

ristiche e le reazioni dello Stato sulle percezioni dei militanti appaiono così in tutta la loro evidenza.

Per concludere, Donatella della Porta ha scritto un libro importante, che afferma che la violenza politica non è un fenomeno *sui generis*, ma il risultato di un processo politico che coinvolge una serie di attori collettivi – istituzionali e non – e che necessita di un'analisi che tenga conto contemporaneamente delle dinamiche a livello sistemico, organizzativo e individuale. Sono comunque da rilevare alcune carenze. In primo luogo, la comparazione con un paese non colpito da un'ondata di terrorismo come quella sperimentata da Italia e Germania avrebbe forse reso più chiare le cause dell'emergere del terrorismo. Secondo, la scelta di concentrarsi sul *protest policing* come barometro della struttura delle opportunità politiche tende a far trascurare gli effetti diretti di altri fattori politici, sui quali peraltro l'Autrice pone l'accento all'inizio dell'opera (p. 17). Terzo, la variabile esplicativa principale – il *protest policing* – non è supportata da materiale empirico che avrebbe reso l'argomento più convincente. Infine, l'analisi empirica verte esclusivamente sulle organizzazioni terroristiche, lasciando così in sospeso il dubbio che le dinamiche organizzative e individuali siano diverse nel caso di organizzazioni che operano al di fuori della clandestinità. Queste critiche, comunque, nulla tolgono al valore di un libro che si inserisce di diritto nella migliore tradizione della politica comparata.

[Marco Giugni]

BRUNO DENTE, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 121.

La transizione italiana viene affrontata da parte degli operatori e degli studiosi di politica soprattutto come un problema connesso con i rami alti del sistema politico: la legge elettorale, il disegno costituzionale, il sistema di governo, ecc. L'attenzione alla questione amministrativa come problema centrale per l'efficacia e la legittimazione del sistema democratico è, ancora, in secondo piano, risucchiata dal vorticoso e spesso confuso dibattito sulla riforma del sistema politico, troppo spesso ritenuta vera panacea di tutti i mali del nostro paese. Per contro, questo denso volumetto di Bruno Dente accentra la propria attenzione proprio sulla questione amministrativa, evidenziandone la rilevanza e la salienza nel momento in cui «la legittimazione del potere politico risiede essenzialmente nella capacità di soddisfare, direttamente o indirettamente, bisogni e domande dei cittadini» (p. 17). Il lavoro presenta un'analisi schematica ma convincente dei problemi irrisolti dei vari tentativi operati per la riforma amministrativa italiana e, al tempo stesso, avanza una proposta di intervento riformatore. La parte analitica offre

spunti e riflessioni estremamente interessanti, finalizzati a demolire alcuni luoghi comuni propri degli operatori politici ma, soprattutto, degli studiosi dei fenomeni amministrativi. Ad esempio, assolutamente convincente è la critica serrata alla concettualizzazione tradizionale del rapporto tra politica ed amministrazione, laddove viene stigmatizzata l'inattendibilità descrittiva e prescrittiva della separazione delle funzioni (i politici fissano gli obiettivi, i burocrati li realizzano). La proposta dell'autore, invece, è quella di individuare i rapporti tra politici e burocrati in base alla distinzione *routine/cambiamento*: così procedendo, Dente attribuisce alle burocrazie professionali il compito di garantire la continuità dell'azione amministrativa (decidendo autonomamente sul rapporto tra obiettivi e risorse da impiegare); dall'altra parte, la funzione dei politici non è tanto quella di fissare gli obiettivi in senso stretto, di competenza burocratica in un contesto di *policy* stabile, quanto piuttosto di introdurre i cambiamenti di impostazione alle politiche, i cambiamenti di paradigma.

L'autore sottopone anche a severe ed iconoclaste critiche alcuni altri cardini della cultura amministrativa del nostro paese: il mito dell'amministrazione francese; la tradizione ministeriale per quanto concerne l'organizzazione degli apparati centrali; l'esigenza di ridurre ai minimi termini la discrezionalità amministrativa; la tendenza alla centralizzazione ed alla ricerca della coerenza dei processi decisionali pubblici.

La proposta di riforma amministrativa delineata parallelamente all'analisi critica può essere così riassunta: riconcettualizzazione del rapporto tra politica ed amministrazione nei termini sopra accennati; completa omogeneizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ai dipendenti del settore privato e contemporanea restrizione del novero dell'alta dirigenza; abolizione dei ministeri ed introduzione di apparati di staff serventi e responsabili politici, con compiti di formulazione, sperimentazione e monitoraggio delle politiche e, al tempo stesso, creazione di agenzie amministrative autonome per tutti i compiti attivi e di intervento della pubblica amministrazione; eliminazione della riserva di legge sulle attività organizzative della pubblica amministrazione ed esclusiva responsabilità del potere esecutivo nell'organizzazione dell'attività amministrativa; aumento della responsabilità individuale nei processi operativi della pubblica amministrazione con drastica riduzione delle decisioni attribuite ad organi collegiali; sostituzione del diritto amministrativo con il diritto comune come fondamento dell'azione amministrativa.

Come si può intuire, quindi, Bruno Dente tratteggia una ridefinizione globale delle caratteristiche costitutive della pubblica amministrazione italiana. Una proposta che merita di essere letta ed attentamente valutata.

[Giliberto Capano]