

parte delle oltre cento nazioni presenti in URSS (ovvero quelle predominanti in una delle 15 Repubbliche dell'Unione, delle 20 Repubbliche Autonome, delle 8 Regioni Autonome, delle 10 Aree Autonome) godeva di una qualche forma di autonomia statale. Questo suggerisce una classificazione a quattro voci degli attori nazionali: «centro»; «nazionalità titolari di primo livello» (che amministrano il potere e predominano in una Repubblica dell'Unione, come i Russi in Russia o gli Ucraini in Ucraina); «nazionalità titolari di secondo livello» (che amministrano e predominano in entità statali meno importanti come gli Osseti in Ossezia o i Ceceni nella Ceceno-Inguscezia); «nazionalità non titolari» (subordinate o disperse, come i Georgiani in Russia o i Polacchi in Lituania). Ne consegue che le relazioni e i conflitti fra gli attori dipendono dalla loro combinazione tipologica. Una nazionalità titolare di primo livello, per esempio, opererà in termini di «liberazione» verso il centro, sarà «competitiva» nei confronti delle altre nazionalità titolari di primo livello, assumerà atteggiamenti di «dominio» verso le nazionalità titolari di secondo livello e quelle non titolari. Il modello andrebbe meglio precisato in qualche suo aspetto particolare, ma rappresenta un tentativo significativo di costruire modelli di spiegazione generali e adattabili ad altre esperienze multietiche.

[Pietro Grilli di Cortona]

SABINO CASSESE e CLAUDIO FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 220.

Il libro curato da Cassese e Franchini presenta un vizio originario: è il frutto della partecipazione di un gruppo di studiosi italiani alla redazione di un numero monografico della «*Révue Française d'Administration Publique*» (1993) sull'amministrazione pubblica italiana. Si propone quindi come un profilo del nostro sistema amministrativo finalizzato ad offrire un'idea complessiva dei problemi e delle tendenze che lo caratterizzano. Il volume nasce pertanto senza la pretesa di essere sistematico o esaustivo nella sua trattazione, presentando un'impostazione che tende a privilegiare la dimensione empirico-descrittiva dei fenomeni amministrativi rispetto a quella di analisi ed approfondimento dei medesimi. Al tempo stesso, esso si presenta piuttosto frammentato in quanto i quattordici saggi che lo compongono, dedicati a diversi e specifici profili amministrativi, mantengono identità distinte, scarsamente integrate fra loro. Il saggio iniziale di Cassese, sebbene illustri alcuni tratti problematici generali, non risolve tale problema, poiché non offre chiavi interpretative o macro-interrogativi comuni che possano fungere da guida nella lettura dei saggi successivi.

I contenuti dei diversi saggi afferiscono, per lo più, a temi amministrativi classici: il pubblico impiego (D'Orta e Diamanti); la finanza,

il bilancio e la contabilità pubblica (Perez); i controlli (D'Auria); il decentramento amministrativo (Voci); il procedimento amministrativo (Sandulli); il rapporto fra il cittadino e la pubblica amministrazione (della Cananea); la giustizia amministrativa (Finocchi e Midena); la riforma della amministrazione pubblica (Franchini). Accanto a tali temi ne vengono però trattati altri, più innovativi, quali la crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi nell'amministrazione pubblica (Massera), la nuova Costituzione economica (Torchia), le privatizzazioni nel settore industriale pubblico (Vesperini), l'influenza dell'integrazione europea (Battini). I diversi profili amministrativi vengono complessivamente sviluppati mediante l'illustrazione dell'evoluzione normativa e organizzativa, la presentazione di dati empirici e l'analisi di dati statistici (Arabia e Giannusso).

Un filo rosso che percorre i diversi e distinti saggi del libro può, a ben vedere, essere individuato nella progressiva ricostruzione dello stato *attuale* del nostro sistema amministrativo, ricostruzione che procede lungo tre percorsi paralleli: l'indicazione dei principali mutamenti intervenuti, il riferimento ai numerosi tentativi di riforma operati, la denuncia delle carenze e delle inefficienze ancora presenti.

Fra i mutamenti, si sottolinea l'enorme aumento delle dimensioni, la forte frammentazione e differenziazione delle strutture amministrative, la crescita della complessità organizzativa (amministrazione multiorganizzativa), l'ampliamento dei campi di intervento pubblico (amministrazione multifunzionale), l'esternalizzazione di servizi, l'istituzione delle regioni, la natura meno interventista e più regolatrice della politica economica, il fenomeno delle privatizzazioni, la soppressione delle aziende autonome, quella degli enti pubblici economici, l'emergere delle società per azioni nell'economia pubblica, la nascita del cittadino «comunitario».

Accanto a simili mutamenti, vengono però messi in luce elementi di resistenza e controtendenza che hanno ostacolato il processo di trasformazione della amministrazione pubblica italiana, rendendolo discontinuo e complessivamente insoddisfacente. Fra i numerosi casi di mancate riforme, o di riforme inattuato, si ricordano: la vicenda dei controlli amministrativi che ben sette commissioni parlamentari hanno cercato di riformare senza successo; la legge sulla dirigenza del 1972 che non è riuscita a sviluppare capacità manageriali all'interno della pubblica amministrazione; i falliti tentativi di riforma della giustizia amministrativa; il lungo elenco di proposte di riforma del bilancio dello stato; l'inattuazione della legge sulla trasparenza del procedimento amministrativo; il fallimento dell'istituzione dei dipartimenti quale nuovo principio organizzativo di coordinamento; le enormi disfunzioni che hanno accompagnato lo sviluppo del parastato.

Si denuncia, in tal senso, la mancanza in Italia di una coscienza politico-istituzionale di riforma amministrativa. Ciò sembra precludere la possibilità di operare riforme significative nel nostro sistema ammi-

nistrativo, nonostante i gravi problemi che lo affliggono. Fra questi: la mancanza di un'alta dirigenza responsabile, l'inefficienza dei controlli amministrativi, la deresponsabilizzazione finanziaria degli enti decentrati, gli incredibili ritardi della giustizia amministrativa, la scarsa effettività della tutela amministrativa offerta ai cittadini, l'assenza di coordinamento fra le funzioni dell'amministrazione ministeriale e quelle attribuite alle regioni e agli enti locali.

Complessivamente, il libro curato da Cassese e Franchini esprime il suo più interessante contributo nel far toccare con mano lo stato dei ritardi e delle insoddisfacenti prestazioni dell'amministrazione pubblica italiana, riconducendo lo scarso rendimento dell'azione amministrativa ad una serie di vincoli istituzionali che in qualche modo bloccano, rallentano, affossano il processo di trasformazione e le possibilità di riforma, nonostante i passi e i tentativi compiuti in tale direzione. L'unico vero fattore capace di accelerare il processo di trasformazione viene individuato nell'integrazione europea, che si pone all'origine dei più interessanti sviluppi conosciuti recentemente, sia sul piano dell'intervento pubblico in economia che su quello della tutela dei diritti dei cittadini. Il limite dell'opera è invece la mancanza di approfondimento e di analisi delle cause strutturali di inefficienza amministrativa. La persistenza di vincoli che non permettono di intervenire efficacemente sui problemi e la presenza di logiche che pure consentono la sopravvivenza e la stabilità dell'apparato amministrativo vengono ricondotte a macro-problematiche istituzionali, quali la scarsa rilevanza attribuita all'amministrazione pubblica nella nostra Costituzione, l'occupazione dello Stato da parte dei partiti, la collusione fra burocrazia, governi e partiti politici, senza però procedere ad un'analisi dei nessi causali.

Il libro, proponendosi come introduttivo alla conoscenza della pubblica amministrazione in Italia, sembra, in prima battuta, rivolgersi essenzialmente ad un pubblico di «non addetti ai lavori», appartenente al nostro o ad altri contesti nazionali. Tuttavia, data l'ampia presentazione di dati empirici e le interessanti riflessioni sviluppate al riguardo, esso pare indirizzarsi anche agli studiosi e agli operatori del settore, rivelandosi un utile strumento di sintesi e di aggiornamento dello stato preciso in cui versa oggi il nostro sistema amministrativo.

[Brunetta Baldi]

MASSIMO FERRANTE e STEFANO ZAN, *Il fenomeno organizzativo*, Roma, NIS, 1994, pp. 255.

La teoria organizzativa si è imposta come una prospettiva analitica imprescindibile per l'analisi dei fenomeni sociali e politici. Essa costituisce uno strumento estremamente utile per impostare e delineare le di-