specifica della scienza politica (Capano *et al.*, 2017; Freddi, 1989).

La scienza dell'amministrazione si caratterizza fin dalle sue origini per un variegato pluralismo disciplinare, accogliendo al proprio interno molteplici prospettive di analisi afferenti a diverse discipline, dal diritto all'economia, dalla sociologia alla scienza politica (D'Amico, 2008). Ciò, se da un lato, non ha permesso alla scienza dell'amministrazione di acquisire uno status disciplinare pienamente autonomo, oscillando fra metodologie di studio differenti, dall'altro le ha consentito di superare il paradigma giuridico a lungo dominante, dandole la possibilità di studiare il proprio oggetto di analisi (la pubblica amministrazione) nel suo insieme, mettendo in gioco saperi scientifici diversi, capaci di dar conto della sua elevata complessità (Lippi, 2022). Nello specifico, la scienza dell'amministrazione presenta un debito importante nei confronti della teoria dell'organizzazione, intesa come sottosectore disciplinare della sociologia, da cui ha sempre attinto per interpretare non solo gli assetti organizzativi degli apparati amministrativi ma anche le patologie del funzionamento della burocrazia e i suoi bisogni di riforma (Freddi, 1989). In particolare, la teoria dell'organizzazione, forte della sua tradizione di studi empirici, ha permesso di analizzare il fenomeno amministrativo nella sua dimensione informale, ricostruendo il modo in cui le strategie degli attori e i loro comportamenti reali contribuiscono a determinare l'esito dell'azione amministrativa (Raniolo, 2008; Zan, 1989). Inoltre, ha sempre considerato il rapporto con l'ambiente esterno ovvero quella dimensione interorganizzativa che risulta cruciale per comprendere la pubblica amministrazione (Zan, 1984), la quale si articola in una molteplicità di strutture amministrative ed opera nell'ambito di reticoli caratterizzati dalla presenza di numerose organizzazioni, pubbliche e private. La teoria dell'organizzazione consente di ricostruire empiricamente tali reticoli, caratterizzati da connessioni non sempre univocamente determinate dalle norme (*tight coupling*) ma spesso "deboli" (*loose coupling*), contraddistinte cioè da un agire autonomo e negoziale delle singole amministrazioni (Zan, 2011).

Il pluralismo disciplinare proprio della scienza dell'amministrazione non ha però avuto piena espressione nella tradizione italiana degli studi amministrativi, la quale si caratterizza ancora oggi per l'egemonia del paradigma giuridico, basato sul diritto amministrativo, al punto che gli stessi giuristi lamentano la necessità di studi più interdisciplinari e di matrice organizzativa (Cammelli, 2014; Mattarella, 2018). Il paradigma giuridico, che vanta una sintonia storica con il modello burocratico tradizionale, quello weberiano, improntato alla razionalità di scopo e alla rigida formalizzazione dei procedimenti e dei ruoli (D'Orta, 1994; Raniolo, 2008), non è stato scalzato nemmeno dal paradigma

aziendale (Capano, 2002) che si è imposto a seguito delle riforme ispirate al NPM. Tale approccio di riforma amministrativa abbraccia una visione aziendalista delle amministrazioni pubbliche e prescrive l'adozione di principi di mercato e strumenti manageriali mutuati dal settore privato al fine di assicurare efficienza, economicità e capacità di *performance* nel funzionamento delle burocrazie (tabella 1). Esso ha dato avvio a riforme riconosciute di "rottura" rispetto al tradizionale modello burocratico¹, ma anche ad un nuovo paradigma di studi amministrativi, di matrice economico-aziendale, incentrato sui principi chiave della *business administration* ovvero l'efficienza gestionale, la managerializzazione, l'orientamento al risultato e la valutazione (Rebora, 2018). Tuttavia, il paradigma aziendale, pur marcando una discontinuità, non si è sostituito a quello giuridico, rimasto egemone nella tradizione di studi italiani; anzi, ad esso si è intrecciato, con un reciproco rafforzamento, sulla base di alcune comunanze, a partire da una stessa visione razionale della pubblica amministrazione. Come osservato in letteratura (Capano, 2002), i portatori di una cultura giuridica e quelli di una cultura aziendale hanno trovato un comune presupposto nell'impostazione deduttiva e tecnico-efficientista del loro modo di concepire, studiare e riformare la pubblica amministrazione; in altri termini, nell'adottare un modello di "scopo" che considera solo la dimensione formale del funzionamento organizzativo (Catino, 2001), quella struttura razionale finalizzata alla realizzazione del fine ultimo come disegnata e disciplinata dalle norme. Simile visione esprime una comune "razionalità amministrativa" intesa come la "matrice dei processi di decisione ed esecuzione" (Freddi 1989: 58); in particolare, una razionalità "sinottica", improntata all'ottimizzazione, che presuppone la certezza dei fini e la piena adeguatezza dei mezzi (Simon 1947). Mentre nella burocrazia tradizionale è la legge a definire l'organizzazione dei mezzi in relazione ai fini (razionalità "legale"), nel NPM si presume siano le prescrizioni formali provenienti dalla *business administration* nonché i meccanismi di mercato ad assicurare l'ottimizzazione dei mezzi (razionalità "tecnico-aziendale"). E' vero che l'enfasi sulla valutazione della *performance* propria del NPM apre spazi per una diversa razionalità amministrativa, quella c.d. "sperimentale" (Freddi, 1989: 59), che contempla la ricerca e la validazione empirica dei mezzi più adeguati alla realizzazione dei fini (tabella 1); ma simile previsione del NPM non è stata pienamente recepita, spesso reinterpreta con il linguaggio e i valori propri del paradigma giuridico egemonico, ridimensionandone la portata innovativa (Capano, 2002; Natalini, 2006; Ongaro e Valotti, 2008).

Tabella 1 – Diverse visioni di pubblica amministrazione (PA)

	BUROCRAZIA TRADIZIONALE	NPM	NPG
PA COME	Apparato legale-razionale	Azienda	Rete
FOCUS SU	Dimensione interna	Dimensione interna	Dimensione esterna
AZIONE BASATA SU	Sistema formale dei compiti e dei ruoli	Prescrizioni gestionali e apertura al mercato	<i>Governance</i> : collaborazione e mediazione con gli <i>stakeholder</i>
VALORI GUIDA	<i>Conformance</i>	<i>Performance</i> (risultati)	Consensualità/ Accordo
RAZIONALITÀ AMMINISTRATIVA	Sinottica (legale)	Sinottica (tecnico-aziendale) + Sperimentale	Negoziale

Fonte: rielaborazione propria da Bryson *et al* (2014: 447), Capano *et al.* (2017: 268), Lippi (2020: 205).

¹ Per un'analisi del NPM, che vede le sue più compiute trattazioni in Hood (1991) e Osborne e Gaebler (1992), applicato alle riforme italiane, si vedano, fra altri, Bolgherini e Dallara (2016), Capano (2002), Capano e Gualmini (2011), D'Albergo e Vaselli (1997), Di Mascio e Natalini (2018), Gualmini (2003, 2008).

Il successo riscontrato dal NPM ha portato al consolidamento del paradigma aziendale nelle analisi organizzative delle pubbliche amministrazioni², marcando un allontanamento fra la teoria dell'organizzazione (di matrice sociologica) e la scienza dell'amministrazione (Rebora, 2018). Ciò ha indebolito la profondità degli studi organizzativi sia sul piano empirico che su quello interpretativo, lasciando poco spazio ad analisi "politiche", capaci ricostruire la complessità e le effettive e logiche di azione delle pubbliche amministrazioni (Zan, 1988), il cui operare presenta sempre una dimensione non solo tecnica ma anche politica (Dente, 1995)³.

Con gli anni 2000, in seguito all'affermazione della New Public Governance (NPG) quale nuovo approccio di riforma amministrativa, sviluppato in contrapposizione all'aziendalismo del NPM, per gli studi amministrativi si sono aperti nuovi orizzonti (Bolgherini e Dallara, 2016; Di Mascio e Natalini, 2022). Simile approccio, che abbraccia una visione della pubblica amministrazione come sistema aperto, chiamata ad interagire attivamente con il proprio ambiente (D'Albergo, 2007), riflette le trasformazioni intervenute nelle pubbliche amministrazioni per effetto delle precedenti riforme, le quali hanno accresciuto il pluralismo delle reti attivate intorno ai problemi di intervento pubblico. In particolare: un maggiore decentramento, con la conseguente promozione a livello locale di un crescente associazionismo intercomunale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali; elementi di federalismo con il rafforzamento delle competenze dei governi regionali e lo sviluppo di necessari raccordi fra i diversi livelli di governo (conferenze intergovernative); il principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale) con un'ampia diffusione del partenariato, supportato da molteplici accordi e convenzioni, anche per effetto delle politiche europee, per la realizzazione di programmi di intervento pubblico (Lippi, 2022). Inoltre, la ricorrente esternalizzazione dei servizi (*contracting out*), sull'onda del NPM, che ha portato a frequenti *partnership* pubblico-privato, con politiche pubbliche sempre più spesso prodotte attraverso contratti (Bobbio, 2000; Cerruto *et al.*, 2017). Infine, la maggiore apertura dei processi di *policy-making* agli interessi e ai cittadini attraverso forme di consultazione partecipata che, posta la crescente affermazione di istanze e valori quali la democraticità, la trasparenza, l'inclusività e la prossimità, hanno dato avvio a pratiche collaborative di "amministrazione condivisa" e "coproduzione" di politiche pubbliche in un caleidoscopio di esperienze soprattutto a livello locale (Profeti e Tarditi, 2019; Sancino *et al.*, 2018). L'approccio della NPG analizza i reticoli che plasmano e sviluppano l'azione di governo e punta a mettere in rete le risorse di tutti gli attori (*stakeholder*), pubblici e privati, che partecipano e/o possono contribuire al processo di *policy-making*, al fine di assicurare il coordinamento, migliorare l'efficienza delle politiche e rispondere in modo più puntuale e consensuale alla domanda crescente di beni e servizi (Lippi, 2022; Pommier Vincelli, 2018). Esso implica una diversa razionalità amministrativa rispetto al NPM (tabella 1), una razionalità "negoziale" (Freddi, 1989: 59) volta alla *governance* ovvero alla costruzione di accordo e consenso attraverso il dialogo e la mediazione fra i diversi attori e relativi interessi in un quadro di incertezza delle risorse. Le reti di *governance*, ancora poco studiate nella tradizione italiana di studi amministrativi, si propongono come un nuovo oggetto di analisi che consente l'impiego di strumenti propri della teoria dell'organizzazione e prospetta nuovi punti di incontro con la scienza della politica, e particolarmente con l'analisi delle politiche pubbliche⁴.

² Si vedano particolarmente Adinolfi (2005), Borgonovi (2020), Hinna (2009), Longo *et al.* (2018).

³ Il termine "politica" viene qui inteso in entrambe le sue accezioni (Panebianco, 1989: 275): la pubblica amministrazione presenta una dimensione politica in quanto attinente a contesti dove vengono prese decisioni pubbliche vincolanti per i cittadini ma, al tempo stesso, può essere analizzata in una prospettiva organizzativa "politica" attinente cioè alla ricostruzione degli effettivi rapporti di potere che concorrono a determinare le sue logiche di azione. Per approfondimenti su tale prospettiva si veda il paragrafo seguente.

⁴ Si rinvia al contributo di Stefania Profeti in questo numero monografico.

3. Modello di scopo e modello politico nella teoria dell'organizzazione

Il punto di partenza per sviluppare una riflessione sulla capacità della prospettiva organizzativa di rendere conto del funzionamento delle pubbliche amministrazioni è la considerazione – già esposta in letteratura – che per lungo tempo gli studi organizzativi abbiano avuto poco da offrire alla scienza politica a causa del predominante modello di scopo (Panebianco, 1989). Tale modello, come già anticipato, interpreta l'organizzazione come uno strumento razionalmente progettato per il conseguimento di uno scopo, di cui si presuppone la certezza del comportamento quale effetto diretto del sistema di norme che disegna e prescrive la struttura razionale dei compiti e dei ruoli. Tuttavia, l'esperienza mostra che tanto l'organizzazione sfugge alla metafora della macchina, quanto il suo comportamento alle previsioni della norma (Catino, 2001; Lanzalaco, 1995a). Proprio l'evidenza empirica dello "scarto" tra la norma e il fatto, e dunque la presenza di incertezza organizzativa, induce ad approfondire le concrete logiche d'azione di un'organizzazione, illuminando ciò che il "dover essere" delle prescrizioni normative lascia in ombra. Il modello di scopo ha prodotto studi che si sono dimostrati poco utili per cogliere le caratteristiche empiriche, concrete, dell'azione organizzata. Ma vi è stata una svolta che ha innovato l'indagine, ed è stata la mutuazione, dalla sociologia e dalla scienza politica, dei concetti di potere, di conflitto, di competizione. Ciò ha consentito di sostituire al modello di scopo, e alla visione dell'organizzazione come macchina, il modello conflittualista e una visione dell'organizzazione come arena (Panebianco, 1989). In questa prospettiva, «l'aspetto cruciale è rappresentato dal modo in cui il potere è distribuito, si creano le alleanze e si accendono i conflitti che hanno per posta il potere organizzativo e da cui dipende il funzionamento dell'organizzazione» (Panebianco, 1989: 275).

Per quella letteratura che ha puntato sullo studio del potere nelle organizzazioni e ha proposto un modello politico per interpretare l'azione organizzata, gioco forza è richiamare i contributi di Crozier (1969) e Crozier e Friedberg (1978) che guardano al potere nelle organizzazioni come ad «*un rapporto e non un attributo degli attori (...) un rapporto di scambio, dunque di negoziazione* nel quale sono impegnate almeno due persone» (Crozier e Friedberg, 1978: 43). Più precisamente, il potere corrisponde ad uno scambio asimmetrico e il suo fondamento risiede nella zona di incertezza, cioè nella capacità di rendere imprevedibile il proprio comportamento attraverso l'impiego di risorse strategiche (*atouts*). Secondo Crozier e Friedberg, le zone di incertezza, riconducibili a fattori particolarmente cruciali per il funzionamento di un'organizzazione, sono da rintracciare nella competenza, nella gestione dei rapporti con l'ambiente, nelle comunicazioni interne, nelle regole formali. Nella riformulazione proposta da Panebianco (1982) a quelli appena elencati si aggiungono due ulteriori fattori, costituiti dal finanziamento dell'organizzazione e dal reclutamento. L'importanza della prima risorsa di potere è evidente in quanto dipende dal possesso di una competenza o di una specializzazione funzionale difficilmente sostituibile, che permette di affrontare e risolvere problematiche salienti dell'organizzazione: tali prestazioni potranno essere oggetto di negoziazione in cambio di vantaggi. La seconda risorsa di potere riguarda le incertezze relative ai rapporti tra organizzazione e ambiente. Vi è grande affinità fra questa fonte di potere e la prima, in quanto si può vedere nel controllo dell'ambiente una specifica forma di competenza. Gli attori che saranno capaci di controllare l'incertezza ambientale godranno di un potere significativo, in virtù del loro ruolo di intermediazione con interlocutori esterni. La terza fonte di potere attiene alla posizione che l'attore occupa nel processo operativo e, particolarmente, alla sua capacità di attivare la risorsa rappresentata dalla comunicazione e dai flussi di informazione fra varie unità e diversi attori. Per svolgere il suo compito, un attore avrà bisogno di informazioni provenienti da altre unità e da altri soggetti, che potranno esercitare nei suoi riguardi un potere. Se tuttavia l'attore dovesse controllare a sua volta delle informazioni o un'altra fonte di incertezza si svilupperà un processo di negoziato e di scambio.

La quarta risorsa di potere consiste nell'uso delle regole organizzative a cui spesso i dirigenti ricorrono per rispondere al problema dell'incertezza. Ma la regola predisposta a questo fine potrebbe conferire ai destinatari la possibilità di negoziazione con il dirigente, tanto che Crozier e Friedberg concludono che il potere prodotto dalla regola sta «nelle possibilità di ricatto e di negoziazione da essa create molto più che nelle sue prescrizioni precise» (1978: 60). Il controllo dei finanziamenti e dei meccanismi attraverso cui affluiscono all'organizzazione, così come della loro distribuzione all'interno dell'organizzazione, rappresenta un'altra nevralgica risorsa, la cui attivazione strategica da parte di un attore si riverbera in potere nell'ambito dell'organizzazione. Infine, l'ultima risorsa è costituita dal controllo del reclutamento del personale: gli attori che dispongono delle decisioni in merito all'ingresso nell'organizzazione controllano una risorsa che incide «sui confini organizzativi» e sulla «struttura delle opportunità» di carriera delle unità interne di personale (Panebianco, 1982: 83).

Tutte queste risorse di potere chiamano in causa la dirigenza, sulla quale si concentrerà la riflessione nei prossimi paragrafi, quale attore fondamentale del funzionamento organizzativo. Il potere del dirigente, come quello degli altri attori presenti nell'organizzazione, sarà pertanto una funzione dell'ampiezza della zona d'incertezza che le risorse in suo possesso gli permettono di controllare di fronte ai suoi interlocutori. In tal senso, un modello che pone il proprio focus sulle risorse di potere consente di analizzare in questa prospettiva la posizione negoziale e le relazioni di scambio che il dirigente intrattiene con altri attori strategici, dentro e fuori l'organizzazione.

La formulazione del concetto di potere come scambio asimmetrico, proposta da Crozier, ha prodotto una rivoluzione copernicana nello studio delle organizzazioni: ha consentito di disvelare fenomeni altrimenti invisibili (Crozier e Friedberg, 1995), offrendo punti di incontro con la scienza politica (Olsen, 1989). Nello specifico, riprendendo i contributi di Mario Stoppino (1989; 1995), è infatti possibile approfondire l'approccio politico della teoria dell'organizzazione. In particolare, entro il campo semantico del potere «rientrano anche i rapporti di scambio sociale, con cui entrambi gli attori conseguono dei vantaggi per mezzo della loro conformità reciproca. (...) In tal senso, può dirsi che il potere è, di volta in volta, più o meno unilaterale, ovvero bilaterale» (Stoppino, 1989: 242). La definizione del potere, formulata da Stoppino (1995), come rapporto di causazione sociale nel quale un attore modifica (potere attuale) o può modificare (potere potenziale) il comportamento di un altro attore intenzionalmente o in modo conforme al proprio interesse, agendo sulle sue conoscenze o sui suoi valori, sulle sue alternative di comportamento, sulla sua personalità, è concetto che, grazie alla sua predisposizione empirica, consente di mettere in luce l'agire degli attori all'interno di qualunque contesto organizzato.

Risorse, strategie e potere riguardano il versante interno dell'organizzazione, ma anche quello esterno. La letteratura sulle "figure di confine" insegna che la conoscenza delle esigenze degli attori esterni mette tali soggetti in grado di ridurre l'incertezza delle percezioni reciproche, agevolando l'interazione e le transazioni. Il concetto di *boundary role* è stato formulato da Evan (1967) per individuare coloro che ricoprono i ruoli di confine dell'organizzazione. La scoperta che alcuni soggetti fossero elementi di mediazione nei rapporti interorganizzativi ha spinto Aldrich (1979) ad effettuare un approfondimento del loro ruolo nell'ambito del modello di dipendenza dalle risorse. Il ruolo strategico dei *boundary role* va colto nella capacità di acquisire presso l'ambiente risorse scarse necessarie alla sopravvivenza dell'organizzazione. Tali attori, fra cui spesso il dirigente, assumono un ruolo di snodo negli scambi inerenti il flusso delle risorse salienti per l'organizzazione, dove diventano particolarmente evidenti le dinamiche di potere. A tale riguardo, Crozier e Friedberg (1978) fanno riferimento alla stabilizzazione dei rapporti di potere fra organizzazione e ambiente pertinente ricorrendo al concetto di *relé*. Il ruolo dei *relé* è duplice e consiste nella riduzione dell'incertezza: da un lato, sono rappresentanti dell'ambiente cui si rivolge l'organizzazione e comunicano

all'organizzazione la situazione che caratterizza i loro ambienti; dall'altro lato, il ruolo si rovescia in quello di rappresentanti dell'organizzazione e dei suoi interessi presso i loro segmenti di ambiente. Attorno al rapporto tra un segmento organizzativo e il suo *relé* si strutturerà, nel tempo, un sistema d'azione specifico, governato dalle sue regole, destinate a garantire le possibilità di negoziazione e di azione di ognuno dei partner (Crozier e Friedberg, 1978).

In conclusione, adottare un approccio politico nello studio delle organizzazioni implica considerare l'organizzazione, anziché uno strumento orientato al conseguimento efficiente dello scopo, un'arena in cui si confrontano diversi attori dotati di interessi, intenzionalità, risorse e capaci di costruire strategie. Se le caratteristiche strutturali e le regole di funzionamento dell'organizzazione delimitano il campo e definiscono le condizioni per l'esercizio del potere, dallo svolgersi dei rapporti di scambio emergerà una seconda struttura di potere, che costituisce «l'istituzionalizzazione provvisoria e sempre contingente della soluzione che attori relativamente liberi, con i vincoli e le loro risorse, in breve con le loro capacità di negoziare del momento, hanno trovato al difficile problema della propria cooperazione all'interno di un insieme finalizzato» (Crozier e Friedberg, 1978: 72). L'ambito degli scambi e delle negoziazioni è duplice, sia intra-organizzativo, sia inter-organizzativo. In questo secondo caso, il contesto è quello delle interazioni e delle interdipendenze che si collocano sul versante esterno dell'organizzazione. In tale prospettiva, le effettive logiche d'azione organizzativa risulteranno sia dalle dinamiche interne, che dalle dinamiche proprie del campo interorganizzativo esterno (Zan, 1988).

4. Il rapporto fra politica e amministrazione: un dialogo tra scienza politica e teoria dell'organizzazione

Il rapporto tra politica e amministrazione solleva interrogativi conoscitivi e problemi di grande rilevanza per il funzionamento dei sistemi politico-amministrativi (Capano *et al.*, 2017; D'Albergo, 2006; Freddi, 1989). Innanzitutto, la questione del controllo politico dell'agire burocratico e particolarmente della relazione tra gli organi politici e i dirigenti amministrativi, impegnati gli uni e gli altri con un'attività decisionale che è funzione di proposizioni di valore e, al tempo stesso, di proposizioni di fatto (Simon, 1947). In secondo luogo, la questione del ruolo politico delle amministrazioni nei processi di *policy-making*, ovvero nel sistema dei rapporti fra tutti gli attori che articolano i *policy network*, in una dimensione non solo interna ma anche esterna degli apparati amministrativi. Sul primo aspetto, da tempo la scienza politica e particolarmente l'analisi delle politiche pubbliche hanno evidenziato le difficoltà di distinguere fra la fase della decisione e quella dell'attuazione della decisione – distinzione peraltro superata dalla formulazione della catena mezzi-fini di Simon (1947) – e le inevitabili sovrapposizioni di ruoli. Simili sovrapposizioni, in contrasto con la separazione postulata dal modello burocratico tradizionale, sono state oggetto di trattazioni politologiche che hanno messo in luce sistemi relazionali più complessi e variegati rispetto alla secca dicotomia weberiana. Fra queste⁵, va certamente menzionato il contributo di Aberbach, Putnam e Rockman (1981) che affronta il tema della configurazione variabile del rapporto fra politica e amministrazione elaborando quattro «immagini» idealtipiche che colgono diversi ruoli decisionali in relazione alle differenti fasi del *policy-making* (tabella 2): la separazione netta (I), la polarizzazione di competenze (II), il rapporto fiduciario (III), il puro ibrido (IV).

La “separazione netta” tra la sfera della politica e la sfera dell'amministrazione (immagine I) si afferma nell'esperienza dello stato liberale e trova perfezionamento nel modello tradizionale della burocrazia weberiana. Essa attribuisce ai vertici amministrativi, reclutati in modo separato e autonomo rispetto alla politica, un ruolo meramente esecutivo della decisione assunta dal vertice

⁵ Si vedano anche Isernia (1990; 1995), Panebianco (1986), Peters (1978; 1987).

politico. Simile concezione, pur essendo largamente confutata dagli studi empirici, sul piano giuridico-formale e su quello valoriale, posta la coerenza con la teoria democratica, arriva fino ai giorni nostri (Freddi, 1989), divenendo in Italia oggetto di riforma solo a partire dagli anni Novanta (cfr. paragrafo seguente).

L'immagine II delle "competenze polarizzate" segna, secondo gli autori, la complessità dell'azione di governo che si sviluppa a partire dall'avvento del *welfare state*: nella fase decisionale del *policy-making*, il contributo dei dirigenti, portatori di conoscenze specialistiche, risulta necessario al fine di deliberare su problemi tecnicamente complessi e la scelta politica diviene l'esito dell'interazione dei due attori: i dirigenti portano fatti e conoscenza, i politici interessi e valori. Tale immagine, come vedremo, coglie la linea di riforma introdotta in Italia dal NPM, in special modo l'orientamento verso la managerializzazione della dirigenza pubblica.

Tabella 2 - Le quattro 'immagini' del rapporto fra politica e amministrazione e relativi ruoli decisionali

Fasi del <i>policy making</i>	Immagine I SEPARAZIONE NETTA	Immagine II COMPETENZE POLARIZZATE	Immagine III RAPPORTO FIDUCIARIO	Immagine IV PURO IBRIDO
1. Formulazione e proposta di idee innovative	Solo politici	Solo politici	Solo politici	Condivisione
2. Negoziazione di interessi e posizioni partigiane	Solo politici	Solo politici	Condivisione	Condivisione
3. Deliberazione del programma	Solo politici	Condivisione	Condivisione	Condivisione
4. Implementazione del programma	Solo burocrati	Solo burocrati	Solo burocrati	Solo burocrati

Fonte: Aberbach *et al.* (1981: 239), rielaborazione in Lippi e Morisi (2005: 150)

L'immagine III riconosce come anche i burocrati operino nel mondo della politica, cogliendo assetti caratterizzati dalla capacità dei dirigenti amministrativi di dialogare e negoziare con i bacini di utenza e le associazioni di interesse, laddove l'orientamento dei politici è estendere la ricerca del consenso articolando interessi più ampi e meno organizzati. Onde evitare possibili conflitti è interesse del politico stabilire un rapporto fiduciario con i dirigenti amministrativi che vantano legami stabili con gli interessi organizzati. Il rapporto fra il politico e il dirigente può pertanto includere pratiche riconducibili al sistema delle spoglie, caratterizzate dalla condivisione degli orientamenti rispetto alle decisioni da assumere. Nello *spoils system*, l'omogeneità valoriale si associa tuttavia al fenomeno della politicizzazione del reclutamento e della carriera dei dirigenti amministrativi, nonché alla loro scarsa autonomia, in quanto essi vengono nominati dai politici e rimangono in carica solo per il periodo del mandato elettorale⁶. Alcuni elementi di tale sistema, come si vedrà, sono stati introdotti dalle riforme della dirigenza pubblica in Italia.

L'immagine IV, quella del "puro ibrido" rappresenta contesti caratterizzati dalla burocratizzazione della politica e/o dalla politicizzazione della amministrazione, da investigare secondo la prospettiva della "politica burocratica" (Panebianco, 1986). In simili assetti, la partecipazione dei dirigenti è estesa a tutte le fasi del *policy making*: i ruoli dei due attori risultano interamente sovrapposti e intercambiabili, in quanto tutte le fasi del processo politico-amministrativo sono condivise. I dirigenti – dotati di sofisticate competenze professionali e detentori di risorse strategiche – collaborano (o competono) con il personale politico nell'elaborazione dei programmi, nella loro deliberazione e nel

⁶ Per un approfondimento dello *spoils system*, si vedano, fra altri, Carboni (2008), Napoli (2017).

rapporto con gli interessi mettendo a disposizione della politica un sapere professionale e un sistema di relazioni relativo ad una specifica area di *policy*.

Il contributo di Aberbach *et al.* (1981) evidenzia dunque la variabilità della forma che il rapporto fra politica e amministrazione può assumere, la quale potrà essere rilevata solo sulla base della ricerca empirica. E lo studio empirico di tale rapporto, essenziale per comprenderne la reale configurazione, può avvalersi del modello politico di analisi organizzativa sopra delineato che presenta altri punti di contatto con la letteratura politologica, in particolare con il contributo di Peters (1978) che pure analizza questo rapporto in chiave di risorse di potere.

Più precisamente, secondo Peters, nel processo decisionale pubblico gli attori politici possiedono le seguenti risorse: 1) la legittimità della decisione, ovvero l'autorità formale conferita dagli ordinamenti; 2) la rappresentatività popolare, che assegna ai politici non solo legittimità democratica ma anche canali di accesso diretti e legittimi per gli interessi, o comunque la capacità di mobilitare l'opinione pubblica intorno alle proprie politiche; 3) il controllo del portafoglio e l'assegnazione delle risorse finanziarie, con potere sopra le amministrazioni; 4) il controllo dell'autonomia decisionale dell'amministrazione e della sua dirigenza, disposta con legge. Ma anche i dirigenti amministrativi detengono risorse significative, delle quali Peters ci offre pure una ricognizione. La prima risorsa, consiste nelle informazioni e nella conoscenza specialistica che il dirigente possiede, necessaria ad interpretare tali informazioni. La seconda risorsa è costituita dalla capacità decisionale, in quanto gli organi dell'amministrazione sono in grado di decidere più rapidamente rispetto alle istituzioni politiche. La terza risorsa è rappresentata dai legami stabili e dal sostegno di gruppi di interesse e settori sociali esterni all'amministrazione, cruciali soprattutto nell'attività di richiesta di fondi e autonomia decisionale. La quarta risorsa attiene alla posizione di apoliticità/neutralità politica, riconosciuta alle amministrazioni. Essa può riflettersi in potere nell'ambito di un processo decisionale, in quanto colloca il dirigente amministrativo nel ruolo dell'esperto imparziale, la cui proposta risponde esclusivamente alla competenza tecnica, libera da vincoli di appartenenza partitica. La quinta risorsa coincide con l'ideologia radicata nella singola amministrazione, che la dirigenza può impiegare sotto due profili: in difesa del proprio sistema di conoscenze, anche nell'ambito del processo di *policy making* – in modo da emarginare i “non esperti” esterni all'apparato – e per dare forza alle richieste da rivolgere alle istituzioni politiche. Infine, il personale amministrativo ha il vantaggio della stabilità e della permanenza in ruolo, che rafforza le precedenti risorse, mentre la presenza del personale politico soggiace alla durata del mandato elettorale.

Le risorse dell'inventario di Peters (1978) possono essere facilmente ricondotte alle fonti di controllo dell'incertezza di Crozier e Friedberg (1978), come riproposte da Panebianco (1982). Ciò consente di prospettare evidenti e significativi punti di intersecazione fra la scienza politica e la teoria dell'organizzazione nel delineare un modello politico di analisi organizzativa capace di dare maggiormente conto della complessità di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, e particolarmente del rapporto fra politica e amministrazione nella sua variabile configurazione come evidenziato da Aberbach *et al.* (1981). Nello specifico, lo studio delle risorse del potere, che consente di rilevare la posizione negoziale di un attore rispetto ad un altro nel contesto organizzativo, può trovare applicazione nell'analisi delle riforme amministrative italiane, su cui insistono i prossimi paragrafi, le quali hanno modificato la configurazione del rapporto fra politica e amministrazione e, al tempo stesso, ridisegnato la mappa delle risorse controllate sia dalla dirigenza che dal vertice politico, modificandone di conseguenza il rapporto di potere.

5. Le riforme della dirigenza pubblica in Italia fra managerializzazione, *spoils system* e *public governance*

Una prima disciplina normativa della dirigenza pubblica viene approvata in Italia solo nel 1972 (D.P.R. n. 748), un tentativo tardivo, e subito fallito, di trasformare l'alta burocrazia in un corpo dotato di competenze gestionali e potere decisionale proprio (Melis, 2014). Il tentativo fallisce data la forte resistenza dell'organo politico a cedere parte dei propri poteri decisionali, nonché l'atteggiamento passivo della componente dirigenziale, priva di autorevolezza e di capacità gestionali e comunque subordinata gerarchicamente al vertice politico (Capano, 1992; Ridolfi, 2019). Si struttura così quell'accordo tacito tra la politica e l'amministrazione che Sabino Cassese (1994) ha definito come "scambio fra sicurezza e potere", fra politici intenzionati a non abbandonare il controllo della gestione quotidiana dell'amministrazione e dirigenti disponibili a rinunciare alla propria sfera di potere e responsabilità in cambio di garanzie di carriera e inamovibilità (Boscati, 2021). Ne è derivata una dirigenza definita di basso profilo (Cassese, 1994), con un ruolo largamente depotenziato e scarsa visibilità esterna, una "dirigenza di status ma senza poteri" (Melis, 2014) che ha sollevato presto la necessità di riforme (Capano, 1992).

Le riforme amministrative degli anni Novanta, in linea con l'approccio del NPM, operano un'ampia revisione della dirigenza pubblica all'insegna della managerializzazione e contrattualizzazione. Diverse tappe legislative si susseguono, confluite poi nel D.Lgs 165/2001, nella faticosa ricerca di un sistema in grado di coniugare esigenze di difficile conciliazione: rafforzare le competenze e l'autonomia dei dirigenti, quali soggetti reclutati sulla base di principi meritocratici e consentire, allo stesso tempo, una maggiore collaborazione con gli organi politici quali rappresentanti della sovranità popolare (Neri, 2021).

In una prima fase, a partire dalla l. 142/1990 ma soprattutto con il d.lgs 29/1993, le riforme confermano la separazione fra politica e amministrazione riformulandola però sulla base dei principi del NPM al fine di trasformare il dirigente burocrate in un dirigente manager capace di assicurare efficienza e risultati nella gestione amministrativa (tabella 3). In particolare, le novità riguardano (Segatori, 2007): 1) la distinzione funzionale fra il potere di indirizzo politico e successiva verifica riconosciuto agli organi politici e il potere di gestione amministrativa (ovvero gestione finanziaria, tecnica e organizzativa per realizzare gli obiettivi assegnati, attuare i programmi e conseguire risultati) attribuito in forma esclusiva ai dirigenti; 2) lo spostamento del focus dell'attività dei dirigenti dal mero rispetto delle regole formali alla responsabilità di risultato, sulla quale viene poi operata la valutazione a cui è subordinata parte del trattamento retributivo; 3) l'attribuzione ai dirigenti di ampi margini di autonomia decisionale, sia sul fronte interno con riferimento all'organizzazione degli uffici, alla gestione del personale e all'allocatione delle risorse finanziarie, sia su quello esterno in merito alla determinazione, e relativa assunzione di responsabilità, di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione. Rispetto al quadro precedente, viene chiarito e circoscritto l'ambito decisionale del vertice politico mentre è riconosciuto un potere decisionale autonomo, significativamente ampliato, al dirigente amministrativo che, sebbene vincolato alla traduzione operativa delle indicazioni fornite dagli organi politici, gode di ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi, nella gestione dei rapporti esterni e nell'impiego delle risorse (Lippi, 2022). Fra la componente politica e la dirigenza la relazione non risulta più formalmente gerarchica bensì improntata ad un principio contrattuale sulla base del quale l'organo politico assume un potere di direzione e committenza (delle politiche pubbliche), mentre il dirigente consente la realizzazione della commessa (le politiche pubbliche), compito che assolve in autonomia e del quale risponde al politico attraverso la responsabilità di gestione e di risultato (Lippi e Morisi, 2005). In tale prospettiva, il rafforzamento della dirigenza passa per lo sviluppo di nuove conoscenze, di natura manageriale. Se nel modello burocratico tradizionale era sufficiente la conoscenza della normativa, ora diviene necessaria la

padronanza di strumenti e tecniche gestionali (Cerese, 1998; Sancino, 2010), per assicurare la quale le riforme prevedono la possibilità del reclutamento dirigenziale sulla base del corso-concorso, un meccanismo volto a garantire l'immissione in ruolo di dirigenti già formati ad operare come manager pubblici (Ridolfi, 2019). Alla separazione funzionale si accompagna quella strutturale, riconoscendo all'organo politico la possibilità di dotarsi di uffici di diretta collaborazione, dove il personale viene nominato sulla base di un rapporto fiduciario, quali strutture di *staff* separate dal resto dell'amministrazione poiché preposte a funzioni della sfera "politica" (Casini, 2014; Ridolfi, 2019). In una seconda fase delle riforme, a partire dalla legge delega n. 59 del 1997⁷, vengono introdotte nuove disposizioni che modificano il modello della separazione, rendendolo ibrido. Pur confermando il generale principio di separazione nel quadro di una compiuta contrattualizzazione della dirigenza pubblica, le riforme prevedono elementi di dirigenza "fiduciaria" ispirati al modello dello *spoils system* (tabella 3). In particolare (Casini, 2019; Merloni, 2007): a) la scissione fra il ruolo dirigenziale, conseguito attraverso un concorso pubblico, e l'incarico dirigenziale (con responsabilità e remunerazione variabile) che viene conferito discrezionalmente dall'organo politico, sempre a tempo determinato (minimo tre anni e massimo cinque)⁸ e con possibilità di rinnovo e di revoca; b) un meccanismo di *turn over* per le posizioni di dirigenza apicale che conoscono decadimento automatico in occasione del rinnovo del mandato politico⁹; c) la possibilità per l'organo politico di conferire incarichi a dirigenti esterni, attraverso un contratto *ad personam*, con durata vincolata al proprio mandato, per acquisire competenze professionali non presenti in organico. La logica sottesa a questa linea di riforma viene ricondotta alla volontà di ribilanciare il rapporto fra politica e amministrazione, percepito come squilibrato a favore della dirigenza, in una stagione di riforme istituzionali che, con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario e l'elezione diretta del vertice esecutivo a livello locale e regionale, aveva conferito agli organi esecutivi una posizione di preminenza che mal si conciliava con il rafforzamento e l'autonomia della dirigenza (Natalini, 2006).

Tabella 3 - La dirigenza pubblica in Italia

FASI DI SVILUPPO	CONTENUTO DELLE RIFORME	RAPPORTO FRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE
Istituzione (1972)	Poteri e responsabilità dirigenziali all'alta burocrazia (dirigente burocrate)	Separazione tradizionale (weberiana); rapporto gerarchico
Riforme: prima fase (1990-1993)	Dirigente manager: autonomia decisionale e responsabilità di risultato	Principio di separazione rafforzato e rinnovato; rapporto contrattuale
Riforme: seconda fase (1997-2001)	Elementi di dirigenza fiduciaria e <i>spoils system</i>	Principio di separazione indebolito; possibile assoggettamento alla politica

Fonte: elaborazione degli autori

Volendo procedere ad un bilancio delle riforme della dirigenza pubblica, appare evidente come esse abbiano finito per delineare un modello ambivalente: da un lato hanno operato per rafforzare la separazione fra politica e amministrazione nel tentativo di affrancare la dirigenza dalla subordinazione gerarchica con l'organo politico, riconoscendole maggiori poteri e più autonomia; dall'altro, hanno introdotto elementi di dirigenza fiduciaria, secondo i principi propri dello *spoils*

⁷ Per un'attenta ricostruzione del quadro normativo, cfr. Boscati (2021).

⁸ La durata minima degli incarichi dirigenziali è stata oggetto di diversi interventi legislativi. Per approfondimenti, cfr. Battini (2012) e Casini (2014).

⁹ Si tratta essenzialmente dei Segretari generali e Capi-dipartimento dei ministeri e dei Direttori generali delle amministrazioni locali, cfr. Casini (2014). Per approfondimenti, cfr. Boscati (2021)

system, creando condizioni per un nuovo assoggettamento (tabella 3). Un assetto dunque ibrido che riflette le due retoriche che hanno segnato questa stagione di riforme in Italia: la retorica della separazione (Lippi, 2022) e quella della managerializzazione (Battistelli, 2002). La prima ha riguardato il tentativo di salvaguardare il principio valoriale che legittima, fin dalla burocrazia weberiana, entrambe le componenti di vertice, in coerenza con la teoria democratica e, al tempo stesso, con il bisogno di assicurare una burocrazia professionale. Un principio di separazione che però da tempo, come visto, è stato falsificato dagli studi politologici posta la difficoltà di distinguere nettamente la sfera della politica da quella dell'amministrazione, a cui si è aggiunta la tradizionale debolezza della dirigenza italiana, non sempre dotata delle capacità all'altezza del proprio ruolo e tendenzialmente assoggettata al vertice politico (Cassese 1994; Melis, 2014). Su questo è intervenuta la seconda retorica, quella della managerializzazione. Come anticipato nel secondo paragrafo, i principi del NPM, che hanno introdotto nuovi valori (cultura del risultato), sono stati spesso reinterpretati dal paradigma giuridico egemone (cultura della legalità) che ne ha ridimensionato la portata innovativa anche in merito alla riqualificazione manageriale della dirigenza pubblica (Battistelli, 2002). D'altro canto, come sottolineato in letteratura (D'Albergo 2007; Di Mascio e Natalini, 2022; Natalini, 2006), i principi del NPM sono stati frequentemente recepiti dalle riforme italiane attraverso processi di isomorfismo che hanno prodotto cambiamenti solo di facciata (Capano 2002; Cerase, 1998; Rebor, 2018). Le retoriche, i recepimenti isomorfici e l'ideologia amministrativa che le ricomprende (Freddi, 1978) hanno dunque operato come elementi di resistenza al cambiamento, confermando i valori e la cultura del passato, quella del paradigma egemone (Ongaro e Valotti, 2008). Tuttavia, la separazione riformulata dal NPM e il riequilibrio auspicato dai meccanismi di *spoils system* restano ipotesi da verificare empiricamente a fronte dei molteplici fattori in gioco e della variabilità che l'effettiva configurazione del rapporto fra politica e amministrazione può assumere, anche in considerazione del versante esterno dell'amministrazione, una dimensione ad oggi ancora trascurata dagli studi amministrativi italiani.

A questo riguardo occorre infatti tenere presente come la capacità di *governance*, ovvero di coordinare in forma collaborativa la rete policentrica di attori che concorre alla realizzazione delle politiche pubbliche, come evidenziato dall'approccio della NPG, chiama in causa la dirigenza amministrativa, data anche l'acquisizione di responsabilità formale per gli atti che impegnano l'amministrazione nei confronti dell'esterno (D'Albergo, 2007; Segatori, 2007). La gestione del rapporto con gli *stakeholder*, le relazioni intergovernative (con amministrazioni di diverso livello) e quelle interorganizzative, soprattutto con gli operatori del terzo settore e le associazioni di rappresentanza degli interessi (comprese le organizzazioni sindacali per la contrattazione collettiva decentrata del pubblico impiego), vedono il coinvolgimento della dirigenza, sebbene con gradi variabili a seconda dei casi e dei settori (Cristofoli *et al.*, 2014; Sancino *et al.*, 2018). Nella prospettiva della NPG, dove l'amministrazione coincide con le reti di *governance* all'interno delle quali si decidono e attuano le politiche pubbliche, i dirigenti assumono una posizione di *boundary role* strategica, con possibili effetti sul rapporto con gli organi politici: possono stabilire relazioni privilegiate con singoli *stakeholder* e pure con esperti selezionati nell'ambito di *policy community* e/o comunità epistemiche, in un processo di progressivo aggiustamento degli obiettivi e dei programmi (D'Albergo, 2007). Simili modalità interattive di *public management* richiedono però capacità non scontate, le quali vanno oltre la competenza manageriale già sollecitata dalla trasformazione aziendale delle pubbliche amministrazioni operata dal NPM (D'Albergo, 1998). In assenza di una formazione specifica nelle c.d. competenze di "*network management*"¹⁰, difficilmente

¹⁰ Le competenze di *network management* riguardano la capacità di: governo delle interdipendenze e rappresentanza verso l'esterno; mediazione e imprenditorialità sociale; creazione, progettazione e gestione di network di pubblico interesse;

il dirigente potrà giocare appieno le opportunità derivanti dal proprio ruolo di *boundary e/o relé*. Ciononostante, per effetto delle riforme, il dirigente pubblico si trova oggi inserito in un sistema di rapporti cruciali per il buon funzionamento della pubblica amministrazione (tabella 4): rapporti per i quali possiede margini di azione autonoma, che si sviluppano non solo all'interno ma anche all'esterno degli apparati e che concorrono a definire la sua posizione nei riguardi del vertice politico.

Tabella 4 - Il sistema dei rapporti della dirigenza amministrativa

INTERAZIONE CON	DIMENSIONE ORGANIZZATIVA INTERNA	DIMENSIONE ORGANIZZATIVA ESTERNA
ATTORI ISTITUZIONALI	Rapporti con il vertice politico A	← Rapporto con altre amministrazioni (anche di diverso livello) C
ATTORI NON ISTITUZIONALI	Rapporti con i dipendenti pubblici ↑ B	↙ Rapporto con cittadini, interessi, esperti e altre org.ni (<i>stakeholder</i>) D

Fonte: rielaborazione propria da Peters (1978, *trad it.* 1991: 206)¹¹

Una breve ricognizione degli studi prodotti sulle riforme della dirigenza pubblica negli ultimi trent'anni¹² conferma la variabilità della configurazione del rapporto fra politica e amministrazione e prospetta spazi per approfondimenti empirici attraverso l'impiego del modello politico di analisi organizzativa. Si tratta di studi per lo più riconducibili ai paradigmi illustrati nel secondo paragrafo, con la prevalenza di analisi giuridiche; non sempre supportati da evidenze empiriche oppure con dati relativi a indagini circoscritte a pochi studi di caso; che insistono quasi esclusivamente alla dimensione interna della pubblica amministrazione¹³. Pur nella loro diversa impostazione, essi concordano nel riconoscere il principio della rinnovata separazione fra politica e amministrazione più una costruzione giuridica che una esperienza concreta (Riccobono, 2022). Nello specifico, sottolineano come l'ibridazione delle riforme manageriali con i principi fiduciari dello *spoils system* (tabella 3) abbia dato origine a reinterpretazioni diffuse che hanno finito per riproporre assetti simili al passato (Cerase, 1998; Lippi, 2022; Segatori 2007). Mentre la prima fase delle riforme aveva marcato un chiaro arretramento della politica e relativo rafforzamento della dirigenza, gli interventi successivi hanno reso la dirigenza di nuovo subalterna alla politica (Melis, 2014; Merloni, 2007). In merito, vari studi, per lo più giuridici, hanno sottolineato un utilizzo dilatato degli istituti fiduciari, con un frequente assoggettamento delle carriere dirigenziali al vertice politico (Bolognino 2021; Merloni, 2007; Neri 2021). In particolare: la temporaneità degli incarichi dirigenziali è risultata essere un meccanismo di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica (Boscatti, 2021; Casini, 2014); gli uffici di diretta collaborazione, uno strumento per consolidare l'ingerenza politica nella gestione amministrativa (Casini, 2014; Napoli, 2017); l'esteso ricorso alla dirigenza esterna non riconducibile

mappatura, ascolto e coinvolgimento degli *stakeholder* più rilevanti. Cfr. Sancino *et al.* (2018). Sul punto si vedano anche Longo *et al.* (2018), Segatori (2007).

¹¹ Si considera qui "istituzionale" l'attore preposto formalmente al processo decisionale pubblico.

¹² Fra gli studi giuridici si vedano Battini (2012); Bolognino (2021), Boscatti (2021), Casini (2014; 2017), Merloni (2007), Napoli (2017), Neri (2020; 2021), Ridolfi (2019). Per le analisi di matrice aziendale, cfr. Borgonovi (2020); Ongaro (2002), Ongaro e Valotti (2008), Rebora (2018), Riccobono (2022), Sancino (2010). Nel settore degli studi sociologici e politologici, si vedano invece Capano (1992), Capano e Vassallo (2003), Carboni (2008), Cerase (1999), Chiarini (2007), D'Albergo (1998; 2006; 2007), Di Mascio e Natalini (2018), Melis (2014), Segatori (2007).

¹³ Fa eccezione e si distingue per ampiezza delle dimensioni di analisi e della rilevazione empirica lo studio politologico di Capano e Vassallo (2003).

alla necessità di reclutare competenze assenti in organico (Boscato, 2021); le pratiche di *spoils system* diffuse, anche in forma mascherata, al punto di consentire alla politica di controllare i vertici apicali delle amministrazioni (Casini, 2017; Neri 2021).

Nell'insieme prevale però una elevata variabilità della configurazione assunta dal rapporto fra politica e amministrazione, sottolineata soprattutto dagli studi di natura sociologica e politologica¹⁴, riconducibile, da un lato, alla diversa capacità degli attori di apprendere e giocare i nuovi ruoli (Capano e Vassallo, 2003; Carboni, 2008) e, dall'altro, all'intreccio con le pratiche e gli assetti propri di ciascuna amministrazione (Cerese, 1999; Di Mascio e Natalini, 2018; Segatori, 2007), secondo le dinamiche tipiche del cambiamento organizzativo e istituzionale (Catino, 2001; Lanzalaco, 1995b). Nello specifico, le riforme hanno incontrato maggiori resistenze laddove il cambiamento ha incontrato l'ideologia amministrativa sopra indicata e/o *routine* istituzionalizzate refrattarie al mutamento (Cerese, 1998, 1999; D'Albergo, 1998, 2006). Le innovazioni del NPM e le previsioni della dirigenza fiduciaria si sono innestate su tradizioni amministrative e pratiche organizzative già in essere, producendo risultati spesso ma non sempre insoddisfacenti; in taluni casi le evidenze mostrano cambiamenti effettivi (Bolognino, 2021; Capano e Vassallo, 2003; Carboni, 2008; Ongaro e Valotti, 2008). Si sono pertanto prodotte molteplici e variegate situazioni che sollevano la necessità di approfondimenti empirici al fine di ricostruire, attraverso analisi sul campo, gli effettivi margini di autonomia dei dirigenti e la loro posizione negoziale nei confronti del vertice politico, tenendo in considerazione le risorse da loro controllate in tutte le dimensioni interessate dal cambiamento (tabella 4).

6. Modello politico e riforme della dirigenza pubblica: per un'agenda di ricerca

Il modello politico di analisi organizzativa e il suo dialogo con la scienza politica possono essere applicati all'esame delle riforme della dirigenza pubblica in Italia. Lo schema di analisi prospettato nei paragrafi 3 e 4 evidenzia le potenziali modificazioni intervenute nel rapporto fra vertice politico e dirigenza amministrativa con riferimento alle risorse di potere, individuando le dimensioni da monitorare attraverso studi e approfondimenti empirici per i quali è possibile delineare fin da ora una agenda di ricerca.

Con riferimento alle immagini idealtipiche di Aberbach *et al.* (1981), presentate nella tabella 2, appare evidente come le riforme abbiano, sul piano formale, superato l'immagine I per strutturare un assetto ibrido che si colloca fra la II e la III, salvo poi, nella realtà concreta, lasciare spazio a configurazioni variabili, anche del IV tipo, come delineato dalla ricognizione di studi sopra presentata. Nel processo di *policy-making*, i dirigenti possono oggi agire come ideatori di programmi, intervenire su aspetti tecnico-specialistici, ma anche negoziare con gli interessi e concorrere alla selezione degli *stakeholder*, in collaborazione o competizione con la politica (Capano e Vassallo, 2002). Le riforme hanno potenziato le risorse di potere della dirigenza ampliando le aree di incertezza che cadono sotto il suo controllo: il patrimonio informativo, l'autonomia decisionale, la competenza manageriale, il collegamento con la rete degli esperti e con le organizzazioni del contesto esterno rappresentano *atouts* fondamentali e configurano ruoli di *relé* che mettono i dirigenti nelle condizioni non solo di promuovere proposte nella fase iniziale del *policy making* ma di partecipare a tutto il processo decisionale con effetti sul rapporto fra politica e amministrazione.

Tuttavia, come visto, le riforme introdotte in materia di dirigenza fiduciaria e *spoils system* hanno all'opposto teso a rinsaldare la posizione del vertice politico. Un aspetto, questo, che incide sulla neutralità politica quale risorsa propria dell'élite amministrativa (Peters, 1978): una risorsa rafforzata dall'autoregolazione professionale ma, allo stesso tempo, indebolita dalle nuove forme di controllo

¹⁴ Si veda la nota n. 12.

politico. Panebianco (1986) illustra come nell'autoregolazione burocratica sia presente un forte *ethos* professionale, di cui è parte integrante il valore dell'imparzialità politica: la dirigenza amministrativa può limitare sé stessa e accettare di non erodere le competenze dei politici grazie alla interiorizzazione di valori professionali (Friedrich, 1978). Il tentativo del NPM di far leva su tale risorsa attraverso la promozione di una cultura manageriale e di risultato può incontrare, sul campo, quelle resistenze al cambiamento già evidenziate; e se il sistema delle spoglie sostituisce l'autoregolazione burocratica, l'élite politica estende la sua influenza sulla burocrazia. Le riforme hanno cercato di potenziare la specializzazione dei dirigenti attraverso la crescita di competenze gestionali/manageriali ma, come visto, il mondo delle amministrazioni ha attivato retoriche e processi di isomorfismo verso i principi del NPM che non necessariamente si sono tradotti in una maggiore *expertise* dirigenziale (Lippi, 2000). Va poi considerato che i dirigenti costruiscono una *expertise* grazie anche allo sviluppo nel tempo di un apprendimento organizzativo, a fronte di un attore politico che, di solito, è destinato a trascorrere un periodo breve in una data amministrazione. Tale risorsa – la stabilità e permanenza nel ruolo (Peters, 1978) – è stata però indebolita dalle riforme della dirigenza fiduciaria, che hanno sollecitato avvicendamenti piuttosto accelerati, a causa dell'assegnazione degli incarichi dirigenziali a tempo determinato e su scelta del vertice politico.

Per ciò che riguarda il controllo delle risorse di autorità e della leva normativa, le riforme hanno invece rafforzato la posizione del dirigente che oggi possiede maggiori poteri organizzativi e gestionali nei confronti dei subordinati e partecipa ai tavoli della contrattazione collettiva decentrata per il pubblico impiego. L'organizzazione degli uffici e la regolazione del rapporto di lavoro – pur essendo vincolati alla regolamentazione legislativa e alla contrattazione collettiva nazionale – costituiscono un nuovo campo di confronto fra la dirigenza e i pubblici dipendenti che consegna al dirigente un *atout* del potere. Il controllo della regola apre infatti evidenti possibilità di negoziazione, in quanto coloro che dispongono della sua applicazione possono – a seconda delle circostanze – esigere la più stretta osservanza o esprimere indulgenza per la deviazione rispetto a quanto prescritto. E dunque, il potere che la regola genera è quello di creare possibilità negoziali che un attore, il dirigente nello specifico, può sfruttare per ottenere dagli altri le condotte desiderate. In tal senso, l'ampliato potere gestionale del dirigente nei confronti del gruppo di lavoro alle sue dipendenze costituisce una risorsa cruciale che può essere spesa nel rapporto con l'organo politico. Ciò emerge anche in riferimento alla provvista del personale. La funzione del reclutamento è governata dal concorso pubblico dove però oggi l'amministrazione viene rappresentata dal dirigente che, in sede di programmazione, è chiamato anche a stabilire il numero delle unità di personale e il tipo di competenze necessarie alla realizzazione degli obiettivi del piano di intervento. La capacità di programmare e di gestire le risorse umane rappresentano pertanto risorse strategiche attraverso le quali la dirigenza acquisisce potere nell'organizzazione e, per questa via, anche nel confronto con l'organo politico.

Infine, il “potere della borsa” di cui sono depositarie le élite politiche ma su cui interviene la nuova responsabilità gestionale della dirigenza. Le riforme hanno permesso al dirigente di esercitare, nella relazione con l'organo politico, un'attività di negoziazione in merito alla definizione degli obiettivi e del *budget* finanziario dell'azione amministrativa. Il rapporto contrattuale fra la dirigenza e il vertice politico, non essendo rigidamente predefinito dalle norme, si apre infatti al confronto e alla negoziazione della commessa “fattibile” e delle risorse (Lippi, 2022). Anche su questo aspetto l'attività di programmazione, supportata da nuovi strumenti gestionali quali il piano della *performance* e il controllo di gestione (Longo *et al.*, 2018), costituisce una risorsa cruciale nelle mani dei dirigenti, uno strumento attraverso cui vengono definiti gli specifici obiettivi operativi nonché le relative risorse, al fine di poter trasformare la commessa in risultato. E su tale attività di negoziazione

con il vertice politico incidono anche le capacità di *governance* del dirigente, dato il frequente carattere interorganizzativo del processo di attuazione delle politiche pubbliche.

Le riforme hanno dunque ridisegnato la mappa delle risorse di potere della dirigenza, risorse che il modello politico di analisi organizzativa consente di individuare riflettendo sul controllo delle aree di incertezza. Cosa che invece non consente di fare un approccio puramente giuridico o aziendale. L'utilità del modello in definitiva risiede nella possibilità di cogliere le conseguenze in termini di influenza di quegli elementi che trasformano le *incertezze organizzative* in opportunità di azione e *posizioni di potere*.

Tuttavia spetta alla ricerca empirica verificare lo specifico rapporto di scambio asimmetrico che si produce ovvero ricostruire la posizione negoziale del dirigente nella sua relazione con il vertice politico. Al riguardo, il potenziale applicativo del modello politico può essere colto interamente riprendendo la tabella 3. Mentre la teoria formulata da Crozier (1963), successivamente rivisitata insieme a Friedberg (Crozier e Friedberg, 1977), concentra l'attenzione solo sulla seconda casella (casella B) e analizza specialmente i rapporti fra dirigenza e membri interni dell'organizzazione, il modello politico qui esposto suggerisce – seguendo le tendenze evolutive delle amministrazioni odierne – di estendere l'analisi empirica a tutte le caselle posto il loro potenziale impatto sul rapporto prioritario, focus dello studio, fra dirigenza e vertice politico (casella A). In particolare, come sottolineato più volte, il modello politico suggerisce di non sottovalutare i ruoli di *boundary* e *relé* (caselle C e D): la gestione dei rapporti e delle interdipendenze dell'amministrazione con i cittadini, con gruppi e associazioni, con altre amministrazioni e organizzazioni, pubbliche e private, consente al dirigente di controllare risorse che possono rafforzare il suo potere organizzativo e modificare la sua posizione negoziale nel rapporto con il vertice politico.

7. Conclusioni

Il modello politico della teoria dell'organizzazione presenta punti di contatto con la scienza politica e permette di riallacciare il dialogo fra le due discipline. Esso si propone come un anello di congiunzione che non solo consente, come già evidenziato in passato, la ricostruzione delle concrete logiche d'azione organizzativa che presidiano il funzionamento di organizzazioni complesse quali le pubbliche amministrazioni (Zan, 1988), ma può trovare piena applicazione nello studio empirico del rapporto fra politica e amministrazione, tema cruciale degli studi politologici sulle pubbliche amministrazioni e oggetto di significative riforme.

La portata innovativa di un'analisi incentrata sui rapporti e sulle risorse di potere, rispetto al quadro degli studi amministrativi in Italia, è quella di superare il modello di scopo ancora dominante, sia nel paradigma giuridico che in quello aziendale, permettendo di ricostruire e spiegare la variabile configurazione assunta dal rapporto fra vertice politico e dirigenza amministrativa, anche esplorando nuovi orizzonti, particolarmente quelli legati alle reti di *governance* e al ruolo politico che il dirigente può assumere in tali reticoli. Una simile metodologia di indagine, orientata a ricostruire induttivamente le caratteristiche di un particolare campo d'azione, può presentare come limite quello di fornire spiegazioni locali, situate “nel tempo e nello spazio” (Crozier e Friedberg, 1995: 119), un limite solo in parte superabile dalla comparazione fra diversi casi per riscontrare regolarità più generali. Tuttavia, a fronte di tale limite, l'adozione del modello politico permette di ricostruire le effettive dinamiche del potere e il concreto sistema d'azione che si sviluppa nella relazione fra i due attori protagonisti del processo decisionale pubblico e, in tale chiave, di rilevare e interpretare la portata del cambiamento operato dalle riforme o, viceversa, la persistenza di elementi di continuità. Un'agenda di ricerca capace di procedere in tale direzione risulta necessaria a maggior ragione oggi data la ripresa della stagione delle riforme amministrative, in concomitanza con l'attuazione del PNRR, che potrebbe portare a una nuova revisione della dirigenza pubblica, intorno alla quale varie

proposte animano il dibattito politico ed accademico¹⁵. A tale riguardo, studiosi dell'organizzazione (Catino, 2001; Cerase, 1998; Zan, 1988) e studiosi della politica (D'Albergo, 1998; Dente, 1995; Vecchi, 2019) concordano, e da tempo, nell'auspicare che le conoscenze empiriche, intorno a "fatti" e comportamenti "effettivi", proprie sia della teoria dell'organizzazione che dell'analisi delle politiche pubbliche vengano tenute maggiormente in considerazione nella formulazione delle riforme onde evitare il convincimento diffuso, e puntualmente disatteso, che la semplice riforma della normativa vigente produca automaticamente il cambiamento organizzativo auspicato.

Riferimenti bibliografici

- ABERBACH, J., R. PUTMAN e B. ROCKMAN (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- ADINOLFI, P. (2005), *Il mito dell'azienda. L'innovazione gestionale e organizzativa nelle pubbliche amministrazioni*, New York, Mc-Graw Hill.
- ALDRICH, H. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- BATTINI, S. (2012), *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LXII (1), pp. 40-79.
- BATTISTELLI, F. (2002), *Managerializzazione e retorica*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 22-45.
- BOBBIO, L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*, in «Stato e mercato», LVIII (1), pp. 111-141.
- BOLGHERINI, S. e C. DALLARA (2016) (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo.
- BOLOGNINO, D. (2021), *Una visione multilivello della distinzione tra politica e amministrazione: i due "centri di potere" alla luce e all'ombra delle evoluzioni-involuzioni normative e delle prassi applicative*, in «Istituzioni del federalismo», XLII (2), pp. 449-466.
- BORGONOVÌ, E. (2020), *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, in «Rivista Italiana di Public Management», III (1), pp. 17-40.
- BOSCATI, A. (2021), *La disciplina della dirigenza e del lavoro pubblico a vent'anni dell'approvazione del d.lgs. n. 165/2001: la costante ricerca di un approdo stabile*, in «Istituzioni del Federalismo», XLII (2), pp. 337-389.
- BRYSON, J., B. CROSBY e L. BLOOMBERG (2014), *Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, in «Public Administration Review», LXXIV (4), pp. 445-456.
- CAMMELLI, M. (2014), *La pubblica amministrazione. Come è cambiata ai tempi della spending review*, Bologna, Il Mulino, seconda edizione.
- CAPANO, G. (1992), *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia Repubblicana*, Bologna, AREL, Il Mulino.
- CAPANO, G. (2002), *Le riforme degli anni Novanta: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, pp. 47-69.
- CAPANO, G. e E. GUALMINI (2011) (a cura di), *Le pubbliche amministrazioni*, Bologna, Il Mulino, seconda edizione aggiornata.
- CAPANO, G., S. PIATTONI, F. RANIOLO e L. VERZICHELLI (2017), *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
- CAPANO, G. e S. VASSALLO (2003) (a cura di), *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- CARBONI, N. (2008), *Il circolo virtuoso del controllo politico*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

¹⁵ Si vedano, fra gli altri, Fragale (2018), Neri (2021), Riccobono (2022), Vecchi (2019).

- CASINI, L. (2014), *Introduzione. La (mancata) separazione tra politica e amministrazione in Italia*, in L. CASINI (a cura di), *Venti anni di "politica e amministrazione" in Italia*, in IRPA Working Paper – Policy Papers Series, (1), pp. 1-25.
- CASINI, L. (2019), *Politica e amministrazione: "The Italian Style"*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», LIX (1), pp. 13-37.
- CASSESE, S. (1994), *Il sistema amministrativo italiano ovvero l'arte di arrangiarsi*, in S. CASSESE e C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, pp.13-21.
- CATINO, M. (2001), *Fatti e norme nell'organizzazione*, in «Studi organizzativi», III (2-3), pp. 5-34.
- CERASE, F. P. (1998), *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Roma, Carocci.
- CERASE, F. P. (1999) (a cura di), *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, Carocci.
- CERRUTO, M., G. CITRONI e C. DALLARA (2017), *Il contracting out come problema di organizzazione, amministrazione e policy*, in «Amministrare», XLVII (3), pp. 373-403.
- CHIARINI, R. (2007), *La riforma del pubblico impiego nell'Italia degli anni '90*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- CRISTOFOLI, D., J. MARKOVIC e M. MENEGUZZO (2014), *Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks*, in «Journal of Management and Governance», XVIII (1), pp. 77-93.
- CROZIER, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil: trad. it., *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas, 1969.
- CROZIER, M. e E. FRIEDBERG (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil: trad. it., *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas, 1978.
- CROZIER, M. e E. FRIEDBERG (1995), *Organizzazioni e azione collettiva: il nostro contributo all'analisi organizzativa*, in S. BACHRACH, P. GAGLIARDI e B. MUNDELL (a cura di), *Il pensiero organizzativo europeo*, Milano, Guerini e Associati, pp. 107-129.
- D'ALBERGO, E. (1998), *Le sfide delle amministrazioni pubbliche al change management: una prospettiva socio-istituzionale*, in COSTABILE A., FANTOZZI P. e TURI P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, Carocci, pp. 93-119
- D'ALBERGO, E. (2006), *Politica e amministrazione nell'analisi sociologica: dallo Stato moderno alla governance neoliberista*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», LIV (1), pp. 19-32.
- D'ALBERGO, E. (2007), *Il rapporto fra politica e amministrazione come oggetto di ricerca*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA e R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, pp. 1-22
- D'ALBERGO, E. e VASELLI P. (1997), *Un'amministrazione imprenditoriale? Il cambiamento nel sistema pubblico fra apprendimento e ipocrisia*, Roma, SEAM.
- D'AMICO, R. (2008), *Il pluralismo delle prospettive in Scienza dell'amministrazione*, in R. D'AMICO (a cura di), *L'analisi della Pubblica Amministrazione Teorie, concetti e metodi. Vol. II. Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, pp. 15-39.
- D'ORTA, C. (1994), *La dirigenza pubblica tra modello burocratico e modello d'impresa*, in G. CECORA e C. D'ORTA (a cura di), *La riforma del pubblico impiego*, Il Mulino, pp. 53-114.
- DENTE, B. (1995), *In un diverso Stato*, Bologna, Il Mulino.
- DI MASCIÒ, F. e A. NATALINI (2018), *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.
- DI MASCIÒ, F. e A. NATALINI (2022), *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*, Bologna, Il Mulino.
- EVAN, W. (1967), *The Organization Set*, in J. THOMPSON (a cura di), *Approaches to Organizational Design*, Pettisbush, University of Pittsburgh Press, pp. 173-191.
- FREDDI, G. (1978), *Tensioni e conflitti nella magistratura*, Roma-Bari, Laterza.
- FREDDI, G. (1989), *Burocrazia, democrazie e governabilità*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, NIS, pp. 19-65.
- FRAGALE, E. N. (2018), *La distinzione tra politica e amministrazione: un modello da perfezionare?*, in «Diritto pubblico», XXIV (3), pp. 827-872.

- FRIEDRICH, C. (1978), *Public Policy and the Nature of the Administrative Responsibility*, in F. ROURKE (a cura di), *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston, Little Brown, pp. 317-324.
- GUALMINI, E. (2003), *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- GUALMINI, E. (2008), *Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States*, in «Public Administration», LXXXVI (1), pp. 75-94.
- HINNA, A. (2009), *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci.
- HOOD, C. (1991), *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», LXIX (1), pp. 3-19.
- ISERNIA, P. (1990), *I rapporti tra politica e burocrazia. Modelli e fattori esplicativi*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», XXXIX (2), pp. 3-34.
- ISERNIA, P. (1995), *Fra politica e burocrazia: modelli e variabili*, in G. D'AURIA e P. BELLUCCI (a cura di), *Politici e burocrati al governo dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-53.
- LANZALACO, L. (1995a), *Potere, regole e teoria dell'organizzazione*, in «Quaderni di Scienza Politica», II (2), pp. 313-330.
- LANZALACO, L. (1995b), *Istituzioni, organizzazioni, potere*, Roma, Nuova Italia Scientifica.
- LIPPI, A. (2000), *One Theory, Many Practices. Institutional Allomorphism in the Managerialist Reorganization of Italian Local Governments*, in «Scandinavian Journal of Management», XVI (4), pp. 455-477.
- LIPPI, A. (2022), *Modelli di amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- LIPPI, A. e M. MORISI, (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- LONGO, F., A. TURRINI, G. FATTORE, M. CUCCINIELLO e E. RICCIUTI (2018), *Management pubblico*, Milano, Egea.
- MATTARELLA, B. G. (2018), *Gli studi sulla pubblica amministrazione in Italia*, in «Rivista Italiana di Public Management», I (1), pp. 42-46.
- MELIS, G. (2014), *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in «Scienza & Politica», XXVI (50), pp. 95-110.
- MERLONI, F. (2007), *Distinzione fra politica e amministrazione e spoils system*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA e R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, pp. 47-71.
- NAPOLI, C. (2017), *Spoils system e Costituzione. Contributo allo studio dei rapporti fra politica e amministrazione*, Torino, Giappichelli.
- NATALINI, A. (2006), *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- NERI, S. (2020), *La politica dell'amministrazione. Problemi e prospettive dello spoils system italiano*, in «Rivista Italiana di Public Management», III (1), pp. 92-117.
- NERI, S. (2021), *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego*, in «Istituzioni del federalismo», XLII (2), pp. 467-481.
- OLSEN, J. P. (1989), *Scienza politica e Teoria dell'organizzazione. Le possibili convergenze*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XIX (1), pp. 3-22.
- ONGARO, E. (2002), *La riforma del management pubblico in Italia*, in POLLIT, C. E G. BOUCKAERT trad. it., *La riforma del management pubblico*, Milano, EGEA, pp. 385-404.
- ONGARO, E. e G. VALOTTI (2008), *Public management reform in Italy: explaining the implementation gap*, in «The International Journal of Public Sector Management», XXI (2), pp. 174-204.
- OSBORNE, D. e T. GAEBLER (1992), *Reinventing government*, Chicago, Addison-Wesley Publ. Co.
- PANEBIANCO, A. (1982), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- PANEBIANCO, A. (1986), *Burocrazie pubbliche*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 383-430.
- PANEBIANCO, A. (1989), *Organizzazione e potere*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 255-287.
- PETERS, B.G. (1978), *The Politics of Bureaucracy: a Comparative Perspective*, New York, Longman: trad.it., *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- PETERS, B.G. (1987), *Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making*, in J. LANE (a cura di), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage, pp. 256-282.

- POLLIT, C. E G. BOUCKAERT (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press: trad. it., *La riforma del management pubblico*, Milano, EGEA, 2002.
- POMMIER VINCELLI, D. (2018), *New Public Management, stato neo-weberiano e New Public Governance: tre modelli di riforma amministrativa in uno studio di Pollitt e Bouckaert*, in «Economia & lavoro», LII (1), pp. 171-177.
- PROFETI, S. e V. TARDITI (2019), *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in «Le Istituzioni del federalismo», XL, (4), pp. 861-889.
- RANIOLO, F. (2007), *Network organizzativi e governance democratica*, in R. D'AMICO (a cura di), *L'analisi della Pubblica Amministrazione Teorie, concetti e metodi*, Vol. III. *La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, Milano, Franco Angeli, pp. 201-236.
- RANIOLO, F. (2008), *Oltre la burocrazia legale-razionale*, in R. D'AMICO (a cura di), *L'analisi della Pubblica Amministrazione Teorie, concetti e metodi*, Vol. II. *Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Milano, Franco Angeli, pp. 69-112.
- REBORA, G. (2018), *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in «Rivista Italiana di Public Management», I (1), pp. 68-74.
- RICCOBONO, A. (2022), *Politica e amministrazione nel sistema delle autonomie territoriali: merito e fiducia a trent'anni dalla privatizzazione*, in «Lavoro Diritti Europa», VI (1), online.
- RIDOLFI, M. (2019), *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in «Rivista Italiana di Public Management», II (1), pp. 97-120.
- SANCINO, A. (2010), *L'attuazione del paradigma della public governance negli enti locali: implicazioni per il management*, in «Economia aziendale online», I (1), pp. 49-58.
- SANCINO, A., M. MENEGUZZO, A. BRAGA e P. ESPOSITO (2018), *The Relationship Between Politics and Administration: From Dichotomy to Local Governance Arenas*, in R. KERLEY e J. LIDDLE (a cura di), *The Routledge Handbook of International Local Government*, Londra, Routledge, pp. 70-81.
- SEGATORI, F. (2007), *Politici e burocrati nell'amministrazione italiana*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SEGATORI (a cura di), *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, pp. 23-46.
- SIMON, H. (1947), *Administrative Behavior*, New York, McMillan: trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958.
- STOPPINO, M. (1989), *Potere ed élites politiche*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna, Il Mulino, pp. 221-253.
- STOPPINO, M. (1995), *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.
- VECCHI, G. (2019), *Progettare il passato? I disegni di riforma amministrativa in Italia negli ultimi decenni: dalle idee di modernizzazione all'incrementalismo senza strategia*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», XIV (3), pp. 383-409.
- ZAN, S. (1984), *L'analisi interorganizzativa per lo studio delle politiche pubbliche*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», XXXIII (4), pp. 3-54.
- ZAN, S. (1988), *Introduzione*, in S. ZAN (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, il Mulino, pp. 13-75.
- ZAN, S. (1989), *Teoria dell'organizzazione e pubblica amministrazione*, in G. FREDDI (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, pp. 281-311.
- ZAN, S. (2011), *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Roma, Carocci.