Università "La Sapienza" di Roma
Dipartimento di Sociologia

Dottorato di Ricerca in
Teoria e Ricerca Sociale

Le dinamiche del sistema amministrativo nei processi d'innovazione politica. Il caso della politica italiana di cooperazione allo sviluppo

Tutor: Prof. Marcello Fedele

Dottorando: Dott. Carlo Tassara

Roma, gennaio 1989

Le dinamiche del sistema amministrativo nei processi d'innovazione politica. Il caso della politica italiana di cooperazione allo sviluppo

INDICE

Parte I
Le politiche pubbliche e i paradigmi di analisi dell'innovazione

Premessa 1

Capitolo Primo
L'approccio giuridico-amministrativo 19

* Teoria generale e diritto amministrativo 23
* La nozione di amministrazione pubblica 30
* L'organizzazione amministrativa 38
* L'innovazione nell'approccio giuridico-amministrativo e nel diritto positivo 42

Capitolo Secondo
Il paradigma della policy analysis e la teoria dei processi decisionali 54

* Implementation research, policy analysis e politiche di riorganizzazione amministrativa 54
* Il processo decisionale nelle politiche di riorganizzazione amministrativa 71

Capitolo Terzo
L'approccio sociologico: attori e innovazione nella pubblica amministrazione 84

* L'approccio organizzativo e i problemi dell'innovazione 86
* La teoria sociologica e l'innovazione organizzativa 93
* Le variabili delle politiche di riorganizzazione amministrativa 112

Parte II
Il caso della politica italiana di cooperazione allo

Capitolo Quarto
L'istituzionalizzazione della politica italiana di cooperazione allo sviluppo 138

* Il processo di maturazione storico-sociale 138
* I riferimenti normativi vigenti e l'evoluzione della produzione legislativa 149
* Il sistema di governo 168
* L'assetto organizzativo 170

Capitolo Quinto
Lo stato di attuazione 176

* La fase di attuazione normativa 176
* La fase politico-programmatica 177
* La fase operativa 200
* la fase del controllo 207

Capitolo Sesto
L'analisi del processo decisionale 213

* Il profilo degli attori 214
* La ricostruzione del processo decisionale 228
* La rinegoziazione operativa degli obiettivi 244

Bibliografia 257

Parte I

Le politiche pubbliche e i paradigmi di analisi dell'innovazione

Premessa

Il presente lavoro si articola in due parti. Nella prima si affronta una revisione critica dei contributi e degli approcci analitici concernenti lo studio delle politiche pubbliche, con particolare riferimento alle situazioni di innovazione e di riorganizzazione della amministrazione pubblica. La seconda parte espone invece i primi risultati dell'analisi di un caso relativo alla politica italiana di cooperazione allo sviluppo e alle innovazioni organizzative da essa implicate all'interno della pubblica amministrazione, con particolare riferimento al Ministero degli Affari Esteri. I caratteri specifici del caso verranno messi a fuoco nella seconda parte del rapporto. Si ritiene comunque utile indicare sinteticamente in questa sede oggetto, obiettivi e principali risultati della ricerca svolta, facendo seguire a questa presentazione una esplicitazione problematica del contesto teorico all'interno del quale l'analisi è stata condotta.

La revisione critica proposta nella prima parte e alcuni risultati della ricerca finiscono per sollevare problemi interpretativi di un certo interesse, sollecitando una ridefinizione delle stesse categorie concettuali con le quali correntemente vengono affrontati i diversi aspetti delle politiche pubbliche ed, in particolare, di quelle che implicano innovazioni di tipo organizzativo. Si tratta di un compito che ovviamente va oltre i confini di questo lavoro: gli interrogativi posti riguardano infatti problemi che costituiscono oggetto di un travaglio cha da alcuni anni interessa non solo gli operatori (partiti politici, organizzazioni

sindacali, organi istituzionali ed amministrativi) ma le stesse discipline scientifiche che, ciascuna dalla propria specifica angolazione, si interessano di quanto avviene nell'universo politico-amministrativo. La presente analisi può pertanto soltanto proporsi di contribuire criticamente alla identificazione di alcuni nodo irrisolti, senza pretendere di esaurirne l'ambito, e di indicare i principali temi sui quali risulterebbero utili ulteriori sviluppi ed approfondimenti nell'ambito dei diversi paradigmi analitici presi in considerazione. Le più importanti chiavi di lettura adottate nella parte dedicata alla revisione critica dei contributi e degli approcci analitici concernenti lo studio delle politiche pubbliche riguardano i rapporti tra sistema politico e sistema amministrativo nel contesto della gestione di politiche pubbliche innovative e le dinamiche dei processi di riorganizzazione amministrativa di solito connessi con la realizzazione di politiche pubbliche innovative.

I rapporti tra politica e amministrazione o, più concretamente tra sistema politico e sistema amministrativo, costituiscono senz'altro un'area di studio prioritaria in ordine alla comprensione delle caratteristiche dello stato moderno nei paesi occidentali. La classica bipartizione tra direzione politica e amministrazione, infatti, non sembra più in grado di dare ragione dell'attuale complessità del processo politico-amministrativo. Secondo questo modello, infatti, il compito dei partiti e delle istituzioni è quello di formulare decisioni e programmi politici, mentre l'amministrazione pubblica deve soltanto occuparsi della loro concreta realizzazione. Pur essendo evidente che una divisione funzionale dei compiti così accentuata, tipica della concezione normativa e liberal-democratica dello stato, aveva una funzione soprattutto euristica anche nella sua formulazione originale, appare altrettanto evidente come, soprattutto a partire

dall'avvento dello stato sociale, la sostanza dei compiti e delle attribuzioni della pubblica amministrazione sia profondamente mutata.

Tale processo è stato letto sia in termini di aumento quantitativo dei compiti affidati allo stato e alla pubblica amministrazione (governo attivo dell'economia e promozione dello sviluppo, crescita delle attività assistenziali e dei servizi erogati direttamente) sia in termini di un crescente tasso 'tecnico' nelle decisioni e nell'esecuzione delle politiche pubbliche. Entrambe le letture tendono però a coincidere nell'individuazione di una tendenza a trasferire funzioni di 'policy making' alla pubblica amministrazione o, per dirla con Luhmann (1981), di un consistente aumento dei 'programmi di scopo' rispetto ai 'programmi condizionati'. Questa tendenza mette in evidenza le crescenti responsabilità - per lo meno sostanziali anche se non sempre formali - esercitate dalla pubblica amministrazione anche in ordine ai processi di regolazione dei conflitti e di gestione del consenso, competenze queste tradizionalmente attribuite alla leadership politica.

A partire dagli elementi problematici appena ricordati, appare abbastanza evidente l'insufficienza teorica del modello di bipartizione funzionale prima menzionato. Anche se non sembrano delinearsi modelli alternativi in grado di dare ragione della nuova realtà, si possono registrare invece diversi tentativi di recuperare su basi nuove la distinzione tra attività politiche ed attività amministrative. In alcuni casi (Freddi:1986; Bassanini:1986), la separatezza viene riproposta in veste aggiornata come un obiettivo che potrebbe consentire - invertendo i fattori costituitivi del rapporto - quel controllo dell'apparato amministrativo da parte dei decisori politici (elemento presente peraltro anche nello schema legale-razionale weberiano, nel

diritto pubblico e amministrativo e negli ordinamenti da esso ispirati) che è stato contraddetto e vanificato dallo sviluppo in senso interventista delle funzioni pubbliche. Nella stessa direzione sembra muoversi Luhmann (1966 e 1971) quando ricorda che "la funzione specifica della politica sarebbe quella di produrre legittimazione, mentre la funzione specifica dell'amministrazione sarebbe quella di utilizzare tale legittimazione nell'emanazione di decisioni vincolanti" (Mayntz: 1982,61).

Altre analisi rilevano invece l'esistenza di una "patologica confusione di ruoli tra organi di indirizzo e gestione politica e organi di gestione amministrativa" (Bassanini:1986), segnalando però l'emergenza del fenomeno opposto a quello della 'politicizzazione' delle burocrazie, ovvero quello dell'invadenza del campo amministrativo da parte della classe politica di governo, e denotandolo come una "ingerenza della politica nell'amministrazione". La riproposizione di una nuova separazione tra politica e amministrazione, invertiti i suoi termini costitutivi, viene quindi assunta come valore e come condizione per un'attribuzione dei ruoli politici e amministrativi che consenta di raggiungere maggiore efficacia ed efficienza nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Pur se entrambi interessanti e ricchi di possibili sviluppi, questi ed altri approcci tendono però ad enfatizzare forse eccessivamente la componente prescrittiva insita nelle loro analisi e a sottostimare lo studio della dimensione processuale dei rapporti tra politica ed amministrazione così come si manifesta nella concreta implementazione delle politiche pubbliche.

Va detto inoltre che i processi di innovazione politica rappresentano forse un'area privilegiata in ordine allo studio dei rapporti tra sistema politico e sistema amministrativo, da una parte, e alla comprensione delle modalità di riorganizzazione amministra-

tiva, dall'altra. Si tratta infatti di situazioni critiche nelle quali i diversi attori che partecipano alla formulazione e alla realizzazione della politica innovativa, non potendosi basare su precedenti esperienze e prassi consolidate, sono costretti a 'scoprirsi' di più e a ridiscutere le proprie funzioni e competenze. Inoltre in una paese come l'Italia, caratterizzato da un basso livello di istituzionalizzazione burocratica, i processi di innovazione politica possono determinare un alto grado di discrezionalità nella pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda invece la seconda chiave di lettura adottata, c'è da dire che la rilevanza che assume il rapporto tra innovazione fattuale e normazione dei comportamenti amministrativi nell'analisi delle politiche di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche fà sì che il confronto teorico principale che una indagine di tipo sociologico deve sostenere sia quello con il paradigma giuridico-amministrativo, costituendo questo un insieme di teorie, concetti e metodi analitici che ha costituito e costituisce tuttora l'approccio di gran lunga prevalente all'universo amministrativo. Altre discipline hanno assunto ad oggetto i problemi delle amministrazioni pubbliche, prima fra tutte la scienza dell'amministrazione, insieme alla teoria dell'organizzazione e all'economia pubblica; ma il diritto amministrativo possiede una specificità che lo impone quale riferimento principale. La sua peculiarità consiste non tanto nell'aver affrontato le pubbliche amministrazioni in termini sia conoscitivi che di formulazione di politiche ad esse rivolte, caratteristica questa che condivide con le discipline citate, che anch'esse denunciano scopi sia descrittivi che prescrittivi, quanto nel costituire l'approccio che ne ha maggiormente influenzato la storia e la struttura.

Come accennato in precedenza, l'oggetto della seconda parte del lavoro è costituito da un primo tentativo di analisi di una poli-

tica innovativa (quella relativa alla cooperazione allo sviluppo), che è stata studiata sia dal punto di vista della sua formulazione che da quello della relativa implementazione. Per ciò che concerne il primo aspetto è stato quindi ricostruito il processo politico e sociale e le caratteristiche degli output legislativi, mentre per il secondo aspetto sono stati presi in esame i fenomeni specifici relativi alla riorganizzazione amministrativa, decisionale ed operativa delle strutture incaricate della esecuzione della politica in oggetto. Nell'ultimo capitolo della prima parte verranno pertanto affrontati alcuni aspetti relativi alle politiche di riorganizzazione amministrativa, individuati tra quelli tradizionalmente meno tematizzati nel dibattito politico e culturale.
Appare intanto sufficiente definire una politica pubblica come una decisione (che poi si presenta nella maggior parte dei casi come un insieme di decisioni concatenate) che esplicita l'intenzionalità di un governo di raggiungere uno o più obiettivi ritenuti auspicabili e/o necessari. Nel caso in oggetto, inoltre, il governo italiano ha attribuito alla politica di cooperazione allo sviluppo il carattere di innovazione. E' quindi interessante esplicitare subito i motivi in base ai quali questa politica è stata considerata innovativa dal governo e dagli altri soggetti politici che ne hanno promosso l'introduzione. In primo luogo per suo il contenuto, dato che in precedenza non esisteva un intervento pubblico organico e individuato come politica a se stante in materia di cooperazione allo sviluppo ma soltanto specifiche iniziative di volta in volta concordate, ma anche per gli obiettivi, l'assetto organizzativo e le modalità di realizzazione.
Per dare una idea del grande mutamento intercorso nella politica di cooperazione allo sviluppo del nostro paese nel gli ultimi anni e delle innovazioni organizzative che hanno investito gli organi amministrativi afferenti al Ministero degli Affari Esteri ed

incaricati della sua esecuzione (primo fra tutti il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo) è forse sufficiente ricordare che, a partire dall'approvazione della Legge 38 del 1979 i fondi disponibili in questo capitolo di spesa del bilancio nazionale sono passate dalle poche decine di miliardi del 1978 ai circa 5000 del 1988.

In via di prima approssimazione ci preme qui ricordare alcune delle caratteristiche che rendono particolarmente interessante lo studio della politica in oggetto: a) le priorità politiche in materia di politica di cooperazione allo sviluppo sono di solito molto generali (riguardano, ad esempio, l'individuazione dei paesi da privilegiare nella concessione degli aiuti e nella realizzazione dei programmi bilaterali o i settori d'intervento ritenuti prioritari) e consentono una notevole libertà nella concreta implementazione dei singoli programmi; b) le diverse forme di controllo politico sull'azione amministrativa (controllo legislativo, assegnazione delle risorse, politica del personale, verifica della legalità dell'azione amministrativa, verifica dei risultati) si dimostrano inadeguate nel caso in questione; c) le particolari caratteristiche del personale necessario per la realizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo e la ridotta entità degli organici delle istituzioni competenti, rendono necessaria sia la utilizzazione di personale altamente qualificato e specializzato sia la contrattazione di consulenti esterni in misura forse superiore a qualunque altro settore della pubblica amministrazione e comunque in assoluto rilevante; d) se da una parte le istituzioni coinvolte nella politica di cooperazione allo sviluppo hanno un rapporto molto atipico con gli 'utenti finali' dei programmi realizzati (dato che in questo caso l'utenza coincide con i paesi in via di sviluppo beneficiari dei programmi menzionati), le stesse sono sottoposte ad enormi pressioni da parte dei

gruppi e degli agenti esterni alla pubblica amministrazione interessati alla realizzazione dei singoli programmi; e) la politica di cooperazione allo sviluppo viene realizzata attraverso programmi di scopo il cui livello di discrezionalità raggiunge livelli molto alti; f) il tipo di obiettivi proprio della politica di cooperazione allo sviluppo evidenzia l'inadeguatezza delle forme organizzative classiche della pubblica amnministrazione e, nello stesso tempo, rende assolutamente necessaria l'introduzione di nuovi modelli organizzativi (come, ad esempio, il 'management by objectives' e l'utilizzazione di teams composti da funzionari e tecnici con diverse professionalità).

Va comunque precisato che al concetto di *innovazione* si assegna, nel contesto di questo lavoro, oltre che una funzione descrittiva (innovazione come «misura» della modificazione dello stato esistente), una valenza interpretativa rigorosamente delimitata, e in particolare che non gli si attribuisce alcuna connotazione che lo possa qualificare in relazione a *valori*. Nel linguaggio corrente invece, in particolare in quello degli operatori politici e sindacali, il riferimento all'innovazione o alle politiche innovative è quasi sempre caratterizzato dall'attribuzione ad esse di un segno qualitativo positivo, come se gli effetti di decisioni innovative andassero di per sé e comunque in direzione dell'introduzione di elementi di modernizzazione, democratizzazione (in alcuni casi), o quanto meno razionalizzazione (efficienza ed efficacia) delle strutture e dell'azione politico-amministrativa, valori questi largamente condivisi e fatti propri da *tutti* gli attori politici ed amministrativi.
Al di là di ogni considerazione di merito circa il rapporto di correlazione negativa che solitamente si manifesta tra l'estensione dell'area di soggetti che condividono un principio ed

il contenuto socialmente e politicamente dirimente di quest'ultimo, vanno evidenziati a questo proposito due aspetti. Il primo consiste nel fatto che valori come quelli richiamati, pur fortemente enfatizzati in sede di dichiarazioni programmatiche generali non sempre vengono tradotti, se non sotto forma di meri «principi», nelle decisioni politico-amministrative di «innovazione»; il secondo rinvia più specificamente alla definizione delle «politiche di riorganizzazione amministrativa».

Come è sotto gli occhi di tutti, nella loro vita le organizzazioni amministrative subiscono pressoché quotidianamente l'impatto di decisioni di questo tipo, ma gli effetti di queste ultime e le dinamiche con le quali esse interagiscono, non hanno sempre la stessa portata «di innovazione» e soprattutto non assumono la stessa importanza per il comportamento degli attori politici ed amministrativi. Sotto questo profilo può essere pertanto utile proporre una prima differenziazione. Le politiche pubbliche possono, in altri termini, risultare più o meno innovative, e la carica di innovazione dipende a sua volta dalla conformazione e dalla interazione reciproca di una serie di variabili. Tra le principali vanno segnalate quelle che qualificano, sul piano «morfologico» tali decisioni quanto a:

- *estensione* «geografica» e temporale (numero e dimensioni delle istituzioni amministrative interessate: dalla «riforma globale» agli interventi «microorganizzativi»; dilatazione nel tempo degli effetti dispiegati);
- *generalità*, ovvero estensione all'interno di ogni singola istituzione amministrativa interessata (modificazioni strutturali del disegno organizzativo, come nel caso della creazione di nuovi organismi sia interni che esterni rispetto al ministero, oppure

modificazione dell'assetto o delle attribuzioni di una sola parte delle strutture già esistenti);
- *contenuto* (tipologia delle materie interessate, come possono essere la disciplina dello status del personale da impiegare all'estero, l'attribuzione di funzioni ad uffici e dirigenti, la mobilità del personale, etc.);
- *obiettivo* (ad esempio gli scopi umanitari oppure l'aumento del commercio con l'estero);
- *collocazione* (decisione a sé stante, oppure componente di una decisione di policy di più ampio respiro);
- *forma* (con atti normativi come la legge, gli atti amministrativi o, più raramente, altra modalità di manifestazione della volontà).

Le variabili elencate sono di tipo «morfologico», ovvero interessano gli aspetti strutturali e formali delle politiche pubbliche: i rispettivi caratteri possono in buona misura emergere anche da una attenta lettura degli atti formali mediante i quali viene disposta una singola politica di innovazione. Ulteriori e non meno decisive distinzioni, come quelle relative all'*efficacia* (rapporto tra obiettivi e risultati di una di tali decisioni) ed alla *adeguatezza* (effettiva rispondenza degli obiettivi esplicitamente formulati alle necessità, ad esempio, dell'implementazione di una o più politiche affidate all'organizzazione amministrativa) possono essere messe in luce solo come risultato di conoscenze acquisite mediante lo svolgimento di ricerche sul campo, e a condizione che dal momento della decisione formale sia trascorso un congruo margine di tempo. Ciò non toglie che anche molti dei contenuti del primo elenco di variabili possano sfuggire, o persino ricevere una rappresentazione fuorviante, qualora ci si limiti ad una semplice lettura ed interpretazione degli atti formali di una politica.

Inoltre, come si vedrà più avanti, le variabili «morfologiche» dell'innovazione organizzativa si trovano a loro volta in rapporto di interdipendenza con altro tipo di variabili[1], quelle che caratterizzano il processo attraverso il quale essa viene formulata, decisa e messa in atto (Dente: 1987). L'osservazione empirica consente infatti di rilevare come la maggiore o minore estensione, il livello di generalità, i contenuti specifici, i reali scopi delle politiche di riorganizzazione vengono a maturazione nel corso di processi nei quali interagiscono attori e interessi diversi.

La politica di cooperazione allo sviluppo fornisce quindi una buona rappresentazione del rapporto dinamico esistente tra processo di implementazione e variabili politiche, sociali ed organizzative all'interno dell'amministrazione, così come del rapporto che si stabilisce tra i modelli formali o «programmatici» sanciti dalla normativa prodotta dal decisore politico e le concrete realtà del funzionamento organizzativo. Il contenuto di molte delle variabili sopra elencate acquista in questo modo una visibilità altrimenti impossibile.

Gli *obiettivi* dell'analisi del caso consistono, nell'ambito delle problematiche enunciate, nell'interpretazione dei *motivi* reali per i quali è stata varata la politica di cooperazione allo sviluppo, e in una valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi che gli attori si erano prefissi. A questo fine si è resa necessaria

---

[1] A loro volta le variabili morfologiche dell'innovazione influenzano alcune variabili del processo decisionale, come gli atteggiamenti e le strategie degli attori nei confronti dell'oggetto della decisione.

l'individuazione di elementi utili per la classificazione della politica secondo le variabili di cui sopra, e ciò ha consentito che venissero esplicitati i nessi e le interdipendenze tra le innovazioni introdotte dalla politica oggetto di analisi ed il comportamento degli interessi (attori sociali) entro il campo d'azione socialmente strutturato rappresentato dall'organizzazione amministrativa pubblica, in questo caso da quella del Ministero degli Affari Esteri.
Alla base di questa scelta è l'ipotesi, per molti versi convalidata dai risultati della ricerca svolta, secondo la quale gli attori che operano nelle amministrazioni pubbliche, anziché adottare comportamenti neutrali nella definizione delle politiche o essere oggetti passivi della regolazione organizzativa, riescono di fatto ad incidere sui contenuti e lo svolgimento dei processi decisionali delle amministrazioni, e a co-determinare il proprio trattamento futuro professionale e sociale, per il tramite di modalità *negoziali* in parte diverse da quelle previste e legittimate dall'ordinamento normativo dell'amministrazione. Nel corso di queste interazioni gli obiettivi «ufficiali» degli attori tendenzialmente non esauriscono le loro strategie. Occorre prendere in considerazione, in altri termini, la possibilità che i comportamenti siano conseguenti non solo (e in alcuni casi non tanto) agli obiettivi e scopi esplicitati, ma a strategie non dichiarate e, nel contesto culturale del sistema politico-amministrativo, non dichiarabili.

Il fatto che le enunciazioni formali (sia quelle normative che quelle attraverso le quali gli attori dichiarano i propri obiettivi) non consentano di mettere in luce le interdipendenze tra politiche pubbliche e comportamenti degli attori costituisce un motivo del ricorso ad una strumentazione concettuale e metodolo-

gica diversa da quella giuridico-amministrativa e dalla semplice chiave di lettura «politica» prevalentemente adoperata dagli attori politici e sindacali. Il ruolo esercitato dalle preferenze e dai comportamenti degli attori interessati nel determinare non solo l'implementazione, ma la stessa ideazione e formulazione dell'innovazione (e soprattutto quelle di natura organizzativa) nelle amministrazioni pubbliche ha richiesto quindi, per essere riconosciuto e correttamente collocato nel contesto dei processi decisionali, formali e informali, l'adozione di un approccio teorico e metodologico adeguato, che si è ritenuto di poter rinvenire nello strumentario concettuale e nelle corrispondenti metodologie analitiche propri di quell'approccio sociologico che solo recentemente sta sperimentando in Italia i propri modelli interpretativi sul complesso oggetto rappresentato dalle amministrazioni pubbliche.

La ricerca è stata svolta attraverso lo studio degli atti formali (leggi e regolamenti di attuazione; deliberazioni degli organi competenti; circolari e note informative interne), attraverso l'esame dei documenti prodotti dai partiti politici e dagli altri attori coinvolti e attraverso interviste a «testimoni privilegiati» del processo attuativo della politica di cooperazione allo sviluppo (funzionari ed impiegati del ministero, operatori esterni direttamente coinvolti nella realizzazione dei programmi previsti).
Questo tipo di rilevazione ha consentito di mettere sufficientemente a fuoco gli elementi «nascosti» di interdipendenza di cui si è detto. Questi ultimi si sono manifestati attraverso comportamenti collettivi e individuali che hanno dato vita a decisioni concatenate, le quali, nelle diverse fasi del processo sono rinvenibili in documenti e atti amministrativi.

L'*ambito* della ricerca, coerentemente con gli obiettivi, ha portato ad escludere dall'indagine gli aspetti relativi all'effettivo svolgimento delle funzioni amministrative da parte dei dirigenti del ministero così come una rilevazione empirica circa il rapporto tra i responsabili delle aziende e delle altre agenzie implementatrici e gli esponenti dei partiti politici. Tuttavia la presenza e l'azione di questi fattori è stata consapevolmente tenuta sullo sfondo, anche ai fini della delineazione delle ipotesi interpretative, nella misura in cui si è ritenuto che, nella prospettiva «strategica» degli attori coinvolti, essi giocassero un ruolo importante sotto forma di aspettative o vincoli di comportamento.

Come si è anticipato, la considerazione dei principali *risultati* della ricerca pone in evidenza alcuni problemi interpretativi, i quali sollecitano riflessioni di carattere più generale, che saranno sviluppate nel corso della prima parte, con la ricostruzione di elementi fondamentali dei paradigmi analitici impiegati per lo studio delle amministrazioni pubbliche.

Una prima lettura degli atti formali ha consentito di classificare con un sufficiente margine di approssimazione la politica di cooperazione allo sviluppo sotto il profilo dell'estensione, della generalità, del contenuto, della collocazione e della forma.
Si tratta infatti di una innovazione estesa prevalentemente all'interno del Ministero degli Affari Esteri, anche se coinvolge tangenzialmente altri livelli dell'amministrazione centrale (Ministero per il Commercio con l'Estero e Ministero del Tesoro) e, almeno sulla carta, gli enti locali, anche se con certe differenza tra fase della «prima attuazione» e configurazione del modello «a regime». Gli effetti della politica, inoltre, sono

previsti come permanenti, anche se suscettibili di revisioni e aggiornamenti. Il contenuto caratterizza la politica come un intervento estremamente articolato che spazia dalle disposizioni di natura finanziaria (riallocazione di fondi del bilancio dello stato e creazione di nuovi fondi) al riassetto organizzativo, dalla disciplina concernente lo status e l'inquadramento del personale interno ed esterno (esperti), alle disposizioni in materia di appalti e convenzioni con aziende ed agenzie esterne (pubbliche e private). Per quanto riguarda poi la «generalità», la politica in oggetto appare interessare quasi esclusivamente specifici organismi interni ai ministeri coinvolti nella implementazione della stessa e le ambasciate del nostro paese all'estero. La collocazione della politica si presenta come un insieme molto articolato di provvedimenti che, pur includendo contenuti molto eterogenei, tende a creare uno spazio amministrativo nuovo, composto da tutte le strutture che si occupano di cooperazione allo sviluppo. La forma, infine, è stata tale da attivare - anche se in momenti diversi del processo - praticamente tutti i livelli delle fonti normative previste dall'ordinamento giuridico: D.P.R., leggi ordinarie dello stato, atti amministrativi attuativi ed informativi e rapporti della Corte dei Conti.

Dall'analisi svolta sono emersi elementi conoscitivi decisivi ai fini di una più rigorosa classificazione della politica in questione sotto il profilo della *generalità* e dello *scopo*, e - in parte - dell'efficacia.
Ma, elemento più importante, l'analisi condotta con strumenti diversi da quelli della semplice lettura ed interpretazione delle norme ha potuto mettere in luce alcuni fra i *motivi* reali dell'introduzione della politica di cooperazione allo sviluppo e, corrispondentemente, delle strategie degli attori. Questi sono

stati desunti sulla base della considerazione di fattori emersi dall'analisi sul campo i quali hanno dimostrato come, tra gli elementi fondamentali, almeno quelli relativi alla generalità ed allo scopo della politica in questione, si sono rivelati nella sostanza *diversi* da quelli ufficialmente denunciati dagli attori protagonisti della vicenda e «fissati» negli atti formali.
Il potenziale innovativo della decisione dipende, come si è detto, dall'interazione tra tutte le variabili esaminate; per loro natura quelle di generalità e di scopo occupano un posto centrale ai fini dell'interpretazione della portata innovativa della politica in questione. Il fatto che il loro contenuto, opportunamente rilevato, possa differire anche fortemente dalle enunciazioni ufficiali può essere portato a conferma della necessità di individuare in questa sede nell'«innovazione» un concetto non immediatamente riferibile a valori di fondo, particolarmente quando questi siano largamente condivisi ed enunciati dagli attori di un processo decisionale politico-amministrativo.

La ricerca svolta ha messo in evidenza come gli esiti materiali - molti dei quali corrispondenti agli obiettivi non dichiarati - della politica sono stati perseguiti con decisione da parte di tutti gli attori già dalle fasi di avvio del processo stesso e in qualche misura anche nella fase di formulazione. Il raggiungimento di tali esiti è peraltro il risultato di decisioni ampiamente concordate tra gli attori (soggetti politici, aziende ad altre agenzie esterne, dirigenti del ministero) e la cui attuazione è stata oggetto di continua negoziazione, formale e informale. Nel merito, tali esiti consistono nel riorientamento del processo decisionale degli specifici programmi di intervento nei paesi in via di sviluppo.

Per ottenere la certezza del raggiungimento di tali esiti gli attori hanno fatto costantemente ricorso allo strumento delle norme, sia legislative che regolamentari. Ambedue le *forme* di decisione si sono dimostrate strumento più disponibile e flessibile di quanto vengano solitamente rappresentate: da ciò risultano messi in discussione alcune fra le più ricorrenti immagini ed interpretazioni delle amministrazioni pubbliche e dei processi che le interessano, a partire da quella che esalta la rigidità nell'uso dello strumento normativo, per finire a quelle relative al rapporto tra discrezionalità e automatismi nell'esercizio del potere amministrativo, e all'«impersonalità» delle decisioni. Uno dei risultati dell'analisi del caso concreto consiste nell'aver messo in luce come nella stessa posizione di norme (formulazione e decisione di politiche, anche di riorganizzazione amministrativa) la volontà dei titolari della relativa funzione si trovi ad essere esercitata in condizioni strategicamente limitate dalle relazioni che si stabiliscono tra i soggetti nel corso dell'azione amministrativa e nell'ambito della gestione delle organizzazioni amministrative.

Da questi e da altri risultati, che saranno esposti nella seconda parte, e dai problemi interpretativi da essi posti si è ricavata una sollecitazione ad esaminare criticamente alcuni dei principali paradigmi esplicativi utilizzabili ai fini dell'analisi delle politiche organizzative nelle amministrazioni pubbliche. Nei prossimi capitoli saranno esaminate, negli aspetti fondamentali, le modalità con le quali diversi paradigmi di analisi affrontano il fenomeno dell'innovazione politica, così come precedentemente individuato. Poiché questo fenomeno viene considerato all'interno di teorie più generali, sarà necessario tratteggiare sommariamente

la rappresentazione che i diversi approcci danno delle amministrazioni pubbliche e della «burocrazia».

I paradigmi analitici che si prenderanno in esame sono l'approccio giuridico-amministrativo, quello della *policy analysis* e quelli di tipo sociologico e della teoria organizzativa. Ciascuno di essi tematizza aspetti che sono emersi come centrali nel corso della ricerca, rispettivamente quello della produzione ed applicazione di norme organizzative; quello del processo decisionale; quello del comportamento e delle strategie dei soggetti che assumono decisioni nel sistema politico-amministrativo.

A nessuno di questi approcci corrisponde un corpo unitario di teorie interpretative e metodologie analitiche unanimemente condiviso all'interno della disciplina, e dall'interno di ciascuno vengono ammessi i limiti esplicativi provocati da una rigida esclusione dei fattori rilevati dai rimanenti approcci disciplinari. L'esame che segue si propone di far emergere sia tali limiti che le potenzialità che ciascun paradigma rivela.

Capitolo Primo

L'approccio giuridico-amministrativo

Le caratteristiche delle politiche pubbliche innovative e i problemi interpretativi suscitati dai risultati dallo studio della politica italiana di cooperazione allo sviluppo fanno si che il principale confronto teorico sia quello con il paradigma giuridico-amministrativo, insieme di teorie, concetti e metodi analitici che ha costituito e costituisce tuttora l'approccio di gran lunga prevalente in Italia.

Scopo della pagine che seguono è ricercare i motivi che impediscono a dimensioni fondamentali dell'universo amministrativo, e in particolare quelle relative all'innovazione, al carattere processuale e dinamico delle decisioni politico-amministrative, al ruolo in esse esercitato dai comportamenti effettivi degli attori, di entrare nel mirino dell'osservazione giuridica. In particolare questa, come si vedrà, non può riconoscere l'innovazione come problema, né accettare che le dinamiche di conflitto e consenso sfuggano al controllo di coloro che decidono mediante l'approvazione di norme.
Tra le discipline che hanno per oggetto i problemi delle amministrazioni pubbliche, il «diritto amministrativo» si impone inoltre quale riferimento principale, poiché costituisce l'approccio che ha maggiormente influenzato in termini concreti e «positivi» la storia e la struttura delle amministrazioni pubbliche.

Le considerazioni che seguono costituiscono un approccio in termini necessariamente tutt'altro che esaustivi a temi che nella teoria giuridica conoscono ponderosi sviluppi, e non possono evidentemente pretendere di risolverne le interne antinomie. Ciò nonostante, l'individuazione dei motivi «interni» che impediscono al paradigma giuridico la spiegazione dei processi di innovazione impone di ricostruire alcuni fondamentali aspetti e categorie del «diritto amministrativo».

«Approccio giuridico-amministrativo» e «diritto amministrativo»

E' utile premettere alla discussione di merito un chiarimento terminologico: poiché per *diritto amministrativo* può intendersi comunemente sia la teoria scientifica che studia le norme amministrative, sotto-insieme del diritto pubblico assieme al diritto costituzionale; sia la disciplina *positiva* dell'amministrazione, ovvero il *sistema* di norme che ne regolano l'azione e l'organizzazione, di seguito si userà questo termine solo nella seconda accezione, denominando l'insieme di teorie, concetti e metodi di analisi, «*approccio giuridico-amministrativo*.». La sovrapposizione che così si intende evitare non è solo terminologica, ma deriva da aspetti e svolgimenti concreti e storicamente documentabili, ovvero dalla consistente interazione tra aspetti conoscitivi e aspetti pratici che lo stesso approccio giuridico-amministrativo ha sempre evidenziato, fino a rendere talvolta nei fatti difficile riconoscere la differenziazione in questione. L'«approccio giuridico-amministrativo» elabora categorie di natura prescrittiva, e anche quando si sofferma nell'analisi di fatti positivi di origine apparentemente extranormativa lo fa al fine di estrarne materiale di ordine normativo da

sottoporre ad una sistemazione a fini prescrittivi: le dottrine giuridiche «sono elaborate e accolte da operatori giuridici per scopi pratici e in funzione di trattamento e manipolazione dei materiali normativi» (Tarello: 1984), mentre le vicende storiche delle amministrazioni pubbliche e dell'«ordinamento» determinano a loro volta la linea di sviluppo del paradigma scientifico.

Questa interazione attribuisce al tempo stesso solidità e debolezza all'«approccio giuridico-amministrativo». Solidità in quanto, come si vedrà, l'assunzione del compito di contribuire alla ottimale armonizzazione delle norme positive consente di considerare l'esistenza di queste ultime ed il loro eventuale mutamento contemporaneamente come punto di partenza e come dato immodificabile dell'indagine sul sistema normativo, attribuendo una certezza «a priori» all'intero impianto. E' un fattore di debolezza in quanto il coinvolgimento dei giuristi nell'edificazione e nella manutenzione del sistema normativo impedisce loro di spiegarne o addirittura spesso di rappresentarne le dinamiche non coerenti con le norme o «disfunzionali», così come quei fenomeni di innovazione e di mutamento degli ordinamenti positivi che si rivelano almeno in parte indipendenti dalla volontà dei decisori istituzionali, volontà che si manifesta (può manifestarsi unicamente) esplicitamente nelle norme.

La sovrapposizione, anche per quanto riguarda la pubblica amministrazione quale sotto-insieme dell'ordinamento pubblico, si manifesta attraverso l'interdipendenza tra i tre tipi di attività con i quali i giuristi hanno contemporaneamente specificato un paradigma conoscitivo e contribuito in modo decisivo alla costruzione dell'ordinamento positivo:*dottrina, legislazione* e *giurisprudenza*. La distinzione tra l'«approccio giuridico-amministrativo» e il «diritto amministrativo», costantemente sottoposta ad una tensione dinamica, tende ad annullarsi. Le

stesse elaborazioni «scientifiche» cessano così di essere soltanto un insieme di teorie e nozioni, per divenire anche una parte dell'oggetto dell'analisi.
Nella vicenda istituzionale e amministrativa italiana appare immediatamente visibile come la cultura giuridica abbia partecipato, direttamente o indirettamente, alla «produzione» dell'amministrazione: i giuristi elaborando «dottrina» decidono o aiutano a decidere il Parlamento, il Governo e i singoli organi amministrativi, sia statali che a tipologia differenziata, a loro volta avvalendosi, ai fini della produzione teorica, dell'interpretazione normativa resa in sede giurisdizionale («giurisprudenza»). Il fenomeno della delega legislativa inoltre, consentendo di estendere l'area dell'autonormazione in materia organizzativa, ha dilatato il ruolo svolto dagli «operatori giuridici» nella formulazione delle norme, sia amministrative che legislative[1]: «nel difetto del legislatore il ruolo fattuale di legislatore è stato assunto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, che da sommari di norme hanno costruito interi istituti» (Giannini 1964) e ciò è avvenuto massimamente nel campo specifico del diritto amministrativo rispetto ad altri ordinamenti positivi.

Il rapporto tra elaborazioni della teoria generale e sviluppo del diritto positivo rappresenta pertanto una chiave decisiva ai fini dell'individuazione dei tratti fondamentali dell'«approccio giuridico-amministrativo» e per la loro interpretazione. Ne sono stati individuate alcune concrete modalità di svolgimento; si tenterà di seguito di offrire un panorama delle principali categorie di

[1] Si possono portare ad esempio il ruolo svolto dagli operatori giuridici provenienti dalla Corte dei Conti e dal Consiglio di Stato nei Gabinetti ministeriali, ma anche il contributo offerto dai giuristi alla stesura degli statuti regionali.

analisi così come, all'interno di detto rapporto, sono venute sviluppandosi, e sempre con riferimento allo scopo di individuare i limiti di tali categorie di fronte alla necessità di spiegare l'innovazione amministrativa.

Teoria generale e diritto amministrativo: il «feticismo» della norma

Le questioni accennate e quelle che formeranno oggetto della discussione che segue inducono ad interrogarsi in primo luogo su quale tipo di autonomia, sotto il profilo teorico, sia da riconoscersi al diritto amministrativo e all'«approccio giuridico-amministrativo» nei confronti rispettivamente del «diritto pubblico» e della «teoria generale» del diritto. Le categorie elaborate per descrivere e orientare la formazione del «sistema»[2] normativo amministrativo non rivelano infatti una consistente specificità nei confronti di quest'ultima, ma ne rappresentano una conseguenza

---

[2] Sul diritto amministrativo positivo come «sistema» di norme cfr. M.S.Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, Giuffré, Milano 1950, e le interpretazioni di questo testo di S.Cassese, Cultura e politica del diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 1971. «Dire che il diritto amministrativo forma una branca della normazione positiva (diritto in senso oggettivo) non può significare altro se non che vi è un complesso notevolmente vasto di norme ordinate in principi e dominate da principi generali abbastanza precisi, le quali si connettono le une alle altre secondo relazioni interne al complesso medesimo (ossia, come si dice con termini assai accettati, anche se non sempre chiari, "formano sistema")» (Giannini 1964). Al sistema delle norme corrisponde, fino a combaciare, il «sistema» teorico.Secondo da ultimo G.Tarello (1984) formano un sistema tutte le norme derivabili da un'unica norma che si sostanzia nella delegazione ad uno o più soggetti del potere di produrre norme ulteriori. Il collegamento non riguarda il contenuto delle norme, ma le modalità della loro produzione (in quanto siano valide e legittime).

e un'articolazione. Non si può, a rigore, parlare pertanto di un vero e proprio «paradigma» giuridico-amministrativo, e i riferimenti alla teoria generale debbono essere qualcosa di più che semplici rinvii.

L'«approccio giuridico-amministrativo» prevalente può essere collocato entro il paradigma giuridico generale normativista, fondato sulla collocazione del diritto e della scienza che lo studia nell'ambito del «dover essere», dimensione che deve essere tenuta separata dall'«essere» e dall'empirismo. Il diritto positivo è in questo senso una serie di giudizi di dover essere il cui schema qualificativo è fornito dalla norma. Il significato giuridico di un fatto c'è quando «il contenuto di un evento concreto coincide con il contenuto di una norma, data per valida» (Kelsen 1966) [3]. Quest'ultima sarà valida se «è prodotta da un atto giuridico, il quale a sua volta riceve il suo significato giuridico da un'altra norma». Non sono quindi le attività né gli atti ad entrare di per sé nel campo di osservazione del paradigma giuridico, ma il significato che questi assumono in quanto norme. La norma è il *senso* di un atto prescrittivo (o di autorizzazione, concessione, etc.), ciò che attribuisce ad una prescrizione significato giuridico e cogenza reale. La norma è valida in quanto posta, e «poiché la validità della norma è costituita da un dover essere e non da un essere, la validità della norma deve essere distinta anche dalla sua efficacia, cioè dal fatto concreto di essere concretamente applicata ed osservata, cioè dal fatto che si verifichi in concreto un comportamento umano conforme alla norma». Conseguenza di tale impostazione è, come si vedrà, che l'unica condizione per la quale sotto il profilo giuridico l'*innovazione*

[3] Questa e le prossime citazioni testuali sono tratte da H.Kelsen, La dottrina pura del diritto, Einaudi, Torino, 1966.

assume rilievo potrà consistere soltanto nella posizione di una nuova norma, a sua volta valida esclusivamente in quanto posta. Anche il *procedimento* (serie di atti) con il quale si pone una nuova norma è una norma, e ciò in quanto solo l'atto autorizzato da una norma può a sua volta dar luogo ad una norma.

L'*ordinamento* giuridico è un insieme di norme, più precisamente «non un sistema di norme giuridiche poste una accanto all'altra in condizioni di parità, bensì una struttura gerarchica composta da vari piani di norme giuridiche». Ciascuna dipende nella sua validità da quella superiore, fino a risalire alla norma fondamentale (nell'ordinamento statale, la Costituzione). Così ogni atto giuridico è contemporaneamente «l'applicazione di una norma superiore e la produzione di una norma inferiore, secondo le modalità previste dalla prima norma (..) L'applicazione del diritto è quindi produzione di una norma inferiore sulla base di una norma superiore».

Nel paradigma normativista gli organi giuridici hanno il compito di produrre diritto positivo secondo un procedimento a sua volta regolato dal diritto, mentre la scienza giuridica deve conoscere il diritto positivo «dall'esterno», e sulla base di questa conoscenza, descriverlo. Nel sistema normativista «puro» «la produzione di diritto della scienza giuridica ha carattere meramente conoscitivo» e non va confusa con la produzione di norme, in altri termini non deve assumere connotati direttamente prescrittivi. Come si è già accennato e si avrà modo di verificare, il rigore di questa separazione di ambiti viene messo in forse dagli sviluppi concreti del rapporto tra «approccio giuridico-amministrativo» e «diritto amministrativo», trovandosi spesso i giuristi nella

condizione di contribuire, pur se indirettamente alla definizione degli ordinamenti positivi [4].

Veniamo all'analisi di come l'«approccio giuridico-amministrativo» si disinteressa di alcuni fenomeni, empiricamente rilevabili, che pure risultano decisivi ai fini della produzione e «applicazione» di norme amministrative. Il diritto positivo viene configurato come un «insieme di regole precettive e normative deliberate in modi appropriati e contenute in atti, visibile espressione di volontà soggettiva. Le mere regolarità rilevabili (..) che non siano concepite come "trasgressibili" non rientrano nella nozione di diritto in quanto tale» (Tarello, 1984). Il paradigma giuridico individua la presenza nell'universo amministrativo del fattore della «regolazione» unicamente quando le regole siano il contenuto di norme formali. Altre fonti di regolazione operanti «di fatto» divengono visibili solo attraverso il ricorso alla categoria della «consuetudine», ovvero quando la regolarità di comportamenti viene formalmente e legittimamente assunta come normativa e precettiva. Proprio la categoria giuridica di consuetudine offre lo spunto per osservare come più recentemente, nel linguaggio corrente non canonizzato, per alludere a rapporti effettivi non coincidenti con

---

[4] S.Cassese accenna a questo proposito all'esistenza di «due culture», con relazioni reciproche solo occasionali, prodotte da una divisione del lavoro tra «teorici» e «pratici»: «I pratici lavorano in modo autonomo, e sulla base di sollecitazioni diverse da quelle dei teorici». Questi ultimi tendono ad utilizzare, negli studi, solo il materiale offerto dalla dottrina e dalle leggi, talvolta la giurisprudenza: sfugge loro la dimensione intera dei problemi proprio per il ritegno con il quale si accostano ad aspetti diversi della realtà» (Cassese 1971). Anche in questo modo l'impianto fondamentale del sistema normativista, consistente nella validità delle norme in quanto poste e nella configurazione degli ordinamenti come sistemi gerarchici di norme è rimasto nei decenni valido riferimento teorico per l'«approccio giuridico-amministrativo».

quelli previsti dal diritto positivo sia entrata in uso, anche nel dibattito tra i giuristi, la locuzione di «informale». Alla sfera di rapporti alla quale il termine allude non viene tuttavia riconosciuta tanto una pregnanza esplicativa, quanto una fruibilità nell'indicare spazi interstiziali non coperti appieno dall'efficacia della prescrizione normativa[5].

Sviluppatasi all'interno del paradigma normativista, la scienza del diritto amministrativo si pone l'obiettivo di conoscere le regole dell'ordinamento amministrativo positivo per liberarne il «senso» ed estrarne nozioni che permettano di elaborare un sistema, la cui coerenza interna importa al giurista più che la rappresentazione fedele che esso dà della realtà amministrativa. Dal canto suo il diritto amministrativo «positivo» si è venuto sviluppando come una disciplina meno preoccupata del funzionamento ideale dell'amministrazione che delle norme alle quali essa è tenuta ad obbedire (Loschack 1976; Chevallier, Loschack 1981). Il prevalere del «dover essere» sull'«essere» proprio della teoria generale è stato così assunto a criterio fondativo sia dalla disciplina scientifica che dall'ordinamento amministrativo.

Il paradigma scientifico normativistico e lo stesso diritto amministrativo positivo sono dunque per propria natura da comprendersi tra gli approcci che si fondano sia su di un modello conoscitivo di tipo *deduttivo* che su di un modello di razionalità di tipo *sinottico* (Diver 1983): «la tendenza pragmatica va di pari passo con la tendenza normativa: la volontà di migliorare il

---

[5] Per quanto concerne la gestione organizzativa e l'azione quotidiana delle amministrazioni va notata infine l'importanza della categoria giuridica di *prassi* . Il rapporto di questa con le norme rappresenta all'interno dell'«approccio giuridico-amministrativo» un motivo importante di ricerca teorica, a sua volta, come per altri aspetti, profondamente intrecciato con il contributo dato allo sviluppo del diritto positivo.

funzionamento del sistema amministrativo prende la sua fonte nella constatazione di certe deficienze, rilevate dall'esperienza, ma i rimedi saranno cercati più spesso prendendo le mosse da un modello di organizzazione razionale e coerente, costituito a priori e considerato come ottimale» (Chevallier, Loschack 1981). Sfugge in questo modo la possibilità di configurare il decision-making in materia amministrativa come caratterizzato da una razionalità di tipo *incrementale*. Categorie centrali sono quelle, dal forte senso prescrittivo, di «armonia», «unificazione» procedimentale e organizzativa e di «coordinamento»; rimangono esclusi il conflitto e la differenziazione, se non come patologia provocata dalla disapplicazione di norme. In questo modo vengono qualificati come eccezioni troppi fenomeni «perfettamente naturali, la cui unica colpa è quella di non rientrare nelle categorie teoriche predisposte "a priori"» (Dente 1983). Ovvero, essendo interessato al «dover essere», all'«approccio giuridico-amministrativo sfuggono molte qualificazioni dell'«essere» delle amministrazioni pubbliche. Sono in particolare gli aspetti che altri approcci «sinottici» qualificano come «disfunzionali»[6] a rimanere privi di spiegazione.

Anche quando gli operatori giuridici rilevano i problemi sollevati dal «perdurare di una mentalità che privilegia la correttezza formale (anche con riferimento a regole minute e di scarso interesse sostanziale) rispetto alla tempestività e all'efficienza dell'azione amministrativa» (Relazione. Comm. Piga 1985) i rimedi proposti ricadono nell'ambito delle categorie accennate. La relazione citata ad esempio, dopo aver elencato una serie di problemi strutturali che giustificano l'urgenza di interventi di

---

6 Sulla «disfunzionalità» nelle amministrazioni cfr. la definizione sociologica di R.K.Merton (1970), illustrata in P.De Nardis (1978).

riforma dell'amministrazione statale, individua il motivo principale della necessità di riforma «a monte di tutto questo», ovvero nella mancanza di una visione d'insieme, nell'inattuazione della disposizione costituzionale (Art. 95) che vuole « che il quadro generale del Governo e della sua articolazione in Ministeri sia disegnato con una legge organica, unitaria, coerente». Il difetto è ancora una volta individuato nella carenza di armonizzazione, di disegno formale unitario e di razionalizzazione.

La sostanziale riconducibilità dell'«approccio giuridico-amministrativo» alla teoria generale normativista non ha tuttavia impedito che dal suo interno venissero aperti canali di comunicazione con altre discipline che studiano l'amministrazione pubblica, utilizzandone gli input, a partire dalla «descrizione» delle istituzioni fornita dalla «scienza dell'amministrazione» (Cassese 1971). E' proprio in virtù di tali «aperture» culturali che l'«approccio giuridico-amministrativo» ha potuto percepire i problemi e la crisi dell'amministrazione pubblica, oltre che grazie alle «antenne» costituite dalla presenza dei giuristi in qualità di «operatori» a latere delle strutture istituzionali della decisione politico-amministrativa, ma anche di soggetti non istituzionali che partecipano alla produzione di norme, quali i partiti politici e le organizzazioni sindacali [7].

Negli scritti di M.S.Giannini, ad esempio, è costantemente presente un'attenzione nei confronti delle elaborazioni della «scienza» o «teoria» dell'organizzazione. Già trenta anni fa faceva notare come le distinzioni delle funzioni amministrative

---

[7] Possono valere da esempio le vicende relative all'emanazione dello Statuto dei diritti dei lavoratori e, più recentemente, alla formulazione della «legge quadro» per il pubblico impiego, alla regolamentazione del diritto di sciopero dei pubblici dipendenti, solo per riferirsi a decisioni normative particolarmente rilevanti.

secondo il loro contenuto organizzatorio «quasi mai hanno un significato giuridico, ma è pur vero che le legislazioni positive sono sulla strada di recepire in valori giuridici varie nozioni organizzatorie di funzioni» (Giannini 1958). Questa tendenza si è effettivamente sviluppata, anche se meno nella legislazione che nella pratica amministrativa. Soprattutto nelle esperienze di amministrazioni regionali e locali si è fatto, negli anni '80, più frequente il ricorso a competenze tecniche organizzatorie diverse da quelle giuridiche, particolarmente in occasione di interventi per la riqualificazione del personale e la razionalizzazione delle strutture organizzative e del policy-making[8].

E' in particolare con gli studi giuridico-amministrativi dell'ultimo ventennio, risentendo anche dei mutamenti culturali e politico-sociali intervenuti a partire dalla fine degli anni '60, che i giuristi percepiscono «uno sfasamento» tra gli sviluppi del fenomeno amministrativo e quelli della scienza giuridica, «che ha portato quest'ultima ad essere ormai inadeguata non solo a trattare l'intero effettivo campo della pubblica amministrazione, ma addirittura anche solo a comprendere i mutamenti singolarmente verificatisi in alcuni dei suoi istituti»[9]. La reazione a tale percepita difficoltà conduce però i giuristi, più che ad una revisione del metodo o, tantomeno, del paradigma, a proporsi l'esplorazione di nuovi oggetti.

---

[8] Se ne può avere un esempio nel convegno promosso dalla Regione Emilia Romagna nel 1987, i cui atti sono pubblicati sotto il titolo di La formazione nel pubblico impiego: processi decisionali, amministratori e dirigenza, F.Angeli 1987

[9] Il testo citato è di F.Benvenuti, a sua volta citato da S.Cassese (1971).

La nozione di amministrazione pubblica

Come è noto l'«approccio giuridico-amministrativo» preferisce parlare al singolare di «pubblica amministrazione», individuandovi un oggetto reso uniforme dalla disciplina normativa unitaria alla quale soggiacciono le amministrazioni pubbliche di tutti i livelli e dal «materiale compositivo» di queste ultime, rappresentato ovunque da un «potere amministrativo che si concretizza in atti amministrativi» e costituisce nello stesso tempo lo strumento esterno, il mezzo di azione della pubblica amministrazione e lo strumento per organizzarsi (Guarino 1985).

Recenti sviluppi critici del paradigma giuridico-amministrativo hanno sottolineato il limite di una rappresentazione che esclude la nozione di *sistema* amministrativo, limitandosi ad una visione statica dell'organizzazione e delle forme di attività dell'amministrazione (Cassese 1983). Dalla cultura giuridica di impostazione tradizionale viene messa tuttavia in forse la stessa possibilità di definire l'amministrazione. La complessificazione di quest'ultima, la differenziazione effettiva delle finalità della sua azione, delle attività, e delle stesse fattispecie organizzative spingono a dichiarare che «nessuna nozione di amministrazione è pienamente sufficiente» e ogni sua definizione «ha solo un valore di massima» (Nigro 1984; Pastori 1984). Ma se anche la capacità descrittiva del paradigma viene messa in crisi dalla complessificazione dell'oggetto, le risposte vengono pur sempre ricercate nell'analisi delle norme, in ossequio al principio secondo il quale «l'attività definita come pubblica amministrazione (..) è una funzione giuridica nel senso stretto di produzione ed applicazione di norme giuridiche» (Kelsen 1966).

Quando prende atto delle proprie insufficienze teoriche come dei risultati conoscitivi il paradigma giuridico è costretto a rela-

tivizzare: le tipizzazioni proposte hanno infatti un carattere sempre più provvisorio e circoscritto nella portata, sia descrittiva che esplicativa. Viene registrato empiricamente [10] il dinamismo costante degli ordinamenti amministrativi, ma non si elaborano categorie utili alla interpretazione giuridica della differenziazione rilevata negli ordinamenti positivi. Tanto l'«approccio giuridico-amministrativo» è abituato a produrre categorie con riferimento a quella principale di «norma» che, considerando il divario che nel campo dell'organizzazione della pubblica amministrazione si è venuto ampliando tra precetti normativi (anche costituzionali) e assetto esistente, parla di «una vera e propria duplicità di costituzioni in tema di organizzazione politico-amministrativa» (Pastori 1984)[11]. Cosicché il ragionamento giuridico, posto di fronte ad una realtà che sembra contraddire le norme (Farneti: 1961), viene condotto dalla sua stessa natura a ricercare l'origine dello scarto nell'operare di un diverso, ancorché improprio, ordine normativo piuttosto che ad indagare sull'incidenza di variabili extragiuridiche. Ciò dipende anche da un fattore di ordine metodologico: «i mezzi di studio del diritto amministrativo sono legati alla concezione prevalente, per cui il "materiale di lavoro" dei giuristi è costituito da legge e giurisprudenza; in maniera non sistematica, saltuariamente, vengono a sua conoscenza "fatti amministrativi"» (Cassese 1971)[12].

---

[10] Si rammenti il significato sempre relativo del riferimento alla «osservazione empirica» nell'analisi giuridica.

[11] Va osservato che in tutto il mondo del diritto si presenta ed è percepita dai giuristi una duplicità tra forma (normativa) e realtà. Questa viene in particolare rilevata nel diritto costituzionale, nel cui ambito è stata a questo proposito elaborata la teoria della «Costituzione materiale» (Mortati:1969).

[12] Sul modo in cui i giuristi adoperano la giurisprudenza a fini dottrinari cfr. Cassese (1983) pp. 290 e ss..

La difficoltà di definire da un punto di vista giuridico l'amministrazione come oggetto «normalmente» complesso deriva, alla luce di quanto si è sin qui osservato, dai presupposti del normativismo. La complessità (differenziazione) è in questa chiave interpretabile solo come manifestazione di contraddizioni prodottesi nell'ordinamento normativo.

Schematicamente, l'«approccio giuridico-amministrativo» individua la composizione della pubblica amministrazione, o meglio del diritto positivo che la disciplina, nella combinazione di: normazione + attività + apparato (organizzazione). I tre termini non sono tra loro equivalenti: la normazione disciplina sia l'attività che l'organizzazione e prevale quindi «logicamente» su di esse. Diversamente, la nozione di «sistema amministrativo» proposta da S.Cassese non si identifica con l'organizzazione in senso statico, ma è 'la risultante di una serie di elementi: funzioni, disegno organizzativo, personale, strumenti finanziari e procedure (Cassese 1983).
L'«approccio giuridico-amministrativo» più tradizionale non prende in considerazione la possibilità che attività e organizzazione (e soprattutto i comportamenti reali che ne costituiscono il contenuto) possano porre *vincoli* effettivi alla produzione di norme. Obiettivo della presente analisi è invece quello di dimostrare - lo si vedrà nell'esame del caso relativo alla politica di cooperazione allo sviluppo - come nella stessa posizione di norme (formulazione e decisione di politiche, anche di riorganizzazione amministrativa) la volontà dei titolari della relativa funzione venga ad essere esercitata in condizioni strategicamente limitate dalle relazioni che si stabiliscono tra i soggetti nel corso dell'azione amministrativa e nella gestione delle organizzazioni amministrative.

A questo fine si rende utile individuare nei tratti generali il modo in cui l'«approccio giuridico-amministrativo» definisce le nozioni di *attività* e di *organizzazione* amministrativa. Si sceglie di adottare a riferimento questa più tradizionale partizione e non quella, sicuramente più moderna e innovativa, contenuta nella nozione di «sistema amministrativo» sopra accennata, in quanto ciò consente di esaminare gli elementi del paradigma giuridico-amministrativo che più intensamente hanno interagito con l'attività di costruzione del diritto positivo.

Attività e atti

Caratteristica distintiva della pubblica amministrazione è l'«attività amministrativa», definita giuridicamente come «quell'attività rivolta alla cura di interessi propri e altrui determinati in modo previo» (Giannini 1950) dalle norme. Va detto che lo stesso autore insiste sulla incerta rilevanza giuridica della nozione di attività, in quanto funzione equiparabile a quelle legislativa e giurisdizionale[13]. In questo senso l'attività amministrativa è suscettibile di una definizione residuale, distinguendosi da quella «di governo» in quanto si svolge in relazione a fini prefissati ed è normativamente vincolata nelle forme, a differenza della seconda, che è libera nei fini, non vincolata cioè da obiettivi posti da altri soggetti, così come nei contenuti

[13] Per M.S.Giannini «non esiste una nozione giuridica generale di attività amministrativa, né di apparato amministrativo, ma solo delle nozioni tecniche di scienza dell'organizzazione; (..) non vi è una nozione giuridicamente rilevante di funzione amministrativa pubblica; per altro l'attività di tipo tecnicamente amministrativo svolta dall'apparato amministrativo pubblico è giuridicamente qualificabile dall'esistenza *jure positivo* di un corpo di norme che forma "sistema"» (Giannini, 1950).

e nelle forme (Nigro (1984). La distinzione giuridica[14] tra politica e amministrazione si pone così come elemento fondante della natura dell'attività amministrativa. Conseguenza sul piano conoscitivo è la separazione lo studio l'amministrazione e quello del sistema politico (Loschack 1976). All'amministrazione spetta fondamentalmente dare *esecuzione* alla legge, l'azione è secondaria e strumentale nella realizzazione dei fini, degli interessi e dei valori stabiliti dagli organi politici. L'approccio giuridico-amministrativo concepisce pertanto l'organizzazione amministrativa come una *macchina*, un congegno creato per conseguire uno scopo (Guarino 1977; 1985), all'interno di un complesso di organi e persone diretto all'applicazione di norme giuridiche (Mortara 1981). Anche la teoria sociologica dell'azione strategica (Crozier 1978; Dupuy, Thoenig 1986) individua nelle organizzazioni un dato non naturale, un'invenzione creata allo scopo di risolvere i problemi della cooperazione e dell'azione collettiva. La prospettiva è tuttavia resa completamente diversa in buona misura per effetto del ruolo esplicativo che i due paradigmi assegnano all'elemento della normazione, della regolamentazione formale dei comportamenti.

Anche dall'interno della cultura giuridico-amministrativa, sono stati sottolineati i margini di libertà, pur sempre regolati, dei quali gli operatori giuridici (dell'amministrazione) godono nell'esecuzione della legge. Il concetto di *discrezionalità* trova le proprie radici nella notazione che l'attività amministrativa «non si esplica sempre in obbedienza a norme legislative, e quindi non è a riguardarsi come pura *esecuzione* di queste: l'ordinamento

---

[14] Vi sono, come si vedrà nel capitolo...., distinzioni tra politica e amministrazione operate sulla base di paradigmi analitici diversi, ma sempre riconducibili ad un comune denominatore prescrittivo e strumentale.

giuridico le impone solo dei limiti, entro i quali la lascia comunemente libera, in modo che nella effettiva e concreta volontà dello Stato, e non soltanto in generali precetti giuridici hanno il loro fondamento gli atti relativi» (S.Romano 1901)[15].

Il concetto di discrezionalità viene definito giuridicamente, a differenza che nel linguaggio comune, in negativo, attraverso l'individuazione dei *vincoli* ai quali deve sottostare l'attività discrezionale, e quindi dei margini che la norma lascia al comportamento degli attori. In termini sociologici si direbbe che l'ordinamento costituisce un condizionamento dell'azione sociale degli individui (Farneti: 1961); in termini giuridici si prevede che all'azione amministrativa spetti eseguire le prescrizioni del legislatore svolgendo una sia pur minima interpretazione dei fini e della rispondenza ad essi dei mezzi, da scegliere tra quelli posti a disposizione dall'ordinamento.

Un certo margine di indefinizione permane quindi nella configurazione del rapporto concreto tra norme e loro esecuzione; il problema resta, nella trattazione giuridica, sostanzialmente aperto, e all'«approccio giuridico-amministrativo» rimane ostico immaginare come non solo la disapplicazione, ma la stessa applicazione della norma possa avere conseguenze non funzionali, per motivi non dipendenti dalla «qualità della norma stessa» ma che risiedono nei rapporti concreti tra gli attori della decisione e quelli dell'«implementazione». La «certezza» del paradigma viene recuperata attraverso la nozione di «atto» amministrativo quale

---

[15] Che l'attività amministrativa non sia configurabile sempre e solo come esecutiva non sfugge a M.S.Giannini (1950), il quale nota come Kelsen abbia trascurato l'intera problematica dell'indirizzo politico. La stessa disapplicazione della legge può essere interpretata come un fatto di indirizzo politico o anche di assenza di mezzi, condizionamenti negativi da parte di istituti esistenti.

forma necessaria dell'agire in esecuzione [16] delle prescrizioni normative di ordine superiore.

Il paradigma giuridico-amministrativo presuppone l'*autoritarietà* di tutti gli atti amministrativi, anche di quelli interni destinati a disciplinare l'organizzazione, in stretta interdipendenza con il comportamento che in sede di sindacato giurisdizionale di legittimità ha condotto alla valutazione assoluta delle garanzie del cittadino e per questo ad una marcata formalizzazione e procedimentalizzazione dell'azione e della stessa organizzazione amministrativa[17]. Il problema dell'adeguatezza del paradigma giuridico a cogliere la sostanza di tali relazioni sembra però consistere non tanto nella negazione del carattere di autoritarietà a determinate categorie di atti amministrativi, quali quelli organizzativi nel pubblico impiego, quanto nel mancato riconoscimento che gli stessi atti classificati

---

[16] Le categorie di «applicazione» ed «esecuzione» non sono tra loro equivalenti, ma sembrano differenziate da una diversa graduazione nel contenuto di discrezionalità dell'azione amministrativa. Ambedue si realizzano tuttavia mediante *atti* ai quali viene attribuita una analoga valenza sul piano giuridico.

[17] Va notato che il dibattito critico tra i giuristi si spinge fino a giudicare obsoleta la tesi della autoritarietà dei poteri e degli atti amministrativi, particolarmente in materia organizzativa (Guarino 1985). Può essere evocata a questo proposito una complessa questione teorica relativa alla natura degli atti e delle fonti di autorità così come inserita nei rapporti fra situazioni disciplinate dal diritto pubblico e dal diritto privato, ma ciò esula dal tema che qui si affronta, oltre che dalla competenza di chi scrive. Ciò che interessa rilevare è che un'osservazione condotta ricorrendo ad un paradigma analitico sociologico può mettere in luce come, sia nelle relazioni sociali disciplinate dal diritto pubblico che in quelle oggetto della normazione di diritto privato gli atti (le decisioni) abbiano sempre un elevato contenuto in termini di potere, siano cioè il risultato di giochi regolati sulla base della distribuzione di potere, formale e informale, tra attori individuali e/o collettivi (Crozier, Friedberg 1978).

come «autoritari» in quanto provenienti da una fonte (organo istituzionale o amministrativo) normativamente legittimata dall'ordinamento ad emanarne, sono anch'essi in realtà il risultato (il più delle volte intermedio e provvisorio) di «giochi» negoziali, non sempre formalizzati. L'approccio giuridico non può accettare nemmeno per ipotesi che i soggetti i quali godono di una legittimazione normativa ad esercitare funzioni di governo e/o di direzione non dispongano, al di là di quanto loro attribuito dagli ordinamenti positivi, di poteri realmente autoritativi, da esercitare cioè anche *contro* la volontà degli interlocutori.
Si tratta, in altri termini, del problema del *consenso*, non solo alle politiche di grande *estensione*, ma alla stessa gestione «ordinaria» delle organizzazioni amministrative, un problema che l'«approccio giuridico-amministrativo» fondato sulla norma intesa come «dover essere» sembra non poter cogliere, proprio in quanto gli è preclusa la possibilità di assumere come rilevante la distribuzione di un potere informale che tuttavia è operante e spesso «doppia» o supera quello formale, nelle organizzazioni amministrative pubbliche come nelle organizzazioni private. Allo stesso modo in cui i poteri formali vengono «doppiati» da relazioni informali di potere, lo sono le procedure di formazione ed «esecuzione» degli atti (Cassese 1986).

L'organizzazione amministrativa

La natura e gli sviluppi del diritto amministrativo positivo hanno condotto per molto tempo l'approccio conoscitivo giuridico-amministrativo a concentrare l'attenzione sull'attività e sulla

giustizia amministrativa, ponendo su di un piano assolutamente secondario l'aspetto dell'organizzazione [18].

Una volta premesso che quella di organizzazione amministrativa non è di per sé nozione giuridicamente rilevante M.S.Giannini afferma che, in materia di organizzazione, «ciò che per il diritto assume rilievo è la forma dei rapporti istituiti tra i vari elementi che compongono l'apparato (..), e siccome in un ordinamento giuridico gli elementi organizzazione e normazione stanno tra loro in reciprocazione, l'organizzazione può essere ridotta al denominatore "norma", nel senso che in ogni ordinamento si può individuare e isolare una normazione sull'organizzazione» (Giannini 1950)[19]. Lo stesso autore fa ancora notare come «le norme organizzative non hanno tanto lo scopo di costruire un apparato, come si potrebbe credere (..) hanno invece lo scopo di dare evidenza giuridica ad un apparato, di renderne cioè le strutture giuridicamente rilevanti di fronte ad altri soggetti giuridici». Il problema consiste prevalentemente nel rapporto tra amministrazione e soggetti (interessi) esterni, i quali possono contribuire, sostanzialmente mediante lo strumento giurisdizionale, ad avviare procedimenti che incidono sulla validità degli atti. «Se un apparato viene regolato da norme giuridiche i soggetti giuridici esterni possiedono delle certezze circa il modo in cui la cura degli interessi viene distribuita negli uffici dell'apparato e sono garantiti dal fatto che per

---

[18] Fatti salvi, come si è visto, gli orientamenti aperti da M.S.Giannini fin dal 1950, e che comunque non hanno determinato, nel complesso degli studi di diritto amministrativo, un'inversione di centralità nei confronti dello studio e della teoria dell'atto.

[19] Lo stesso autore è ampiamente ritornato ad approfondire l'argomento in tutte le succesive edizioni, fino alle «Istituzioni di diritto amministrativo» del 1985.

modificare l'apparato si richiede un altro atto normativo». Si intravede in questa prospettiva la rilevanza della normazione e della procedimentalizzazione come *risorsa* a disposizione di attori (interessi) sociali. Il passo successivo, che l'approccio giuridico-amministrativo tuttavia *non* compie, consiste nell'individuazione, anche *all'interno* delle organizzazioni amministrative pubbliche, di attori sociali portatori di specifici interessi, in parte riconosciuti e legittimati come tali dall'ordinamento normativo, in parte informali ma, al pari degli interessi esterni, orientati a concepire le norme sia come vincolo che come risorsa di potere.

Alla luce di questo, la procedimentalizzazione che caratterizza gli atti giuridici con i quali vengono decise politiche di riorganizzazione nelle amministrazioni pubbliche può essere spiegata con riferimento alle risorse extragiuridiche di cui dispongono ed ai comportamenti concreti degli attori che operano nelle amministrazioni pubbliche. Lo sviluppo della contrattazione sindacale formale ed il gran numero di norme prodotte per il tramite di quest'ultima dovrebbero spingere ad adottare un concetto di norma quale *risorsa* per gli attori dell'organizzazione amministrativa, e al tempo stesso come strumento di regolazione dei conflitti [20].Ciò evidentemente richiede un paradigma di analisi che non neghi a priori - a differenza di quello giuridico - la possibilità che vi siano conflitti e distribuzione ineguale di risorse fra gli attori, anche nell'ambiente organizzativo delle amministrazioni pubbliche.

---

[20] Il primo riferimento è costituito naturalmente dalla «legge-quadro» per il pubblico impiego del 1983, con la quale vengono fissate le principali regole formali di uno specifico gioco negoziale.

Negli ultimi venti anni la disciplina scientifica giuridico-amministrativa, come si è detto, ha dovuto prendere atto delle più evidenti modificazioni intervenute nel sistema amministrativo a seguito del crescente ruolo delle politiche pubbliche e della diversificazione delle forme della presenza amministrativa nella società. «Queste mutazioni dell'organizzazione si sono riflesse sul diritto amministrativo, il cui oggetto è appunto la disciplina che si applica all'organizzazione pubblica. Al diritto amministrativo fondato sullo studio delle attività si sarebbe dovuto sostituire un diritto amministrativo fondato sullo studio dell'organizzazione. Quest'evoluzione viceversa non si è verificata» (Guarino 1977). Ma la prospettiva giuridica di studio dell'organizzazione si limita per definizione all'esame delle norme che regolano i comportamenti della e nell'amministrazione.Essendo comuni la provenienza e i principi fondamentali delle norme che regolano amministrazioni diverse, viene a perdersi così ogni possibilità di cogliere non solo le esigenze di differenziazione in ragione di scopi «funzionali», ma soprattutto le differenze effettivamente esistenti, al di là di un dato normativo omogeneo o similare, tra organizzazioni amministrative di diverso livello, o con finalità differenti (gestione di politiche tra loro disomogenee) o anche di diversa collocazione geografica.

A perdere evidenza non sono peraltro solo caratteristiche di differenziazione attinenti alla sfera dell'informalità, ovvero di quanto per propria natura sfugge alla regolamentazione normativa, ma anche quei comportamenti concreti, che acquistano significato proprio in relazione alla posizione, attuazione o non attuazione di una o più norme amministrative, e che, in quanto tali dovrebbero avere un sostanzioso rilievo anche se presi in esame sotto un profilo strettamente giuridico. Per l'«approccio

giuridico-amministrativo» invece l'attività di organizzazione rileva solo nella misura in cui essa avvenga mediante la produzione di atti [21].

L'innovazione nell'approccio giuridico-amministrativo e nel diritto amministrativo «positivo»

Coerentemente con i presupposti di ordine generale dall'«approccio giuridico-amministrativo» non sono state prodotte categorie finalizzate a definire e spiegare l'innovazione, ma ci si è limitati a classificarla a seconda dei suoi contenuti e dalla fonte dalla quale essa proviene. Anche l'innovazione nelle amministrazioni pubbliche viene assunta dall'indagine giuridica come normativa per definizione, nel senso che essa può essere soltanto introdotta mediante l'emanazione di nuove norme o la modificazione di quelle esistenti e, soprattutto, rileva ed è visibile solo in quanto si presenti in tale veste. Ogni norma a sua volta ha un contenuto innovativo, anche quando viene emanata per rispondere ad

---

[21] Si ricordi quanto detto sopra a proposito della autoritarietà degli atti amministrativi: la sostanza del ragionamento va estesa agli atti relativi alla gestione dell'organizzazione amministrativa, in quanto la contrapposizione tra interessi concorrenti tende sovente a sfociare in momenti di contenzioso (come ad esempio nei ricorsi relativi allo svolgimento di concorsi interni). Anche nell'attività di gestione dell'organizzazione la giurisdizionalizzazione come forma estrema di regolazione dei conflitti produce procedimentalizzazione (tendenza alla produzione di atti complessi e tra loro coordinati, con iter lungo e ricco di input), e quest'ultima ha bisogno di documenti, nei quali siano fissati tutti gli elementi suscettibili di comprovare la legittimità del provvedimento. Anche per questo l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche incontra rilevanti difficoltà, e ciò è riconducibile non tanto ad una immotivata mania per la documentazione cartacea, quanto alla specifica modalità di regolazione dei giochi interni all'organizzazione amministrativa che la procedimentalizzazione con la connessa «documentalità» (Guarino 1985) rappresenta.

esigenze di micro-regolazione, a fini di articolazione di precedenti prescrizioni, o semplicemente per la loro abrogazione.
Tuttavia, particolarmente nell'«approccio giuridico-amministrativo», il problema dei contenuti e degli obiettivi innovativi delle norme viene posto in secondo piano. Infatti, una volta che sia accertato il rispetto dei criteri di legittimità ed idoneità delle fonti (ovvero di uno specifico soggetto a produrre uno specifico tipo di norma, e del procedimento seguito) l'approccio normativistico tende ad escludere la rilevanza giuridica del profilo contenutistico del processo innovativo, venendosi a definire anzi quest'ultimo sotto l'esclusivo profilo della compatibilità *formale con l'ordinamento vigente, meglio*, con quei tratti dell'ordinamento che l'atto in questione non dichiara esplicitamente (o non possiede legittimamente la forza) di modificare.
Le variabili «morfologiche» dell'innovazione (estensione, generalità, contenuto, scopo) non hanno rilevanza giuridica, e ad assumere rilievo è quindi solo la forma (legittimità) dell'*atto* innovativo, in quanto manifestazione della volontà soggettiva di organi abilitati dall'ordinamento a produrre norme. Ad esso si applica la «teoria delle fonti», considerate, queste ultime, come «fatti» ai quali l'ordinamento positivo conferisce l'attitudine a produrre norme giuridiche [22].
Il contenuto dell'innovazione nell'organizzazione amministrativa si presenta da un punto di vista giuridico sostanzialmente come dinamica tra *diversificazione* [23] ed *unificazione,* e il problema

---

22 Cfr. M.S.Giannini (1950) e, da ultimo, Sorrentino 1984
23 «Diversificazione» significa in questa chiave scostamento da un modello normativo (di distribuzione del potere, di azione, organizzativo) centrale con o senza il ricorso a modificazioni di carattere legislativo.

consiste nel governo della tensione provocata da tale dinamica. Negli ultimi decenni l'ordinamento amministrativo è stato caratterizzato alternativamente da crescente differenziazione (ad esempio con la creazione «incrementale» del sistema degli enti pubblici o con la introduzione disomogenea della contrattazione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego) oppure da una tensione di riunificazione, soprattutto attraverso la legge, di tutto ciò che si era andato differenziando (disciplina omogenea degli enti pubblici e legge-quadro sul pubblico impiego). Di volta in volta, in altri termini, sono prevalsi nel diritto positivo, a sua volta ispirato dalla dottrina giuridica, principi di adeguamento funzionale dei moduli organizzativi agli obiettivi istituzionali via via più differenziati o principi di armonizzazione formale, quale presupposto indispensabile per la creazione di un ordinamento amministrativo coerente nelle forme e ai fini di realizzazione del bisogno di «certezza giuridica» (Giannini 1950). Questa sembra essere la causa della moltiplicazione della produzione di norme di regolazione amministrativa.

Tra i motivi politici e giuridici del reintervento normativo su di un medesimo oggetto può esservi però anche la percezione di uno scarto tra normativa e realtà normata. Nel caso delle politiche pubbliche lo scarto in questione è reso evidente dai loro «fallimenti» o esiti parziali; nel caso delle dinamiche interne alle amministrazioni lo scarto è paradossalmente meno evidente in occasione di politiche di riorganizzazione (nelle quali obiettivi e risultati sono scarsamente misurabili) che nella vita quotidiana delle organizzazioni.

La preoccupazione fondamentale dell'approccio giuridico-amministrativo tende ad identificarsi in questo caso con quella del diritto amministrativo e dei decision-makers politici: la distanza tra norme giudicate «obsolete» e prassi può essere colmata

mediante azioni positive, che nella prospettiva giuridica si limitano comunque all'adeguamento della disciplina normativa in questione (Loschack 1976). Il limite di tale approccio emerge più evidentemente se si considera l'irriducibilità alla sostanza delle prescrizioni normative - benché spesso resa invisibile dall'acquiescenza ad obblighi formali - che i comportamenti degli attori collettivi e finanche individuali interni ed esterni alle amministrazioni manifestano.

«I risultati dell'azione politico-amministrativa rilevano solo se *negativi*,[24] e nel qual caso occorre chiedersi se l'inadeguatezza dipende da non osservanza delle norme o da insufficienza delle norme stesse; si tratterà allora, eventualmente, di cambiare norme, semmai allentandone, un pò la rigidezza (il passaggio da leggi a regolamenti)» (Dente 1983). In altri termini, tra il richiamo autoritativo al rispetto delle norme e l'intervento normativo di «innovazione» il secondo tende a prevalere [25], dando vita a processi nei quali assume evidenza il conflitto che può manifestarsi tra rispetto formale della norma e innovazione. Il contenuto di quest'ultima può peraltro consistere nel semplice «adeguamento» del dispositivo formale alla realtà effettuale.

Ad esempio, nelle amministrazioni pubbliche è frequente il caso nel quale determinati obblighi ai quali il personale è tenuto per legge ad uniformarsi non vengano generalmente rispettati (Blau: 1955): in tali circostanze le risposte dei titolari di funzioni di

---

[24] Ovvero, poiché il diritto non è di per sé interessato ai risultati, se ne viene percepita dai decisori politici e dagli stessi osservatori giuridici la disfunzionalità rispetto agli obiettivi assegnati ad una determinata norma o complesso di norme.

[25] Anche a causa dell'inefficacia evidentemente già dimostrata in tal senso dai meccanismi che l'ordinamento aveva già posto a propria tutela, ovvero degli apparati sanzionatori propri di ciascuno specifico ordinamento o di quelli di tipo giurisdizionale (efficacia di prevenzione dei comportamenti difformi dalla norma).

governo o di controllo dei comportamenti amministrativi possono essere di due tipi: virtuale presa d'atto del fatto che le norme in questione hanno perso efficacia pratica e sono state sostituite da altro tipo di regolazione (informale e più efficace) accompagnata da un sostanziale disinteresse nei confronti delle norme non rispettate (riconoscimento dell'obsolescenza); o invece presa d'atto accompagnata dalla volontà di adeguare il dato normativo ai comportamenti informali, anche al fine di recuperare, mediante norme meno rigide e/o comprensive, parte delle prescrizioni normative vigenti che vengono disattese. In quest'ultima evenienza prevale la ricerca di una posizione consensuale di nuove regole, mediante atti che recepiscono accordi di tipo negoziale, sia formale che informale. E' questo il caso della contrattazione nel pubblico impiego e della sua disciplina normativa, anche se a questo proposito è ancora più evidente come il contenuto di norme «di adeguamento» sia qualificabile come «innovativo» soltanto sotto il profilo giuridico formale. L'innovazione fattuale infatti è in molti casi già avvenuta, non di rado in assenza (o addirittura a dispetto) della prescrizione normativa vigente, e la spiegazione della motivazione reale dell'adeguamento del dato normativo ad intervenuti mutamenti della regolazione di fatto necessita di analisi empiriche, caso per caso.

L'innovazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa finisce semplicemente per non essere rappresentata come problema giuridico, poiché, come si è visto, i suoi aspetti di contenuto in linea di massima non rilevano, mentre quelli formali, a determinate condizioni, rientrano nell'ambito del fisiologico ricambio che ogni sistema normativo prevede e per il quale predispone apposite procedure. Il fatto che la produzione di norme sia sempre maggiormente dovuta ad un'attività di adeguamento della regolazione formale a realtà percepite in costante e accelerato

mutamento non viene rappresentato come una patologia, a condizione che siano rispettati i vincoli generali, rinvenibili nella lettera di una o più norme, o nei «principi fondamentali dell'ordinamento».
Al questo livello anche alcuni «contenuti» divengono tuttavia rilevanti: nel caso delle amministrazioni pubbliche, ad esempio, di fronte a comportamenti che minacciano il principio di legittimità, o quello che regola il rapporto tra politica e amministrazione, secondo il quale «l'amministrazione è un apparato il quale fa capo al Governo» (Nigro 1984) la dottrina giuridica stessa lancia ai decisori politico-istituzionali allarmi ed offre input per l'azione legislativa [26].

Il processo dell'innovazione opera, per l'«approccio giuridico-amministrativo» secondo uno schema lineare: percezione della obsolescenza di una disciplina (o dell'esigenza di nuove regolazioni) - elaborazione giuridica - decisione legislativa (o amministrativa). Rimane così escluso un problema: quello, che l'osservazione diretta della vita dei sistemi politico-amministrativi pone spesso in luce, della *possibilità* di decidere (e, maggiormente, di vedere operante) l'innovazione, sia pure quella che si manifesta come attività di ordinario adeguamento delle norme, e che rappresenta tuttavia attività di innovazione dell'ordinamento formale, e pertanto giuridicamente rilevante[27].

---

26 Tuttavia, recentemente lo stesso rispetto dei principii fondamentali sembra aver subito un consistente indebolimento, nella pratica normativa e nell'elaborazione giuridica.

27 Il diritto pubblico propone anzi una discussione circa la *doverosità* di alcune decisioni normative in conseguenza di norme precedentemente poste: si pensi al dibattito sulla categoria di validità «precettiva» o «programmatica» delle norme della Costituzione italiana che indicano un tracciato di riforme, sia istituzionali che relative a politiche di scopo. Per quanto

Il paradigma giuridico identifica *tout court* la possibilità di decidere con la legittimità formale delle decisioni, ovvero con l'esercizio delle competenze previste dall'ordinamento.
In questo modo si sottovalutano altri decisivi aspetti relativi alla *possibilità* di produrre decisioni normative e maggiormente all'efficacia di questi ultimi derivanti dall'esistenza di condizioni extraistituzionali che agiscono come vincoli. Non a caso tali fattori vengono talvolta supposti e classificati come «extragiuridici».
Essendo per l'«approccio giuridico-amministrativo» ogni norma valida in quanto nel porla siano state rispettate le prescrizioni di altre norme, la possibilità (fattibilità) dell'innovazione normativa emerge come problema in una sola fase del processo decisionale, quella nella quale si manifesta la volontà degli attori politico-istituzionali (degli «organi»). Per quanto riguarda le norme legislative il problema sarà dunque quello della maggioranza (parlamentare o consiliare) necessaria per l'assunzione di una decisione[28] - a ben vedere un problema più politico che giuridico - mentre per quanto riguarda le norme secondarie, gli atti amministrativi e di governo, la manifestazione della volontà dell'organo, collegiale o individuale che sia, rileva paradossalmente soltanto e proprio in quanto già espressa. Infatti il fenomeno della non-decisione (mancante emanazione di norme) è un problema giuridicamente rilevante solo in quanto sia ravvisabile nella fattispecie una inadempienza ad altre prescrizioni normative (gerarchicamente subordinate).

---

riguarda l'ampio dibattito giuridico sulla «costituzione materiale» cfr. per tutti C.Mortati (1969).
28 Su altri aspetti della «fattibilità» della decisione legislativa cfr. Giannini (1984).

Per i giuristi i principali limiti all'efficacia dell'innovazione istituzionale ed amministrativa derivano piuttosto da altri fattori di ordine giuridico, ovvero dal fatto che ogni nuovo istituto si trova inserito in un ambiente giuridico costituito dall'insieme dei principi e delle regole già vigenti nel sistema, rispetto ai quali non è possibile - in teoria - che la singola innovazione normativa introduca deroghe. Secondo l'approccio giuridico-amministrativo, a causa della complessità e rigidità del modello organizzativo della pubblica amministrazione «ove non si incida contemporaneamente su tutti i gangli che in tale modello giocano un ruolo essenziale, e si tocchi invece solo l'uno o l'altro degli aspetti che si giudicano significativi, quelli residui condizionano le parti modificate e le riconducono al modello originario» (Guarino 1985). Nell'esperienza italiana la pubblica amministrazione (il suo ordinamento) avrebbe in questo modo «fatto giustizia» di tutte le formule innovative, man mano che venivano avanzate, eliminandole o assorbendole. Vengono portati ad esempio l'amministrativizzazione della partecipazione popolare nel corso degli anni '70 e gli esiti dell'introduzione delle Regioni «Se si fosse voluto dare maggiore corpo all'innovazione istituzionale, e rendere più immediati gli effetti del "governo locale" si sarebbe dovuto prima modificare le regole basi della pubblica amministrazione, poi creare le regioni» (Guarino 1977).
Di qui la virtuale impossibilità, rimanendo all'interno della particolare visione del paradigma giuridico alla quale si è fatto riferimento, di concepire innovazioni efficaci e significative - e al tempo stesso soprattutto possibili - dell'ordinamento amministrativo. Le possibilità di introdurre innovazioni nelle amministrazioni pubbliche rimangono confinate o nella prospettiva palingenetica della riforma globale, che ha perso via via credibilità, fuoriuscendo progressivamente persino dai programmi dei go-

verni; oppure nella strettoia, che i giuristi stessi dichiarano oltretutto illusoria, di innovazioni parziali, destinate come tali ad essere fagocitate dall'azione omogeneizzante dell'ordinamento amministrativo ed istituzionale.

Una osservazione del policy-making in materia di amministrazione condotta con parametri analitici diversi, rivela invece che il rapporto tra innovazioni parziali e riforme in campo amministrativo tende recentemente ad essere *invertito*. Gli interventi di modificazione normativa di vasta portata non decollano, e in loro sostituzione vengono formulate e decise innovazioni parziali (Cammelli:1983). Così come nel caso delle riforme istituzionali, l'impossibilità, per vari motivi, di adottare riforme globali dell'amministrazione ha condotto il Parlamento ed il Governo all'introduzione di svariate innovazioni parziali le quali, senza porre esplicitamente in discussione l'ordinamento amministrativo vigente ed i suoi principi, vi hanno operato deroghe ampie e relative ad aspetti tutt'altro che secondari (Fedele, d'Albergo 1988). Si tratta di innovazioni caratterizzate dalla portata circoscritta nell'*estensione* e nella *collocazione* (ad esempio nell'apparato di implementazione di una determinata politica), con uno *scopo* ben individuabile (concernente, ad esempio, lo snellimento di determinate procedure) e con un fabbisogno che gli attori politici percepiscono come *ridotto* di essere «governati» politicamente. Su cambiamenti di questo tipo tende a manifestarsi più facilmente il consenso tra gli attori politici, in quanto la decisione può riferirsi a valori e modelli di razionalità non dirimenti e proprio perciò condivisi. Il campo della negoziazione è circoscritto alla formulazione ed implementazione di singole *policies* e ad assestamenti apparentemente marginali nel funzionamento e nella distribuzione dei poteri all'interno di sottosistemi politico-amministrativi. Non

vengono poste esplicitamente in questione le regole del gioco tra gli attori politici né le regole fondamentali del funzionamento delle amministrazioni.
Innovazioni di carattere più esteso (riforme amministrative) come quelle decisioni che introducono significativi mutamenti normativi, ad esempio nel campo del rapporto tra amministrazione e politica (riforma della dirigenza), del rapporto tra l'amministrazione e il suo pubblico (accesso, trasparenza) o delle modalità dell'azione amministrativa (procedimento), richiedono invece diverse condizioni di consenso politico, tali fra l'altro, da indurre quello degli attori interni all'amministrazione, i quali si trovano ad essere contemporaneamente soggetti ed oggetto dell'implementazione di macro-politiche di riorganizzazione.
Il significato complessivo di questo orientamento legislativo va ricercato probabilmente nel fatto che esso consente di avviare riforme generali non dichiarate (per le quali non c'è ancora il consenso necessario) mediante la sommatoria di singole innovazioni parziali.
Al di là del peso che in questo tipo di comportamento esercitano le contingenze legate al «ciclo politico» (Donolo, Fichera 1988) preme qui sottolineare come l'approccio giuridico-amministrativo, in conseguenza delle premesse esplicitate, non sia in grado di spiegare caratteristiche e cause di un siffatto processo, ma solo di giudicarlo «disordinato» e descriverne gli effetti sul piano del confronto (formale) tra le norme innovative e quelle dell'ordinamento che viene di volta in volta anche marginalmente «derogato».

Il circuito che partendo dalla norma vi fa ritorno si chiude, come si è visto, escludendo il problema del *consenso* dei destinatari della prescrizione. Dando per scontata l'equivalenza tra posizione

della norma e sua efficacia, anche e in particolare nell'organizzazione amministrativa, preteso regno della gerarchia e della legalità, l'«approccio giuridico-amministrativo» si preclude la possibilità di riconoscere la necessità del consenso di attori sociali determinati ai fini della realizzazione delle prescrizioni normative. Si perde così di vista il problema dell'«efficacia», la cui essenza, nell'ambiente amministrativo, è costituita dal comportamento dei destinatari delle norme, ed assume quindi una connotazione squisitamente sociologica (Farneti 1961). Il circolo vizioso tende inoltre a riprodursi ulteriormente in quanto la reazione dell'«approccio giuridico-amministrativo» e del diritto amministrativo ad una norma della quale sono percepiti gli effetti parziali o controproducenti rispetto agli obiettivi [29] per i quali essa è stata emanata consiste - come si è visto - nella sollecitazione e, rispettivamente, nell'adozione di una nuova norma, che avrà presumibilmente gli stessi ostacoli attuativi, puntualmente non tematizzati come problema.

Questo corto circuito produce d'altro canto alcuni effetti collaterali che ne alimentano ulteriormente il carattere vizioso. Infatti, assumendo la validità della norma innovativa come indipendente dalla sua efficacia in nome del «dover essere» che questa rappresenta, il paradigma giuridico *assolutizza* gli stessi obiettivi dell'innovazione (della prescrizione) e non è in grado di misurarli né tantomeno di misurarne con esattezza il raggiungimento in quanto non è in grado (non si pone il problema) di quantificarli o graduarli. Il diritto positivo finisce in questo modo per precludere a sé stesso e al decision-making ogni possibi-

---

[29] All'«approccio giuridico-amministrativo» è virtualmente impossibile cogliere la possibilità dell'esistenza nel processo decisionale legislativo di obiettivi diversi da quelli ufficialmente dichiarati.

lità «strategica» (Dente 1983) diversa da quella che il formalismo giuridico vede implicita nel presupposto della validità della norma.

Abbiamo visto come a causa della propria conformazione teorica l'«approccio giuridico-amministrativo» incontra serie difficoltà nell'interpretazione e nella stessa percezione di fenomeni come quelli legati alla possibilità di decidere ed attuare politiche di riorganizzazione amministrativa, e delle manifestazioni di consenso e/o conflitto ad esse relative. Scopo dei successivi due capitoli è esaminare in quale modo altre discipline che si occupano delle amministrazioni pubbliche, rispettivamente la policy analysis, la teoria dell'organizzazione e la sociologia dell'amministrazione abbiano portato contributi conoscitivi su questi aspetti.

Capitolo Secondo

Il paradigma della policy analysis e le teorie dei processi decisionali

Tra le caratteristiche che le innovazioni nell'organizzazione di amministrazioni pubbliche, e fra queste quella che è stata oggetto della nostra ricerca hanno in comune con le decisioni politico-amministrative su altre materie, vi è l'interdipendenza tra le variabili di tipo «morfologico» e quelle che connotano il processo attraverso il quale le politiche vengono decise ed attuate. Nelle pagine che seguono ci si propone di esplorare la possibilità di leggere l'innovazione organizzativa come un particolare tipo di «policy», che presenta la peculiare caratteristica di essere orientata verso *l'interno* anziché verso l'esterno del sistema politico-amministrativo, e di verificare a quali condizioni sia possibile studiare questo tipo di policies adottando i modelli analitici dell'*implementation research* e della *policy analysis*. Poiché da questa verifica emerge l'importanza delle dinamiche che caratterizzano i processi decisionali, nella seconda parte di questo capitolo si prenderanno in esame specificamente i concetti sviluppati, anche nell'ambito della teoria sociologica delle decisioni, per classificare ed interpretare i diversi tipi di razionalità che intervengono nei processi decisionali.

Implementation reasearch, policy analysis e politiche di riorganizzazione amministrativa

La letteratura metodologica sul paradigma di analisi delle politiche pubbliche ha conosciuto anche in Italia un visibile sviluppo, anche se a quest'ultimo non corrisponde un'analoga

quantità di ricerche empiriche condotte facendone uso. Nell'impossibilità di ripercorrere tale itinerario teorico [1] si ritiene comunque utile segnalare alcune delle principali acquisizioni di tale filone di studi in relazione alle caratteristiche dei processi decisionali nel sistema politico-amministrativo.

Occorre in primo luogo prendere in esame la distinzione tra implementation research e policy analysis, distinzione che a sua volta richiama quella, prevalente nella produzione metodologica, tra approccio *top-down* e approccio *bottom-up* (Dente 1982; Lewanski 1986; Piattoni 1987). In ambedue i casi vengono posti al centro dell'analisi la singola *policy* , i suoi presupposti (ad esempio la domanda che ne ha provocato l'ideazione) ed il percorso della sua attuazione, anche al fine di «individuare se l'assetto istituzionale empiricamente ricostruito appare significativo nel predire i risultati conseguiti» (Dente 1986).

Altra caratteristica comune dell'implementation research e della policy analysis, e che le distingue entrambe dall'approccio giuridico-amministrativo, è la costruzione induttiva del modello di analisi, il quale viene formulato e «aggiustato» sulla base dei risultati e ai fini della conduzione di ricerche empiriche. Solo successivamente si può procedere ad una tipizzazione a fini di comparazione e soprattutto utile per l'elaborazione delle nozioni e degli indicatori che servono a delineare una teoria più generale, capace cioè di ricomprendere e considerare alla stregua

---

[1] Si vedano tra gli altri: B. Dente (1982, 1984, 1986, 1987) B. Piattoni (1987), P. De Nardis (1983), C. Ham, M. Hill (1986) J.P. Nioche (1982).

di *variabili* esplicative tutti i fattori capaci di influenzare la performance politico-amministrativa (Dente 1982).
Nonostante la comune radice e la condivisione delle caratteristiche sopra enunciate, i due approcci sono però differenziati in ragione del diverso modo in cui ciascuno di essi affronta le fasi del processo decisionale-attuativo e, come si vedrà, dal ruolo che assegnano al comportamento degli attori dell'amministrazione.

L'approccio *top-down* individua il luogo della definizione degli obiettivi delle policies nel vertice della piramide politico-amministrativa, ovvero negli organi politico-istituzionali: il problema dell'attuazione si traduce, in questa prospettiva nel controllo dei decisori sugli attuatori, e l'analista che opera nei termini dell'implementation research tende ad assumere il punto di vista di questi ultimi e a fornire loro indicazioni prescrittive in tal senso.
Autori che hanno gettato le fondamenta di questo approccio rimarcano come nel corso dell'attuazione delle politiche (dopo cioè che queste sono state decise politicamente e con atti normativi) si verifichi una «crescita geometrica delle interdipendenze» (Pressman, Wildawsky 1973) che moltiplicano gli intoppi e le difficoltà che ostacolano la realizzazione degli obiettivi posti dai decisori politici. Fonte di tali ostacoli sono le preferenze e le razionalità degli attori che in modo imprevedibile (nel numero e nei comportamenti) intervengono nel processo. La «disposizione degli attuatori» viene così considerata la variabile fondamentale fra quelle che contribuiscono a determinare la performance di una policy (Piattoni 1987).
In altri termini, l'obbedienza (*compliance*) dei burocrati, che pure è il contenuto del rapporto gerarchico-formale prescritto

dalla disciplina normativa delle amministrazioni pubbliche, non può essere considerata dai decisori (e dagli analisti) un fatto scontato ed automatico, ma deve essere promossa attivamente attraverso appositi ed idonei «sistemi di conformità». Per essere efficaci questi ultimi non possono consistere solo in incentivi generici, ma devono essere congegnati in modo tale da indurre il consenso degli attuatori verso gli obiettivi della policy.

All'approccio top-down vengono mosse alcune critiche, che ne mettono in dubbio non solo l'utilità sul piano prescrittivo ma anche la capacità esplicativa. Il modello rischia in primo luogo di spiegare poco perché fondato su presupposti razionali sinottici di ottimizzazione dei fattori di controllo da parte dei decisori, e in fondo su di una visione del rapporto politica-amministrazione che recupera in chiave normativa (prescrittiva) l'ideal-tipo di una burocrazia servente: in questo senso si potrebbe addirittura chiamare il modello top-down «razionale weberiano» (Dente 1982). In altri termini, spiegare il fallimento o la distorsione delle finalità di una o più policies con la difficoltà da parte dei decisori politici di governare i fattori dell'implementazione può impedire di produrre chiavi interpretative sostanzialmente diverse da quelle offerte dai paradigmi tradizionali. Per converso sarebbe poco credibile motivare l'eventuale successo di politiche pubbliche mediante il sussistere di fattori gerarchici o autoritativi nel rapporto tra politici e amministratori, o comunque imputarlo al funzionamento di una strumentazione di controllo top-down. (Dente 1982).
Il modello decisionale al quale l'approccio top-down si ispira sembra essere quello della decisione razionale, ampiamente discusso, come si vedrà, non solo a partire da prospettive

teoriche di policy analysis, ma anche dall'interno della teoria delle decisioni e della sociologia dell'organizzazione.

L'approccio *bottom-up* trae alcuni dei suoi elementi fondamentali dalla critica del modello top-down: si esclude che la stessa definizione degli obiettivi reali delle policies si concluda nell'ambito delle interazioni che si svolgono tra i decisori politici a ciò legittimati dall'ordinamento istituzionale, ipotizzando che le reali finalità delle policies vengano determinate nel corso dell'interazione fra questi ultimi e gli operatori dell'implementazione. Per questo l'ottimizzazione della *performance* non può dipendere dalla realizzazione di un modello «weberiano» di controllo sugli attuatori da parte dei decisori.
Tale acquisizione proviene anche dall'impegno con il quale viene sottolineato il contesto interorganizzativo entro il quale solitamente vengono formulate, decise e messe in opera le politiche pubbliche. Si evidenzia in questo modo il pluralismo degli attori implicati: la decisione formale della policy non è più il fuoco esclusivo dell'analisi, né l'obiettivo esplicitato in questa sede delle politiche può essere a priori considerato come condiviso dagli attori amministrativi: centrali divengono i *giochi* fra attori nel *network* di relazioni che costituisce l'*intero* processo decisionale-attuativo (Bardach 1977). In tale contesto gli attori possono ad esempio privilegiare lo scopo della sopravvivenza dell'organizzazione amministrativa piuttosto che quelli della realizzazione di un programma. I burocrati, anche di basso livello (*street-level bureaucracy*) divengono così, nelle loro aree di attività, dei veri e propri policy-makers (Piattoni 1987), e l'analisi ha il compito di accertare «quanto del loro comportamento sia dettato dall'essere inseriti in una catena decisionale relativa alla politica in questione, e

quanto invece dall'universo motivazionale proprio dei singoli funzionari o dell'unità organizzativa nella quale sono inseriti» (Dente 1982).

Questa enfatizzazione del ruolo di fatto svolto dagli attori dell'amministrazione non toglie che, anche per alcuni autori collocabili nell'ambito dell'approccio bottom-up, il principale problema della messa in opera sia individuato nel controllo da parte dei decisori politici. Viene piuttosto sottolineato come a questo fine sia necessario mettere in luce le caratteristiche dei giochi negoziali che hanno luogo dentro le organizzazioni amministrative. «Il "*Conflict and Bargaining Model* " rappresenta le organizzazioni come arene di conflitto in cui individui e sottounità, portatori di interessi particolaristici, competono per il potere e le risorse che in esse vengono distribuiti. La posizione formale nell'organizzazione è solo uno dei fattori che determinano la distribuzione del potere: altri fattori sono la competenza specialistica, il controllo su risorse materiali, l'appoggio politico esterno» (Piattoni 1987).

Da questa raffigurazione delle organizzazioni amministrative e dalle verifiche empiriche del paradigma risulta che i comportamenti degli attori non sono suscettibili di un semplice (ed efficace) controllo per via autoritativa. L'attuazione non è raffigurabile come una serie, gerarchicamente ordinata, di relazioni di autorità: nella misura in cui il processo di attuazione è dominato da regolamenti, strutture organizzative formali e controlli amministrativi, c'è anzi solo da attendersi che la complessità aumenti (Piattoni 1987). Se si rivela scarsamente efficace l'uso dei poteri formali si ipotizza però che gli attori amministrativi possono essere indotti alla «collaborazione» attraverso politiche di scambio e persuasione (manipolazione degli incentivi). Occorre tuttavia fare attenzione a non

trascurare eccessivamente il peso della regolazione formale e della legge (De Nardis 1983). Strumento ottimamente fruibile di queste ultime politiche può rivelarsi infatti anche la manipolazione della disciplina normativa di aspetti relativi al «trattamento» ed alla disciplina giuridica di funzioni e status del personale, oltre che la regolamentazione procedurale. Ciò in quanto il comportamento delle e nelle strutture amministrative non è mai interamente vincolato dalle norme né è del tutto libero, ma varia entro spazi di contrattazione tutto sommato limitati e comunque determinabili (Dente 1982).

Il paradigma della policy analysis riconosce quindi - a differenza del paradigma giuridico e in termini più marcati dell'approccio in termini di implementation research - il ruolo del conflitto e del consenso, assegnando anzi ad essi una collocazione esplicativa centrale. I problemi provocati dalla discordanza e dalle contraddizioni tra le preferenze che vengono manifestate nel comportamento di attori diversi (politici, burocrati, gruppi di pressione) non possono essere risolti dalle regole predisposte nella legge: il processo di attuazione delle politiche, caratterizzato anche da modalità di relazione altamente informali, rappresenta proprio il tentativo di dirimere nella pratica questi conflitti, anche ricorrendo a comportamenti non previsti o perfino sanzionati dalle norme.

In questa correzione di rotta si possono individuare le linee di collegamento tematico tra il paradigma della policy analysis e approcci più tipicamente sociologici. Il presupposto è infatti costituito da una rappresentazione particolarmente innovativa degli attori, dei quali si sottolinea l'indipendenza e la capacità di esprimere, con intensità diversa, atteggiamenti di

accettazione, neutralità o rifiuto delle policies (Dente 1982, 1984).

Il riconoscimento del ruolo degli attori dell'implementazione - maggiore come si è visto nell'approccio bottom-up - comporta inoltre, sotto il profilo della teoria della decisione, una preferenza per il metodo *incrementale*, tipo ideale ideato in contrapposizione (Lindblom 1959) a quello razionale sinottico. Ciò si deve anche almodo in cui, come si è detto, la policy analysis concettualizza le fasi di formulazione e decisione formale delle politiche. L'approccio bottom-up non è solo interessato a misurare la distanza tra obiettivi e risultati, ma invita ad un'accorta considerazione degli stessi obiettivi contenuti nei programmi e nelle leggi, i quali possono essere «diversi da quelli della retorica politica: (..) la normalità appare come un sistematico adattamento reciproco fra le intenzioni e le attività concrete; in questo modo diviene molto più agevole una concezione dinamica dei processi politici capace di giustificare le trasformazioni che le policies subiscono anche dal punto di vista programmatico» (Dente 1982).
In altri termini una distanza apparente tra obiettivi e risultati (o addirittura il fallimento di una policy) possono essere spiegati anche alla luce dell'individuazione dei suoi reali obiettivi, i quali possono essere diversi da quelli fissati in programmi, piani e leggi. In questo modo possono cioè essere rese visibili le razionalità reali degli attori quali si esprimono in tutte le fasi del processo, anche in quella precedente la assunzione formale di decisioni. Tali razionalità non obbediscono, al di là delle dichiarazioni e della cultura degli attori politici, il più delle volte a criteri di tipo sinottico o «comprensivo» (Diver 1983) ma a processi di tipo incrementale

(Lindblom 1959), o sono classificabili come razionalità «limitate» (Simon 1979; Freddi 1982).
Va comunque notato come, per altri autori, l'approccio della policy analysis condivide con quello giuridico-amministrativo, in virtù delle comuni finalità prescrittive, l'ispirazione ad una razionalità di tipo sinottico, in cui le scelte sono orientate da obiettivi di ottimizzazione piuttosto che di soddisfazione immediata dei problemi man mano che si presentano nel campo di negoziazione fra gli attori politici e amministrativi. La policy analysis viene anzi presentata come una «tecnica di avvicinamento» alla razionalità sinottica (Diver 1983).

Fra i fondamentali criteri analitici della policy analysis è la suddivisione dei processi decisionali in *fasi*, alle quali corrispondono diverse modalità di relazione tra gli attori e tra questi e l'oggetto della decisione. Le fasi del processo sono individuate generalmente in quelle di ideazione, formulazione, decisione, implementazione e controllo. In ciascuna di questi segmenti temporali del processo agiscono diversamente i *fattori* relativi a ciò che viene deciso, a come si decide, a chi decide e infine alle risorse immesse nel processo (Dente 1987). Ci si propone di mettere in luce il rapporto di interdipendenza tra questi fattori e le variabili morfologiche delle politiche di riorganizzazione amministrativa che sono state individuate nella premessa a questa parte del volume (estensione, generalità, contenuto, scopo, collocazione, forma). Si ricordi che queste ultime qualificazioni sono attribuibili alle innovazioni organizzative in quanto assunte dall'analisi in qualità di *decisioni* con le quali viene esplicitata una volontà di modificare uno o più elementi di un sistema organizzativo esistente, nell'ambito di una o più amministrazioni pubbliche, e

che tali decisioni vengono assunte nel contesto di un processo sequenziale.

Di particolare importanza è notare come le diverse fasi, in particolare quelle della decisione e dell'implementazione e, di conseguenza, l'area politica e quella amministrativa, non siano realmente separate tra loro secondo lo schema «decisione-attuazione» tipico dell'approccio giuridico-amministrativo e di buona parte della cultura politica e sindacale [2] Alcuni studiosi (De Nardis 1983), sostengono che l'indistinzione tra le due fasi «è una trovata tutta tedesca» mentre negli studi americani le due fasi sono ben distinte, mentre, ad esempio per B. Dente, è la stessa distinzione fra fase decisionale e fase attuativa che viene progressivamente meno, così che sembra ormai più corretto parlare di «analisi delle politiche pubbliche» che di «implementation research» (Dente 1982).

Il primo fattore (ciò che viene deciso) rinvia al contenuto della politica ed alla sua portata, che può essere limitata o di grande rilevanza, e corrisponde alle variabili di tipo «morfologico» precedentemente individuate dell'«estensione» e della «generalità». In base al variare di queste si potranno avere decisioni di routine o decisioni strategiche; decisioni il cui contenuto e *scopo* è quello di porre regole (metadecisioni, ovvero decisioni relative a come vanno prese le decisioni stesse), interventi di microorganizzazione o di riorganizzazione generale.

---

[2] Comunque non bisognerebbe trascurare l'esistenza e le caratteristiche specifiche del momento della decisione legislativa (De Nardis 1983). L'autore suggerisce un itinerario sociologico-giuridico per affrontare il nodo dell'efficacia ed effettività della legge e del modo in cui essa impatta le strutture di implementazione e i destinatari, mettendo in luce anche alcune caratteristiche «ideologiche» dell'approccio in termini di policy analysis.

Quanto agli specifici obiettivi di quanto viene deciso vale quanto si è già detto, e si proporrà più avanti una avvertenza consistente nella distinzione analitica tra obiettivi delle politiche e scopi degli attori.

Il secondo fattore (come si decide) consente di introdurre il problema, precedentemente incontrato nell'analisi dell'approccio giuridico-amministrativo relativo al ruolo svolto dalla formalizzazione del processo decisionale. Se precedentemente si è sottolineato come quel paradigma non è in grado di cogliere l'importanza esplicativa dei processi informali, in questo caso va invece osservato che le regole formali (es: regole della decisione collegiale, procedure da seguire, etc.) svolgono, in particolare nelle organizzazioni amministrative pubbliche un importante ruolo nel determinare non solo come si decide, ma anche cosa può essere deciso e cosa no, e chi decide. L'analisi del processo decisionale non può pertanto trascurarne l'esame.

Il terzo fattore (chi decide) rappresenta per molti versi un ribaltamento e comunque l'estensione della nozione giuridica che si fonda unicamente sulla legittimità dei soggetti ad intervenire nel processo. Lo sviluppo delle ricerche empiriche ha permesso alla teoria di acquisire come dato generale che al processo partecipa normalmente un numero di soggetti, ciascuno con caratteristiche e comportamenti diversi, superiore a quello previsto dalle norme che disciplinano i processi decisionali, .

Il quarto fattore (risorse del processo decisionale) introduce una problematica sconosciuta all'approccio giuridico, se non per quanto concerne la nozione di autorità, e sotto un profilo generale rappresenta il *trait d'union* tra il paradigma della policy analysis e l'approccio sociologico. Riguarda infatti una delle più significative attribuzioni degli attori, ed è in grado di caratterizzare modalità ed esiti di ogni processo decisionale

e delle politiche alle quali si riferisce. Le risorse, utilizzate per modificare le convenienze dei partecipanti, possono essere di vario tipo, economiche, legali (autorità), politiche, informative e conoscitive (ad esempio per quanto riguarda il ruolo i dei tecnici), di abilità relazionale. Lo stesso sistema normativo (procedurale e organizzativo) rappresenta una risorsa, in quanto tale contrattata attraverso la posizione consensuale di «regole del gioco».

Una ricerca sulle politiche di riorganizzazione amministrativa che voglia utilizzare anche parzialmente il paradigma analitico ed interpretativo della policy analysis deve rispondere agli interrogativi corrispondenti ai quattro fattori del processo decisionale sopra indicati, identificando il contenuto, l'estensione e la generalità della politica, le regole formali e quelle informali del processo decisionale (forma), gli attori che realmente intervengono, i loro scopi e le risorse negoziali delle quali essi dispongono.
A proposito delle variabili «morfologiche» delle politiche di innovazione amministrativa individuate in apertura occorre chiarire a questo punto un aspetto fondamentale di quella relativa agli *scopi* . Va notato infatti che, in una prospettiva di analisi più marcatamente sociologica, obiettivi e scopi non coincidono: i primi sono legati al contenuto della specifica policy; i secondi costituiscono invece la traduzione nel contesto della singola policy dell'orientamento strategico (Crozier 1974; Crozier, Friedberg 1978) di ciascun attore, ovvero il modo in cui gli attori colgono l'occasione della decisione di policy per mettere a frutto (e possibilmente per accrescere) le risorse

negoziali e di potere delle quali dispongono [3]. L'individuazione degli scopi dovrà necessariamente essere oggetto della ricerca empirica, e potrà risultare dalla descrizione degli esiti reali della policy al termine o nel corso della sua implementazione, messi a fronte degli obiettivi formalmente dichiarati e dei comportamenti empiricamente rilevati.

Fin qui, e nei limiti di quanto ci si era prefisso, per ciò che riguarda gli aspetti generali dei modelli analitici dell'implementation research e della policy analysis. Come si è detto in apertura questo capitolo, l'interrogativo al quale si intende dare risposta concerne la loro fungibilità in materia di politiche di innovazione.

Le politiche di riorganizzazione amministrativa sono per definizione rivolte *verso l'interno* delle amministrazioni pubbliche. La condizione specifica da rispettare quindi, nell'adozione dell'impostazione generale dei modelli analitici in questione ai fini dell'esame dei processi decisionali e attuativi relativi a tali politiche, consiste nel depurarli da alcune delle caratteristiche che connotano le *policies* orientate verso l'esterno e alle quali i modelli di policy analysis risultano particolarmente «sensibili», in quanto costruiti proprio in funzione della loro descrizione e spiegazione [4].

Si prospettano perciò di seguito e distintamente gli elementi delle politiche di riorganizzazione amministrativa che sembrano maggiormente riconducibili nell'ambito dei fattori spiegati dal

---

[3] Sulle strutture di obiettivi nella burocrazia cfr. (Downs 1976), citato in (Piattoni 1987).

[4] Una importante ricerca condotta in Italia (Dente 1985) ha utilizzato il modello analitico dell'implemenation research per l'analisi di politiche interne al sistema politoco amministrativo, attivate comunque in contesto interistituzionale.

modello dell'analisi delle politiche pubbliche, e quelli, tipici del modello analitico generale, che invece risultano assenti nelle politiche rivolte verso l'interno. Fra i primi vanno considerati:

- la possibilità di analizzare, seppure assai raramente in termini di misurazione quantitativa, sia il *prodotto* (impatto dell'innovazione con la struttura organizzativa; raffronto obiettivi-esiti) che il *processo* (sequenza decisionale);
- il presentarsi dell'innovazione come una sequenza di decisioni, nelle quali è comunque possibile distinguere una fase di formulazione, una di decisione formale ed una di messa in opera, e in ciascuna delle quali le decisioni sono il frutto di interazioni negoziali;
- il fatto che gli *obiettivi* siano multiformi e che l'ideazione e la formulazione della *policy* (percezione e rappresentazione della sua necessità) sembrano essere avviate in risposta a specifiche domande indirizzate dagli attori sociali ai decisori, i quali devono, in tutte le fasi del processo, confrontarsi con i loro comportamenti; si propone quindi di affiancare a quella degli obiettivi la variabile degli *scopi* o della «razionalità» degli attori.
- la possibilità di distinguere le fasi del processo decisionale-attuativo anche in ragione di una progressivamente crescente «tecnicità» delle questioni oggetto di decisione negoziata.

Nelle politiche di riorganizzazione amministrativa risultano invece scarsamente o affatto presenti i seguenti aspetti, che caratterizzano il modello di analisi delle politiche pubbliche rivolte verso l'esterno:

- influenza nelle diverse fasi del processo, perlomeno in via diretta, dell'ambiente esterno all'organizzazione amministrativa e dei relativi attori;
- contesto interistituzionale o interorganizzativo (distribuzione differenziata delle responsabilità e dei poteri formali tra i soggetti istituzionali nelle diverse fasi); rappresenta l'ambientazione tipica dei programmi studiati dalla policy analysis , ma anche un criterio analitico. Viene sottolineato infatti come sia da evitare nell'analisi «l'attribuzione di una razionalità individuale a comportamenti (di organismi e istituzioni) che in realtà sono comprensibili solo all'interno del contesto collettivo in cui hanno effettivamente luogo» (Dente 1982). La policy analysis assume quindi come unità di analisi il network di relazioni tra organizzazioni, considerando anche il ruolo di attori esterni a queste ultime;
- distinzione tra «programmi di scopo» e programmi «condizionali», anche se in buona misura si possono identificare le politiche di riorganizzazione amministrativa come programmi «di scopo» (Luhmann 1981).

Accertate le condizioni alle quali è possibile trattare le innovazioni organizzative nelle amministrazioni pubbliche alla stregua di *policies* , si propone di analizzarle combinando le due possibili letture che sostanziano diversi approcci all'analisi delle politiche pubbliche (Ham, Hill 1986), ovvero utilizzando alcuni concetti interpretativi mutuati dai diversi profili dell'«analisi del contenuto delle politiche» (come nascono, come vengono messe in opera e quali sono i risultati), e dell'«analisi del processo politico-amministrativo» (stadi delle questioni di *policy* e influenza di fattori diversi sullo sviluppo di questo processo).

Come si è detto, nell'analisi di politiche rivolte verso l'esterno del sistema politico-amministrativo, l'*organizzazione* amministrativa viene, nelle ricerche di implementation research e di policy analysis, considerata solo tangenzialmente, in quanto fonte di effetti non programmabili dai decisori politici ovvero sotto il profilo dell'influenza che le strutture di implementazione esercitano lungo il processo di decisione - messa in opera di policies orientate verso l'esterno. Si ricordi quanto già esposto a questo proposito sulle differenze tra il modo in cui gli approcci top-down e bottom-up affrontano il problema dell'organizzazione amministrativa e dei suoi attori e del controllo dei decisori politici sulle dinamiche interne dell'amministrazione in funzione della riduzione dello scarto possibile tra obiettivi ed effetti delle politiche.

Alcuni aspetti del problema più generale al quale tali questioni rinviano, quello del rapporto tra politica e amministrazione, saranno affrontati più avanti.Di seguito si espongono solo alcuni degli aspetti relativi al modo in cui, dal paradigma della policy analysis, vengono affrontati ruolo e comportamenti delle strutture dell'implementazione nel processo decisionale-attuativo.
La manifestazione più evidente del «potere» di queste ultime consiste nell'impedimento all'attivazione di una determinata policy o nella distorsione delle finalità ad essa impresse dai pronunciamenti ufficiali dei decisori politici (norme). A questo proposito sono state prodotte categorie come quelle di sbiadimento delle finalità (Scharpf 1981); di effetti non voluti. A prescindere da quanto risulta dall'approccio bottom-up (gli attori dell'amministrazione intervengono anche nelle fasi

iniziali del processo decisionale-attuativo), il problema sembra comportare un'analisi più approfondita della struttura e del funzionamento delle organizzazioni amministrative.
Le strutture di implementazione (le amministrazioni) «non sono disposte in maniera gerarchica, ma hanno morfologia «reticolare» e si risolvono in rapporti di intreccio interorganizzativo in cui ognuna unità interorganizzativa considerata tende a far valere i propri interessi d'organizzazione attraverso relazioni di scambio (cooperativo o conflittuale) con le altre (..)» (De Nardis 1983). Fra i principali interessi dell'organizzazione vanno segnalati quelli a preservarsi e ad accrescere il proprio ruolo nell'implementazione delle policies (Etzioni 1987).

Fin qui per quanto riguarda le caratteristiche delle strutture amministrative nel rapporto fra decisione ed implementazione di politiche rivolte verso l'esterno delle amministrazioni pubbliche. Quale sarà invece il ruolo svolto da queste ultime quando l'ambito, l'oggetto, gli obiettivi delle policies sono indirizzati *verso l'interno* dell'organizzazione amministrativa ? In questo caso non è più possibile ragionare in termini interorganizzativi, mentre diviene fondamentale assumere anche un orientamento di analisi intraorganizzativa, ovvero delle relazioni che nel processo decisionale relativo a politiche di riorganizzazione amministrativa si stabiliscono tra *attori* politici ed amministrativi. Non è il *processo* ad essere messo in secondo piano, bensì gli attori ad assumere un ruolo di protagonisti. E' a partire dall'analisi dell'interazione tra le variabili relative al processo e quelle relative agli attori che si possono individuare delle regolarità nella formulazione, decisione ed implementazione di politiche di riorganizzazione amministrativa, e dunque il primo compito della ricerca consiste

nell'identificazione quanto più possibile precisa delle variabili che qualificano natura e comportamento degli attori.
All'individuazione in via generale delle variabili che intervengono nelle politiche di riorganizzazione amministrativa e quindi alla delineazione di una provvisoria tipizzazione di quest'ultima sarà dedicato il successivo capitolo terzo quarto. Preliminarmente saranno esposti alcuni aspetti relativi allle caratteristiche dei processi decisionali e, nel prossimo capitolo, all'approccio della teoria organizzativa e sociologico alle politiche di riorganizzazione amministrativa.

Il processo decisionale nelle politiche di riorganizzazione amministrativa

Dall'esame dell'approccio giuridico-amministrativo e del paradigma dell'implementation research e della policy analysis è emersa una critica di fondo rivolta ad un aspetto centrale nei rispettivi modelli analitici: quella di far ricorso o di presupporre la validità di un modello esplicativo dei processi decisionali che interessano il sistema politico-amministrativo di tipo *razionale-sinottico*. Alcuni elementi circa la distinzione tra questo modello e quello *incrementale* sono emersi nel corso della precedente esposizione. Occorre tuttavia notare che le due tipologie non esauriscono il panorama dei modelli possibili: in questo paragrafo saranno molto sommariamente delineate altre possibili peculiarità delle decisioni in ambito politico-amministrativo, limitatamente a quelle, che emergono da concettualizzazioni prodotte in ambito sociologico, che si ritengono più utili nell'analisi della politica di cooperazione allo sviluppo.

Così come le ricerche condotte utilizzando l'approccio della policy analysis anche la ricerca sociologica sui processi decisionali *non* ha prodotto rilevanti contributi in tema di decisioni attraverso le quali si introducono elementi di innovazione nell'organizzazione amministrativa. Anche nei casi in cui sono stati sottoposti ad analisi i processi decisionali in contesto organizzativo (Gherardi 1986) sono state affrontate solo le modalità con le quali quest'ultimo influisce sulle decisioni (sulle policies, nel caso di amministrazioni pubbliche), rivolte verso l'esterno. Risultano invece assenti riflessioni e ricerche specifiche sul tema più particolare delle decisioni che hanno per contenuto interventi in materia *organizzativa* , ovvero su quelle decisioni che si caratterizzano per avere come risultato la ristrutturazione dei campi d'azione degli attori, magari attraverso modificazioni dell'organigramma formale.

Anche in questo caso, come già si è fatto per implementation research e policy analysis, si ritiene utile assumere alcuni elementi offerti dal paradigma e dalla ricerca sociologica sui processi decisionali, per verificare le condizioni alle quali essi risultano adattabili all'analisi dell'oggetto specifico costituito dall'innovazione organizzativa. A questo fine occorre però preliminarmente individuare quali siano le caratteristiche generali delle decisioni politico-amministrative rivolte all'interno ed all'esterno), differenti ad esempio da quelle che caratterizzano le attività di organizzazioni non pubbliche.
La stessa nozione di processo decisionale necessita infatti a questo fine che nella sua scomposizione si tenga conto della particolare conformazione e dei vincoli posti alla decisione dall'«ambiente» politico-amministrativo. Infatti, anche se la *razionalità* delle stesse decisioni politico-amministrative si

presenta complessivamente come il frutto di interdipendenze plurime, tra logiche e scopi che sono difficilmente collocabili sempre e comunque - come vorrebbe l'approccio giuridico-amministrativo - entro un quadro di «interessi generali», su di esse incidono fattori che non trovano analogia nelle organizzazioni non pubbliche.

I paradigmi interpretativi dei modelli decisionali evidenziano - nella ricerca sociologica - un accentuato pluralismo. Quelli che appaiono più idonei ad essere utilizzati nello studio dei processi decisionali politico-amministrativi sono (Gherardi 1986):

- il modello della «scelta razionale» tra mezzi alternativi per raggiungere fini predeterminati (razionale sinottico) si fonda sul presupposto della disponibilità per i decisori di informazioni sufficienti circa il problema da risolvere, gli obiettivi preferibili ed i mezzi tra i quali scegliere. In tale prospettiva le decisioni possono e devono essere prese una volta per tutte, esaurire l'arco dei problemi, dare soluzioni ottimali e conclusive. Esisterà pertanto per ciascun problema un'unica soluzione veramente ottimale (*one best way*). Fra quelle che fanno riferimento ad un presupposto di razionalità sinottica vengono classificate anche la teoria dei giochi e la teoria statistica delle decisioni (Simon 1979).
Il modello è coerente con la visione classica ma obsoleta della netta separazione funzionale tra politica e amministrazione e quindi tra decisione ed esecuzione, in cui la burocrazia viene presentata come apparato «servente». Nei sistemi politico-amministrativi il modello decisionale razionale ha prodotto una varietà di strumentazioni tecniche poste a disposizione dei deci-

sori, sulla cui utilità e sui cui effetti sul policy-making la discussione è tuttora aperta [5]. La disponibilità di studi e proiezioni per assumere decisioni «razionali» può infatti tradursi in «sovraproduzione» di informazioni, che a sua volta provoca la necessità di adottare, per tentare di utilizzarne almeno una parte, appositi strumenti di coordinamento, finendo così per appesantire anziché rendere più flessibile la strutturazione della decisione ed i suoi apparati tecnico-politici (Rivlin 1986).

- il modello della «razionalità limitata» (Simon 1979): la decisione pone l'attore di fronte al problema di compiere scelte tra diverse alternative, ma il suo orizzonte è limitato da *vincoli*, a partire da quelli infomativi e da quelli provenienti dalle proprie necessità di legittimazione, perpetuazione, etc. Il comportamento nelle organizzazioni è *intenzionalmente*, ma solo *limitatamente* razionale. La teoria amministrativa si occupa «del comportamento dell'uomo che, non avendo la possibilità di *massimizzare*, ricerca una soluzione *sufficientemente* buona». La teoria dei processi decisionali basati sulla razionalità limitata viene contrapposta criticamente alle elaborazioni della teoria organizzativa (scientific management e human relations), ponendo alla ricerca l'obiettivo di identificare la razionalità soggettiva degli attori ed i fattori sociologici e psicologici che la limitano, nonché i modi attraverso i quali i processi decisionali possono essere resi più razionali. Una critica mossa a questa impostazione la accusa di sottovalutare l'importanza causale dei rapporti con l'ambiente esterno all'organizzazione

[5] Si pensi al Central Policy Review Staff (Inghilterra), o anche alle tecniche di valutazione economica degli investimenti pubblici, all'analisi costi-benefici (che hanno avuto anche in Italia una sia pur incerta introduzione nel sistema decisionale governativo).

nella quale si assumono decisioni e di accettare gli obiettivi come dati, ignorando la tendenza che le organizzazioni complesse manifestano a sostituire i fini istituzionali con obiettivi di sopravvivenza e/o espansione organizzativa (Freddi 1982).

- Il modello di razionalità incrementale (Lindblom 1959; Diver 1983) rappresenta la decisione come un processo dinamico e correttivo, composto da una serie di piccoli aggiustamenti e di soluzioni manifestamente provvisorie. Oggetto delle scelte sono piccole decisioni, con una ristretta varietà di alternative, che producono cambiamenti marginali. I problemi non vengono risolti, ma alleviati, e quindi tendono a ripresentarsi (decisione reiterata); si correggono errori e si risolvono problemi, lasciando aperte ulteriori possibilità di intervento degli attori. Mezzi e fini non sono distinti, né i secondi costituiscono una variabile del tutto indipendente dai primi. Le scelte non sono in questo caso necessariamente ottimali, ma possono attestarsi a qualsiasi livello di soddisfazione giudicato accettabile dagli attori. Tale giudizio di soddisfazione viene formato, si può aggiungere, in circostanze prevalentemente caratterizzate da interazioni di tipo negoziale, nelle quali ciascun attore tende a realizzare i propri *scopi*. Da questa sintetica illustrazione si può ricavare come il modello della razionalità incrementale si accosta maggiormente alle necessità esplicative di un'approccio bottom-up all'analisi delle politiche pubbliche, così come alle necessità interpretative di un'approccio sociologico fondato sulla centralità degli attori. L'incrementalismo viene proposto in alcuni casi anche come metodo prescrittivo (Lindblom 1959): l'analisi non è globale, ma è limitata alla comparazione delle differenze marginali nelle conseguenze attese, e il decisore adatta gli obiettivi ai mezzi disponibili, ritorna continuamente sui

problemi e cerca di migliorarli, invece di cercare di raggiungere uno stato ideale (Ham, Hill 1986).
In collocazione contigua a questo modello può essere posto quello del *mixed scanning* (Etzioni 1967) fondato sulla distinzione tra «decisioni fondamentali» o «meta-decisioni» e decisioni «incrementali», o «micro-decisioni» che vengono prese nel contesto delle decisioni del primo tipo. Più avanti, facendo ricorso ad un esempio, si tenterà di individuare una distinzione tra meta-decisioni e micro-decisioni per quanto riguarda la regolazione dei processi decisionali in ambiente politico-amministrativo;

- il modello «politico-burocratico», nel quale la decisione viene assunta in un contesto di potere suddiviso fra i soggetti, i quali si trovano in posizione gerarchica reciprocamente differenziata. Il potere diviene variabile indipendente, il ricercatore non si chiede se gli obiettivi vengono raggiunti con efficienza, bensì quali obiettivi vengono posti, quali temi ricevono attenzione, e quali sono i fattori che spingono o tirano la volontà dei giocatori (Gherardi 1986). La decisione è posta in un contesto di *gioco* regolato, in cui i comportamenti degli attori equivalgono a mosse. Ogni mossa del *gioco* è in questo caso il risultato di compromessi, coalizioni e competizioni (di negoziazioni) nella interpretazione stessa dei problemi da risolvere. La negoziazione si svolge entro una cornice di *regole* imposte a tutti i partecipanti, a partire da quella della distribuzione del potere tra di essi. Questo tipo di modello sembra collocabile nella posizione più lontana dalla «scelta razionale tra alternative».

- fra i modelli va anche considerato quello che descrive il processo «non decisionale», fenomeno di limitazione delle decisioni alle questioni «sicure», escludendo quelle il cui accesso nell'arena delle negoziazioni provocherebbe conflitto in misura superiore a quella sopportabile dagli attori e dalle regole di stabilità che si sono dati. Quando il processo non decisionale è presente «i problemi non divengono mai oggetto di decisione e rimangono latenti» (Ham, Hill 1986).

Come viene sostenuto da studiosi che hanno approfondito l'esame dei processi decisionali, «l'amministrazione pubblica, organizzazione complessa, (..) si presta a modelli più complessi e dinamici, in relazione ad un potere decisionale maggiormente distribuito tra i vari soggetti» rispetto a quanto avviene in altro tipo di organizzazioni (Gherardi 1986). La tensione prescrittiva ha spesso condotto le scienze che studiano il sistema politico-amministrativo a privilegiare modelli orientati a produrre strumenti di razionalizzazione del processo decisionale. Qualora si privilegi invece l'aspetto conoscitivo dell'analisi converrà utilizzare modelli che non rifiutino a priori l'esistenza di condizionamenti e vincoli che limitano la razionalità «comprensiva».
Le modalità di svolgimento del processo decisionale relativo alla formulazione decisione ed implementazione di politiche pubbliche sono infatti condizionate dal ricadere delle interazioni negoziali fra gli attori entro criteri, sia formali che informali, di regolazione, che limitano l'espressione di razionalità di tipo sinottico. E' a questi criteri, che agiscono come

vincoli, talvolta indipendentemente dalla volontà dei singoli attori, che bisogna volgere l'attenzione [6].
Come si è già notato, i processi decisionali che si riferiscono a politiche di riorganizzazione amministrativa possiedono alcune caratteristiche che li rendono comparabili con quelli relativi a policies rivolte verso l'esterno delle organizzazioni amministrative. Fra queste caratteristiche comuni vanno poste in primo piano sia la regolazione informale dei «giochi» negoziali fra gli attori (Crozier, Friedberg 1978), che il ruolo svolto dalla regolamentazione normativa (De Nardis 1983; 1988).

Si incontra qui una questione generale che ha fortemente segnato il dibattito teorico e metodologico sugli approcci di studio alle amministrazioni pubbliche, quella relativa alla esistenza o meno di differenze tra organizzazioni pubbliche e organizzazioni private tali da rendere improponibile l'applicazione alle prime dei modelli esplicativi dei processi decisionali elaborati in sede di studio delle organizzazioni aziendali, o comunque estranee al sistema politico-amministrativo.
Per l'approccio giuridico-amministrativo e per l'orientamento di scienza dell'amministrazione più vicino al diritto amministrativo (Loschack 1976) ad esempio le decisioni che si assumono nel settore pubblico sono subordinate ad imperativi generali (talvolta espressi in forma di «principi costituzionali») come quelli del «buon andamento» delle amministrazioni e della riconduzione delle scelte ad interessi generali: per questo al processo decisionale politico amministrativo non potrebbero applicarsi modelli interpretativi fondati sugli interessi degli

---

6 Mentre qui si affronta il problema della regolazione, nel capitolo tre si esamineranno le questioni relative agli attori e ai loro scopi.

attori, che sono per definizione di natura particolaristica. Tale impossibilità viene evidentemente a cadere negli approcci di implementation research e di policy analysis e in quelli della sociologia dell'organizzazione, che non fa distinzione tra organizzazioni pubbliche e private.

A loro volta gli approcci sociologici allo studio dei sistemi politico-amministrativi hanno per obiettivo teorico e metodologico principale proprio quello di applicarvi modelli analitici fondati sul comportamento degli attori ed il problema appena accennato di improponibilità pertanto non sussiste. L'interrogativo che l'eventuale riconoscimento di diversità «istituzionali» tra organizzazioni pubbliche e private pone all'approccio sociologico riguarda piuttosto la *portata esplicativa* di tale differenziazione. Per R. Mayntz il carattere pubblico della amministrazione è alla base «proprio di quei problemi che non possono essere colti con approccio sociologico», in particolare per quanto attiene al rapporto tra sistema amministrativo e ambiente (Mayntz 1982), e quindi non è da riconoscere a tale carattere un ruolo esplicativo. Per altri sociologi «l'organizzazione può essere considerata in maniera significativa come una struttura sociale adattabile, la quale affronta problemi che sorgono semplicemente perché essa esiste come organizzazione in un ambiente istituzionale, indipendentemente da obiettivi particolari che le hanno dato vita» (P. Selznick 1984). Si può derivare da quest'ultima affermazione un sostanziale ridimensionamento del ruolo esplicativo attribuibile al rapporto tra una singola organizzazione amministrativa e policies che essa gestisce, ma anche un invito a porre attenzione alla specificità delle caratteristiche «ambientali». Nel caso dei sistemi politico-amministrativi tali caratteristiche possono essere individuate per l'appunto nel loro carattere «pubblico», con

tutto ciò che ne discende in ordine alle caratteristiche degli attori e soprattutto delle modalità di regolazione dei rapporti tra di essi .

A questo proposito può essere utile procedere con un esempio, la cui portata è piuttosto ampia, relativo alle modalità di regolazione del negoziato sulle condizioni di lavoro e della *rappresentanza* degli interessi individuali e collettivi, fattori che rivestono un'importanza decisiva in ogni processo di decisione. Nelle amministrazioni pubbliche italiane è stato adottato *con legge*, con gli aggiustamenti formali e sostanziali che i legislatori hanno ritenuto necessari, un modello fondato principalmente sulla «contrattazione sindacale». Si tratta di un modello analogo a quello che caratterizza i rapporti negoziali tra attori nei processi decisionali delle relazioni industriali, ma che da questo si differenzia sensibilmente a causa della presenza dell'elemento della decisione normativa, quale forma particolare assunta dalla «meta-decisione» che fissa le regole del gioco.

Nel contesto di un'analisi sociologica infatti le norme costituiscono non solo vincoli, ma anche *risorse decisionali* la cui disponibilità gli attori si contendono, e che vengono a loro distribuite nel corso di processi negoziali nei quali si producono meta-decisioni. Il sistema di regolazione formale (normativo), elemento che distingue le organizzazioni pubbliche da quelle private, è pertanto tutt'altro che secondario nell'analisi del comportamento organizzativo e dei processi decisionali che in tale contesto si verificano.
Questo sistema di regolazione distribuisce decisive risorse negoziali, scandisce le fasi del processo decisionale ma pone anche

ad esso - come chiarito già dall'approccio giuridico - vincoli il più delle volte difficilmente aggirabili, anche ad opera di una (eventualmente) comune volontà degli attori. Da un punto di vista sociologico però è più corretto inquadrare tali vincoli nel novero delle «premesse decisionali», concetto che indica il quadro di regole del gioco entro il quale si svolge l'azione (Gherardi 1986).

Il concetto di premessa decisionale è più ristretto di quello di decisione, ne rappresenta un scomposizione (Simon 1979), e come premesse è corretto rappresentare molti dei fattori del processo decisionale di policy, di cui si è detto nel precedente paragrafo. Ciascuna decisione dipende così dal particolare disporsi di molteplici premesse (o fattori), e l'influenza sociale (dal sistema di regolazione agli scopi degli attori) tende ad essere esercitata proprio sulle premesse della decisione. Le premesse decisionali «regolano la decisione di natura organizzativa, procedimentale e di contenuto (..) formano la struttura fissa di un sistema amministrativo» ed esercitano anche una funzione di selezione delle innovazioni. In circostanze in cui le premesse decisionali rappresentano l'oggetto ed il punto di equilibrio di relazioni negoziali tra attori (ad esempio, tra attori politici e burocratici, nel caso delle decisioni di innovazione organizzativa), gli attori (in particolare quelli politici) si trovano nella necessità di mutare continuamente l'ordine delle preferenze («opportunismo») (Luhmann 1978), ovvero degli *obiettivi* formali che essi assegnano alle politiche in ragione di *scopi* che anch'essi possono cambiare, ad esempio in ragione del mutato quadro delle aspettative nei confronti delle preferenze e degli scopi di altri attori che partecipano al gioco.

Il comportamento degli attori nei processi decisionali politico-amministrativi, e in particolare in occasione di politiche di

riorganizzazione, la cui incidenza sulla posizione degli attori amministrativi è molto più forte, deve comunque tenere conto della segmentazione del processo decisionale messa in luce dagli studi di policy analysis. Ogni fase (ideazione, formulazione, decisione formale, implementazione) è collegata con le rimanenti, ma anche dotata di propri margini di autonomia. In ogni segmento la negoziazione si riproduce, ma il contenuto e le risorse che vengono messe in campo sono diverse, la stessa regolazione, formale ed informale, delle interazioni negoziali può essere ispirata a valori differenti.
A conferma della validità analitica del modello decisionale «incrementale» la ricerca empirica consente di rilevare che le fasi sono scandite e «concluse» dalla produzione di decisioni «provvisorie», e dalla riduzione progressiva dei margini di modificazione delle decisioni formali, secondo le regole procedurali (meta-decisioni condivise dagli attori). Ognuna delle fasi del processo decisionale in questione può essere tuttavia utilizzata da un attore come risorsa strategica per il perseguimento dei suoi fini (Dupuy-Thoenig 1986). Da un punto di vista sociologico l'oggetto della negoziazione attraverso la quale si giunge alla chiusura di ciascuna fase non è quindi di per sé il suo contenuto in termini normativi formali, quanto il rapporto tra acquisizioni vantaggiose e margini di modificazione che rimangono a disposizione dei partners negoziali per le fasi successive.

Nel prossimo capitolo si proseguirà il discorso nella direzione che l'esame del paradigma della policy analysis e dei modelli di analisi del processo decisionale ha indicato, focalizzando cioè l'attenzione sul ruolo che agli attori viene assegnato nelle categorie di analisi utilizzate dalla teoria dell'organizzazione

e dall'approccio sociologico. Nel capitolo terzo si fornirà invece una breve rassegna dei contenuti più spesso riscontrabili e maggiormente significativi delle variabili relative a politiche di riorganizzazione amministrativa, ponendo a confronto quelli indicate nella premessa a questa parte del volume e quelli derivanti dall'analisi dei diversi paradigmi analitici ed approcci disciplinari.

Capitolo Terzo

L'approccio sociologico: attori e innovazione nella pubblica amministrazione

Dall'esame del paradigma della policy analysis e dei modelli interpretativi dei processi decisionali si ricava l'importanza centrale, sotto il profilo causale ed esplicativo, del comportamento degli attori implicati nei processi di ideazione, formulazione, messa in opera di politiche pubbliche. Tra le variabili del comportamento alcune sono determinate dal *contesto* (ruoli, regole delle relazioni), altre dalla natura degli *attori*, dalle loro motivazioni e dal modo in cui questi, nel corso dell'azione, le traducono in *scopi* . Il contesto è costituito, nel caso che ci interessa, da un particolare ambiente organizzativo, a sua volta parte di un sistema istituzionale complesso e fortemente caratterizzato dalla presenza del fattore «politica».

Ci si propone pertanto, in questo capitolo, di verificare in quale misura alla variabile costituita dall'ambiente (organizzativo e pubblico) possano essere ascritte le peculiarità dei comportamenti che si manifestano nei processi di ideazione, formulazione, decisione ed attuazione delle politiche pubbliche. A questo scopo sarà necessario esaminare brevemente il modo in cui il rapporto tra attori e organizzazioni amministrative, e la natura stessa dell'innovazione nell'organizzazione vengono concettualizzati, e il modo in cui tali elaborazioni vengono tradotte in strumenti conoscitivi e prescrittivi, sia nella prospettiva sociologica che nella teoria organizzativa. A partire dalla critica nei confronti di quest'ultima, infatti, sono state formulate alcune delle principali categorie innovative della

ricerca sociologica che si occupa delle dinamiche organizzative relative alle organizzazioni complesse, ivi compresi i sistemi politico-amministrativi.

Va premesso che in riferimento all'oggetto di studio rappresentato da organizzazioni complesse è difficile e per molti versi artificioso operare distinzioni disciplinari. Lo sviluppo dei paradigmi analitici presenta difatti numerose aree di sovrapposizione tematica e concettuale, tali da non permettere classificazioni rigide. Basti pensare alla difficoltà di classificare modelli come quello della «razionalità limitata» di H. Simon e l'intero approccio allo studio dei processi decisionali in contesto politico-amministrativo interamente ed esclusivamente nell'ambito della teoria organizzativa, della sociologia dell'organizzazione o della scienza dell'amministrazione (Mortara 1979). La partizione di seguito proposta tra approccio organizzativo e teoria sociologica dell'organizzazione e dell'amministrazione pubblica va quindi intesa in senso strettamente strumentale rispetto al presente lavoro, che si propone peraltro di dimostrare come la spiegazione (ma anche la formulazione operativa) dei processi innovativi nelle amministrazioni pubbliche richieda un approccio integrato e l'utilizzazione di modelli analitici prodotti in ambito sociologico, dalla policy analysis, ma anche dalla teoria organizzativa e dallo studio dei processi decisionali. Non sarà evidentemente possibile inquadrare l'esame delle diverse categorie relative al rapporto tra attori e cambiamento organizzativo nell'ambito delle rispettive teorie generali, se non per rapidissimi cenni e rinvii.

L'approccio organizzativo e i problemi dell'innovazione

Lo svolgimento della teoria organizzativa ha visto il succedersi e anche la coesistenza di diversi paradigmi e modelli, molti dei quali hanno prodotto sofisticate teorie e metodologie di analisi che qui non si pretende nemmeno di elencare. Ci si limiterà invece a presentare un succinto panorama dei concetti e degli strumenti che sono alla base di alcune ricerche e degli interventi praticati sulle strutture amministrative italiane, riferimenti di tipo organizzativo che sono sicuramente prevalenti, ad esempio, rispetto a quelli di carattere più propriamente sociologico.

Da mettere subito in evidenza è la sottolineatura, presente in tutti i modelli interpretativi, delle analogie piuttosto che delle differenze tra organizzazioni private e amministrazioni pubbliche. Queste ultime, essendo al pari delle altre caratterizzate da processi decisionali e da conflitti tra innovazione e rigidità, oltre che dalle funzioni di prescrizione, organizzazione, comando, coordinamento e controllo, vengono rappresentate come oggetto di studio suscettibile di essere analizzato con gli stessi metodi impiegati per l'analisi di qualsiasi organizzazione. Ciò nonostante, l'estensione dell'ambito di osservazione (dalle sole organizzazioni aziendali a quelle del sistema politico-amministrativo) è andata di pari passo con la articolazione dei modelli di analisi (Freddi 1982; Mortara 1984).

Non essendo qui possibile ripercorrere gli sviluppi del paradigma organizzativo[1] sarà sufficiente ricordare - sempre tenendo conto

---

[1] Si confronti la ricostruzione di (Gross, Etzioni 1987) che prendono in esame i modelli elaborati nel corso dello sviluppo della teoria dell'organizzazione e della sociologia dell'organizzazione, suddividendoli in: modelli razionali (teoria classica); modelli interazionisti (human relations,

del carattere strumentale della partizione disciplinare - che i concetti in esso oggi prevalenti costituiscono l'approdo di un percorso che, essendo partito dalla «organizzazione scientifica del lavoro» (divisione del lavoro, gerarchia di attività), e passando per le elaborazioni della scuola di «human relations» (importanza degli aspetti emotivi ed irrazionali del comportamento organizzativo e quindi della comunicazione, della leadership, di tutto quanto è *informale*), ha prodotto modelli differenziati e potenzialmente multidisciplinari, che tentano di focalizzare contemporaneamente un arco più vasto problemi.

Le organizzazioni vengono rappresentate come *sistemi* costruiti per il perseguimento di un fine specifico (Etzioni, Gross 1987), formati da parti che interagiscono tra loro e sono reciprocamente dipendenti (Mortara 1979); l'influenza del paradigma funzionalista conduce ad individuare come oggetto dell'analisi le interazioni tra individui e sistema organizzativo, insieme ai requisiti atti a garantire la sua stabilità, complessiva e della distribuzione delle funzioni al suo interno (Freddi 1982). L'elemento corrispondente alla funzione di integrazione e stabilità è individuato nel *controllo* (Etzioni 1967), le cui forme dipendono dal tipo di autorità e dalle aspettative dei partecipanti al sistema. In particolare sono poste al centro le *esigenze* di *razionalizzazione* del controllo organizzativo, ma anche dei processi decisionali in tale contesto, e dei rapporti tra gli attori collocati ai diversi gradini della piramide organizzativa, con ciò rivelando l'intima connessione tra obiettivi conoscitivi e obiettivi prescrittivi dell'analisi.

---

interazionismo simbolico, etnometodolgia); modelli strutturalisti (eredità weberiana); modelli dell'obbedienza e della leadership (tematica del controllo organizzativo).

Le specifiche proprietà di ogni sistema organizzativo determinano il tipo di razionalità che impronta l'agire dell'organizzazione e dei suoi membri e quindi i processi decisionali che la caratterizzano. Nella chiave di lettura del paradigma organizzativo l'analisi del processo decisionale dovrebbe valutare la congruenza di uno specifico tipo di razionalità con le funzioni che un determinato apparato deve svolgere, e gli strumenti di indirizzo del comportamento dei subordinati verso la realizzazione di fini organizzativi dati.
Gli attori amministrativi e i loro scopi, così come tutti i fenomeni legati all'interazione rappresentano pertanto in questa chiave una variabile dipendente, mentre l'esigenza di sopravvivenza del sistema (con tutte le sue manifestazioni nella vita delle organizzazioni) è individuata come variabile indipendente. Nell'approccio organizzativo il sottosistema tecnico finisce così per essere assunto come problema prioritario, ponendo in secondo piano quelli del sottosistema sociale (Mortara 1979).

Nella misura in cui vengono esaltati gli aspetti strutturali e i relativi vincoli, si finisce dunque per dare delle dinamiche organizzative un'immagine smentita da gran parte della teoria e della ricerca sociologica, nella quale i soggetti che operano all'interno di organizzazioni si confrontano con regole e decisioni «superiori» circa fini e mezzi dell'azione amministrativa senza essere in grado di porre a loro volta condizioni, particolarmente sul terreno delle ricadute organizzative di tali decisioni. Sotto questo profilo il paradigma organizzativo pare combinarsi positivamente con quello giuridico-amministrativo, e in particolare con l'ipostatizzazione che quest'ultimo compie dell'efficacia delle norme.

Il determinismo costituisce così il limite dell'approccio organizzativo allo studio delle amministrazioni pubbliche maggiormente messo in evidenza. Di quest'ultimo viene inoltre criticata l'assenza della dimensione diacronica (Loschack 1976) nonché lo scarso peso assegnato all'influenza esercitata sulle dinamiche organizzative dalle variabili dell'ambiente esterno alle organizzazioni. La stessa teoria della «contingenza organizzativa», che ha messo in luce le caratteristiche delle organizzazioni come «sistemi aperti», viene però criticata in quanto assumerebbe a riferimento modelli di organizzazione prossimi a quello della burocrazia weberiana (Mortara 1979; 1984).

Come si è già accennato, anche la teoria e la ricerca organizzativa sono caratterizzate da un orientamento marcatamente prescrittivo: l'obiettivo in questi termini consiste nel massimizzare, assumendo il punto di vista dei decisori, efficienza ed efficacia delle performances organizzative, al fine di realizzare processi decisionali «razionali», ovvero fondati sulla scelta fra alternative e su strumenti «sicuri» di controllo dell'implementazione. Lo stesso riconoscimento dell'esistenza di fenomeni non razionali o spontanei contribuisce a far sì che sia posto l'accento sui valori dell'integrazione e sul miglioramento pragmatico di ciò che esiste (Loschack 1976), piuttosto che sul mutamento.

Veniamo con ciò all'aspetto che nell'ambito di questo lavoro maggiormente interessa, ovvero il modo in cui il problema dell'innovazione viene tematizzato dalla teoria organizzativa, per verificare se da questo tipo di elaborazioni possono provenire elementi utili alla spiegazione delle dinamiche che accompagnano le politiche di riorganizzazione amministrativa. L'elemento

che risalta con più evidenza consiste nella tematizzazione mancata o parziale dell'innovazione e delle politiche attraverso le quali questa viene introdotta, come problema specifico. Paradossalmente si potrebbe però affermare che, se si intende per innovazione qualsiasi comando o decisione dal contenuto organizzativo proveniente dagli attori che all'interno di una data organizzazione si vedono assegnata una funzione formale di direzione e di controllo, proprio quello dell'innovazione costituisce il *leit-motiv* di tutta l'elaborazione organizzativistica. Infatti, ciascuna di queste «comunicazioni», e dunque anche quelle che ridisegnano con estensione maggiore o minore l'organigramma organizzativo, la distribuzione delle funzioni e dei compiti, etc., viene problematizzata, da parte dell'approccio organizzativo, nei termini dell'efficacia delle decisioni. Dando per scontato l'interesse dei decisori alla massimizzazione dei valori di efficienza, l'applicazione reale di decisioni assunte dalla direzione di un'organizzazione - sia essa politica o aziendale - viene fatta coincidere dall'approccio organizzativo con il problema del rapporto tra «personalità» dei membri e ruoli organizzativi assegnati agli attori, in altre parole con il problema del «governo» dell'organizzazione. Le variabili considerate riguardano dunque il rapporto tra obiettivi, costi e risultati delle azioni organizzative.

Nel caso della pubblica amministrazione, anche italiana, l'approccio organizzativo sembra avere recentemente guadagnato una legittimazione superiore ad altri paradigmi di analisi non giuridici nell'ispirazione di esperienze di ricerca-intervento. Ciò è dovuto peraltro al fatto che le innovazioni dell'assetto e del funzionamento organizzativo costituiscono il terreno di intervento sull'amministrazione che sembra raccogliere le

preferenze degli attori politici e di quelli sindacali, entrambi probabilmente convinti che la dimensione organizzativa sia più agevolmente di altre manipolabile dai «riformatori» (Dente 1983). Le analisi condotte facendo ricorso all'approccio organizzativo (Formez 1983) non sembrano tuttavia aver prodotto effetti innovativi di rilievo sul piano conoscitivo né, tantomeno, su quello operativo, ovvero in termini di formulazione di politiche che mirano ad incrementare efficienza e produttività dell'azione amministrativa rispetto ad obiettivi predefiniti. L'obiettivo assegnato alle analisi è stato quello di valutare l'attività produttiva, i costi di produzione ed i costi unitari e i motivi delle loro variazioni, mentre il risultato ha permesso l'individuazione di alcune aree di intervento «normativo» per un migliore «controllo sociale» dell'amministrazione: gestione della mobilità del personale; razionalizzazione delle strutture organizzative; razionalizzazione delle procedure amministrative; valutazione della «copertura amministrativa» delle leggi; contrattazione dei livelli di produttività e di salario (Zuliani 1983). Tuttavia, ad alcuni anni di distanza l'unico effetto visibile di esperienze di ricerca di questo genere sembra consistere nella diffusione della terminologia adoperata dall'approccio organizzativo nel linguaggio degli attori politici e sindacali e, di conseguenza, nei documenti, e nelle decisioni anche negoziali da essi prodotti. Contenuti, obiettivi e «fallimenti» di decisioni recenti, come ad esempio quelle dell'incentivazione della produttività, che possono essere classificati come micro-politiche di riorganizzazione amministrativa[2] , sembrano confermare tale impressione.

---

[2] Gli scopi dell'incentivazione della produttività sembrano da ricondursi, per entrambi i partner negoziali alla necessità di introdurre una risorsa economica aggiuntiva nella contrattazione

In conclusione, dall'approccio organizzativo che è stato utilizzato negli anni '80 per la conduzione di analisi e di interventi di riorganizzazione nelle amministrazioni pubbliche italiane non sembrano venire contributi particolarmente significativi alla comprensione dei fattori *sociali* che possono determinare il successo o il fallimento di politiche di riorganizzazione amministrativa, né, a quanto pare, alla descrizione e spiegazione delle variabili che, al di là della fattibilità, connotano tali politiche. Questi fattori, che consistono nel comportamento non sempre a prima vista prevedibile di attori sociali concreti (non solo i «burocrati», ma anche gli attori politici e i sindacalisti, ad esempio) rappresentano invece non solo fondamentali variabili da manipolare ai fini della riuscita di politiche di riorganizzazione amministrativa, ma anche l'oggetto di questo tipo di decisioni da sottoporre ad analisi. Ciò apparirà più chiaramente esaminando alcuni strumenti analitici elaborati in ambito sociologico.

---

sugli aspetti retributivi, resa più difficile dalla posizione di vincoli in materia di spesa pubblica, e quindi di politiche retributive del pubblico impiego. L'introduzione degli incentivi quali sanzioni positive per comportamenti tesi al raggiungimento di obiettivi amministrativi viene trasformata, nell'attuazione, in un'erogazione il più delle volte meramente correlata alla presenza, e alla qualifica posseduta, non essendo le amministrazioni dotate di prassi gestionali orientate al risultato (Romei 1985; Della Rocca 1986).

La teoria sociologica e l'innovazione organizzativa nelle amministrazioni pubbliche

Come si è visto, i paradigmi analitici della policy analysis, della teoria dei processi decisionali e, da ultimo, della teoria organizzativa, ciascuno a suo modo, individuano il problema principale delle politiche di riorganizzazione amministrativa nella loro fattibilità, ovvero da un lato nella possibilità di manipolare variabili «strutturali», dall'altro nell'incertezza del consenso degli attori amministrativi, fattore che pure è necessario per l'attuazione delle decisioni ad esse relative. Abbiamo anche potuto notare come il consenso alle decisioni normative non venga invece rappresentato come problema dalla cultura giuridica.

Dal versante degli studi di carattere politologico o di «scienza dell'amministrazione», pur non affrontandosi direttamente il tema delle politiche di riorganizzazione amministrativa, sono state dedicate numerose analisi al rapporto tra attori politici e attori amministrativi, utilizzando recentemente in misura prevalente il concetto di «politicizzazione della burocrazia». E' questa una tendenza esibita dal rapporto politica-amministrazione particolarmente temuta dalla cultura giuridico-amministrativa, che ha ritenuto necessario introdurre norme positive destinate a garantire la «neutralità», intesa nel senso di «non partigianeria», dell'amministrazione.

Da queste ultime analisi occorre ricavare e valorizzare il tema del consenso dei destinatari alle decisioni politico-amministrative in generale, come pure l'importanza dei fattori legati all'identificazione politica e all'appartenenza partitica degli attori amministrativi. Tuttavia, i risultati della ricerca svolta inducono a formulare l'ipotesi secondo la quale la seconda categoria (politicizzazione) non esaurisce il problema insito

nella prima (il consenso, ovvero l'accettazione dell'innovazione). Quest'ultima possiede infatti anche caratteristiche diverse, che non risultano dalla sola lettura in chiave di «politicizzazione», ma sono individuabili attraverso un'analisi delle più numerose variabili dell'«impatto sociale» dell'innovazione. Quest'ultima infatti, come si vedrà ~~nel capitolo 4~~ più avanti, a causa dei suoi contenuti, degli scopi degli attori che la decidono, della forma con la quale viene introdotta, interviene sulle culture, sulle regolazioni dei giochi tra attori all'interno dell'amministrazione, sulla distribuzione di risorse negoziali tra questi ultimi. La natura di questo tipo di variabili e la loro interazione possono essere analizzate solo ricorrendo a modelli interpretativi dei comportamenti degli attori in contesto organizzativo elaborati nell'ambito sociologico.

Alla considerazione dei contributi provenienti dalla teoria sociologica all'analisi delle organizzazioni amministrative pubbliche deve essere nuovamente premessa la consapevole parziale arbitrarietà di una netta distinzione tra approccio organizzativo ed approccio sociologico. E tuttavia si ritiene utile isolare alcuni tratti dei modelli interpretativi prodotti in ambito sociologico diversi da quelli esposti nel paragrafo precedente, al fine di considerare come in essi trovino considerazione i problemi legati al rapporto tra comportamenti degli attori e innovazione organizzativa nell'amministrazione pubblica. Verranno presi in considerazione il tipo-ideale weberiano di burocrazia, i modelli elaborati dal funzionalismo (Parsons, Merton) e il modello dell'azione strategica e sistemica (Crozier e Friedberg), nella consapevolezza di trascurare, a causa delle finalità

circoscritte della presente analisi, altri modelli che pure contengono elementi di un certo interesse.

Le variabili proposte dal tipo-ideale weberiano della burocrazia razionale-legale sono state utilizzate dalla successiva ricerca sociologica in materia di amministrazioni pubbliche, che ha dovuto, pur evidenziando i limiti del modello di Weber, confrontarsi comunque con la rappresentazione che esso dà delle organizzazioni amministrative. Ne è prova il fatto che il «fuoco» delle analisi continui ancora oggi ad essere indirizzato nei confronti del rapporto problematico tra potere di controllo e comportamenti degli attori amministrativi - rapporto che nel nostro caso si concretizza nel problema del consenso all'innovazione. Di volta in volta, come si è visto, altri filoni di studio hanno affrontato il problema in modo diverso e utilizzando diverse denominazioni: rapporto tra decisione normativa e applicazione/attuazione delle norme («approccio giuridico-amministrativo»); rapporto tra *decision-makers* e *implementors* (implementation research e policy analysis); rapporto tra comando organizzativo e «personalità» dei subordinati (teoria organizzativa e sociologia dell'organizzazione); rapporto tra politica e amministrazione (approcci politologici alla scienza dell'amministrazione). Nella stessa cultura attualmente prevalente fra gli attori politici - che è del resto prevalentemente ispirata dal paradigma giuridico, fondato a sua volta sulla distinzione di compiti tra politici e amministratori corrispondente allo schema norme-esecuzione - l'impostazione del problema risente fortemente dell'originario schema weberiano e dei suoi sviluppi.

Sarà quindi utile esporre i tratti fondamentali del tipo-ideale originario, ovvero il modo in cui in esso vengono individuate le caratteristiche delle strutture burocratiche. Queste possono essere brevemente riassunte in: continuatività nell'esercizio delle funzioni; specificità della sfera di competenza; principio di gerarchia; specializzazione del personale come base della legittimazione burocratica; impersonalità delle nomine alle cariche burocratiche; decisioni espresse e contenute in atti formali scritti.

Queste caratteristiche esteriori delle organizzazioni burocratiche vengono spiegate attraverso un modello che fa leva sul concetto di *autorità*, espressione di un potere legittimo, ovvero fondato su di un accordo tra comandi organizzativi, regole e valori degli attori ai quali viene richiesta «obbedienza» (non solo un comportamento conforme alle regole perché «incentivato» da un sistema di ricompense e sanzioni, ma una cooperazione motivata). L'accordo tra i sistemi individuali di valori e, ad esempio, i fini dell'organizzazione, viene reso possibile da un processo di «interiorizzazione» da parte di tutti gli attori delle norme di uno specifico ordinamento burocratico, in modo che anche i detentori del potere legale assumano decisioni sulla base dei valori dell'ordinamento cui essi stessi sono sottoposti. «Parole-chiave» del modello risultano quindi quelle di: potere (capacità di indurre gli altri a compiere azioni che non sarebbero state fatte in assenza del comando); legittimazione (accettazione dell'esercizio del potere in quanto in accordo con il sistema di valori individuali); autorità razionale-legale o burocratica (accettazione del potere da parte dei subordinati perché considerato coerente con un sistema di norme astratte che il soggetto considera legittime) (Weber 1961).

La distanza tra il tipo-ideale weberiano di burocrazia e la realtà delle organizzazioni amministrative pubbliche è sotto gli occhi di tutti coloro che si occupano di problemi politici e amministrativi[3], a partire dagli stessi attori politici e sindacali, e la vasta area dell'informalità, che nella vita delle organizzazioni amministrative trova spazi perfino nelle maglie della rete normativa né è la manifestazione più evidente (Dupuy, Thoenig 1986). Tuttavia ciò non ha ancora sancito l'inutilità del modello weberiano. Alcuni autori criticano infatti l'impossibilità che ad esso è stata attribuita di comprendere ciò che nelle strutture burocratiche è informale (Gross, Etzioni 1987), sottolineandone invece le caratteristiche di «tipo ideale», ovvero di accentuazione unilaterale a fini conoscitivi (Cavalli 1981) di aspetti della realtà piuttosto che di descrizione di una specifica realtà amministrativa. In altri termini una reazione di rigetto globale del modello in questione sarebbe dovuta all'eccesso di aspettative nutrite nei suoi confronti sul piano esplicativo e descrittivo della realtà ed alla incomprensione della sua funzione strumentale, che in quanto tale può attribuirgli tuttora una parziale validità di riferimento concettuale.

---

[3] Critiche al modello weberiano di organizzazione burocratica sono state portate da molti versanti: ad esempio la scuola della «public choice» ha messo in luce il comportamento «utilitaristico» dei burocrati (Niskanen 1979; Regonini 1984). Mentre la policy analysis assume come unità di analisi entità sovraindividuali, la public choice indica nelle «schede di utilità» dei burocrati, individui razionali che cercano di massimizzare la propria utilità personale, le variabili che determinano le performances politico-amministrative. Preferenze individuali ed istituzioni vengono trattate come variabili tra loro indipendenti (Regonini 1984).

Anche se la nascita di una nuova sociologia della burocrazia viene in molti casi presentata come subordinata alla condizione di superare il modello razionale-legale, sembra pertanto da accettare l'invito a «storicizzare» il tipo-ideale weberiano, piuttosto che riprenderlo o rigettarlo acriticamente, anche considerando come questo fosse più prescrittivo o normativo che descrittivo, «più un'aspirazione che l'analisi di una realtà data» (Cassese 1986b). In ogni caso, al di là della sua originaria portata descrittiva ed esplicativa, vi è da notare come la sua essenza prescrittiva sia penetrata profondamente nella cultura e nello stesso universo motivazionale degli attori nei sistemi politico-amministrativi contemporanei, finendo per contribuire a strutturare la cultura e le regole normative di molti ordinamenti amministrativi.

Per tutti questi motivi sembra corretto quindi prendere a riferimento il modello dell'autorità razionale-legale appunto come un tipo-ideale, non tanto per esaminarne puntualmente gli elementi di validità nella descrizione e spiegazione dei sistemi politico-amministrativi contemporanei, quanto per accertare in quale misura analisi condotte successivamente del rapporto tra decisioni di politica organizzativa e comportamenti degli attori amministrativi se ne siano sostanzialmente discostate o abbiano invece riproposto, magari con terminologie diverse, l'adozione di variabili che isolano analoghi aspetti della realtà.

Per quanto riguarda l'obiettivo principale della presente analisi - il modo in cui diversi paradigmi mettono a fuoco il tema dell'innovazione nelle amministrazioni pubbliche - sembra di poter affermare che le indicazioni generali del modello weberiano possono contribuire a delineare una teoria dell'innovazione

organizzativa nei soli termini dell'efficacia delle decisioni organizzative e del «governo dell'organizzazione», con ciò ponendo le basi - come si è già notato -per molti degli sviluppi teorici successivi, sia nell'ambito sociologico che dell'«approccio organizzativo». Se il potere più efficace è quello che indirizza ai subordinati decisioni coerenti con i sistemi di valori fatti propri da questi ultimi, il problema consisterà per i decisori da una parte nell'assicurare l'interiorizzazione da parte dei burocrati della razionalità dell'ordinamento, dall'altra nel decidere politiche di riorganizzazione sempre e comunque coerenti con quest'ultimo sistema di valori.

I successivi sviluppi in campo sia sociologico-amministrativo che della sociologia dell'organizzazione tendono a sottolineare l'obsolescenza del modello weberiano, pur finendo per riproporre variabili simili a quelle che esso utilizza (autorità, legittimità e concentrazione del potere, gerarchia, razionalità dell'agire sociale nelle organizzazioni).

In campo funzionalista le strutture burocratiche vengono rappresentate come sistemi sociali, a loro volta parte di un sistema più ampio. T. Parsons esamina le organizzazioni sulla base dei presupposti fondamentali della teoria funzionale, che come è noto, è principalmente interessata e riesce a spiegare aspetti di statica piuttosto che di dinamica dei sistemi sociali, e dunque anche del sotto-sistema politico-amministrativo. In questa chiave Parsons ritiene che le organizzazioni hanno il bisogno di legittimare se stesse svolgendo funzioni fondamentali per la società ma devono anche soddisfare bisogni interni, come il procacciamento delle risorse, la risoluzione dei conflitti

interni, socializzazione, la mobilitazione, la motivazione dei membri a perseguire gli obiettivi organizzativi) (Gross, Etzioni 1987). L'innovazione normativa nelle amministrazioni, al pari della regolazione giuridica nel più ampio sistema sociale non può essere dunque assunta in tale prospettiva come specifico oggetto di analisi, se non come strumento di ricomposizione sistemica (governo) delle eventuali disfunzioni e come meccanismo di controllo sociale .

Rimanendo in ambito funzionalista, R. K. Merton sviluppa l'analisi delle burocrazie prendendo le mosse dal tipo-ideale weberiano, ma introducendo ulteriori concetti. I fattori specifici dell'organizzazione burocratica sono destinati a svolgere una funzione di integrazione del sotto-sistema amministrativo, anche se «le stesse fonti strutturali dell'organizzazione amministrativa che dovrebbero portare all'efficienza, finiscono, o almeno possono finire per essere causa di inefficienza. Proprio qui sta la correzione e la modifica dell'ideal-tipo weberiano (..)» (De Nardis 1988). Ai nostri fini è utile ricordare, tra i concetti proposti da Merton, quello della trasposizione dei fini, processo attraverso il quale un valore strumentale (disciplina burocratica, o altri mezzi organizzativi per la realizzazione di obiettivi) può divenire un valore finale (la ragione dell'esistenza dell'organizzazione).

In altri termini, le finalità perseguite dall'organizzazione sono da considerarsi, in un approccio sociologico alle tematiche dell'organizzazione, sempre meno come variabili indipendenti nei confronti dei processi dinamici costituiti dalle relazioni sociali tra individui, gruppi e sistema. La tendenza delle organizzazioni a ribaltare il rapporto tra mezzi e fini trova

espressione nelle spinte crescenti all'autoriproduzione ed alla crescita dimensionale, con le necessità che da ciò derivano di investire risorse crescenti nella gestione dell'organizzazione stessa (Gross, Etzioni 1987)[4].

Nel settore pubblico tendenze di questo genere sono piuttosto evidenti, e coincidono spesso con quelle che vengono intese, nell'ambito di questo lavoro, come politiche di riorganizzazione amministrativa. Basti pensare al rigonfiamento quantitativo degli apparati, al peso crescente dell'attività di organizzazione e gestione del personale, funzione che tende ad assorbire una quantità crescente di risorse organizzative (umane e materiali) sottraendone alle altre attività (basti pensare alla crescita, in termini assoluti e percentuali, delle spese correnti).

Un altro esempio relativo alla «sostituzione dei fini» nelle organizzazioni amministrative può essere tratto dalla letteratura in materia di crescita dei bilanci pubblici: molte unità amministrative (agenzie di spesa) riescono a determinare un andamento incrementale degli stanziamenti a favore delle policies ad esse affidate, non tanto per necessità legate alla efficacia della implementazione di queste ultime, quanto al fine di accrescere o mantenere il proprio budget. La determinazione dei fini che un'organizzazione persegue realmente è pertanto il frutto di interazioni tra interessi e strategie di attori diversi al suo interno e nell'ambiente circostante.

---

[4] «La sostituzione dei fini si verifica quando un'organizzazione modifica i suoi obiettivi, sostituisce ai suoi fini legittimi altri fini, diversi da quelli per cui era stata creata (..). La forma più lieve e più comune di sostituzione dei fini è costituita dal processo attraverso il quale un'organizzazione rovescia l'ordine di preferenza tr i fini e gli strumenti per realizzarli (..). Lo strumento che piùdi frequente diviene fine in questa forma di distorsione è costituita dall'organizzazione stessa.» (Gross, Etzioni 1987).

Il rilievo, anche quantitativo, che le politiche di riorganizzazione tendono ad assumere nell'agenda decisionale politico-amministrativa può anch'esso, infine, essere letto complessivamente come manifestazione della tendenza alla sostituzione dei fini da parte delle organizzazioni nel contesto del sistema politico-amministrativo.

Tra i concetti proposti da R.K. Merton va ancora segnalato quello del ritualismo burocratico (l'adesione alle regole può provocare inefficienza, ovvero si verifica di nuovo una preponderanza dei mezzi sui fini); e, ancora, la nozione di disfunzione, che può essere recuperata all'interno del paradigma funzionalista sulla base della ammissione che una certa dose di conflitto è elemento essenziale della funzione di gruppo (Chevallier, Loschack 1981). Da mettere in luce come la categoria del ritualismo, identificato come vera e propria forma di comportamento deviante, rappresenta l'attore amministrativo come potenzialmente disposto a conformarsi (fin troppo) ad imperativi prodotti per il tramite della posizione di norme valide all'interno dell'organizzazione. L'adattamento ed il consenso alle norme istituzionali prevalgono così sull'obiettivo di perseguimento dei fini dell'organizzazione. Resta da verificare, in questa chiave, in quale misura l'adattamento potrà essere la reazione prevalente quando le norme organizzative dispongano innovazioni tali da ristrutturare i campi d'azione degli individui e dei gruppi sociali nell'organizzazione amministrativa.

L'attenzione dedicata, negli sviluppi post-weberiani, al tema della «devianza amministrativa» ha messo capo a due prospettive distinte, una che tende a valorizzare nell'analisi le componenti strutturali e oggettive, l'altra, di tipo comportamentistico, che

mette al centro l'attore sociale e, a partire da questo, ricerca le cause che portano, attraverso la disapplicazione o la troppo rigida applicazione delle norme, al fallimento dell'organizzazione (De Nardis 1988). La prima si è sviluppata nella direzione della sociologia dell'organizzazione, con stretti punti di contatto, anche sul piano prescrittivo, con la teoria dell'organizzazione, ponendo l'accento sui fattori di stabilità dell'organizzazione amministrativa. La seconda si è sviluppata nella direzione della centralità dell'attore sociale all'interno delle organizzazioni amministrative, ponendo l'accento sui fattori relativi al mutamento e all'innovazione, soprattutto nella specifica versione rappresentata dalla teoria dell'azione strategica elaborata in particolare da M. Crozier.

La teoria dell'azione strategica proposta da M. Crozier costituisce il rovesciamento della prospettiva fondata sulla centralità del sistema: l'organizzazione viene rappresentata come il risultato di un complesso di azioni, giochi e strategie individuali e di gruppo.
Presupposto di questa linea di analisi, finalizzata a mettere in luce le caratteristiche dei giochi negoziali che costituiscono le organizzazioni amministrative, è una rappresentazione di queste ultime come arene di conflitto in cui individui e sottounità, portatori di interessi particolaristici, competono per il potere e le risorse che in esse vengono distribuiti. A differenza che in altri paradigmi, sociologici e non, viene sottolineata l'indipendenza degli attori e la loro capacità di esprimere, con intensità diversa, atteggiamenti di accettazione, neutralità o rifiuto delle policies, e si assegna pertanto loro un ruolo esplicativo centrale.

In altri termini, un'osservazione diretta delle dinamiche sociali nelle amministrazioni consente di rappresentare il comportamento degli attori amministrativi non come adesione passiva a comandi gerarchici legittimati dall'adesione all'ideale «razionale-legale», in ciò differenziandosi dal tipo-ideale weberiano di comportamento burocratico e dagli sviluppi funzionalisti, quanto come strutturato da un senso, da un calcolo, consentito dal fatto che gli attori mantengono, anche nell'universo «regolato» delle organizzazioni amministrative, un margine di libertà nelle risposte possibili da dare in determinate situazioni (Dupuy, Thoenig 1986). Comportamenti e interazioni possono essere osservati e spiegati sulla base della considerazione del fatto che individui e gruppi sociali nell'amministrazione mettono in atto determinate strategie o, ad esempio, si confrontano con programmi di innovazione organizzativa, sulla base di scopi, calcoli e considerazione dei costi di ciascuna delle proprie azioni. Tuttavia tale comportamento non sempre può essere rappresentato come la manifestazione di un processo pienamente razionale, destinato a concludersi con la scelta del comportamento che assicura il massimo vantaggio. Il calcolo è limitato, in primo luogo dalla disponibilità di informazioni sulla situazione, dalla presenza di fattori simbolici di natura culturale e sociale, dalle circostanze di azione collettiva in cui i comportamenti si manifestano: le strategie degli attori vengono perciò assunte, modificate e perseguite in un contesto di «razionalità limitata» (Simon 1979).

Le relazioni tra attori nel sistema politico-amministrativo sono caratterizzate dall'agire strategico e dalla distribuzione di risorse e vincoli fra gli attori, che rendono questi ultimi ineguali sotto il profilo del potere. La distribuzione del potere dipende dalla possibilità che gli attori hanno, in virtù della

collocazione istituzionale e/o organizzativa, e della capacità che dimostrano di conquistare, di controllare *zone d'incertezza* (Crozier, Friedberg 1978) rilevanti per le strategie di altri attori. Tali risorse vengono impiegate nello svolgimento di *giochi* negoziali che a loro volta si svolgono nel contesto organizzativo ed istituzionale tipico delle amministrazioni pubbliche, in cui le regole del gioco e le finalità dell'organizzazione sono sancite attraverso norme. L'innovazione organizzativa costituisce, in linea generale, una redistribuzione delle possibilità di controllare zone d'incertezza.

A differenza che nei modelli sociologici precedentemente menzionati la tipizzazione dei comportamenti degli attori proposta dal modello dell'analisi strategica consente di rappresentare anche il governo e il mutamento delle organizzazioni amministrative come un intreccio tra agire strategico e contesto organizzativo sistemico, ovvero tra autonomia dei soggetti e interiorizzazione delle compatibilità. In questa prospettiva l'innovazione è intesa nella dimensione di costruzione e ristrutturazione consapevole di sistemi d'azione. L'introduzione di innovazioni, ovvero la formulazione e decisione di politiche di riorganizzazione amministrativa, può essere letta quindi come un momento in cui le dinamiche relazionali tra attori caratterizzati da scopi concorrenti nella distribuzione del potere assumono un carattere particolarmente intenso.

Ne deriva che, sotto il profilo analitico, il momento della decisione formale della policy organizzativa non può costituire il fuoco esclusivo dell'analisi, né gli obiettivi assegnati esplicitatamente in questa sede alle politiche possono essere considerati a priori come condivisi dagli attori amministrativi, i cui

scopi possono differenziarsi. Obiettivo dell'analisi divengono i *giochi* fra attori nel *network* di relazioni che costituisce l'*intero* processo decisionale-attuativo (Bardach 1977), con ciò realizzando un incontro con le impostazioni della policy analysis.

Ciò non deve comportare comunque la sottovalutazione del peso della regolazione formale e della legge (De Nardis 1983), anche perché queste ultime rappresentano non solo il mezzo formale per la messa in opera di politiche organizzative, ma, nel contesto delle amministrazioni pubbliche, molto spesso il loro stesso contenuto. La manipolazione della disciplina normativa di aspetti relativi al «trattamento» ed alla disciplina giuridica di funzioni e status del personale, oltre che la regolamentazione procedurale, costituiscono infatti l'obiettivo di molte politiche organizzative, lo strumento attraverso il quale si redistribuiscono significativi fattori di potere tra i membri dell'amministrazione.

Attraverso la modificazione di elementi della regolazione formale i decision-makers istituzionali si propongono dunque lo *scopo* di intervenire sul campo relazionale, e dunque sui sistemi d'azione nell'organizzazione amministrativa. E' questo un aspetto particolarmente rilevante, poiché il comportamento degli attori delle e nelle strutture amministrative non ne risulta mai interamente vincolato dalle norme né del tutto libero, ma suscettibile di variare entro spazi di contrattazione tutto sommato limitati e comunque determinabili (Dente 1982).

Ne deriva un modello di analisi delle politiche di riorganizzazione amministrativa che non occulta i temi del conflitto e del consenso, assegnando anzi ad essi una collocazione esplicativa centrale. I problemi provocati dalla discordanza e dalle contraddizioni tra le preferenze che vengono manifestate nel comporta-

mento di attori diversi (politici, burocrati, gruppi di pressione) non possono essere interamente risolti dalle regole predisposte nella legge: il processo di attuazione delle politiche, caratterizzato anche da modalità di relazione altamente informali, rappresenta proprio il tentativo di dirimere nella pratica questi conflitti, anche ricorrendo a comportamenti non previsti o perfino sanzionati dalle norme.

La metafora del gioco consente una serie di tipizzazioni (tipo di attori, di poste, di regolazione) che consentono di spiegare le caratteristiche relazionali dei processi decisionali (Bardach 1977) e di osservare le politiche (organizzative e/o rivolte verso l'esterno) tenendo conto dei processi di implementazione e del loro controllo (Dente 1982), ovvero delle caratteristiche che le strategie degli attori e la distribuzione delle risorse negoziali imprimono ai processi decisionali.

Sotto quest'ultimo profilo il modello dell'azione strategica costituisce, secondo alcuni osservatori, un'alternativa quasi speculare al modello di analisi della decisione in contesto organizzativo proposto da H. Simon. «Mentre Simon parte dall'organizzazione ed invita a considerare il mondo dei singoli protagonisti come un limite all'esigenza di razionalizzazione propria delle organizzazioni, i teorici dell'azione partono dalle esigenze dei singoli e vedono nell'organizzazione e nelle sue regole razionalizzanti un vincolo di cui le singole strategie devono tenere conto, se non altro perché esse nel loro complesso costituiscono le "regole del gioco" che, almeno nel breve periodo, sono un dato immutabile» (Mortara 1979). In questo modo si perderebbe di vista l'esistenza stessa dell'organizzazione come costrutto creato da persone identificabili per fini precisi

e che, se coloro che hanno dettato fini e regole si devono confrontare con l'azione strategica degli altri attori, questi ultimi agiscono su di un determinato palcoscenico e con quelle regole del gioco a causa dell'esistenza dell'organizzazione, dei suoi fini e delle sue regole. Evidentemente nel caso dell'amministrazione pubblica ciò significa che gli attori non possono sottrarsi in modo esplicito e formale alle regole dettate dalle norme, ma alle regole che strutturano informalmente i giochi.

Anche nella prospettiva della teoria dell'azione strategica tuttavia «il contesto sistemico[5] costituisce al contempo l'oggetto dell'azione e il suo vincolo fondamentale» (Crozier, Friedberg 1978) Le consuetudini assumono il significato di regole informali del gioco, mentre i risultati consistono nella produzione di meccanismi di adattamento reciproco. In tale prospettiva non sono gli uomini ad essere regolati e strutturati, ma i giochi a loro disposizione. La sanzione o costrizione infatti non incide direttamente sul comportamento, ma sui giochi e solo in questo

---

[5] Nella prospettiva di Crozier il sistema è insieme le cui parti sono interdipendenti e la cui struttrazione è mantenuta da meccanismi di regolazione. Il sistema si trasforma adattandosi. Più specifica è la definizione del «sistema d'azione concreto» individuato come «un insieme umano strutturato che coordina le azioni dei suoi partecipanti con meccanismi di gioco relativamente stabili e che conserva la sua struttura, cioé la stabilità dei suoi giochi e i rapporti fra di loro, con meccanismi di regolazione che costituiscono altri giochi. Le organizzazioni rispondono perfettamente a questa definizione. In prima approssimazione si dirà dunque che le organizzazioni costituiscono una classe particolare di sistemi di azione concreti che presetano peculiari caratteristiche: più forte strutturazione, finalità più chiare, formalizzazione dei giochi intorno a queste finalità, coscienza da parte dei partecipanti di queste finalità e responsabilità parzialmente assunta, almeno dai dirigenti, di certe regolazioni».» (p. 198).

modo sui comportamenti. Sarebbe pertanto illusorio per i decisori istituzionali di politiche pubbliche (comprese quelle di riorganizzazione amministrativa) sanzionare o costringere direttamente il comportamento: non è possibile sopprimere il gioco, quanto cambiarne i dati.

Gli attori, in ogni caso, «devono assumere un'ottica sistemica (compatibilità) (...) debbono subordinare la propria scelta al contesto problematico e interattivo, in qualche modo 'degradarla' (interiorizzazione dell'ottica sistemica)». (...) Debbono però nel contempo «subordinare diagnosi, prognosi e terapia alle proprie esigenze, presentare il valore scelto come "interesse generale", costruire la propria strategia come valida per tutti (interesse di organizzazione e produzione simbolica)». (Donolo, Fichera,1987).
Anche in questo modo diviene possibile spiegare la non meccanica corrispondenza tra scopi reali e strategie ufficialmente esplicitate da parte degli attori, sia individuali che collettivi. Le regole del gioco stabiliscono la legittimità di alcuni valori, escludendo quella di altri. E' possibile osservare questo fenomeno nelle dichiarazioni ufficiali degli attori politici, quali vengono tradotte persino nelle norme generali e di principio delle leggi e delle disposizioni regolamentari; nelle piattaforme contrattuali e nelle norme contenute nei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici, nella complessiva produzione simbolica a fini di riproduzione del consenso e del mandato di rappresentanza da parte delle organizzazioni sindacali e dei loro dirigenti.

Queste due notazioni (importanza del palcoscenico organizzativo regolato normativamente e della legittimazione della produzione simbolica) rinviano nuovamente alla caratteristica che distingue

le organizzazioni amministrative pubbliche da altre organizzazioni, magari di dimensioni similari, ma appartenenti al settore privato. Per un verso la posizione dei fini dell'organizzazione, per un altro la regolazione formale delle interazioni negoziali avvengono per il tramite di norme. Anche accettando l'ipotesi (Crozier, Friedberg 1978) che accanto alla regolazione formale i giochi negoziali siano regolati da non meno efficaci principi informali, il ruolo della regolazione formale non può essere trascurato, in quanto l'osservazione empirica dimostra che esso segna profondamente aspettative e comportamenti degli attori. In altri termini, le norme organizzative e procedurali nell'ambiente amministrativo pubblico costituiscono una delle fondamentali *risorse* , la cui distribuzione tra gli attori determina le chances di successo e in molti casi predetermina gli esiti di specifici conflitti. Proprio a causa di ciò il momento della formulazione e decisione di norme di innovazione organizzativa (ovvero il momento delle politiche di riorganizzazione amministrativa) costituisce un fondamentale luogo di negoziazione, a sua volta regolato attraverso «meta-decisioni» formalizzate.
In altri termini «la costituzione del "sistema di decisione" è un elemento essenziale, benché in gran parte inconsapevole, della strategia delle riforme (..) I decisori sono limitati dalla natura e dalle regole del sistema di decisione di cui fanno parte o che hanno creato» (Crozier, Friedberg 1978). Anche nel caso della politica di cooperazione allo sviluppo esaminata in questa sede tutti gli attori agiscono dentro uno specifico sistema di decisione con regole prefissate, costituito dal quadro legislativo vigente nei diversi momenti.

Sotto il profilo metodologico se ne ricava l'indicazione secondo la quale è proprio a partire dall'analisi dell'interazione tra le

variabili relative al processo decisionale e quelle relative a natura, scopi e strategie degli attori che si possono individuare significative regolarità nella formulazione, decisione ed implementazione di politiche pubbliche. Le premesse sugli attori consentono d'altra parte di evidenziare, per il tramite di modalità di ricerca empirica che partono dagli esiti delle politiche, gli scopi reali ed eventualmente non esplicitati dei singoli attori che intervengono nel processo.

Le variabili delle politiche di riorganizzazione amministrativa

In apertura di questa prima parte si è visto come le innovazioni che incidono sul comportamento dei soggetti che operano all'interno di organizzazioni amministrative possono essere definite come decisioni, a loro volta caratterizzate da due importanti tipi di variabili, rispettivamente di carattere «morfologico» e «processuale». Nei successivi capitoli si è poi esaminato il modo in cui differenti paradigmi analitici considerano questo particolare genere di decisioni, giungendo alla conclusione che - in misura maggiore dell'approccio giuridico-amministrativo e della teoria dell'organizzazione - l'approccio sociologico dell'azione strategica e l'impostazione generale della policy analysis, tra loro combinati ed arricchiti, offrono un panorama di concetti interpretativi e strumenti metodologici i quali mettono l'osservatore nella condizione di poter individuare e spiegare le variabili delle politiche pubbliche e dei processi di riorganizzazione amministrativa. In particolare consentono di mettere a fuoco alcuni importanti elementi, utili a dare risposta agli interrogativi circa il motivo per il quale determinate politiche vengono (possono essere) o meno decise. Fra questi elementi risalta fortemente quello relativo all'*impatto sociale* dell'innovazione organizzativa, ovvero l'incidenza che questa esercita sui sistemi di azione e sui giochi fra attori sociali nei sistemi politico-amministrativi.

A conclusione di questa parte e prima di passare nelle parti successive all'esame della politica italiana di cooperazione allo

sviluppo, problema che costituisce l'oggetto della ricerca svolta, si ritiene utile ritornare brevemente sulle variabili delle politiche di riorganizzazione amministrativa esposte in partenza, al fine di precisarne alcune caratteristiche e di introdurne di nuove, anche sotto la forma di specificazione di quelle già presentate. Si intende qui per *riorganizzazione* la modificazione più o meno continua, ma prevalentemente parziale di strutture e di procedimenti amministrativi esistenti, periodicamente affiancate anche da tentativi più grandiosi di revisione e riorganizzazione generale dell'apparato amministrativo di governo, ai diversi livelli del sistema istituzionale (Dente 1984b).

Come si ricorderà le variabili «morfologiche» dell'innovazione sono state individuate in: *estensione, generalità, contenuto, obiettivo, collocazione* e *forma* ; quelle «processuali» invece sono relative a *ciò* che viene deciso, a *come* si decide, a *chi* decide, e alle *risorse* immesse nel processo (Dente 1987). La prima variabile della seconda serie costituisce, a ben vedere, la risultante di una considerazione globale delle variabili della prima serie. Di seguito verranno brevemente presentate alcune specificazioni delle suddette otto variabili delle politiche di riorganizzazione amministrativa, con l'avvertenza che queste vanno considerate come altrettante ipotesi da verificare nel corso dell'analisi piuttosto che come conclusioni.

In primo luogo, si intende per *estensione* delle politiche di riorganizzazione la loro ampiezza «geografica» e temporale. Secondo il mutare di questa variabile le modificazioni possono raggiungere un diverso numero delle istituzioni e organizzazioni

che costituiscono il sistema amministrativo e produrre effetti dalla diversa durata. Ad esempio, le innovazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche sono caratterizzate dal massimo di estensione, mentre l'innovazione nelle stesse materie decisa dal vertice politico di un singolo ente o organismo istituzionale (ministero, regione, comune) costituisce ovviamente una politica con estensione minima. A loro volta decisioni con ampia estensione possono costituire la cornice per decisioni di estensione minore.

Un caso particolare di decisioni di grande estensione è costituito dalle cosiddette «meta-decisioni», quelle che fissano le regole per i giochi che vedranno impegnati nel futuro gli stessi attori. L'aspetto che però consente di approfondire maggiormente il significato della variabile dell'estensione delle politiche di riorganizzazione amministrativa è costituito, nel dibattito e nell'esperienza non solo italiani, dal «dilemma» decisionale relativo alla formulazione di politiche di riforma globale o alla preferenza per innovazioni parziali. In altri termini il decision-making in materia di politiche di riorganizzazione amministrativa sembra aver sciolto di volta in volta in modo diverso l'interrogativo circa la necessità e la possibilità di introdurre innovazioni di grande o ridotta estensione .

Si tratta, a ben vedere, di un dilemma che non può definirsi tipicamente italiano o dei sistemi «a diritto amministrativo»: anche negli U.S.A., ad esempio, diverse fasi della vita politica e culturale sono state caratterizzate dall'oscillazione tra la preferenza per politiche organizzative del settore pubblico di

maggiore o minore estensione (March, Olsen 1983; Salamon 1982; Gaetner, Devine 1983; Huddleston 1982; O'Toole 1985).

La preferenza per riorganizzazioni parziali che caratterizza il dibattito e le esperienze di riorganizzazione amministrativa italiane degli anni '80 discende dal fatto che in questo periodo molti attori politici italiani sembrano aver acquisito che non esiste un modello «perfetto» di amministrazione, poichè qualora questo esistesse sarebbe sufficiente raffrontare le organizzazioni realmente esistenti con quelle previste dalle norme e misurarne lo scostamento per essere in grado di predire l'ottimalità o sub-ottimalità dei risultati (Dente 1982). La prevalenza (cfr. capitolo 1) dell'«approccio giuridico-amministrativo» aveva in precedenza e per lungo tempo consentito l'affermarsi di una simile concezione e, di conseguenza, fatto sì che l'ideazione e la formulazione di politiche di riorganizzazione amministrativa si fondassero sul tentativo di avvicinare la realtà all'ordinamento normativo (attraverso la posizione di nuove norme), o l'ordinamento normativo alla realtà di fatto delle organizzazioni amministrative. Questo obiettivo richiedeva comunque di dilatare l'estensione delle politiche formulate, per soddisfare le esigenze di omogeneità istituzionale e di pari trattamento del personale, anche in risposta alle domande poste dagli attori, politici nel primo caso e non politici nel secondo, del sistema.

La caratteristica fondamentale di siffatte politiche di riorganizzazione amministrativa, in modo particolare per quanto riguarda le amministrazioni centrali, è quella di non essere mai state decise (Italia) e, ove lo siano state, di non avere prodotto risultati conformi alle attese (Dente 1984b). Ad esempio,

secondo alcuni osservatori, i tentativi di riorganizzazione globale in U.S.A., ancorché decisi nelle idonee sedi istituzionali, «apparentemente hanno un'incidenza minima sui cambiamenti totali dell'amministrazione, sono raramente seguiti da sforzi sistematici per valutarne gli effetti, sembrano essere fonte di frustrazioni e oggetto di ridicolo, diventano fatti casuali rilevati con regolarità (..)» (March, Olsen 1983).

Per tornare alla vicenda italiana, nè l'istituzione di un apposito ministero [1], nè il lavoro di commissioni di studio istituite in sede governativa hanno portato all'approvazione di leggi contenenti innovazioni tali da estendersi a tutte le amministrazioni. Quando ciò è avvenuto, fatta eccezione per il caso in cui sono state assunte «meta-decisioni» (come con la «legge-quadro»), si è trattato di politiche caratterizzate da un *contenuto* (altra fondamentale variabile morfologica) non strettamente organizzativo, ma piuttosto attinente alla gestione del personale. (cfr. legge 312 del 1980, l'introduzione della «qualifica funzionale», etc.)[2]. In questi casi si può ipotizzare che l'estensione generalizzata sia stata consentita e per certi versi imposta dal profilo della regolazione formale dello status del personale pubblico, circostanza assente in altri sistemi amministrativi (il cosiddetto «stato giuridico»), oltre che dalle

---

[1] Il «Ministero della riforma burocratica», la cui denominazione è successivamente mutata in «Dipartimento della funzione pubblica», articolazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, posto sotto la responsabilità di un Ministro senza portafogli.

[2] Facendo un passo indietro fino all'inizio degli anni '70, si può constatare che «Anche l'introduzione della dirigenza ha finito con l'incidere quasi solo sul piano delle carriere, piuttosto che su quello delle strutture e dei metodi, venendo meno alle aspettative» (Commissione Piga 1985)

pressioni «perequative» effetto della strategia delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego.

Oltre alle difficoltà provocate dalla individuazione di contenuti delle innovazioni da introdurre che fossero sufficientemente soddisfacenti per tutti gli attori, si ipotizza che la mancata decisione di politiche di riorganizzazione amministrativa caratterizzate da ampia estensione e contenuto rilevante sotto il profilo specificamente organizzativo sia da attribuirsi all'assenza nel processo decisionale di altre importanti e necessarie *risorse;* ovvero alla specifica modalità di distribuzione delle risorse di potere tra gli attori implicati, in primo luogo politici e sindacali.

Tra le risorse decisionali necessarie non sembra tuttavia essere mancata quella della condivisione dei *valori* di fondo ai quali riferire le innovazioni da decidere (Maynard, Stull, Mitchell 1986). Le ipotesi di riforma della pubblica amministrazione avanzate negli anni recenti in Italia possono anzi costituire un esempio calzante della tendenza rilevata nei sistemi politici contemporanei all'«indistinzione programmatica» tra gli attori politici (Pizzorno 1983). L'indeterminatezza dalla quale sono caratterizzati nel lessico politico (e spesso anche sindacale) concetti e terminologia assai diffusi come quelli di efficienza, efficacia e produttività facilita la loro trasformazione in macrovalori sostanzialmente condivisibili, e come tali fatti propri da tutti i soggetti, individuali e collettivi [3]. Tali valori

[3] Va notato che, mentre i rituali delle politiche di riorganizzazione sembrano richiedere l'uso di simboli di economia ed efficienza, in realtà tali politiche non risultano tra le voci di «risparmio»: le riorganizzazioni sono anzi quasi sempre onerose sul piano finanziario.

sembrano agire come «premesse decisionali» (cfr. capitolo 2) adatte a tutti i contenuti e a tutte le mutevoli esigenze e preferenze specifiche degli attori, al loro «opportunismo» (Luhmann 1981). Anche in questo modo si può spiegare perché ogni mutamento, indipendentemente dalla sua estensione e dal suo contenuto, venga presentato dagli attori come dovuto alla necessità di assicurare il rispetto e la promozione dell'«interesse generale» e ad essa orientato.

E, tuttavia, la realizzazione di un consenso intorno a premesse decisionali di valore molto generali non si è dimostrata sufficiente a consentire il passaggio dalla fase di ideazione-formulazione a quella della decisione formale delle suddette politiche (contenuto organizzativo rilevante e ampia estensione). L'interrogativo circa l'identificazione delle ulteriori risorse mancanti potrà ricevere risposta solo dall'esame di specifici processi decisionali che viceversa hanno condotto almeno all'adozione formale di decisioni innovative. Ciò nella consapevolezza che la decisione formale non rappresenta che il primo anello di una catena costituita da incertezze relative alle probabilità di successo (implementazione di una decisione) nelle successive fasi del processo.

L'ipotesi principale che questa ricerca assume in tema di politiche di riorganizzazione amministrativa è che, sotto il profilo decisionale, l'introduzione di innovazioni parziali (riorganizzazioni di estensione ridotta) consente agli attori politici, in assenza delle necessarie risorse decisionali, di rinviare le decisione di riforme (riorganizzazioni di estensione ampia e contenuti organizzativamente significativi), senza per questo provocare la staticità del sistema o rinunciare a dare

risposta alle domande sociali provenienti dall'interno delle organizzazioni amministrative. «La pubblica amministrazione italiana ha conosciuto nel corso dell'ultimo quindicennio numerose trasformazioni, non solo come effetto di processi spontanei di crescita, ma come intervento conscio di forze che si volevano riformatrici», un intervento esposto a controtendenze e resistenze che hanno determinato un quadro complessivo di effetti molto distante da risultati desiderati (Dente 1984b). Gli attori politici hanno però potuto sciogliere il dilemma di cui si è detto nella quotidiana «manutenzione» del sistema organizzativo pubblico senza per questo essere costretti a trovare soluzioni globali e «ottimali».

Quella relativa alla *generalità* rappresenta un'articolazione della variabile di estensione. Si intende infatti per generalità, l'estensione degli effetti della decisione di innovazione organizzativa all'interno di ogni singola istituzione amministrativa (o sotto-sistema) interessata (ad esempio all'interno di un Ministero o di una struttura amministrativa, di un ente, etc.).
Si possono avere così modificazioni strutturali del disegno organizzativo di un'unità amministrativa, come nel caso della revisione dell'assetto degli uffici o dell'organigramma (generalità ampia), oppure la modificazione dell'assetto o delle attribuzioni di una sola parte dell'organizzazione di un'istituzione pubblica, fino a quella di un solo ufficio (generalità ridotta).

Il *contenuto* rappresenta, sotto il profilo dell'*impatto sociale* dell'innovazione, probabilmente la variabile più delicata delle politiche di riorganizzazione amministrativa, quella il cui mutare determina la fattibilità delle modificazioni che i decision-makers vogliono introdurre. Infatti, a diversi contenuti possono

corrispondere, in ipotesi, altrettanti atteggiamenti (compresi fra i due poli del consenso e del rifiuto) degli attori amministrativi, i quali, in questo particolare tipo di politiche, costituiscono sia gli implementatori che i destinatari delle decisioni.

Il contenuto che interessa sotto il profilo sociologico è cosa diversa dalle «materie» che formano oggetto delle decisioni. Tra contenuti e materie esiste sicuramente un rapporto, nel senso che una politica destinata ad avere un determinato contenuto dovrà intervenire in determinate materie piuttosto che in altre. Ciò che solitamente sfugge ad un'osservazione condotta solo «per materie» è il contenuto *sociale* delle innovazioni, decise, formulate o solo ideate che esse siano, nell'ambiente organizzativo, fatto questo da attribuirsi alla scarsa visibilità dalla quale questo genere di contenuti è caratterizzato. Infatti, così come gli obiettivi delle politiche di riorganizzazione amministrativa non esauriscono gli scopi che gli attori si propongono di raggiungere mediante l'introduzione delle innovazioni (Maynard, Stull, Mitchell 1986), il contenuto delle innovazioni non è esaurito dalla considerazione delle materie innovate.

Per fare un esempio di immediata comprensibilità, la sostanziale modificazione di un regime di orario consente all'osservatore di classificare immediatamente il contenuto dell'innovazione sotto il profilo della materia: si tratta di una politica il cui contenuto è la disciplina dell'orario di lavoro di una parte più o meno ampia dei dipendenti. Sotto il profilo sociologico però questa classificazione non è sufficiente: l'innovazione del regime di orario può avere significati ed effetti diversi a seconda del disporsi di altre variabili organizzative, come l'onerosità della prestazione lavorativa, l'importanza che rispetto ai fini istituzionali dell'organizzazione amministrativa

assume il prolungamento o la restrizione del servizio, l'aumento delle risorse di potere dei soggetti il cui compito è quello di controllare il rispetto dell'orario di lavoro, etc. Ancora, l'attribuzione di nuove funzioni e poteri formali a dirigenti amministrativi è facilmente classificabile nell'ambito della materia «status e funzioni della dirigenza»: il contenuto di una simile innovazione può invece variare a seconda dell'uso che i dirigenti facevano dei poteri di cui disponevano in precedenza; della natura dei rapporti informali che questi intrattengono con i titolari dei poteri politici e con i dipendenti subordinati; delle aspettative che i dirigenti nutrono nei confronti della nuova attribuzione di poteri e, distintamente, di responsabilità; dell'importanza, infine, che lo status formalmente sovraordinato ha nella determinazione delle modalità delle interazioni con gli altri soggetti, interni o esterni all'amministrazione, importanza che può variare ben oltre ciò che comunemente si è portati a credere.

L'impatto sociale dell'innovazione dipende dunque dalla specifica valenza sociale che il contenuto dell'innovazione stessa possiede, ovvero dal senso che esso ha per ciascuno degli attori. Tale attribuzione di senso è però spesso tale da sfuggire alla percezione immediata degli stessi attori principali dei processi decisionali. La crisi di legittimazione e rappresentatività delle organizzazioni sindacali in alcuni comparti del pubblico impiego in Italia possono essere ascritte proprio alla crescente difficoltà che questo soggetto collettivo incontra nel percepire le specifiche valenze sociali delle politiche organizzative alle quali esso ha dato il proprio consenso in sede di decisione contrattuale.

Una caratteristica fondamentale delle politiche di riorganizzazione amministrativa è sotto questo specifico profilo, quella di redistribuire più o meno consistentemente risorse di potere tra gli attori del sistema politico-amministrativo. Ad esempio, attribuire nuovi poteri alla dirigenza amministrativa significa porre questi attori nelle condizioni di partecipare al decision-making «quotidiano», ovvero al rapporto formale e informale con i titolari della responsabilità politica delle amministrazioni, avvalendosi di risorse negoziali maggiori.
In molti casi quindi innovare significa cambiare elementi della regolazione dei giochi che a diversi livelli caratterizzano le interazioni tra gli attori amministrativi, ed il consenso di questi ultimi è subordinato al riconoscimento di vantaggi relativi spendibili nei giochi successivi. Questa affermazione va considerata come uno schema di lettura molto generale, in quanto implicitamente fondato sul presupposto di una razionalità «globale» dell'attore. Nella realtà la percezione di vantaggi e perdite che potrebbero derivare da un'innovazione organizzativa è sicuramente limitata, in primo luogo da aspetti di ordine informativo e conoscitivo. Consenso o rifiuto (oltre ovviamente a tutti gli atteggiamenti che si collocano fra questi due poli) vengono espressi sulla base della disponibilità concreta di informazioni, risentono oltretutto dell'influenza di fattori emotivi e, per tutte queste ragioni, possono apparire «irrazionali».

Quanto si è detto a proposito delle risorse necessarie per il compimento di un processo decisionale mediante il quale si introducono innovazioni acquista così un significato più preciso: ora è possibile, in altri termini, ipotizzare per quali motivi alle maggiori estensione e generalità delle politiche di riorganizzazione che il sistema riesce a decidere, corrispondono soli-

tamente contenuti dal carattere meno innovativo sotto il profilo sociale, ovvero tali da non comportare una sostanziale redistribuzione delle risorse di potere tra gli attori.

Le politiche di riorganizzazione hanno scopo ed effetti oltre che sul piano formale (modificazioni degli ordinamenti) di tipo simbolico e comunicativo. In questo senso, implicando comunque, in misura maggiore o minore, l'alterazione dell'esistente distribuzione del potere organizzativo e della collocazione degli individui nel reticolo organizzativo, sono dei veri e propri «drammi di status» (Maynard, Stull, Mitchell 1986): «le riorganizzazioni sono drammi di status organizzativi che sono meglio compresi attraverso ciò che essi dicono ai membri a proposito del loro sistema sociale». Sul piano della comunicazione le riorganizzazioni rappresentano una «cerimonia» che serve a trasmettere ai membri delle organizzazioni l'importanza di valori e di modi di comportamento.

L'importanza della dimensione simbolica dell'innovazione diviene ancora più percepibile se si pensa al modo in cui questa ricompone gli aspetti dell'organizzazione formale e di quella informale. Infatti, i cambiamenti del quadro organizzativo formale sono, come si è visto, per lo più giustificati e legittimati dai decisori istituzionali attraverso obiettivi di maggiore efficienza e razionalità. Ipotizzando che lo scopo dei decision-makers sia quello di modificare aspetti rilevanti dei giochi e dei sistemi di azione nell'organizzazione aministrativa e considerando come la gerarchia formale fornisca solo una traccia parziale al comportamento organizzativo, se ne dovrebbe dedurre la scarsa fungibilità, ai fini del perseguimento di questi scopi, dell'intervento su materie attinenti alla regolazione formale.

Una simile conclusione trascurerebbe tuttavia il fatto che il quadro organizzativo formale costituisce per tutti gli attori un importante simbolo organizzativo, un decisivo oggetto di riferimento di atteggiamenti e comportamenti. In altre parole ne verrebbe oscurato il fatto che i membri dell'organizzazione «prendono sul serio» le implicazioni di status, di potere e di autorità delle posizioni gerarchiche e delle loro modificazioni (Maynard, Stull, Mitchell 1986), ovvero attribuiscono ad esse senso. L'osservazione diretta di realtà amministrative e del comportamento degli attori al loro interno dimostra invece che lo stato giuridico attribuisce significative risorse di potere, e che le sue modificazioni non possono mai rilevare solo su di un piano formale.

Quanto si è detto circa il rapporto tra materie e contenuti e, da ultimo, sul significato che gli aspetti formali hanno per gli attori amministrativi, non comporta che il procedimento di analisi delle politiche di riorganizzazione amministrativa debba escludere dal proprio campo di osservazione le materie sulle quali vertono le decisioni [4]. Anzi, è proprio queste che occorre assumere come riferimento concreto ed iniziale della ricerca, ma nella consapevolezza che i contenuti sociali delle innovazioni

[4] Una sommaria tipologia delle principali materie che possono costituire oggetto di interventi innovativi nell'assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche può comprendere la creazione di nuove unità aministrative e/o organizzative, più o meno grandi e complesse (o la loro soppressione), l'attribuzione di nuovi compiti ad unità amministrative già esistenti (o la loro espoliazione), la disciplina dello status del personale, l'attribuzione di funzioni ad uffici e loro dirigenti, l'attribuzione di poteri a singoli o a categorie di funzionari, l'organizzazione del lavoro, la disciplina degli orari, la mobilità del personale, la disciplina delle modalità di assunzione del personale (accesso).

non si esauriscono in esse e possono essere individuati solo mediante l'utilizzazione di corretti strumenti di rilevazione ed interpretazione degli effetti che questo tipo di decisioni hanno sui comportamenti degli attori.

Per *obiettivo* di una politica di riorganizzazione amministrativa si intende la finalità esplicitata dagli attori che decidono anche formalmente la sua adozione. Spesso, a differenza di quanto si è comunemente portati a credere, l'obiettivo delle politiche contenuto in documenti, contratti collettivi o leggi non coincide con gli *scopi* degli attori che prendono parte al processo decisionale. In tali casi questi ultimi necessitano, per essere portati alla luce, di un adeguato procedimento analitico. Ad esempio un obiettivo di aumento dell'efficienza e/o dell'efficacia di una o più organizzazioni amministrative, può essere determinato dal fatto che gli attori politici si propongono lo scopo di acquisire maggiore consenso esterno oppure interno (anche) in risposta a domande provenienti dal personale. Gli obiettivi esplicitati, così come le materie nelle quali si interviene, costituiscono tuttavia un dato immediatamente visibile, dal quale può prendere avvio l'analisi di singole politiche di riorganizzazione amministrativa.

Caratteristica dell'enunciazione di obiettivi e del loro stesso linguaggio è il riferimento a *valori* . Può essere interessante notare come in esperienze diverse da qualla italiana vengono segnalati due tipi di valori che orientano gli obiettivi delle politiche di riorganizzazione amministrativa: da un lato i valori dell'«ortodossia amministrativa», ovvero la riduzione della ridondanza e la preferenza per uno stile di direzione forte, di tipo manageriale, con la demarcazione delle posizioni di potere e

responsabilità. Presupposto è una rappresentazione delle amministrazioni pubbliche come strumenti neutrali, efficienti ed efficaci per attuare le decisioni di politiche pubbliche. Su di un altro versante abbiamo valori di «realpolitik» da considerare come contraltare empirico e prescrittivo della prospettiva amministrativa «ortodossa»: le politiche di riorganizzazione sono rappresentate in termini di lotta politica tra interessi contrastanti. Le forme dell'organizzazione amministrativa desiderata rispecchiano in questo caso gli interessi vincenti e stabiliscono le basi per il loro predominio futuro. «Poiche la progettazione di una struttura amministrativa è un importante problema politico, per essere efficace il processo di riorganizzazione deve riflettere l'ambiente omogeneo, nonché i valori, le convinzioni gli interessi presenti negli ordinari processi legislativi» (Salamon 1982). In questa prospettiva è prevalente l'accentuazione del controllo politico su quello manageriale, e l'azione amministrativa stessa è vista come un prodotto della lotta politica più che come lineare attuazione di decisioni istituzionali o applicazione di norme.

I valori dell'ortodossia amministrativa (riorganizzazione come processo tecnico per la promozione di maggiore efficienza) sono, nel periodo più recente, divenuti prevalenti anche in Italia, nell'enunciazione ufficiale degli obiettivi, mentre i valori di «realpolitik» (riorganizzazione come mezzo per conseguire ristretti obiettivi politici, «senza alcuna pretesa di basarsi su considerazioni di interesse pubblico generale») vengono ufficialmente respinti. Si ipotizza tutavia che questi ultimi siano molto più vicini dei primi agli *scopi* dei decision-makers, nonostante che la cultura ufficiale presenti i due tipi di obiet-

tivi delle politiche di riorganizzazione (economia ed efficienza, maggiore efficacia nell'azione politica, vantaggio politico tattico) come tra loro difficilmente sovrapponibili, ovvero come reciprocamente escludentisi.

Va notato, ad esempio rispetto alla situazione statunitense, come in Italia sia molto meno avvertibile l'effetto di riorganizzazione provocato dal cambiamento della gestione politica, con la nomina di una nuova leadership organizzativa (Gaertner, Devine 1983), ovvero come tra gli obiettivi esplicitati dagli attori politici sia meno presente quello di rendere le organizzazioni amministrative più «governabili» nel breve periodo. Il fenomeno esiste, basti pensare al ruolo svolto dai gabinetti dei ministri o dal personale di fiducia degli assessori regionali e comunali, ma esercita un peso proporzionato all'esiguità di poteri formali di cui questi organismi e attori dispongono nei confronti degli attori amministrativi[5].
Anche per questo i valori dell'ortodossia amministrativa (indipendenza e neutralità dell'amministrazione; efficienza) prevalgono su qualli consistenti nell'esplicitazione delle strategie di controllo politico flessibile dell'organizzazione amministrativa e del comportamento dei suoi attori da parte dei titolari di funzioni di governo. Ciò non significa che tra gli scopi e le aspettative di questi ultimi nel formulare e decidere politiche di riorganizzazione amministrativa non vi siano

---

[5] Un altro elemento mancante in Italia rispetto ad altri ordinamenti amministrativi è il potere dei dirigenti, o di un ristretto numero di dirigenti elevati, di orientare la scelta dei dipendenti da reclutare, anche fissandone i criteri. In altri termini, gli attori dirigenti amministrativi e, tantomeno, gli attori politici (Cantaro 1987) dispongono di una fondamentale risorsa negoziale da impiegare nei giochi con il resto dei dipendenti.

elementi di «realpolitik», ma solo che la cultura prevalente fra gli attori politici tende a nasconderli sotto il velo del richiamo a valori di interesse generale e alla neutralità (Luhmann 1981), o ad istanze di democratizzazione, decentramento e programmazione (Dente 1984b).

Questo tipo di scopi costituisce tuttavia uno degli elementi che, anche in Italia, orientano i processi decisionali delle politiche di riorganizzazione amministrativa. Essi risultano semplicemente meno visibili e mediati dalla cultura giuridico-amministrativa e dai «presidî» garantisti posti a tutela degli interessi dei dipendenti pubblici (sostanziale inamovibilità, stato giuridico, etc.). Il campo degli strumenti (delle risorse) a disposizione della decisione di riorganizzazione amministrativa risulta delimitato dagli elementi di cui si è detto, oltre che dalle relazioni negoziali formalizzate. La contrattazione sindacale costituisce a partire dagli anni '70 e particolarmente dal 1983, la sede prevalente dell'assunzione di decisioni che riguardano non solo l'ordinamento del personale, ma anche l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'azione delle organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici rappresenta inoltre, anche al di fuori delle sedi contrattuali formalizzate, un vincolo per i decision-makers istituzionali. Ogni applicazione degli «istituti» contrattuali e di stato giuridico ai singoli dipendenti viene sottoposta ad un processo di negoziazione, formale e informale, talvolta in apposite sedi istituzionali (d'Albergo 1987).

Con il riferimento alla contrattazione sindacale abbiamo introdotto il tema relativo alla variabile della *collocazione* delle decisioni di innovazione organizzativa. Questa può essere autonoma (decisioni a sé stanti, adottate con uno specifico prov-

vedimento) oppure può essere parte di una specifica decisione di policy, come è nel caso di nuove funzioni attribuite ad istituzioni o ad uffici già esistenti per effetto di decisioni legislative settoriali[6]. In quest'ultimo caso l'innovazione organizzativa può costituire un effetto collaterale non esplicitato nella decisione formale, e spesso nemmeno considerato dagli attori politici. In alcuni casi , fra l'altro, tale mancata considerazione può costituire un elemento di ostacolo alla realizzazione della policy settoriale, oppure dar luogo ad una trasformazione non desiderata di elementi strutturali dell'organizzazione amministrativa, a loro volta difficilmente reinidirizzabili attraverso decisioni di innovazione organizzativa dirette, ovvero caratterizzate da una collocazione autonoma.

La *forma* delle decisioni di politiche organizzative è nella maggior parte dei casi caratterizzata dall'adozione di atti normativi come la legge e gli atti amministrativi. In altri casi le decisioni vengono prese con modalità informali, mediante progressive modificazioni degli equilibri nella distribuzione del potere tra gli attori. La circostanza che si verifica più frequentemente è quella nella quale una politica di riorganizzazione viene decisa con atti formali ed implementata attraverso decisioni di minore estensione e generalità non necessariamente registrate in atti formali.

Fin qui per quanto riguarda le variabili «morfologiche» dell'innovazione organizzativa nelle amministrazioni pubbliche. Si ricorderà che è stata indicata un altra serie di variabili, in

---

6 Si pensi alle funzioni attribuite ai comuni dalla riforma sanitaria del 1978.

rapporto di interdipendenza con quelle «morfologiche»: le variabili del processo decisionale, individuate in *ciò* che viene deciso, *come* si decide, *chi* decide e nelle *risorse* del processo (Dente 1987).

Per quanto riguarda ciò che viene deciso si deve rinviare a quanto già detto a proposito delle variabili di contenuto, generalità ed estensione, aggiungendo solo che occorre tenere presenti le interdipendenze di tutte queste variabili con quelle del processo decisionale. In altri termini, la formulazione di una politica di riorganizzazione amministrativa può condurre a decidere un'innovazione con determinati contenuti, estensione e generalità piuttosto che altre, a seconda di come la decisione viene assunta, di chi vi partecipa e delle risorse che gli attori sono in grado di inserire nel processo. Ad esempio, l'assunzione di una decisione innovativa dal contenuto molto ampio, come sono le «meta-decisioni» che fissano le regole del gioco per successivi negoziati e decisioni, necessitano solitamente di essere assunte con un metodo tale da garantire un grado di libertà considerato accettabile da tutti gli attori nei giochi futuri, con la partecipazione di tutti gli attori interessati e richiedono un consistente impiego di risorse decisionali. Soprattutto necessitano che si sia in presenza di un convergente interesse degli attori alla riduzione della complessità dei futuri processi decisionali.

La variabile relativa a *come* si decide si riferisce alle regole del processo decisionale. Queste ultime rivestono una particolare importanza per tutti gli attori, e difatti vengono quasi sempre stabilite e modificate attraverso le «meta-decisioni» di cui si è detto. Nell'universo amministrativo questo aspetto riveste un

significato assai rilevante e vede gli attori impegnare in questo tipo di decisioni una grande quantità delle proprie risorse negoziali. Le regole della decisione collegiale, quelle relative alle procedure da seguire, etc. svolgono infatti un ruolo in molti casi fondamentale nel determinare cosa in futuro potrà essere deciso e cosa no. Si pensi a questo proposito agli effetti esercitati sull'agenda decisionale delle politiche di riorganizzazione amministrativa in Italia dalla riserva di legge stabilita dalla Costituzione in materia di organizzazione delle amministrazioni statali [7], o alla determinazione distinta nella legge-quadro per il pubblico impiego delle materie riservate alla legge e di quelle che possono essere oggetto di decisioni da assumersi in sede contrattuale.

La variabile relativa a *chi* decide definisce l'estensione della rete decisionale, ovvero il numero e l'identità dei soggetti partecipanti al processo. L'accesso alle sedi decisionali dipende in buona misura dalle regole fissate in meta-decisioni. Ad esempio in sistemi nei quali prevalgono relazioni di tipo neocorporativo, una delle principali modalità di mantenimento e riproduzione del sistema stesso consisterà in un accesso «a numero chiuso» alle arene negoziali decisionali. La selezione può essere formalizzata

---

[7] Articolo 95, comma 3: «*La legge* provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri». Articolo, 97: «I pubblici uffici sono organizzati *secondo disposizioni di legge*, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari (..)». Per quanto riguarda l'organizzazione amministrativa delle regioni l'articolo 117 prevede l'inserimento di tale materia fra quelle per le quali «la Regione *emana norme legislative* nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (..)».

o affidata a filtri informali: nel secondo caso solo i soggetti che dispongono di un sufficiente potere negoziale e di risorse da scambiare pertinenti riusciranno ad essere ammessi al gioco. L'ammissione alle sedi formali dei processi decisionali può costituire per alcuni attori individuali e collettivi (ad esempio per le rappresentanze sindacali fortemente minoritarie) uno scopo sufficientemente ambito da essere scambiato con importanti aspetti del comportamento negoziale (moderazione nella trasmissione delle domande dei rappresentati contro legittimazione).

Le *risorse* delle quali gli attori dispongono vengono impiegate nel processo decisionale per modificare reciprocamente le convenienze dei partecipanti, e possono essere di tipo economico, legale (autorità), politico, informativo e conoscitivo o di abilità relazionale. Le risorse, al pari delle rimanenti variabili, tendono a presentarsi in modo diverso nelle distinte fasi del processo decisionale: quello del *tempo* costituisce in altri termini un decisivo fattore nella distribuzione delle risorse negoziali, facendo sì che, ad esempio, un attore il quale fosse particolarmente forte nella fase di formulazione o decisione di una politica non lo sia in quello dell'implementazione, e così via (Dente 1987).

La combinazione delle variabili relative all'estensione, alla generalità, al contenuto ed agli obiettivi di una politica può essere adottata come parametro per valutare preventivamente, stanti le caratteristiche strutturali del sistema politico-amministrativo italiano, la *fattibilità* dell'innovazione organizzativa, intesa non sotto il profilo tecnico, ma sotto quello più

specifico del *consenso* sociale necessario per la sua attuazione. Si ricordi quanto si è affermato in apertura di questo capitolo a proposito della difficoltà che il sistema decisionale Governo - Parlamento - organizzazioni sindacali incontra nel produrre «riforme», ovvero innovazioni di ampia estensione e generalità e contenuto organizzativamente significativo. Se in luogo di decisioni di questo genere vengono approvate innovazioni marginali e incrementali, secondo una linea di tendenza comparabile con le dinamiche che caratterizzano l'arena decisionale relativa alle riforme istituzionali (Fedele, d'Albergo 1988), il motivo va ricercato nelle caratteristiche dei processi decisionali e nel modo in cui le strategie e gli scopi degli attori politici, spesso difficilmente identificabili con l'«interesse generale», si traducono in ostacoli (risorse negative) alla decisione.

Ogni decisione di innovazione organizzativa è destinata, come si è visto, a provocare reazioni tra gli attori che operano all'interno ed all'esterno delle unità amministrative. In generale «alcune difficoltà del cambiamento organizzativo sono causate dalle reazioni organizzative agli stimoli di cambiamento» (Gaertner, Devine 1983), che possono esprimersi in un aumento della rigidità delle strutture, dell'orientamento dei compiti, del coordinamento e del controllo. Va rilevata infatti una consistente tendenza, anche nei comportamenti individuali e di gruppo, a reagire negativamente alle innovazioni organizzative utilizzando come risorsa la certezza della regolamentazione formale e le sue stesse rigidità.

Secondo gli osservatori citati da ultimo, il circolo di incertezza, sospetto e resistenza nei confronti dell'innovazione or-

ganizzativa non può essere semplicemente attribuito ad una burocrazia aprioristicamente trincerata o ostile. Viene piuttosto segnalata, ad esempio in sistemi caratterizzati dalla disponibilità formale di ampi poteri da parte dei titolari di funzioni di governo in materia di adeguamento flessibile dell'organizzazione amministrativa, la contraddizione tra il bisogno di un rapido cambiamento avvertito dagli attori politici e dai dirigenti che da questi ultimi vengono nominati e la difficoltà delle organizzazioni (degli attori amministrativi) nell'accettare e dare implementazione al cambiamento.

Va rilevata in questo senso almeno una differenza tra organizzazioni del settore pubblico e di quello privato, particolarmente evidente in ordinamenti, come quello italiano, che escludono i poteri di cui si è detto: mentre le organizzazioni del settore privato, attraverso lo *strategic management,* lo sviluppo organizzativo e la pianificazione delle carriere e degli accessi stanno crescentemente dedicando sforzi alla gestione del cambiamento organizzativo, anche attraverso gli strumenti dell'incentivazione e del coinvolgimento dei dirigenti nella sostanza del policy-making organizzativo, i decision-makers del settore pubblico non tengono conto del fatto che il cambiamento rappresenta necessariamente un'azione «distruttiva» oltre che creativa, e che «un problema centrale è quello della quantità di risocializzazione e di ristrutturazione necessaria perché il cambiamento possa riuscire con successo» (Lynn, Vaden 1980). Quanto più i contenuti delle politiche di riorganizzazione amministrativa sono innovativi, tanto maggiore sarà la necessità di una loro accettazione da parte di chi dovrà avviarne la realizzazione concreta e subirne gli effetti, un consenso che sarà possibile stimolare attraverso adeguati «rinforzi positivi». In questo senso si rivela decisivo lo stesso apporto personale al

cambiamento organizzativo: «quando si chiede a qualcuno di fornire un apporto reale a delle proposte di cambiamento, questa persona diviene più aperta ai mutamenti e favorevole agli obiettivi che con questi ci si prefigge». In altri termini, coloro che sono coinvolti nella fase di formulazione dell'innovazione manifesteranno presumibilmente sia un atteggiamento positivo rispetto ai contenuti della decisione in questione, sia un potenziale maggiore di delusione di fronte ai limiti che possano emergere nel corso della sua implementazione (risultati diversi dalla decisione iniziale, con conseguente impressione di inefficacia). Per questo motivo i decision-makers vengono avvertiti del fatto che «prima di poter realizzare con successo una riforma è necessario farsi un'idea almeno approssimativa della quantità di consenso e di opposizione presente all'interno della organizzazione».

Si è visto quindi come la fattibilità di politiche di riorganizzazione amministrativa (la possibilità che esse siano decise ed implementate conformemente alla volontà dei decisori) derivi non solo dalla considerazione, nella fase di formulazione, di aspetti tecnici, ma anche da un'attenta e preventiva valutazione dei problemi legati al consenso intorno agli obiettivi ed ogni tipo di effetto concreto delle innovazioni. Si è anche notato in precedenza come l'organizzazione e la riorganizzazione siano l'espressione non solo degli interessi individuali o di gruppo di attori, ma anche del modo in cui questi ultimi collocano i propri interessi immediati nel contesto di valori sociali. A questo proposito va considerato che le organizzazioni costituiscono sistemi culturali inseriti in una cultura più vasta e che «le riorganizzazioni sono eventi retorici e simbolici che hanno un significato per questa cultura.». L'effetto

generalizzato, nemmeno tanto paradossale, se si considera l'«opportunismo» dei decisori (Luhmann 1981), è che «l'idea della riorganizzazione in sé raramente produce dissenso. Tutti in via di principio sono favorevoli», perlomeno fino a quando non vengono precisati i contenuti reali dell'innovazione e non se ne delineano gli effetti in termini di redistribuzione di risorse di potere tra gli attori.

Si vuole qui sottolineare il fatto significativo che alcuni trends culturali influenzano, proprio su quell'importante versante che è il piano simbolico, ideologico ed emotivo, gli atteggiamenti degli attori, contribuendo fortemente a determinare, almeno nelle fasi di dibattito intorno ad una decisione da prendere, comportamenti orientati al consenso o al rifiuto. Con molte probabilità nessuno fra gli attori politici e sindacali italiani si sentirebbe, in questa fase del dibattito politico e culturale, disposto a differenziare le proprie dalle altrui posizioni sulla base di un rigetto di quei valori che precedentemente abbiamo denominato di «ortodossia amministrativa», e l'influenza di un simile atteggiamento agisce probabilmente anche sull'orizzonte strategico di individui e gruppi sociali che operano nelle amministrazioni pubbliche.

Ciò posto, rimane da considerare come, nel passaggio fra anni '70 e '80, allo stesso modo che in tema di riforme istituzionali, si sia manifestata una sostanziale inversione del trend culturale[8]

---

[8] Ci si riferisce al passaggio tra la priorità dei valori di democratizzazione, decentramento, programmazione (Dente 1984b), assemblee elettive, e la priorità dei valori di governabilità, efficienza, stabilità, separazione tra politica e amministrazione, etc.

anche per quanto riguarda le politiche di riorganizzazione amministrativa.

Tra le caratteristiche generali delle innovazioni nelle amministrazioni pubbliche che emergono da una prospettiva di analisi sociologica è importante segnalare un indirizzo politico di «deburocratizzazione» (Mayntz 1982), consistente sostanzialmente nella delega di poteri decisionali verso il basso della gerarchia amministrativa, nell'introduzione di un'organizzazione del lavoro ispirata a criteri cooperativi e partecipativi, in sostanza nella prevalenza di valori di partecipazione, democratizzazione e politicizzazione. Nell'esperienza italiana tali valori hanno trovato concretizzazione in primo luogo nell'azione delle organizzazioni sindacali rappresentative dei dipendenti pubblici, ma anche in rilevanti decisioni formali di innovazione organizzativa, quali sono ad esempio le leggi regionali degli anni '70 in materia di organizzazione degli uffici (Fontana 1983). Tali decisioni hanno suscitato, come si vedrà nei prossimi capitoli, numerose controtendenze, che si sono espresse dapprima nelle resistenze degli attori politici e del personale interessato, e successivamente hanno costituito la base di legittimazione di processi e decisioni di «riburocratizzazione».

Accanto agli specifici processi che riguardano gli atteggiamenti degli attori amministrativi va messa in luce l'influenza che sul mutamento di trend considerato hanno svolto analoghi e più ampi mutamenti culturali e sociali che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo decennio (ristrutturazione del sistema produttivo, riduzione del potere sindacale, esaurimento delle spinte partecipative, indebolimento della sinistra politica tradizionale, delegittimazione delle istituzioni amministrative

nell'opinione pubblica, delusione nei confronti del ciclo di innovazioni decise e dei valori sottostanti di democratizzazione, decentramento e programmazione etc.).

Capitolo Quarto

L'istituzionalizzazione della politica di cooperazione allo sviluppo

In questo capitolo si esamineranno alcuni temi fondamentali per la definizione e la comprensione delle linee evolutive della politica italiana di cooperazione allo sviluppo e della loro implementazione ad opera del Ministero degli Affari Esteri (Mae). Si tratta, in particolare, del processo di maturazione storico-sociale dei principi guida della politica, dei riferimenti normativi vigenti e dell'evoluzione storica della produzione legislativa, del sistema di governo e dell'assetto organizzativo degli organismi incaricati della sua implementazione.

1. Il processo di maturazione storico-sociale

Data l'ampiezza della materia si è cercato di articolare tale evoluzione in tre fasi principali: a) fase della fondazione di una politica di cooperazione tecnica (1971-74); b) fase del dibattito critico sulle strutture e sulle politiche; c) fase del consolidamento e della crescita quantitativa (dal 1979).

La fase della fondazione

Questa fase costituisce un periodo di notevole interesse perché, se da un lato sul piano quantitativo la politica di cooperazione ha ancora una dimensione modestissima, dall'altro si assiste alla messa a punto di una serie di analisi e di concetti innovativi che costituiscono le premesse decisionali per il successivo sviluppo della politica di cooperazione. Tali elementi sono stati spesso sottovalutati, proprio perché la modestia della dimensione finanziaria e comunque le insufficienze strutturali della

cooperazione di questo periodo sono tali da giustificare più le critiche che i plausi degli osservatori, come verrà evidenziato anche dal successivo dibattito parlamentare.

Gli aspetti più significativi sono il graduale passaggio da una idea di cooperazione come fatto episodico e straordinario ad una concezione della stessa come fatto organico e tale da richiedere una visione coordinata di tutte le sue componenti e la formalizzazione della cooperazione allo sviluppo come un confluire di iniziative del settore pubblico e di quello privato (si afferma infatti l'essenzialità della collaborazione con gli operatori privati per la realizzazione di iniziative di cooperazione).

In questo contesto la punta di diamante della politica viene individuata nella cooperazione tecnica, e cioè in quella forma di cooperazione che esalta l'utilizzazione di risorse umane e la realizzazione di progetti[1] piuttosto che l'aiuto finanziario, e si comincia a fare strada l'ipotesi di istituire un organismo specializzato per la gestione della cooperazione tecnica (nasce allora il Servizio per la Cooperazione Tecnica con i paesi in via di sviluppo).

Sempre in questo periodo si cercano di ampliare i canali per la partecipazione democratica alla formulazione degli indirizzi della politica di cooperazione attraverso l'istituzione di un Comitato Consultivo Misto[2], mentre il volontariato, da fatto episodico e a

---

[1] E' in questo contesto che si comincia a parlare di "programma di cooperazione" - sia pure nell'ambito ristretto delle iniziative di volontariato - intesi come interventi compositi che richiedono l'impiego integrato di una diversità di strumenti (esperti, volontari, attrezzature, borse di studio, studi di fattibilità e progettazioni) e, per la prima volta, si fa riferimento ai "programmi integrati".

[2] Si tratta di un comitato presieduto dal Ministro degli Affari Esteri e che prevede la partecipazione di rappresentanti delle diverse Amministrazioni statali interessate e degli organismi pubblici e privati coinvolti nei programmi di cooperazione

sé stante, diviene una forma di cooperazione tecnica, acquisendo maggiore dignità e rilevanza pubblica, pur nel tentativo di salvaguardare l'originalità del fenomeno.

Sempre in questo periodo si discute della necessità, più volte ribadita, di armonizzare l'attività di cooperazione con la programmazione economica nazionale e si pongono le premesse per avviare in Italia la politica di cooperazione secondo un'impostazione "realistica", che rifugga dall'approccio puramente assistenziale allora dominante in altri paesi e per imperniare la cooperazione sulla reciprocità di interessi che lega l'Italia ai paesi in via di sviluppo (d'ora in avanti Pvs). E' da notare infine che la creatività del periodo in oggetto si traduce anche nella produzione di una terminologia autonoma rispetto al lessico internazionale.

Sul piano teorico e ideale il fondamento delle attività di cooperazione viene ricercato nel perseguimento "della pace e della giustizia" fra le nazioni, obiettivo che individua un collegamento fondamentale di interdipendenza tra l'Italia e i Pvs. E' interessante notare inoltre che il riconoscimento di tale legame di fondo precede la consapevolezza che l'opinione politica acquisirà di questa stessa interdipendenza successivamente alla crisi energetica del 1973.

Al grande fermento ideale e programmatico del periodo preso in considerazione non corrisponde però una applicazione altrettanto puntuale di quei concetti e di quelle intuizioni alla concreta implementazione della politica. Molti di questi criteri rimangono disattesi, alcuni completamente ignorati ; altri ancora invece entrano nel linguaggio degli addetti ai lavori e gradualmente permeano il dibattito politico e sociale, i documenti ufficiali,

---

tecnica.

gli elaborati tecnici, i rapporti interni.

Più analiticamente, va rilevato che:

- il coordinamento della cooperazione tecnica con gli altri settori dei rapporti con i Pvs non viene in pratica realizzato;
- la partecipazione democratica attraverso il Comitato Consultivo Misto rimane un fatto solo formale e non tale da consentire l'auspicata integrazione tra risorse pubbliche e private, né tantomeno il loro coordinamento;
- la novità insita nel concetto di "programma di cooperazione" viene presto dimenticata (ad eccezione dei programmi di volontariato) e non si attua quel raffinamento metodologico nelle prassi amministrative necessario per garantire l'unitarietà degli strumenti impiegati in un dato intervento[3];
- l'aver costituito una entità specializzata, quale il Servizio per la Cooperazione Tecnica, non si dimostra sufficiente per garantire la tempestività operativa delle strutture gestionali preposte alla politica di cooperazione, in quanto in pratica il Servizio si trova costretto ad operare nelle strettoie di controlli preventivi e nelle limitazioni di gestione finanziaria e organizzativa tipiche di una struttura ministeriale, con inconvenienti che vengono presto riconosciuti dagli stessi vertici del Servizio in questione.

La fase del dibattito critico

L'esperienza dei primi anni di applicazione della legge 1222 svolge un ruolo molto importante nell'aprire il dibattito critico che coinvolge le forze politiche e sociali dal 1974 in poi. Un dibattito che tuttavia rimane ancora limitato ai ristretti

---

[3] Non è forse un caso, a questo proposito, che ancora oggi stenti ad avviarsi un'attività di valutazione sistematica degli interventi di cooperazione sia "ex ante" che "ex post".

ambienti delle commissioni parlamentari, nei corridoi delle amministrazioni interessate e ai punti di vista dei pochi addetti ai lavori e che viene invece completamente ignorato non solo dall'opinione pubblica ma dalle stessa forze politiche e sociali, che vi intervengono solo marginalmente e con scarsa consapevolezza dell'entità dei problemi sul tappeto.

L'avvio della gestione del Servizio per la Cooperazione Tecnica aveva indicato i limiti della politica italiana di cooperazione. Ultima nella graduatoria "quantitativa" dei paesi donatori, l'Italia presentava inadeguatezze gestionali rilevanti sia per la mancanza di una chiara linea politica di cooperazione che per lo scarso o addirittura inesistente coordinamento tra le varie forme di cooperazione e l'inadeguatezza degli strumenti gestionali (in particolare il funzionamento del Servizio per la Cooperazione Tecnica) in termini di competenze tecniche, tempestività e razionalità d'intervento.

La crisi energetica mette ancor più in evidenza la scarsa presenza italiana nelle attività di cooperazione con i Pvs e la estrema lentezza con cui si riescono a mobilitare nuove risorse in quella direzione. Il dibattito politico si intensifica su questi temi, specialmente dopo la presentazione alla Camera dei Deputati della proposta Salvi (che fa seguito ad una ricerca svolta dall'Ipalmo nel 1975). Tale dibattito non si limita però alla discussione della scelta tra Agenzia e struttura ministeriale, ma coinvolge molti altri temi più squisitamente politici che cominciano ad assumere rilevanza essenziale nel periodo considerato. Tra questi vale la pena ricordare sia il ruolo dell'Italia nella cooperazione multilaterale, in un momento in cui la Convenzione di Lomé[4]

[4] La prima Convenzione di Lomé (28 febbraio 1975) stabilisce rapporti preferenziali tra i paesi membri della CEE e 46 nazioni dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) in materia di regimi

costituiva un richiamo notevole verso una integrazione tra sforzi bilaterali e sforzi multilaterali; sia la necessità di un controllo maggiore del Parlamento sull'attività di cooperazione, richiesto specialmente dalle opposizioni; ed infine l'auspicata razionalizzazione degli interventi (concentrazione e programmazione per paese).

Il dibattito parlamentare procede però con molta lentezza a causa del relativo disinteresse delle forze politiche - allora concentrate sui temi legati all'avvio della politica di unità nazionale - e della inesistente pressione delle forze sociali in materia di cooperazione. Sono gli anni della flessione storica del nostro aiuto pubblico allo sviluppo, che giunge fino alla soglia minima dello 0,08% del Pnl (rispetto ad una media precedente vicino allo 0,16%), in attesa che il Parlamento si decida a varare una nuova copertura finanziaria pluriennale.

Accantonata l'ipotesi dell'Agenzia, il dibattito delle commissioni parlamentari si concentra sui tecnicismi di una ricerca frammentaria di soluzioni alternative che, pur lasciando la gestione della cooperazione sotto il controllo diretto del Mae, tenta di recepire tutta una serie di istanze che avevano motivato la proposta dell'Agenzia.

Si fa così strada l'ipotesi di una struttura "ad hoc" (il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo) come compromesso tra due opposte tendenze e viene riconosciuta l'esigenza di andare oltre la sola cooperazione tecnica per far confluire i vari settori della cooperazione (tecnica e finanziaria, bilaterale e multilaterale) in una unica gestione coordinata.

Il ritardo del Parlamento assume però dimensioni tali che Rinaldo

---

degli scambi e cooperazione commerciale; stabilizzazione dei proventi dell'esportazione; cooperazione industriale e cooperazione tecnico-finanziaria.

Ossola, allora Ministro per il Commercio Estero, riesce a battere sul tempo le Commissioni Esteri, e a creare alcuni strumenti nuovi di cooperazione con i Pvs[5] attraverso l'emanazione fulminea - per altro canale parlamentare - della legge 227 del 1977, prima ancora che si concluda il dibattito parlamentare sulla nuova normativa in materia di cooperazione.

E' con queste premesse che ci si avvia al varo definitivo della legge 38 all'inizio del 1979, legge che conclude un dibattito parlamentare che non aveva certo brillato per chiarezza d'intenti. La fine dell'iter legislativo permette finalmente il passaggio dalle aule parlamentari a discussioni più operative in materia di cooperazione.

Da un lato la creazione del Cipes (istituito dalla legge Ossola, ma recepito e modificato in seguito dalla legge 38) offriva una sede privilegiata per esprimere finalmente linee politiche e programmatiche organiche in materia di cooperazione allc sviluppo. Dall'altro l'entrata in vigore della nuova normativa, a partire dal 10 marzo 1979, pone il problema di organizzare una nuova struttura gestionale, il già citato Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (d'ora in avanti Dipco), nonché di costituire i nuovi organi consultivi e decisionali previsti dalla stessa legge.

Questa fase assume decisamente le caratteristiche di momento transitorio in quanto da un lato la definizione di tutti gli aspetti istituzionali e organizzativi appena menzionati, obbligava ad una relativa inoperatività le strutture ereditate dal passato. In quel periodo i programmi di cooperazione tecnica avviati dal decaduto Servizio venivano riprodotti con modalità e

---

[5] Come, ad esempio, il Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (Cipes) e il Fondo di rotazione per i nuovi crediti allo sviluppo).

caratteristiche analoghe, in attesa di poter introdurre novità significative; mentre l'entità finanziaria dell'impegno italiano in materia di cooperazione continuava a mantenere caratteri di notevole incertezza[6]

Sul piano politico risultano significative le prime decisioni assunte dal Cipes che, nel novembre di quello stesso anno, approva un documento programmatico di carattere generale che sintetizza gli indirizzi di politica di cooperazione del governo.

Tali indirizzi possono essere così riassunti:

a) si accetta l'obiettivo dello 0,7% del prodotto nazionale lordo per l'aiuto pubblico - senza porre però una scadenza precisa al suo perseguimento - e si dichiara l'intenzione di raggiungere entro un numero limitato di anni la media dei paesi del Dac[7] (che allora era lo 0,34% del Pnl);

b) si riconosce l'importanza di concentrare le iniziative di cooperazione bilaterale, in precedenza polverizzate sul piano geografico, per poter stabilire rapporti di cooperazione più incisivi con un numero limitato di Pvs. Dovendo però definire queste priorità geografiche, il Cipes si dimostra molto elastico, dando adito alle interpretazioni più diverse e generando una incertezza di cui hanno risentito ovviamente anche le decisioni operative in fase di gestione;

---

[6] Gli stanziamenti previsti originariamente dalla legge 38 erano insufficienti, ma gli stanziamenti aggiuntivi tardano a diventare operativi e non sono quindi disponibili per il varo di nuovi programmi.

[7] Il Dac (Development Assistance Committee) è l'organismo che, all'interno dell'Ocse, ha il compito di esaminare periodicamente il volume e la natura dei contributi dei paesi membri ai programmi di aiuto bilaterale e multilaterale, e di promuovere la consultazione tra i paesi membri su tutte le questioni che attengono alla politica di aiuto allo scopo di pervenire ad un aumneto delle risorse messe a disposizione dei paesi meno sviluppati, accrescendone al tempo stesso l'efficacia e la produttività.

c) vengono definite alcune priorità settoriali: l'agricoltura, la produzione alimentare e l'energia sono considerati settori principali. Seguono altre aree, comunque dichiarate prioritarie, che sono: materie prime, trasporti, telecomunicazioni e industria. E' da notare che questo primo documento del Cipes non menziona la formazione del personale locale e la sanità e non si è ancora chiarito se si trattava di una effettiva esclusione, di una dimenticanza o se, almeno per quanto riguarda la formazione, la stessa si intendeva incorporata in modo integrato negli interventi da attivare nei vari settori;

d) si esprime parere favorevole all'aumento della quota di aiuto bilaterale sul totale dell'aiuto pubblico - correggendo l'anomalo squilibrio provocato dal ritardo con cui il Parlamento aveva provveduto alla definizione del quadro legislativo del settore - ma, nello stesso tempo, si decide di aumentare i contributi volontari ad una serie di organismi multilaterali e si esprime in termini favorevoli nei confronti di operazioni parallele di tipo "multi-bilaterale"[8].

Pur se con alcune carenze, in parte già evidenziate, il documento del Cipes costituisce senz'altro un momento importante: rappresenta infatti la prima occasione nella quale il governo italiano prende posizione in materia di cooperazione allo sviluppo. Pur non raggiungendo il grado di dettaglio che altri paesi donatori sono usi utilizzare in sede di dichiarazioni programmatiche, mostrando in tal modo ben altra consapevolezza politica della natura dei problemi dello sviluppo e della cooperazione, il documento del Cipes apre comunque uno spiraglio

---

[8] Per cooperazione multi-bilaterale si intende quel tipo di aiuto allo sviluppo che consiste nel finanziare un organismo internazionale affinché realizzi uno specifico programma precedentemente concordato bilateralmente con il paese beneficiario.

ad una riflessione esplicita in materia di cooperazione.
Tale riflessione non registra però nessun dato nuovo in seguito alla approvazione del documento del Cipes. Questo, infatti, si è riunito poche volte e ha presto deluso le aspettative di chi vedeva in questo nuovo Comitato Interministeriale lo strumento per per raggiungere un maggiore coordinamento e una più elevata razionalità d'intervento nella politica di cooperazione.
In quello stesso periodo si avvia un lavoro di elaborazione di un programma triennale dell'intero aiuto pubblico allo sviluppo; viene costituito il nuovo Comitato Direzionale (composto dai Direttori Generali del Mae e da altri funzionari), cui è attribuito il compito di coordinare concretamente l'attività di cooperazione con gli altri aspetti della nostra politica estera; viene costituito il nuovo Comitato Consultivo, che ricalca - pur se con lievi modifiche - i contenuti, e quindi i limiti, del precedente Comitato Consultivo Misto previsto dalla legge 1222.
L'organizzazione del Dipco prende quindi le mosse dalla struttura preesistente del Servizio di Cooperazione Tecnica, pur aumentando notevolmente il numero degli uffici, e si scontra immediatamente con le strozzature dovute alla scarsa disponibilità di personale competente ai diversi livelli. La strada tentata per ovviare a questo problema - e cioè il maggiore ricorso allo strumento del "comando" da parte di altre amministrazioni ed enti pubblici - ebbe per la verità scarso esito ed inaugurò la prassi di utilizzare una procedura per sua natura provvisoria e congiunturale (il comando) come soluzione strutturale ai problemi di organico manifestati dal Dipco.

La fase del consolidamento e della crescita quantitativa
Mentre il Dipco e le altre strutture erano ancora in fase di assestamento e non operavano quindi a pieno regime, nel corso del

1979 e del 1980 un fenomeno nuovo si intreccia con questa fase di avvio e in un certo senso sconvolge il settore. Dal dibattito straordinario sulla fame nel mondo svoltosi in Parlamento nel settembre del 1979, dalle pressioni dapprima provenienti dal Partito Radicale per un aumento sostanziale degli stanziamenti destinati a tal fine, e dagli orientamenti favorevoli del governo in quella stessa direzione, che conduce all'approvazione già da allora di uno stanziamento aggiuntivo di 200 miliardi per il 1980 - convertito in legge soltanto nel 1981 - si mette in moto un processo di vera e propria "escalation" degli stanziamenti per l'aiuto pubblico allo sviluppo, che contrasta con la tendenza simultanea alla riduzione degli stessi o, nella migliore delle ipotesi, ad un mero mantenimento delle posizioni acquisit, in atto in tutti gli altri paesi "donatori".

Non è forse il caso di dilungarsi adesso in un'analisi dei dati numerici. E' sufficiente riflettere su pochi elementi: da cifre attorno ai 270 miliardi di lire in Aiuto Pubblico allo Sviluppo (d'ora in avanti APS)[9] nel 1979 si passa nel giro di soli due anni a previsioni di spesa di 1217 miliardi per il 1981, di 1500 miliardi per il 1982, di 2000 miliardi per il 1983, di 2500 miliardi per il 1984, di 3000 miliardi per il 1985 e di 3500 miliardi per il 1986.

E' evidente come, di fronte alla necessità di gestire un simile quantitativo di risorse, si renda necessario modificare l'assetto organizzativo del Dipartimento rispetto a quello previsto dal dibattito parlamentare della seconda metà degli anni '70. I limiti della capacità di spesa del Dipco, nonostante la maggiore

---

[9] Il Dac definisce come aiuto pubblico allo sviluppo "ogni apporto di risorse fornite (dal settore pubblico) ai paesi emergenti allo scopo di favorire lo sviluppo economico e il miglioramento del livello di vita dei paesi beneficiari" ed erogati a condizioni finanziarie agevolate.

liberalità delle norme contabili di cui esso godeva rispetto al precedente Servizio, vengono immediatamente in superficie. La ripartizione degli stanziamenti, che con la legge 38 attiva anche i crediti d'aiuto[10], si scontra con una "inevitabile" lentezza nella erogazione dei fondi bilaterali, erogazione che è funzione della capacità di creazione di nuovi interventi, a sua volta dipendenti dalle specifiche capacità professionali, ancora "in fieri", del personale operante nel Dipco.

La I Conferenza Nazionale sulla cooperazione allo sviluppo del dicembre 1981[11], già indicava alcune possibili linee di evoluzione: a) la programmazione per paese d'intervento, già riconosciuta dal Cipes come necessaria forma di razionalizzazione, viene indicata come una esigenza operativa imprescindibile; b) il potenziamento della capacità di individuazione di nuove iniziative, di preparazione e di valutazione degli interventi viene riconosciuta come necessità fondamentale; c) l'integrazione continua fra forze private e politica di cooperazione viene sempre più spesso ribadita, anche se in termini ancora poco concreti.

Va segnalato inoltre che l'aumento quantitativo degli stanziamenti in APS ha collocato il nostro paese in una posizione completamente diversa nel dibattito Nord-Sud, come è dimostrato dal ruolo non più secondario che il governo italiano comincia a svolgere nelle discussioni internazionali sull'autosufficienza alimentare.

2. I riferimenti normativi vigenti e l'evoluzione della produzione legislativa

L'attività di cooperazione con i paesi in via di sviluppo (Pvs) è attualmente disciplinata in via generale dalla legge 26 febbraio

---

10 I crediti di aiuto sono quei prestiti internazionali concessi ad un tasso speciale, agevolato rispetto a quello corrente.

11 Conferenza organizzata dall'Ipalmo per conto del Mae.

1987, n°49 (Nuova disciplina della cooperazione con i paesi in via di sviluppo) che ha abrogato di recente la legge 9 febbraio 1979, n°38 (Cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo)[12].

L'evoluzione normativa in materia di aiuto allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo negli ultimi venticinque anni può essere invece articolata in almeno due fasi principali.

La prima è caratterizzata da provvedimenti episodici e disarticolati, prevalentemente finalizzati a dare uno sbocco legislativo a specifici impulsi solidaristici e a contingenti pressioni di natura commerciale, non sostenuti da una chiara visione del ruolo che l'Italia avrebbe potuto svolgere nelle relazioni economiche internazionali, specie con quei paesi che da pochi anni erano divenuti indipendenti. E ciò soprattutto in considerazione dell'esperienza dei propri squilibri settoriali e territoriali interni (dualismo Settentrione-Mezzogiorno) e dell'apporto fornito dal lavoro italiano allo sviluppo economico di molti paesi.

Una spiegazione di questo atteggiamento può rinvenirsi almeno in

---

[12] Per la cooperazione finanziaria è necessario fare riferimento anche agli artt.26 e 27 della legge 24 maggio 1977, n.227 (Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento di crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale). Altre norme sono contenute dalla legge 3 gennaio 1981, n.7 (Stanziamenti aggiuntivi per l'aiuto pubblico allo sviluppo a favore dei Paesi in Via di Sviluppo); dalla legge 5 luglio 1982, n.427 (Modifiche alla legge 9 febbraio 1978, n.38, concernente la cooperazione dell'Italia con i Paesi in Via di Sviluppo) e dall'art.3 della legge 14 agosto 1982, n.610 (Riordinamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, AIMA). Vanno infine ricordati due Decreti Presidenziali: il DPR 18 ottobre 1976, n.1068 (Regolamento di esecuzione della legge 15.12.1971, n.1222), che per effetto dell'art.46, secondo comma della legge 9 febbraio 1978, continua ad applicarsi fino all'emanazione delle norme di esecuzione di quest'ultima o di leggi successive, cosa non ancora avvenuta, nonché il DPR 1 luglio 1980, n.468, concernente l'istituzione e il funzionamento della segreteria del Cipes.

parte nei caratteri di quella fase storica attraversata dall'Italia. Sono gli anni del consolidamento della ricostruzione post-bellica e del boom economico, anni nei quali la politica economica privilegia i problemi interni, potendo godere sui mercati dei Pvs di una capacità di penetrazione "naturale" dei prodotti e delle imprese italiane, anche in virtù di prezzi competitivi dovuti al costo relativamente basso del lavoro rispetto agli altri paesi industrializzati.

A partire soprattutto dalla seconda metà degli anni '60, il progressivo esaurirsi di condizioni particolarmente favorevoli al commercio estero italiano, ricollegabile anche al verificarsi di alcuni eventi interni (quali l'aumento del costo del lavoro e della rigidità della manodopera) e internazionali (come l'aumento dei prezzi di alcune materie prime e del petrolio), ha spinto gli operatori economici da una parte ad attuare forme di decentramento produttivo, e dall'altra a premere sulle forze politiche e sui governi per ottenere un maggiore sostegno pubblico. Ciononostante, fino alla seconda metà degli anni '70 il legislatore ha privilegiato i meccanismi di trasferimento di risorse finanziarie di carattere essenzialmente produttivo ad una strategia complessiva di politica industriale che contemplasse anche forme d'intervento a media e lunga scadenza come, ad esempio, massicci aiuti nei paesi in via di sviluppo che avrebbero consentito alle imprese italiane di giovarsi non solo di un clima politico-diplomatico positivamente disposto nei confronti dell'acquisizione e del consolidamento di posizioni di mercato da parte del nostro paese, ma anche allo sviluppo di nuove forme di cooperazione industriale con imprese locali.

Altro fattore importante, che qui accenneremo soltanto, è l'evidente attitudine rinunciataria dei governi che si sono succeduti in questo periodo nei confronti di una politica estera

italiana autonoma e dotata di un proprio quadro strategico e di propri obiettivi. In quegli anni, infatti la politica estera italiana si caratterizza per la sua adesione sostanzialmente acritica alle posizioni espresse dagli Stati Uniti e dalla NATO e i partiti di governo sono molto più attenti alle sue retroazioni in chiave di politica interna piuttosto che agli oggettivi risultati sul piano internazionale.

Solo verso la fine degli anni '70, sia per l'aggravarsi della crisi economica interna che per l'accentuarsi di forme diffuse di neoprotezionismo sui mercati internazionali, si determinano le condizioni politiche affinché le interminabili discussioni parlamentari sui temi della cooperazione con i Pvs e della lotta alla fame nel mondo abbiano uno sbocco operativo e diano vita alla seconda fase.

L'esigenza di disporre di strumenti d'intervento pubblico in grado di stimolare una profonda ristrutturazione dell'apparato industriale, ha indotto il governo a varare una serie di provvedimenti legislativi e amministrativi finalizzati non solo alla razionalizzazione del sistema produttivo e al sostegno dell'occupazione all'interno, ma anche alla creazione di condizioni politiche e finanziarie più favorevoli alle attività italiane all'estero (esportazione di merci e capitali, commesse per grandi realizzazioni, e così via), attraverso più incisivi meccanismi di supporto diretto (crediti agevolati e garantiti all'esportazione) e indiretto (aiuti tecnici e finanziari ai Paesi in via di sviluppo)[13].

---

[13] In particolare, i provvedimenti legislativi emanati nel corso degli anni '60 sonono tre. Si tratta della legge 26 ottobre 1962, n.1594 (Collaborazione tecnico-bilaterale con i Paesi in Via di Sviluppo) che disponeva uno stanziamento di 5 miliardi da distribuire negli anni compresi tra il 1962 e il 1967; della legge 8 novembre 1966, n.1033 (Norme integrative al DPR 14.2.1964, n.237

All'inizio degli anni '70, anche sotto l'impulso delle istanze politiche e delle iniziative assunte nell'ambito del "Secondo decennio delle Nazioni Unite per lo sviluppo", viene varata la legge 15 dicembre 1971, n°1222 (Cooperazione tecnica con i Paesi in Via di Sviluppo), che accresce la dotazione finanziaria per gli interventi di cooperazione tecnica (50 miliardi da ripartirsi nel quadriennio 1972-1976) e provvede a coordinare la normativa esistente e a disciplinare gli aspetti organizzativi e funzionali del Ministero degli Affari Esteri in materia. In particolare, vengono istituiti due organi collegiali presieduti dal Ministro per gli Affari Esteri: il Comitato Consultivo Misto, competente per la determinazione degli indirizzi di coordinamento delle iniziative e dei programmi di cooperazione tecnica e la ripartizione delle disponibilità finanziarie, e il Comitato Direzionale, competente ad assumere le conseguenti decisioni finali. L'elaborazione dei programmi operativi e le funzioni di vigilanza e di controllo sull'attività di cooperazione tecnica era affidata al Servizio per la Cooperazione Tecnica con i Paesi in Via di Sviluppo, istituito nell'ambito della nuova "Direzione Generale della cooperazione culturale, scientifica e tecnica" del

---

per la dispensa dal servizio di leva dei cittadini che prestano assistenza tecnica ai paesi in Via di Sviluppo secondo accordi stipulati dallo Stato Italiano), che istituiva il servizio di volontariato civile in sostituzione del servizio militare per i cittadini che chiedevano di prestare la loro opera nei paesi in Via di Sviluppo; nonché la legge 28 marzo 1968, n.380 (Collaborazione tecnica bilaterale con i Paesi in Via di Sviluppo per il quadriennio 1968 - 1971), che destinava alla cooperazione tecnica 6 miliardi da ripartirsi nel quadriennio 1968 - 1971. Va infine ricordata la legge 23 dicembre 1967, n.1376 (Assistenza tecnica, culturale, economica e finanziaria alla Somalia) che, nell'ambito di un programma di collaborazione con la Somalia, prevedeva l'invio di personale tecnico, la formazione in Italia di personale somalo, la fornitura di mezzi alle forze armate e ai corpi di sicurezza e il sostegno alle imprese italiane per studi e progetti di sviluppo.

Ministero degli Affari Esteri.
La legge 9 febbraio 1979, n°38 rappresenta invece il risultato di un compromesso politico seguito a un lungo dibattito critico sul ruolo dell'Italia nella cooperazione internazionale che si svolge nel corso degli anni '70 e, in particolare, in occasione della presentazione in parlamento del disegno di legge governativo per il rifinanziamento e la modifica della legge 25 dicembre 1971, n°1222 sulla cooperazione tecnica e di alcune proposte di iniziativa parlamentare, che evidenziava il contrapporsi di due soluzioni politico-istituzionali. La prima, sulla base delle carenze qualitative e quantitative della precedente azione pubblica in materia, proponeva criteri guida univoci per una più incisiva politica di cooperazione allo sviluppo e la creazione di un nuovo strumento operativo collocato al di fuori della pubblica amministrazione (Agenzia italiana per la cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo), e l'altra proponeva di continuare ad utilizzare le strutture pubbliche esistenti con adeguate modifiche normative per ampliarne i compiti e assicurargli ampia autonomia amministrativa e gestionale.
Il provvedimento legislativo varato dal Parlmanento accogliendo una soluzione di mediazione politica, non opera invece quella scelta netta che avrebbe evitato alla politica di cooperazione allo sviluppo di dover ancora oscillare tra un'impostazione di tipo assistenziale e il sostegno alla penetrazione commerciale delle imprese italiane nei Pvs.

Le tappe del cammino legislativo
L'approvazione della legge 49 del 26 febbraio 1987 sulla nuova disciplina della cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo chiude quindi una complessa fase di ripensamento sulle finalità e forme organizzative della cooperazione che ha

interessato, anche a livello internazionale, l'ultimo ventennio. E' forse importante, dopo aver già tratteggiato le caratteristiche generali del processo, ripercorrerne le tappe principali per evidenziare gli specifici contenuti delle diverse leggi prese in esame.

Le tappe di questo processo possono essere ricostruite nel modo seguente: da un primo impegno finanziario limitato (50 miliardi nel quinquennio 1972-76) e da una prima struttura di coordinamento presso il Ministero degli Affari Esteri[14] previsti dalla legge 1222 del 15 dicembre 1971, si è passati alla legge 227 del 24 maggio 1977 (detta Legge Ossola) che ha disciplinato i crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale, mantenendoli però, nel complesso, non ben differenziati dai crediti a favore dell'esportazione e ha istituito il Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (Cipes, d'ora in avanti) - operante nell'ambito del Comitato Interministeriale per la Politica Economica (Cipe) - con il compito di definire e coordinare le linee generali della politica del commercio estero, dell'assicurazione dei crediti all'esportazione, della politica di cooperazione internazionale (con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo), della politica di approvvigionamenti e di ogni altra attività economica dell'Italia nei confronti dell'estero. In questo ambito normativo, ancora poco coordinato, interviene la legge 38 del 9 febbraio 1979 che tende a disciplinare in modo organico la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, stanziando nuovi e più consistenti fondi (300 miliardi nel quinquennio 1979-83), accentuando l'elemento

[14] Si tratta della Direzione Generale della cooperazione scientifica e tecnica, nell'ambito della quale era previsto un apposito servizio per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

dell'aiuto nel sistema dei crediti a favore dei paesi meno sviluppati e soprattutto prevedendo un nuovo impianto delle strutture addette alla direzione ed organizzazione del settore: - al Cipes, presieduto , su delega del Presidente del Consiglio, dal Ministro degli Affari Esteri (e non, come per l'assolvimento di tutte le altre funzioni, dal Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica) è affidata la determinazione degli indirizzi generali, la verifica in ordine all'attuazione degli indirizzi medesimi ed infine l'approvazione della relazione annuale sullo stato della cooperazione allo sviluppo;
- al Ministro degli Affari Esteri la promozione e il coordinamento, sia nell'ambito del settore pubblico che dei rapporti tra questo e il settore privato, dei programmi operativi e di ogni altra iniziativa in materia;
- al Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, nuovo organo di amministrazione attiva istituito dalla legge 38, l'attuazione dei compiti previsti dalla legge. Il Dipartimento, se pur inserito tra gli organi centrali del Ministero a livello di Direzione Generale, è tuttavia dotato di particolare struttura e di piena autonomia amministrativa e contabile nella gestione del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, nel quale confluiscono i mezzi finanziari destinati alla realizzazione degli scopi indicati dalla legge 38;
- al Comitato Consultivo e al Comitato Direzionale, anch'essi istituiti dalla legge 38 e composti sia da funzionari del ministero che da operatori e rappresentanti delle forze economiche, sindacali e sociali, vengono infine affidate funzioni consultive, propulsive e direttive dell'attività del Dipartimento.

Tuttavia, subito dopo l'approvazione della legge 38, in numerose occasioni le Camere - soprattutto per impulso dei parlamentari

radicali - si sono occupate dei problemi della fame nel mondo approvando risoluzioni che hanno invitato il governo ad aumentare l'aiuto pubblico allo sviluppo adeguando le strutture organizzative relative e promuovendo la collaborazione internazionale. Il governo, dal 1980 in poi, ha tradotto gli inviti in concreti aumenti di impegno finanziario e in una intensa attività internazionale. Il complesso ed articolato dibattito che ha accompagnato questa fase e la progressiva sensibilizzazione verso la necessità di interventi straordinari e urgenti per combattere la fame nel mondo hanno comportato la presentazione, nell'ambito della IX legislatura, di numerose iniziative legislative nelle quali, accanto alla necessità di modifiche e integrazioni della legge 38, emerge la necessità di un intervento straordinario contro lo sterminio per fame.

Limitando il nostro sintetico esame alle proposte presentate alla Camera, prevalentemente tagliate su questo secondo profilo sono le proposte di iniziativa popolare n°10 ed 11 (peraltro già presentate nell'ambito della VIII legislatura), firmate da oltre 1300 sindaci di comuni italiani e sostenute dal Partito Radicale. Queste proposte si propongono di assicurare la salvezza di almeno 3 milioni di persone minicciate dalla fame con finaziamenti rispettivamente di 3500 e 4000 miliardi ricavati in gran parte dalla riduzione delle spese militari.
Ancora, la proposta di legge 1433 (firmatari Piccoli, Formica ed altri) che, registrato il fallimento di tre decenni di politica dello sviluppo con la quale si pensava di poter sconfiggere la fame, propone interventi di emergenza diretti ad assicurare nel 1984, e comunque entro 12 mesi, la sopravvivenza di almeno 3 milioni di persone minacciate dalla fame, dalla denutrizione e dal sottosviluppo nelle regioni del globo dove si registrano i più

alti tassi di mortalità. Secondo i presentatori, in relazione a tali finalità, va trasformato il sistema degli aiuti distaccandolo dalle vischiosità e dagli interessi che lo opprimono e va realizzato un intervento mirato attraverso "piani integrati e plurisettoriali" assicurando non solo il finanziamento di interventi di tipo alimentare e infrastrutturale, ma anche la loro effettiva esecuzione. La soluzione organizzativa auspicata è quella di un Alto Commissario presso il Ministero degli Affari Esteri, responsabile di tutte le attività di cooperazione che interessano le regioni dove viene concentrato l'intervento e vincolato dagli indirizzi dei Comitati parlamentari di indirizzo per gli interventi straordinari contro lo sterminio per fame istituiti da ciascuna camera. La proposta non si occupa del coordinamento fra l'azione di emergenza e la politica di sviluppo e rinvia la questione a successivi provvedimenti legislativi ed amministrativi.

Le altre proposte di legge presentate alla Camera prevedono invece una riforma della legge 38, considerandola necessaria per adeguare strutture e metodologie gestionali al salto di qualità operato nella concezione della cooperazione (prevalente riconversione dell'aiuto multilaterale in aiuto bilaterale, inserimento organico della cooperazione nella politica estera) e all'aumento degli stanziamenti finanziari in materia. In questa prospettiva viene recuperato il tema dell'intervento straordinario. Vediamo quindi le proposte di legge che si muovono in questa direzione.

La proposta 453 (Bonalumi) che riproduce il testo già approvato dalla Commissione esteri nella VIII legislatura, integra la legge 38 modificandone le finalità (suprema priorità della salvaguardia della vita umana), ampliandone il ventaglio di obiettivi e di interventi (interventi straordinari contro la fame, interventi di emergenza contro le calamità), integrando le competenze del

Ministero degli Affari Esteri e adeguando la normativa in materia di assistenza finanziaria, di procedimenti decisionali, di personale di contabilità, di procedure di spesa, di stanziamenti specifici per la lotta contro la fame nel mondo.

La proposta 1511 (Napolitano ed altri) tende a correggere la filosofia che guida la politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo indicando come prioritario l'obiettivo di affrontare il problema della fame e della malnutrizione. A questo fine si propone che l'aiuto alimentare diventi uno strumento di sviluppo attraverso una programmazione pluriennale degli interventi in aree geograficamente concentrate e una diversificazione dell'offerta di prodotti in modo da integrare l'aiuto immediato con quello teso all'autosviluppo nei paesi destinatari della politica di cooperazione. Le modifiche più significative della legge 38 riguardano la creazione di un servizio speciale contro la fame nel mondo e per la sicurezza alimentare nell'ambito del Dipartimento e di un Fondo speciale per gli interventi contro la fame nel mondo, il coinvolgimento delle Regioni nell'attività di cooperazione, la valorizzazione delle organizzazioni non governative e comunque del volontariato.

La proposta 1551 (Gunnella ed altri) integra la legge 38 per quanto attiene agli strumenti di intervento straordinario diretti a fronteggiare esigenze immediate e a creare condizioni stabili di sicurezza alimentare, nonché per quanto attiene alle funzioni di coordinamento degli interventi previsti dalla legge 38 e di quelli previsti dalla proposta stessa, che vengono affidati ad un Sottosegretario di Stato, il quale presiede alle attività del Dipartimento e coordina la cooperazione allo sviluppo, la lotta contro la fame nel mondo e gli interventi di emergenza.

La proposta 1560 (Baslini, Patuelli) ritiene necessaria una modifica della legge 38 per consentire interventi tempestivi e

svincolati dalle normali procedure burocratiche per le situazioni di grave emergenza. A questo fine prevede che il Ministero degli Affari Esteri deleghi un Sottosegretario alle attività del Dipartimento. Il Sottosegretario coordina e dispone interventi straordinari di emergenza coaudiuvato da un Servizio speciale di emergenza istituito nell'ambito del Dipartimento.

La proposta 2114 (Fortuna, Lenoci) incide in modo più radicale sul quadro istituzionale, amministrativo e finanziario della legge 38 prevedendo un Ministro per il coordinamento degli interventi per la cooperazione allo sviluppo e, parallelamente, l'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo. Molte delle competenze che la legge 38 e la stessa proposta 1511 affidano al Ministro degli Esteri e al Dipartimento, per tutto quanto concerne gli aspetti operativi e per molti degli aspetti finanziari, sono attribuite al Ministro per il coordinamento e, con l'autonomia derivante dalla sue stesse caratteristiche, all'Agenzia. Altra innovazione rispetto alle proposte già analizzate riguarda la figura dei Commissari per gli interventi straordinari contro la fame nel mondo. Per garantire l'unità di indirizzo della politica di cooperazione viene accentuato il ruolo del Cipes che approva la programmazione complessiva degli interventi e la trasmette poi al Comitato bicamerale, che si fa carico del controllo relativo all'attuazione delle linee generali e degli specifici interventi. Continuano ad essere attribuite al Dipartimento le attività a carattere culturale e formativo generale, gli interventi di sostegno e vigilanza sui programmi delle organizzazioni non governative e di volontariato ed, infine, il coordinamento della partecipazione italiana agli organismi multilaterali.

Durante l'esame delle proposte presentate, avviato nella Commissione Esteri il 23 novembre 1983 e proseguito con la relazione dell'On.Bonalumi, la discussione generale e la replica

del relatore, si sottolinea la separazione concettuale tra interventi straordinari e riforma della legge 38. Conseguentemente tutti i gruppi politici concordano sulla istituzione di un Comitato ristretto che proceda all'esame delle proposte di legge all'ordine del giorno con priorità per la parte relativa all'intervento straordinario in vista di un suo possibile stralcio, possibile anche per il Pci a condizione che non vengano approvate modifiche istituzionali permanenti che pregiudichino la riforma della legge 38.

Nella seduta del 14 aprile 1984, presente il Ministro degli Esteri Andreotti, il relatore conferma la convergenza sostanziale, pur nella diversità delle ipotesi organizzative, sulla opportunità dell'intervento straordinario per la salvaguardia della vita umana là dove essa è più minacciata: intervento che si sostanzi in piani integrati capaci di affrontare contestualmente gli aspetti congiunturali e strutturali del problema fame, che abbia obiettivi definiti e limitati nel tempo, che sia gestito da un'autorità politica dotata di una particolare autonomia, con un fondo di dotazione specifico ed immediatamente utilizzabile con procedure di spesa snelle e con un controllo anche parlamentare che non intralci la rapidità della spesa.

La politica dei due tempi è sollecitata anche dal governo che presenta il 17 ottobre 1984 il disegno di legge 2155 sull'istituzione del Commissario straordinario per la realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità. Si avvia in questo modo il processo parallelo che porta allo stralcio della parte relativa all'intervento straordinario nelle proposte in discussione e alla approvazione da parte della Camera, il 20 dicembre del 1984, del disegno di legge 2155, modificato prima in Commissione poi in

aula, con l'approvazione, tra l'altro, di un emendamento governativo che sostituisce al Commissario straordinario (nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro degli Affari Esteri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri) un Sottosegretario di Stato agli affari esteri con poteri di Commissario straordinario (nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa delibera del CdM) che resta in carica fino all'approvazione della legge di riforma sulla cooperazione e, in ogni caso, non oltre 18 mesi dall'entrata in vigore della legge sull'intervento straordinario. E' soprattutto il Pci (On.Sanlorenzo) a contestare la soluzione organizzativa dell'Alto Commissario.

Gli altri punti principali del provvedimento approvato riguardano:

- l'attribuzione al Cipes della scelta delle aree in cui intervenire con i programmi di intervento straordinario nel quadro degli indirizzi e dei principi della terza Convenzione di Lomé (8 dicembre 1984);
- il programma d'intervento straordinario che viene comunicato dal Ministro degli Esteri alle Camere;
- la facoltà per il Sottosegretario di avvalersi di personale del Ministero degli Esteri e di altre amministrazioni anche a ordinamento autonomo, di consulenti esterni italiani e stranieri con contratti privati, di personale locale nelle zone d'intervento;
- la facoltà per il Sottosegretario di di emanare ordinativi di pagamento in un'apposita contabilità speciale costituita presso la Tesoreria provinciale di Roma presentando alla fine di ciascun quadrimestre i rendiconti sui quali la Corte dei Conti riferisce al Parlamento;
- l'attribuzione di una serie di poteri per attuare gli interventi straordinari e lo stanziamento complessivo di 1900 miliardi di

lire per la loro attuazione.
Dopo l'approvazione del disegno di legge da parte della Camera, il governo presenta il decreto legge 899 del 22 dicembre 1984 denominato "Realizzazioni di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità", che sostanzialmente ripropone il testo approvato. Il relativo disegno di legge di conversione viene respinto dalla Camera (23 gennaio 1985) per mancanza dei requisiti di necessità e di urgenza e l'iter del disegno di legge 2155 sull'intervento straordinario prosegue al Senato che modifica ulteriormente la soluzione organizzativa prevista e attribuisce poteri d'intervento straordinario al Ministro degli Esteri che li delega ad un Sottosegretario lasciando per il resto sostanzialmente inalterato l'impianto generale prima delineato. L'approvazione della legge 73 (8 marzo) conclude, peraltro in maniera provvisoria, il tormentato iter dell'intervento straordinario. Tale intervento risulta infatti previsto solo fino all'approvazione della riforma organica della cooperazione allo sviluppo e comunque non oltre il 29 settembre 1986 (diciotto mesi dalla sua entrata in vigore). Tale termine viene poi prorogato per ben due volte fino ad arrivare al 28 febbraio 1987.
Parallelamente all'ultima fase dell'iter sull'intervento straordinario, la Commissione Esteri della Camera riprende (30 gennaio 1985) l'esame delle proposte sulla riforma della legge sulla cooperazione e viene costituito un Comitato ristretto per la preparazione di testo unificato. Durante i lavori del Comitato è da segnalare la presentazione della proposta di legge 3607 (De Mita ed altri) che, ultima in ordine di presentazione, fa un bilancio dell'esperienza della legge 38, della legge 73 e degli aumenti di impegno finanziario (dai 300 miliardi in 5 anni della

legge 38 ai 3500 miliardi da gestire nel solo 1985) e propone un adeguamento ai nuovi compiti del sistema italiano della cooperazione. Tale sistema, secondo la relazione accompagnatoria, è sottoposto a diversi vincoli. Il primo è di carattere normativo: dal reclutamento degli esperti, il cui livello retributivo è contenuto entro limiti assolutamente non concorrenziali; al controllo della Ragioneria generale e della Corte dei Conti che riconducono l'autonomia finanziaria del Dipartimento entro i tradizionali meccanismi della contabilità annuale dello Stato; alle procedure relative agli aiuti di emergenza, alimentari e di pronto soccorso; alle ambiguità derivanti dall'insufficiente coordinamento delle forme tipiche d'intervento delle leggi precedenti; all'applicazione della rigorosa normativa valutaria anche all'attività di cooperazione. Il secondo vincolo è di carattere organizzativo e procedurale, conseguenza diretta dei vincoli normativi ma anche della carenza di personale specializzato e, più in generale, della penuria di personale. Il sistema è infine sottoposto a vincoli di carattere istituzionale derivanti dalla difficoltà di forza dispositiva del coordinamento delle strutture pubbliche e private attive in materia di cooperazione. Ulteriori competenze sono attribuite al Ministero del Tesoro, che ripartisce i fondi per la cooperazione nei capitoli di spesa di entrambi i ministeri.

La proposta riafferma il ruolo preminente della cooperazione come strumento prevalente della politica estera rispetto alla politica finanziaria e, in questa prospettiva, si riferisce sia ai programmi di cooperazione ordinaria che quelli di emergenza al Ministero degli Affari Esteri a garanzia dell'indivisibilità della politica estera e della realizzazione di un controllo politico sulla programmazione degli interventi, sul potere di proposta e sul controllo di gestione, evitando conflittualità permanenti tra

Ministero e strutture esterne. A questo fine viene istituito il Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (Cics) con compiti di indirizzo e coordinamento di carattere generale. Alcune modifiche sono inoltre introdotte nei confronti di organi già previsti dalla legge 38: Comitato Consultivo, Comitato Direzionale e Sezione Speciale finanziaria, che viene denominata Comitato di valutazione, mentre il Dipartimento della legge 38 viene sostituito da una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, nel cui ambito è prevista la creazione del Servizio per gli interventi di emergenza. La nuova struttura è dotata di funzioni, personale e procedure speciali che utilizzano l'esperienza delle legge 73 e garantiscono l'apporto di esperienze tecniche e delle organizzazioni non governative di volontariato. E' prevista infine una disciplina specifica per i crediti di aiuto e per il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo gestito con autonomia contabile e amministrativa dalla nuova Direzione generale.

Il testo che la III Commissione della Camera approva in sede legislativa (18 dicembre 1986), che il Senato modifica (12 febbraio 1987) e che la Camera approva definitivamente (19 febbraio), ricalca nelle sue linee generali l'impianto organizzativo della proposta De Mita, anche se modificata da numerosi emendamenti governativi, del Pci, della Sinistra Indipendente e del Msi. Tracciando in estrema sintesi il quadro normativo del nuovo sistema, è opportuno ricordare che la prima finalità del documento è quella di ridurre "a unità direzionale e operativa l'impegno della cooperazione allo sviluppo, pur prevedendo, all'interno di questa unità, uno specifico canale per l'intervento straordinario. Per garantire il coordinamento viene istituito, nell'ambito del Cipe, il Cics, che sostituisce il Cipes e determina gli indirizzi generali della cooperazione, svolge

funzioni di programmazione e coordinamento, delibera su iniziative che, per la loro dimensione finanziaria, il Ministro degli Affari Esteri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, verifica periodicamente lo stato di attuazione e gli esiti delle attività di cooperazione e approva la relazione sulla politica di cooperazione che il Ministro degli Esteri presenta annualmente al Parlamento. E' il Ministro degli Esteri che, sulla base degli indirizzi del Cics, promuove e coordina ogni iniziativa pubblica e privata in materia di cooperazione, mentre i compiti del Ministro del Tesoro riguardano i rapporti di partecipazione finanziaria alle risorse delle banche e dei fondi di sviluppo a carattere multilaterale e di contribuzione agli organismi multilaterali di aiuto ai paesi emergenti (per questi aspetti anche il Ministero del Tesoro presenta una relazione annuale al Parlamento). Il Ministro del Tesoro inoltre concede, accanto ai crediti finanziari e ai crediti di aiuto già noti nella nostra legislazione, crediti agevolati per il parziale finanziamento del capitale di rischio alle imprese miste da realizzarsi nei paesi in via di sviluppo.
Quanto agli organismi già istituiti presso il Ministero degli Esteri, sono apportate alcune modifiche alla composizione e ai compiti del Comitato Consultivo e del Comitato Direzionale, mentre il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo e il Fondo Aiuti Italiani vengono assorbiti in una Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo dotata di poteri e di modalità procedurali particolari, di una Unità Tecnica centrale a supporto della preparazione e attuazione dei programmi, e di unità tecniche di cooperazione nei paesi in via di sviluppo. La Direzione gestisce il Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo con autonomia contabile e amministrativa secondo il modello già stabilito per il Dipartimento: è previsto il controllo di legittimità in via successiva da parte della Corte dei Conti e a

tal fine, altra novità introdotta dalla legge di riforma, è contemplata la costituzione di un apposito ufficio della Corte dei Conti presso la Direzione Generale.
Una disciplina analitica viene prevista per il personale addetto alla Direzione, per l'invio in missione e relativi diritti e doveri, per i volontari e i cooperanti delle organizzazioni non governative. Sono infine previste nuove forme di pubblicità a garanzia della trasparenza delle attività della Direzione, quali un bollettino sul quale vengono pubblicati le convenzioni e i contratti con soggetti esterni alla amministrazione dello Stato e una banca dati, aperta al pubblico, sulle attività di cooperazione.
Esaminando poi le valutazioni espresse dalle varie parti politiche durante il dibattito della Commissione Esteri (dicembre 1986) sul testo definitivo, possiamo rilevare che sono soltanto i radicali a lamentare la completa liquidazione, con l'istituzione della Direzione generale, della ipotesi dell'Alto Commissariato che privilegiava la responsabilità politica rispetto a quella amministrativa e a rilevare il depotenziamento del ruolo politico rispetti a quello delle strutture burocratiche (On.Rutelli). Per la Democrazia Cristiana, invece, il nuovo assetto organizzativo realizza notevoli progressi sul terreno della funzionalità e della trasparenza (On.Sarti). Per il Partito Comunista la nuova disciplina amplia i soggetti protagonisti della cooperazione, prevedendo accanto agli organismi pubblici, i privati, le cooperative, le organizzazioni di volontariato e le università; fa compiere a tutta la politica di cooperazione un salto di qualità nella trasparenza degli atti e nella verifica degli esiti; affida al Parlamento il controllo politico e l'indirizzo di tutta la politica del settore grazie all'esame delle relazioni sull'indirizzo generale e le scelte annuali dei paesi in cui si

interviene; definisce e accresce i compiti del Comitato Consultivo, eliminando la centralizzazione dei poteri nella Sezione speciale incompatibile con la dimensione degli stanziamenti impegnati in bilancio; rafforza e qualifica la strutture tecnica per renderla capace di assolvere alla gestione di progetti plurisettoriale e integrati (On.Sanlorenzo). Pur avanzando alcune perplessità, esprimono voto favorevole anche l'On.Ferrari Marte per il Psi; l'On.Masina per la Sinistra Indipendente e l'On.Rauti per il Msi, mentre l'On.Gorla di Democrazia Proletaria si astiene.

3. Il sistema di governo

Il sistema di governo della politica di cooperazione con i Pvs, quale emerge dalla legge 38/79, si articola in un complesso di organi collegiali cui sono affidati compiti consultivi, di indirizzo e di coordinamento, nonché nella struttura organizzativa che svolge funzioni di amministrazione attiva.

Organismi di indirizzo politico e di amministrazione attiva

Come è stato evidenziato in precedenza, al vertice del sistem di governo della cooperazione internazionale è collocato il Comitato Interministeriale per la Politica Economica Estera (Cipes)[15]. Quando delibera su questa materia la presidenza del Cipes è attribuita al Ministro per gli Affari Esteri per delega del

[15] In particolare, l'art.3 della legge n.38/79 affida al Cipes il compito di determinare gli interessi generali della politica di cooperazione, stabilire le priorità degli interventi per aree geografiche e settori di azione, ripartire le disponibilità tra canali bilaterali e multilaterali, verificare lo stato di attuazione degli indirizzi, approvare la relazione sullo stato di attuazione della politica di cooperazione presentata dal Ministero degli Affari Esteri.

Presidente del Consiglio dei Ministri. Negli altri casi, ivi compresa la cooperazione finanziaria, il Cipes è presieduto dal Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica. Oltre ai compiti di indirizzo politico il Cipes svolge anche funzioni di amministrazione attiva allorché approva le convenzioni speciali con enti pubblici e privati, con università, con aziende di stato e pubblici istituti a gestione autonoma, nonché con enti, istituti e organismi del volontariato civile[16] quando l'importo è superiore ai due miliardi di lire.

La promozione e il coordinamento dei programmi operativi e di ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo, è attuata dal Ministero degli Affari Esteri attraverso il Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo, organo di amministrazione attiva creato con la legge 38/79 ed equiparato ad una Direzione Generale del Ministero degli Affari Esteri. Il secondo comma dell'art.9 della legge n°38 stabilisce che il Dipartimento attende in particolare: a) allo studio delle questioni relative alla politica di cooperazione allo sviluppo; b) alla trattazione delle quesitoni di carattere bilaterale e multilaterale attinenti ai rapporti di cooperazione con Stati, enti e organizzazioni internazionali; c) ai negoziati e all'applicazione, sotto il profilo internazionale, di accordi in materia di cooperazione; d) alla programmazione e all'adozione delle specifiche iniziative di cooperazione; e) alla funzione ministeriale di vigilanza sugli enti, istituti e organismi italiani operanti nell'ambito della cooperazione; f) ad ogni altra funzione concernente la cooperazione, sul piano internazionale, con i Pvs.

---

16 Vedi l'art.16 della legge n°38/79.

Le funzioni direttive del Dipartimento sono conferite ad un organo collegiale, il Comitato Direzionale, presieduto dal Ministro per gli Affari esteri (o dal Sottosegretario delegato) e composto dal Direttore Generale del Dipartimento e dagli altri Direttori Generali del Ministero degli Affari Esteri. Il Comitato Direzionale provvede al coordinamento di tutta la materia riguardante la cooperazione con i Pvs. Impartisce le direttive all'attività del Dipartimento, approva la programmazione di tutte le iniziative di cooperazione allo sviluppo e definisce le convenzioni con gli enti e organismi specializzati di importo compreso tra i 250 milioni e i due miliardi (quelle di importo superiore sono approvate dal Cipes).

Sui programmi, sui progetti e sui diversi interventi in materia di cooperazione allo sviluppo esprime il suo parere un Comitato Consultivo istituito presso il Mae. Presieduto dal Ministro e da un sottosegretario delegato, il Comitato Consultivo è composto, oltre che dal Direttore Generale del Dipartimento, da 12 rappresentanti designati dalle principali amministrazioni statali interessate e 12 rappresentanti di enti, associazioni e organismi specializzati nel volontariato, dei sindacati, delle regioni, del Consiglio Nazionale delle Ricerche e della Banca d'Italia.

In particolare la prima Sezione Speciale Finanziaria, composta da 11 membri, delibera sulla fornitura di beni e servizi ai Pvs, sulla concessione dei contributi e delle sovvenzioni, sulla programmazione delle borse e dei sussidi, sull'approvazione delle relative convenzioni. Le delibere della Sezione Speciale Finanziaria non possono essere derogate se non su motivata delibera del Comitato Direzionale. La seconda Sezione Speciale Volontariato Civile, composta di 9 membri, esprime pareri obbligatori sul riconoscimento di idoneità degli enti, istituti e organismi specializzati nel settore del volontariato civile,

requisito indispensabile per la concessione di contributi, rimborsi spese e altri benefici.

4. L'assetto organizzativo

L'assetto organizzativo-funzionale del Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo (Dipco) si articola in quattordici uffici, oltre all'Ufficio Ricerche, Studi e Programmazione (RSP) che ha competenze di carattere orizzontale[17].

Un primo gruppo di uffici (dal I al VII) è incaricato della negoziazione, trattazione e coordinamento delle questioni concernenti la cooperazione allo sviluppo a livello politico-diplomatico; un secondo gruppo di uffici svolge funzioni di carattere tecnico-operativo. Gli aseptti contrattuali e amministrativo-contabili sono trattati dagli uffici XI e XII che costituiscono il servizio amministrativo.

Le specifiche competenze affidate ai singoli uffici riguardano le seguenti materie: affari generali; segreteria dei Comitati, coordinamento della programmazione finanziaria (I); cooperazione allo sviluppo effettuata in sede multilaterale (ad esclusione della CE) (II); nell'ambito della Comunità Europea (III); cooperazione in sede multilaterale e bilaterale attraverso gli aiuti d'emergenza e gli aiuti alimentari (IV); cooperazione con i Pvs nel bacino del Mediterraneo, del Vicino e Medio Oriente (V); cooperazione con i paesi dell'America Latina, dei Caraibi, dell'Asia e del Pacifico (VI); cooperazione con i Pvs a sud del Sahara (VII); consulenza e coordinamento tecnico, strutturazione e gestione programmi e operazioni (VIII); formazione e perfezionamento, borse di cooperazione tecnica, cooperazione universitaria (IX); servizio di volon-

[17] Come ad esempio la raccolta della documentazione di interesse generale, pubblicazioni e attività informative e così via.

tariato civile e organizzazioni non governative (X); amministrazione e contabilità speciale fuori bilancio, finanziamenti e controlli, funzionario delegato, ispezioni, amministrazione e competenze del personale non appartenente al Mae (XI); convenzioni e contratti (XII); cooperazione finanziaria, crediti di aiuto, cofinanziamenti con Organismi multilaterali (XIII); programmi speciali nell'ambito dell'iniziativa italiana contro la fame e la malnutrizione (XIV).

Strumenti d'intervento e forme d'aiuto

L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) affluisce ai paesi destinatari attraverso due canali: i flussi bilaterali e i flussi multilaterali.

Gli aiuti bilaterali, negoziati direttamente con gli organi di governo dei Pvs, si esplicano principalmente attraverso gli strumenti finanziari di seguito esposti.

Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo: è alimentato dagli stanziamenti iscritti nel capitolo 4574 del Mae, nonché da contributi volontari e proventi vari, ed è gestito dal Dipco con autonomia amministrativa e contabile secondo la disciplina prevista dall'art.9 della legge 25 novembre 1971, n°1041. E' previsto che la stipula dei contratti e delle convenzioni con soggetti esterni alla pubblica amministrazione possa avvenire in forma diretta o a trattativa privata, anche senza il parere del Consiglio di Stato, purché nell'osservanza dei criteri stabiliti dal Comitato Direzionale e sentito il parere della Sezione Speciale Finanziaria del Comitato Consultivo. Va infine rilevato che le somme del fondo non impegnate o non erogate nell'ambito di ciascun esercizio finanziario confluiscono di diritto nella dotazione degli esercizi successivi.

Fondo rotativo:[18] può essere attivato dal Ministero per il Tesoro su proposta del Mae, di concerto con il Ministero per il Commercio Estero, per la concessione di crediti finanziari agevolati, anche in consorzio con enti e banche estere. La dotazione del Fondo avviene con legge attraverso stanziamenti sul capitolo 8173 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro.

Emissione di prestiti obbligazionari garantiti dallo Stato: qualora i mezzi a disposizione del Fondo rotativo dovessero risultare insufficienti, il Ministero del Tesoro, su proposta del Mae e del Ministero per il Commercio con l'Estero, può autorizzare di volta in volta il Mediocredito Centrale ad emettere prestiti obbligazionari per conto del Fondo garantiti dallo Stato, in lire o in valuta estera, per la concessione (anche in consorzio con enti e banche estere) a Stato, banche centrali ed enti pubblici dei Pvs, di crediti finanziari destinati al miglioramento della situazione economica e monetaria.

Fondo per i programmi di aiuto alimentare: si tratta delle somme stanziate sul capitolo 4532 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro per gli aiuti alimentari ai Pvs definiti in base ad accordi internazionali. L'erogazione avviene attraverso l'Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), su proposta del Dipco che può intervenire in materia anche attraverso la disponibilità del Fondo per la cooperazione.

Esistono infine stanziamenti pubblici speciali destinati ad inter-

---

[18] Costituito presso il Mediocredito Centrale ai sensi del 20 Comma dell'art.26 della legge 24 maggio 1977, n°227.

venti di aiuto raggruppati nei cosidetti "altri doni" che possono essere previsti da leggi speciali e da altri capitoli del Bilancio dello Stato (per esempio quelli previsti sotto la rubrica "Servizi generali" per l'annullamento dei debiti, e così via).

Gli aiuti bilaterali assumono la forma di doni e di prestiti a tasso agevolato. I doni possono essere costituiti da beni (fornitura di generali alimentari, fornitura e costruzioni di impianti, attrezzature, e così via), servizi (studi di fattibilità, progetti di investimento, assistenza tecnica, corsi di formazione professionale, invio di esperti, e così via), denaro (borse di studio, contributi finanziari, annullamenti dei debiti, aiuti di emergenza, e così via). I crediti finanziari agevolati o "crediti di aiuto", possono essere erogati a "Stati, Banche centrali o Enti di Stato di Pvs, destinati al Miglioramento della situazione economica e monetaria di tali Paesi, tenendo conto della partecipazione italiana a progetti e programmi di cooperazione approvati nelle forme di legge e diretti a favorire e promuovere il progresso tecinco, culturale, economico e sociale di detti Paesi"[19].
La proposta di concessione del credito o del contributo è avanzata dal Dipco al Mediocredito Centrale, o agli altri Istituti di credito autorizzati, dopo lo svolgimento della negoziazione politico-diplomatica con gli organismi dello Stato che ne fa richiesta, viene resa operativa attraverso convenzioni stipulate con la banca centrale che si impegna ad utilizzare i fondi ricevuti per il finanziamento dei programmi o dei progetti d'aiuto concordati. Si deve infine ricordare che, analogamente a quanto avviene negli altri paesi dell'OCSE, anche in Italia in questi

[19] Vedi Comma 10, art.26 e 27 della legge 24 maggio 1977, n°227.

ultimi anni è invalsa la prassi dei "crediti misti". Si tratta della combinazione di crediti di aiuto e di dono con i crediti all'esportazione allo scopo dichiarato di accrescere il volume degli apporti finanziari, ma in realtà al fine di favorire la penetrazione commerciale delle imprese italiane.

Quanto ai flussi di aiuto di carattere multilaterale, essi si esplicano attraverso l'erogazione di contributi finanziari, sia volontari che obbligatori (a seguito di adesione a trattati e convenzioni internazionali) ad organismi internazionali, a programmi comunitari, al capitale di banche e di fondi internazionale che operano nel campo della cooperazione allo sviluppo.

Esistono, infine, interventi che assumono la forma di "cofinanziamenti" di singoli progetti di sviluppo spesso attraverso la combinazione di doni e di crediti. Queste operazioni, concordate insieme a organizzazioni, banche e fondi internazionali, sono denominate "multi-bilaterali".

I fondi per i contributi volontari agli organismi internazionali sono stanziati nei capitoli dello stato di previsione del Mae, mentre i fondi per gli altri aiuti multilaterali sono stanziati nello stato di previsione del Ministero del Tesoro e di altra amministrazione dello stato.

Capitolo Quinto

Lo stato di attuazione della politica

Ai fini analitici lo stato di attuazione della politica di aiuto ai paesi in via di sviluppo (Pvs) e in particolare l'iter applicativo della Legge 38 può essere scomposto in quattro fasi principali: l'attuazione normativa; l'impostazione programmatica degli interventi; la gestione operativa; il controllo dell'attività svolta.

1. La fase di attuazione normativa

La fase di attuazione normativa ha carattere preliminare. Inizia immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge 38 e concerne gli adempimenti connessi con l'emanazione delle norme di esecuzione per l'istituzione degli organi e delle strutture organizzative necessarie alla piena operatività dei meccanismi previsti dalla legge per l'avvio della politica di cooperazione e della successiva attività di controllo sui risultati di gestione.
Un rapido esame dello stato di attuazione degli adempimenti normativi previsti dalla legge quadro rivela che fino al maggio 83 non risultava essere stato ancora emanato il regolamento di esecuzione della legge. Resta pertanto in vigore il Regolamento di esecuzione della Legge 1222[1]. Non risulta neppure presentato il disegno di legge governativo per la ristrutturazione dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare[2].

---

[1] Che poi coincide con il DPR 1068 del 18.10.1976, mentre l'obbligo di redigere un regolamento di esecuzione per la legge 38 viene esplicitato al II comma, art.46.
[2] Al riguardo nel corso dell'VIII legislatura risultano presentate alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare. In partico-

In merito alla relazione sullo stato di attuazione della politica di cooperazione, di cui è prevista la predisposizione annuale a cura del Ministro per gli Affari Esteri[3] e che è disponibile per gli anni 1979, 1980-81 e 1981-82, si è provveduto solo parzialmente agli adempimenti di pubblicità necessari per consentire il successivo controllo parlamentare. L'obbligo di allegarla, insieme alla indicazione delle linee programmatiche e preventive, allo stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri, è stato rispettato relativamente alla reazione del 1979 e del 1980, che risultano regolarmente stampate, ma non ancora per la relazioni degli anni successivi[4].

2. La fase politico-programmatica

La fase programmatica riguarda l'impostazione politica e la messa a punto delle linee guida per l'attività operativa. Si tratta, cioè, dell'emanazione degli indirizzi e delle direttive politiche, della ripartizione delle disponibilità finanziarie per grandi comparti sulla base di criteri prioritari di utilizzazione dei fondi[5], nonché della programmazione di massima degli interventi. La competenza del Cipes, che deve tener conto delle proposte avanzate dal Comitato Direzionale del Dipartimento per la Cooperazione

---

lare si tratta del DL 1502 (Senato) presentato l'8.7.81 dal Sen.Pieralli ed altri, del DL 3226 (Camera) presentato il 4.3.82 dall'On.Pasquini; del DL 3294 (Camera) presentato il 31.3.82 dall'On.Speranza.

[3] Vedi commi IV e V dell'art.3.

[4] Sono stati invece regolarmente adottati i provvedimenti riguardanti l'organizzazione interna del Dipco previsti dal 3° comma dell'art.9, l'istituzione e il finanziamento del Cipes previsto dal 2° comma dell'art.3 (DPR 968 del 1.07.80); nonché la costituzione del Comitato Consultivo e delle relative sezioni speciali di cui al I comma dell'art.8 (DM 128/0353 del 24.07.79). Si tratta rispettivamente dei Decreti Ministeriali: n.001083 del 26.3.79; n.776 del 12.3.80; n.4147 del 21.11.80; n.005772 del 29.10.81.

[5] Vedi quanto stabilito dall'art.5.

allo Sviluppo (Dipco).

La definizione degli indirizzi della politica di cooperazione, la ripartizione dei fondi e la programmazione coordinata degli interventi che caratterizzano la fase politico-programmatica - di competenza soprattutto del Cipes - sono ovviamente collegate strettamente alle disponibilità finanziarie, cioè alle somme stanziate nel bilancio dello Stato, oltre ai residui non spesi nel corso degli esercizi precedenti.

C'è da dire innanzitutto che, per quanto riguarda le disponibilità finanziarie per l'aiuto allo sviluppo e le autorizzazioni di spesa e stanziamenti nel bilancio dello Stato, i meccanismi di copertura della spesa per gli interventi a favore dei Pvs sono diversi in relazione al tipo di attività di cooperazione.

Per la cooperazione finanziaria la Legge 38[6] stabilisce un sistema mobile secondo il quale il "Fondo di rotazione" costituito presso il Mediocredito Centrale viene alimentato annualmente attraverso stanziamenti iscritti sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari esteri in relazione alla prevedibile erogazione dei contributi in conto interessi sui crediti agevolati.

Per la cooperazione economica e tecnica viene invece autorizzata la spesa di 300 miliardi per il quinquennio 1979-83, ripartita rispettivamente in 32 miliardi per il 1979, 47 per il 1980, 60 miliardi per il 1981, 75 miliardi per il 1982, e 86 miliardi per il 1983. Ove per l'attuazione dei programmi di cooperazione si rendano necessarie ulteriori disponibilità finanziarie, si prevede la possibilità di aumentare gli stanziamenti attraverso il ricorso alla legge di approvazione del bilancio dello Stato[7].

---

[6] Vedi art.44, I comma, lettera c).

[7] Vedi il II comma dell'art.44.

Anche la legge 7/81, che ha autorizzato la spesa di 200 miliardi in aggiunta agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione dello Stato per il 1980, opera un rinvio alla Legge di approvazione del bilancio dello Stato. In particolare stabilisce che per gli anni successivi al 1980 la determinazione delle occorrenze finanziarie per far fronte agli oneri connessi alle attività di cooperazione con i Pvs, e in particolare alla "lotta contro la fame nel mondo", siano determinati con la legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato. Questa norma si pone quindi come fonte giuridica permanente di autorizzazione della spesa per le finalità di cooperazione, il cui ammontare verrà quantificato al momento della formazione della previsione del bilancio delle varie amministrazioni dello Stato[8].

In quella sede la legge di approvazione del bilancio dovrebbe provvedere a determinare il relativo stanziamento da iscrivere negli appositi capitoli di spesa[9].

Queste norme di rinvio sollevano tuttavia alcune perplessità in ordine alla loro legittima applicabilità ove si tengano presenti le disposizioni vigenti in tema di contabilità generale e di bilancio dello Stato, nonché l'art.81 della Costituzione. Infatti le "contabilità speciali", come è il caso del Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, possono essere alimentate da fondi di bilancio solo ove vengano "autorizzate da speciali disposizioni legislative"[10]. Tra queste non può certo essere compresa la legge

---

[8] A differenza del V comma dell'art.12 della Legge 38 che si riferisce ad eventuali integrazioni degli stanziamenti già determinati per il quinquennio 1979-83.

[9] In merito al rapporto tra norma autorizzativa (legge di spesa) e stanziamenti di bilancio si vedano anche A.Anelli (1965) e R.Onofri (1979).

[10] Cfr. art.583, II comma, RD n.827 del 23.5.1924 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale

di approvazione del Bilancio dello Stato che è un provvedimento legislativo formale e non sostanziale, con la funzione limitata di "autorizzare il Governo ad esercitare le facoltà di spesa che già gli competono in ordine alle varie leggi pre-esistenti"[11]. La legge di approvazione del bilancio non può, infatti, né autorizzare nuove spese, né determinare l'ammontare di occorrenze finanziarie per spese che al momento delle loro autorizzazioni legislative non siano definite, né prevedono la loro copertura finanziaria pluriennale[12].

Più corretto sarebbe il ricorso alla "Legge finanziaria" prevista dall'art.11 della Legge 468. Solo attraverso questo strumento, infatti, è possibile operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato e alle leggi pluriennali di spesa è fatto obbligo di rinviare proprio alla legge finanziaria per l'indicazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale[13].

In base al rinvio disposto dalla legge 7/81, i bilanci di previsione[14] dello Stato per gli esercizi finanziari 1981, 1982 e 1983 hanno determinato l'ammontare degli stanziamenti per gli interventi a favore dei Pvs. Si tratta di 693,7 miliardi per

---

dello Stato).

11 Cfr. Corte Costituzionale, Decisione 7 del 2.3.59.

12 Cfr. III e IV comma dell'art.81 della Costituzione e IV comma dell'art.18 della Legge 468 del 5.08.1978.

13 E' la soluzione prevista dal V comma dell'art.12 della Legge 38, che per gli esercizi successivi al 1983, in mancanza della determinazione di nuovi finanziamenti pluriennali disposti con leggi speciali, stabilisce che gli stanziamenti necessari per alimentare il Fondo Speciale per la Cooperazione allo Sviluppo dovrebbero essere determinati annualmente con la Legge finanziaria.

14 Vedi tabella denominata: "Stanziamenti autorizzati in relazione a disposizione di legge che demandano la quantificazione dell'onere alla legge di bilancio".

l'esercizio finanziario 1981, 78 miliardi per il 1982, 570 miliardi per il 1983 imputati nei capitoli di spesa 4574 e 8301 del Ministero degli Affari Esteri, nonché di 870,2 miliardi per il 1982 e 817,7 miliardi per il 1983, imputati nei capitoli di spesa del Ministero del Tesoro.

Di non agevole individuazione appare, tuttavia, l'ammontare dei fondi pubblici effettivamente destinati allo sviluppo, essendo numerosi i capitoli del Bilancio dello Stato che recano stanziamenti direttamente o indirettamente connessi agli interventi in favore dei Pvs[15].

Al riguardo, tuttavia, va rilevato che a partire dal bilancio di previsione dello Stato per il triennio 1980-82 sono disponibili i dati sulle spese complessivamente assegnate agli interventi a favore dei Pvs ripartite in tre aree di spesa: a) Servizi generali; b) Fondo speciale; c) Altri[16]. Non si conosce il criterio con il quale le somme stanziate nei vari capitoli di spesa delle Amministrazioni dello Stato vengono attribuite alle voci Servizi Generali e Altri, mentre sotto la voce Fondo Speciale si deve

---

[15] La Corte dei Conti ha rilevato in merito la non pertinenza con l'aiuto pubblico allo sviluppo di numerose voci di spesa qualificate invece come tali da molte amministrazioni dello Stato e incluse nel calcolo ufficiale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, secondi i criteri stabiliti dal CAD/Ocse.

[16] Le somme complessivamente destinate agli interventi a favore dei Pvs e stanziate sui capitoli dello stato di previsione della spesa delle varie amministrazioni pubbliche figurano riassuntivamente indicate nella sezione V (Relazioni Internazionali) della "Analisi funzionale delle spese finali". Il Bilancio di Previsione dello Stato per il triennio 1979-81 approvato dalla Legge n.88 del 28.3.1979, non riporta la suddivisione analitica per i programmi delle spese previste nella sezione V come previsto dal IV comma dell'art.4 della legge n.468 del 5.8.78. Le spese complessivamente destinate alle "relazioni internazionali" risultano pari a 2.307,8 milardi di lire per il 1979, 3.567,1 per il 1980 e 2.849,1 per il 1981.

ritenere siano indicati gli stanziamenti per il capitolo 4574 del Ministero degli Affari Esteri. Vi sono, tuttavia, alcune divergenze tra le somme riassuntivamente indicate nel bilancio pluriennale come riservate agli interventi a favore dei Pvs e quelle stanziate nei vari capitoli dello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato destinate alla stessa finalità[17].

Tab. 1 - Fondo di rotazione presso il Mediocredito Centrale (mld.)

	Leggi di riferimento				
Anni	393/78	7/81	Bilancio	Totale	Tot. cum.
1978	20,5	-	-	20,5	20,5
1979	12,5	-	-	12,5	33,0
1980	13,1	84,3	-	97,4	130,4
1981	14,4	190,0	-	204,4	334,9
1982	-	-	430,8	430,8	765,6

Fonte: Relazione sulla cooperazione economica e finanziaria dell'Italia con i Pvs presentata dal Min. Tesoro, Camera Deputati, I semestre 1982.

Sulla base degli stanziamenti definiti dalla legislazione di bilancio e dalle leggi speciali, sono state successivamente disposte le assegnazioni delle somme necessarie per la gestione operativa sia del "Fondo di rotazione" (cfr. Tabella 1), sia del "Fondo per la cooperazione allo Sviluppo" (cfr. Tabella 2).
La ripartizione delle disponibilità finanziarie stanziate per l'attuazione delle finalità di cooperazione allo sviluppo avviene secondo criteri stabiliti in via legislativa[18]. Si tratta di

[17] In effetti il bilancio triennale 1981-83 indica per l'anno finanziario 1981 la previsione di una spesa complessiva di 62,8 miliardi a favore dei Pvs mentre per lo stesso anno il solo Ministero degli Affari Esteri risultava, nello stesso documento di bilancio, essere autorizzato a stanziare 693,7 miliardi.
[18] I criteri prioritari sono stabiliti dall'art.5 della legge 38 e

criteri-guida rigidi che debbono essere osservati dal Cipes nella fase di formulazione degli indirizzi politici e di programmazione degli impieghi per grandi comparti nei confronti della quale rappresentano un vincolo ineludibile.

Tabella 2 - Fondo per la cooperazione allo sviluppo (mld.)

	Stanziati	Entrati	Riporti	Spesi	Residui
Cap.4574					
1979	32,0	39,0	-	1,1	37,9
1980	117,2	47,1	37,9	60,3	24,4
1981	60,0	120,7	24,4	92,6	52,6
1982	75,0	312,7	52,6	240,7	124,6
Totali	284,2	519,5	115,1	394,7	239,5

Fonte: Relazione sulla cooperazione economica e finanziaria dell'Italia con i Pvs presentata dal Min. Tesoro, Camera Deputati, I semestre 1983.

Resta di competenza esclusiva degli organi di amministrazione attiva (Direzione e uffici del Dipco) l'individuazione concreta delle singole iniziative di cooperazione la cui rispondenza agli obiettivi alle finalità e ai criteri stabiliti dalla legge, nonché alle conseguenti direttive del Cipes in tema di utilizzazione delle disponibilità finanziarie e di una articolazione programmatica degli interventi, dovrà essere accertata nel corso dell'iter procedimentale previsto per l'approvazione delle proposte da parte degli organi decisionali collegiali (Sezioni Speciali del Comitato

---

dispongono l'obbligo di: a) armonizzare le iniziative di cooperazione con i programmi stabiliti dalla CEE a favore dei Pvs e correlare i programmi bilaterali con i programmi multilaterali cui l'Italia partecipa; b) favorire la realizzazione di programmi e di progetti integrati per singoli paesi o gruppi di paesi della stessa area geografica, con lo scopo di contribuire al più ampio potenziamento delle loro capacità produttive; c) promuovere programmi idonei ad agevolare la compartecipazione finanziaria, tecnica ed operativa del Pvs, nonché la partecipazione, anche con interventi combinati, di altri paesi interessati; d) garantire un adeguato volume di interventi a favore di paesi e di aree geografiche che abbiano particolari rapporti con l'Italia.

Consultivo, Comitato Direzionale, Cipes) e, successivamente, attraverso il controllo di legittimità della Corte dei Conti.
A quest'ultimo riguardo, considerato che il controllo della Corte dei Conti dovrebbe incontrare come limite il solo criterio di scelta politico-economica del Governo, si deve ritenere che la non compatibilità di un atto gestorio ai criteri e agli indirizzi programmatici stabiliti in via legislativa e successivamente specificati in via amministrativa dal Cipes configuri un vizio di legittimità e, quindi, rilevabile dalla Corte dei Conti in sede di verifica dei singoli atti della "gestione speciale" concernente il fondo per la cooperazione allo sviluppo.

Scelte politiche ed ipotesi programmatiche

La funzione di indirizzo politico per l'aiuto allo sviluppo e di ripartizione delle disponibilità finanziarie tra flussi bilaterali e flussi multilaterali sono di competenza del Cipes che in tale sede dovrebbe assicurare anche il coordinamento tra la politica di cooperazione e la politica economica estera, nonché tra le varie amministrazioni dello Stato che gestiscono fondi per gli interventi a favore dei Pvs[19].
In realtà questo organo collegiale di governo non è stato in grado di garantire un tempestivo adeguamento degli indirizzi programmatici alla dinamica economico-politica internazionale anche per le

---

[19] Le funzioni di coordinamento e di promozione, nell'ambito del settore pubblico e tra questo e il settore privato, dei programmi operativi e ogni altra iniziativa di cooperazione allo sviluppo spettano al Ministero degli Affari Esteri che li esercita sulla base degli indirizzi del Cipes anche se attraverso l'emanazione di propri "indirizzi di coordinamento" (art.4 legge 38). Sulle funzioni di coordinamento degli apparati burocratico-amministrativi e i rapporti con le funzioni di indirizzo politico si vedano M.Nigro (1982) e F.S.Severi (1982).

difficoltà emerse nell'ambito dell'attività di coordinamento interministeriale[20], segnatamente tra il Ministro per gli Affari Esteri e il Ministro per Bilancio e la Programmazione Economica i quali, in relazione alle materie trattate, presiedono alternativamente il Cipes su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma anche con i Ministri per il Tesoro e per il Commercio con l'Estero. Talché gli indirizzi per la politica italiana di cooperazione allo sviluppo emanati dal Cipes nel 1979 sono restati in vigore immutati per quasi tre anni, con evidenti ripercussioni sull'efficacia delle decisioni operative degli organi di amministrazione attiva.

L'azione pubblica in favore dei Pvs dovrebbe essere indirizzata ad assicurare una "particolare priorità alla crescita delle risorse agro-alimentari ed energetiche dei Pvs, indispensabili ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni di base delle loro popolazioni". Per la realizzazione di questa finalità strategica il Cipes, come è stato già sottolineato, prevedeva il perseguimento di alcuni obiettivi strumentali che possono essere sintetizzati nel modo che segue: a) la sistematica crescita dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Aps) fino a raggiungere lo 0,7% del reddito nazionale lordo nel 1990; b) il progressivo aumento della quota degli aiuti bilaterali sul totale dei versamenti; c) la destinazione di una parte rilevante dell'aiuto bilaterale ad un numero limitato di

---

20 Non si conoscono i risultati dei lavori della commissione interministeriale costituita "ad hoc" dal Ministro degli Affari Esteri per migliorare i rapporti tra gli apparati amministrativi. Va ricordato, tuttavia, che la delibera del Cipes del 29.10.82 prevede la costituzione di un Gruppo di lavoro presso il Dipco, composto dal Direttore di quest'ultimo e da rappresentanti del Ministero del Tesoro e del Commercio con l'Estero con l'incarico di esaminare le iniziative da finanziare con i crediti di aiuto e di verificarne la coerenza sotto il profilo tecnico-economico con gli indirizzi del Cipes.

Paesi nell'ambito di alcune aree geografiche prioritarie al fine di evitare una eccessiva dispersione di risorse; d) la concentrazione degli interventi in alcuni settori prioritari (agricoltura e produzione alimentare; energia e materie prime; attività terziarie, in particolare trasporti e telecomunicazioni; industrie; sanità)[21].

Per l'applicazione di questi indirizzi il Comitato Direzionale del Dipco deve provvedere alla messa a punto di una programmazione di massima degli interventi che, attraverso sistematici aggiornamenti, dovrebbe poi costituire il riferimento obbligato per l'attività operativa.

Il Cipes, con riferimento agli indirizzi approvati nel 1979, ha conferito materialmento questo incarico ad un gruppo di lavoro interministeriale presieduto dal Ministro per gli Affari Esteri. Il gruppo di lavoro ha predisposto un documento contenente le ipotesi di articolazione temporale degli impieghi delle disponibilità finanziarie per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo nel triennio 1981-83[22]. In particolare il documento programmatico prevede l'adeguamento progressivo del rapporto tra versamenti per l'aiuto allo sviluppo e prodotto nazionale lordo (Pnl) alle medie dei paesi dell'Ocse (0,34%) nel 1983, nonché il ribaltamento del rapporto tra aiuti bilaterali e aiuti multi-laterali che, secondo le proiezioni formulate, sarebbe dovuto passare dal 20.6% del

---

21 Sono inoltre previsti l'incremento dei contributi agli organismi multilaterali operanti nel campo dello sviluppo, accrescendo la presenza di tecnici e funzionari italiani, nonché la ricerca di occasioni per realizzare "operazioni triangolari" con organismi multilaterali o con altri donatori, attraverso finanziamenti paralleli o congiunti.

22 Cfr. Ministero degli Affari Esteri, Dipco, Programmazione Triennale dell'aiuto pubblico allo sviluppo 1981-83. (Discusso e approvato dal Cipes il 4.9.1980).

totale nel 1980 al 64.8% nel 1983 (Cfr. Tabella 3).

Tabella 3 - Proiezione dei versamenti Aps (mld.)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
Bilaterale								
*Doni: Fondo Cooperazione	80		160		350		530	
Aiuti alimentari	25		32		35		38	
*Prestiti	15		120		300		530	
Totale Bilaterale	120	20,6	312	33,7	685	51,5	1098	64,8
Multilaterale								
* Aiuto comunitario	179,8		235		275		293	
* Contr. org. internaz.	55,6		85		100		125	
* Banche e fondi	226,6		293		270		180	
Totale Multilat.	462	78,4	613	67,3	645	48,5	598	35,2
Totale Aiuto Pubblico	582	100	925	100	1330	100	1696	100
% PNL		0,18		0,25		0,29		0,34

Fonte: Mae-Dipco, Programmazione triennale dell'aiuto pubblico 1980-1983

La ripartizione dei fondi nell'ambito degli aiuti bilaterali offre significativi elementi di valutazione sull'orientamento qualitativo della politica di aiuto. In particolare viene ipotizzata una sensibile crescita dei versamenti a titolo di contributo a fondo perduto (doni) a valere sul "Fondo Cooperazione", pari a 6,5 volte il valore iniziale (da 80 miliardi nel 1980 a 530 miliardi nel 1983) e soprattutto dei versamenti per i crediti di aiuto pari a fino 35 volte il valore iniziale (da 15 miliardi nel 1980 a 530 miliardi nel 1983), mentre per gli aiuti alimentari si assiste a un aumento trascurabile in termini assoluti (dai 25 miliardi del 1980 ai 38,2 miliardi del 1983) e ad una riduzione in termini relativi (dal 20,8% al 3,5%).

Gli indirizzi approvati dal Cipes fissano prevalentemente "obiettivi aperti" che non comportano vincoli rigidi all'attività amministrativa. Anzi le priorità geografiche e settoriali, per la genericità con la quale sono formulate, lasciano larghi spazi di

manovra politico-diplomatica agli organi di gestione. In realtà le linee programmatiche della politica italiana di aiuto ai Pvs rispecchiano il tentativo, comune ad altri Paesi occidentali, di conciliare due opposte esigenze. Da un lato la "vocazione umanitaria" a contribuire attraverso "aiuti non condizionati" alla soluzione dei problemi del sottosviluppo, dall'altra la preoccupazione di evitare alcuni effetti di ritorno che nel lungo periodo tale politica potrebbe provocare sulla nostra struttura produttiva e, quindi, la tentazione di sostenere quest'ultima nell'azione di penetrazione commerciale sui mercati dei Pvs, anche attivando i fondi formalmente stanziati per interventi di aiuto. Questa duplice tensione affiora chiaramente dalla lettura delle relazioni sullo stato di attuazione della politica di cooperazione predisposte dal Mae[23].

Il secondo documento politico-programmatico emanato dal Cipes nel 1982, che recepisce in parte le proposte contenute nell'Ordine del Giorno approvato dalla Camera dei Deputati nell'aprile del 1982 e tendente ad ottenere un più consistente impegno del Governo

---

23 Nella relazione presentata nel settembre del 1979 si rileva che: "il governo italiano è assai sensibile alle conseguenze drammatiche del sottosviluppo sulla situazione alimentare dei paesi del Terzo Mondo e quindi alla necessità di dover promuovere e partecipare ad uno sforzo della comunità internazionale per affrontare sia la situazione immediata di carenze alimentari, sia i problemi strutturali da risolvere allo scopo di adeguare la produzione di alimenti alla necessità della popolazione". Nella relazione è altresì rilevante la preoccupazione dell'Italia per la tendenza di molti Pvs ad adottare modelli di sviluppo guidati dall'esportazione "per le conseguenze che la crescita economica dei Pvs può avere sulle produzioni e le tecnologie meno avanzate e, quindi, la necessità di tenerne conto nel prevedere e programmare l'evoluzione del sistema economico italiano". (Cfr. Relazione annuale sullo stato di attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo. Annesso n.3 alla tabella n.6 dello Stato di previsione della spesa del Mae.per l'anno finanziario 1980, Senato della Repubblica, VIII leg. doc. n.1584/6/3).

italiano a favore della politica per il soddisfacimento dei bisogni essenziali dei Pvs, sembra prefigurare un cambiamento nell'impostazione strategica dell'azione pubblica in questo campo. In particolare, negli aiuti bilaterali, mentre emerge una più esplicita direttiva a privilegiare i progetti che promuovano lo sviluppo endogeno della popolazione più povera, specie se elaborati dal paese ricevente e da realizzarsi nell'ambito dello stesso settore ("Aiuti per Programmi"), vengono stabilite una drastica riduzione dei crediti misti, soppressi nei confronti dei paesi meno avanzati (con reddito inferiore ai US$ 400/annui pro-capite) in favore dei quali si potrà intervenire con doni e crediti di aiuto con elemento dono fino al 50%; nonché un tetto massimo del 7% delle disponibilità del "Fondo per la cooperazione" per gli studi di fattibilità, di prefattibilità e di progettazioni esecutive[24].

Con riferimento agli aiuti multilaterali, nella concessione dei contributi volontari agli organismi internazionali, viene introdotto il criterio di scelta che fa riferimento al grado di efficienza e di specializzazione dell'attività svolta da tali organismi, tra i quali verranno privilegiati quelli la cui strategia risulti "più in sintonia con le nostre priorità geografiche e settoriali (UNDP, FAO, UNICEF, OMS, PAM, CGIAR, UNIDO, UNFPA, AIEA)".

In realtà va osservato che, in assenza di più stretti collegamenti strategici con gli obiettivi più generali della politica economica

---

[24] Le direttive del Cipes stabiliscono che i Pvs con reddito procapite non superiore ai 1.000 dollari crediti di aiuto potranno comportare un elemento dono fino al 43%. Non verranno concessi invece crediti di aiuto ai Pvs con reddito procapite annuo oltre i 2.500 dollari e a quelli di nuovo industrializzazione (NIC's) e a quelli con avanzo triennale della bilancia dei pagamenti.

del governo e soprattutto in assenza di radicali modifiche dell'attuale sistema di aiuti (maggiore efficienza dell'assetto organizzativo del Dipco, limitazioni alla discrezionalità degli organi di amministrazione attiva, meccanismi automatici di aiuto, controllo di qualità dei risultati), risultando ulteriormente ampliate le priorità geografiche e settoriali[25], i parziali aggiustamenti alla linea politica e alla strumentazione esistente disposti dai recenti indirizzi del Cipes rischiano di provocare effetti innovativi assai circoscritti mantenendo sostanzialmente inalterato l'approccio "diffusivo" degli interventi tradizionalmente praticato dalla nostra politica di cooperazione internazionale.

Lo stato di attuazione

Riguardo allo stato di attuazione degli indirizzi della politica di cooperazione approvati dal Cipes nel 1979 e delle relative ipotesi programmatiche triennali va rilevato che dall'esame dei grandi aggregati risultano essere state in gran parte disattese le previsioni circa il ribaltamento dell'incidenza degli aiuti bilaterali rispetto agli aiuti multilaterali a scapito dei questi ultimi, l'adeguamento del rapporto tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo e prodotto nazionale lordo (Aps/Pnl) alla media dei paesi dell'Ocse, nonché la concentrazione degli interventi in un numero limitato di Pvs.

---

25 Gli indirizzi del Cipes dell'82 aggiungono tra le priorità geografiche, sia pure a titolo esemplificativo, l'Africa Subsahariana, i paesi del Patto Andino, il sub-continente indiano e, tra le priorità settoriali, la "formazione".

Gli aiuti bilaterali: le ragioni di una crescita rallentata

Le fonti ufficiali disponibili informano che le erogazioni effettive degli aiuti bilaterali, pur essendosi notevolmente accresciute nel biennio 1981-82 rispetto al totale delle somme versate ai Pvs, risultano ancora assai al di sotto della quota programmata (Cfr. Tabella 4). Ove poi si prenda in considerazione il computo delle spese per l'aiuto allo sviluppo effettuato secondo i criteri statistici fissati in sede Dac/Ocse l'incidenza percentuale degli interventi bilaterali per il 1982 scenderebbe dal 43,6% al 38,0%.

Tabella 4 - Totale Aps (mld.)

	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%
Aiuto bilaterale	18	8,2	120	20,6	181	29,8	412	43,4
Aiuto multilaterale	208	91,8	462	79,4	425	70,2	538	56,6
Totale	227	100,0	582	100,0	606	100,0	950	100,0

Fonte: Mae-Dipco

Al riguardo va osservato che la decisione di affidare agli aiuti bilaterali il peso prevalente nella politica di cooperazione avrebbe richiesto il tempestivo adeguamento delle strutture tecnico-organizzative per ampliarne le capacità operative e di spesa. Ai nuovi compiti connessi all'accresciuto livello degli stanziamenti e degli impieghi programmati, alla necessità cioè di dover procedere alla valutazione tecnico-economica e alla negoziazione politico-diplomatica di un numero di iniziative assai più elevato e impegnativo rispetto al passato, non è seguito un rimodellamento delle dotazioni e delle attrezzature esistenti[26].

[26] In questo senso si è pronunciato il comitato di aiuto allo sviluppo dell'Ocse in occasione dell'esame della politica italiana di aiuto ai Pvs nel 1980. In particolare il Dac ha sottolineato l'esigenza urgente per il governo italiano di: "rafforzare le sue

Infatti, considerato che al momento dell'entrata in vigore della legge 38 il Dipco aveva ereditato la struttura organizzativa del soppresso "Servizio per la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo"[27] e che quest'ultimo era chiamato ad amministrare annualmente meno di un decimo delle disponibilità finanziarie sull'unico fronte della cooperazione tecnica, il personale a disposizione del Dipartimento avrebbe dovuto essere drasticamente aumentato in tutte le sue componenti.

In realtà le difficoltà connesse alla mancanza di incentivi per incoraggiare il "comando" o il distacco dei dipendenti delle amministrazioni dello stato o degli enti pubblici del necessario livello professionale hanno fatto sì che il personale addetto al Dipartimento alla fine del 1982 fosse pari a 228 unità, cioè appena 74 unità in più rispetto al 1980. Né i recenti collegamenti con le strutture tecniche esterne sembrano essere stati in grado di conferire la necessaria efficienza alla struttura operativa interna che anzi ha risentito della carenza di adeguate posizioni di "interfaccia" necessarie per verificare la validità dei servizi prestati[28].

---

strutture amministrative allo scopo di utilizzare con efficacia gli accresciuti mezzi a disposizione". Cfr. Ocse Presse /A/ (81), 11, Parigi, 5.3.1981.

27 Istituito dall'art.7 della legge 1222, nell'ambito della Direzione Generale per la cooperazione culturale, scientifica e tecnica del Mae.

28 Il sistema di reclutamento ad organico mobile previsto per il Dipartimento ha consolidato la prassi di riservare alla burocrazia diplomatica ("funzionari di grado non inferiore a consigliere d'ambasciata") il conferimento di incarichi di direzione delle unità di amministrazione attiva, anche di quelle tecniche ("uffici"), e ha avuto il duplice effetto di limitare l'afflusso di competenze professionali di alto livello provenienti dalle amministrazioni pubbliche - inserite soltanto in posizione subordinata - e di non assicurare la necessaria continuità di conduzione nella gestione operativa per la frequente mobilità dei diplomatici responsabili degli uffici.

Sul ridotto livello degli aiuti bilaterali rispetto alle previsioni ha influito, inoltre, la modesta attività di programmazione degli interventi che nella maggioranza dei casi è apparsa più l'effetto di sollecitazioni esterne pervenute agli uffici operativi che non il risultato di una strategia politica deliberata dagli organi di governo[29]. In effetti nell'indisponibilità di approfondite conoscenze sulle reali esigenze dei Pvs e nella conseguente impossibilità di una sistematica attività di promozione di iniziative mirate ad obiettivi circoscritti, l'azione pubblica di cooperazione adottata nel corso del triennio 1980-82 appare caratterizzata più dalla "eventualità" che dalla "progettualità" degli interventi.

La conseguenza più vistosa si è verificata proprio nell'ambito degli aiuti bilaterali. Infatti, pur disponendo di margini di libertà più ampi nella negoziazione politico-diplomatica e nella messa a punto di azioni operative rispetto alla cooperazione multilaterale, gli interventi bilaterali considerati "ad elevato grado di concretezza" per la loro realizzabilità nel corso del 1982 risultavano essere appena il 30% di quelli programmati[30].

---

[29] Significativo, a questo riguardo, è quanto rileva la Corte dei Conti relativamente ai rendiconti e agli atti compiuti dal Dipartimento nel corso del 1981: "L'amministrazione non ha correttamente applicato il modello organizzativo del tutto peculiare ed atipico previsto dalla legge per il Dipartimento dal momento che riguardo al suo funzionamento è stato privilegiato il momento esecutivo rispetto a quello programmatico-decisionale. Le deliberazioni del Comitato Direzionale risultano spesso adottate senza chiari indirizzi e precisi limiti all'attività esecutiva". Cfr. Corte dei Conti, Relazione e Decisione sul Rendiconto generale dello Stato per l'Esercizio Finanziario 1981, Vol.II/1, pagg; 309-310.

[30] Cfr. Mae, Relazione annuale sulla politica di cooperazione allo sviluppo nel 1981 e sull'andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel 1982, (ciclostilato), Roma, 1982, Allegato 5 (Programmazione 1982), pag.16.

L'aiuto pubblico allo sviluppo e reddito nazionale lordo: previsioni di spesa ed erogazioni effettive

La legge 38 stabilisce che gli stanziamenti iscritti sul bilancio di previsione dello Stato destinati all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (Aps) in tutte le sue forme debbano essere calcolati in percentuale del reddito nazionale lordo sulla base degli impegni assunti dall'Italia nelle sedi internazionali competenti.

Questa disposizione va interpretata come un obbligo del governo e del Parlamento non certo alla semplice formulazione di un'operazione contabile tra due variabili, l'Aps e il Pnl, bensì a stanziare e a spendere effettivamente per l'Aps un ammontare corrispondente a quello necessario per rendere il rapporto tra Aps e Pnl pari a quello fissato nelle dichiarazioni ufficiali rese dall'Italia in sede internazionale.

Quest'ultima ipotesi appare quella presa in considerazione dal Mae nella predisposizione del "Programma triennale 1981-83" che, tenuto conto dell'impegno assunto dal Cipes nel settembre dell'80 e dal Governo Italiano in sede Ocse di accrescere gradualmente i propri versamenti a titolo di aiuto pubblico allo sviluppo per arrivare nel 1983 alla media dei paesi aderenti al Dac (nel 1980 pari al 0,35% del Pnl), fissa come tappe intermedie lo 0,18% nel 1980 (pari a 582 miliardi di lire correnti), lo 0,25% nel 1981 (pari a 925 miliardi) e lo 0,29% nel 1982 (pari a 1330,2 miliardi). Nessuno dei tre obiettivi appare essere stato raggiunto.

Tabella 5 - Rapporto tra Aps e Pnl (mld. correnti)

	1979	1980	1981	1982
Pnl	270.789	339.325	398.866	465.790
Aps (versam.)	227	581	606	950
Rapporto Aps/Pnl (effettivo)	0,08	0,17	0,15	0,20
Rapporto Aps/Pnl (programmato)	-	0,18	0,25	0,29

Fonte: Ministero del Bilancio e Ministero del Tesoro, 1983

Al riguardo va osservato che gli obiettivi percentuali, costruiti sulla base di ipotesi di previsione di crescita del reddito nazionale lordo formulate dall'ISCO e risultate errate per difetto[31], hanno contribuito ad ampliare gli scostamenti tra previsione di spesa e versamenti effettivi e, quindi, a rendere i rapporti percentuali tra Aps e Pnl assai più modesti di quelli sperati[32] (Cfr. Tabella 5). Occorre inoltre rilevare che a copertura di tali previsioni di spesa erano stati assunti come già disponibili per il triennio 1981-83 fondi per complessivi 4.500 miliardi (cfr. Tabella 6) il cui stanziamento, alla data di redazione del documento programmatico del Mae, non figurava nel "bilancio pluriennale dello Stato", ma risultava indicato solo dall'art.41 del DL n.301/80, non convertito in legge dal Parlamento.

---

31 Il reddito nazionale lordo ai prezzi di mercato è stato di 338.743 miliardi nel 1980 invece dei 323.089 previsti dall'ISCO; mentre è stato di 398.866 miliardi e di 465.790 miliardi rispettivamente nel 1981 e nel 1982 invece dei previsti 371.552 e 427.285.

32 In particolare i dati ufficiali riportano per il 1981 una percentuale (0,17%) che non solo è assai inferiore a quella prevista (0,24%), ma risulta errata per eccesso, essendo il rapporto percentuale corretto pari allo 0,15%.

Tabella 6 - Proiezione degli stanziamenti in Aps (mld.)

	1980	1981	1982	1983
Bilaterale				
*Doni: Fondo Cooperazione	114	177	390	670
Aiuti alimentari	25	40	45	50
*Prestiti	114,3	170	420	680
Totale Bilaterale	253,3	387	855	1400
Multilaterale				
* Aiuto comunitario	179,8	235	275	293
* Contr. org. internaz.	55,6	85	100	127
* Banche e fondi	226,6	293	270	180
Totale Multilaterale	462	613	645	598
Totale Aiuto Pubblico	679,3	1000	1500	2000

Fonte: Mae-Dipco, Programmazione triennale dell'aiuto pubblico 1980-1983

Per contro, ove si consideri il calcolo dei versamenti per l'Aps effettuato secondo i criteri stabiliti dal Dac, si avrebbero per il 1982 valori complessivi più elevati di 150 miliardi rispetto a quelli interni calcolati dal Dipco. Si tratta, tuttavia, di una divergenza puramente statistico-contabile legata soprattutto a sfasamenti temporali nell'imputazione della spesa di carattere multilaterale e che, comunque, non è in grado di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo programmato di adeguamento del rapporto Aps/Pnl alla media dell'Ocse. Il rapporto passerebbe infatti dallo 0,20% allo 0,24%, ancora assai lontano dal previsto 0,29%.

La dispersione territoriale degli interventi

L'obiettivo contenuto negli indirizzi formulati dal Cipes di concentrare gli interventi in un numero limitato di paesi, secondo le direttive del Comitato Direzionale del Dipco, risulta fortemente disatteso. La non rigida fissazione delle priorità geografiche, che ha lasciato ampi margini di discrezioanlità politico-diplomatica agli organi decisionali nella loro applicazione, ha finito con il provocare una eccessiva dispersione delle inizia-

tive.

Sono oltre 60 i paesi (alcuni dei quali per importi irrisori) ai quali sono stati assegnati contributi a fondo perduto (doni) per "progetti, programmi e studi" bilaterali posti a carico del "Fondo per la cooperazione allo sviluppo" sulla base delle proposte avanzate dalle strutture di amministrazione attiva del Dipartimento e passate al vaglio degli organi decisionali e consultivi collegiali dall'inizio della gestione fino al 31 gennaio '83 (cfr. Tab.7). Si tratta di impegni di spesa che prevedono erogazioni pluriennali nell'ambito di stanziamenti programmati fino al 1985. Quanto ai crediti di aiuto per i quali il Ministero del Tesoro ha autorizzato il Mediocredito centrale a stipulare il relativo impegno ai sensi della legge 227, risultano 25 i paesi interessati sulla base delle negoziazioni bilaterali condotte dal Mae.

Tabella 7 - Distribuzione geografica dell'Aps (ml.)

PVS	N°int.	Spesa	PVS	N°int.	Spesa
Somalia	38	39.863	Gabon	4	1.856
Egitto	31	29.927	Camerun	2	1.595
Etiopia	26	20.202	Uganda	3	1.556
Malta	13	20.063	Mauritania	1	1.150
Mozambico	27	18.597	Filippine	3	1.080
Pakistan	3	16.555	Alto Volta	1	900
Yemen del Nord	7	10.603	Ghana	4	795
Cina	6	10.528	Capo Verde	3	732
Zimbabwe	8	10.388	Leshoto	2	698
Colombia	8	8.926	Gibuti	2	625
Sudan	10	8.033	Rep.Dominicana	1	607
Perù	10	7.896	Nicaragua	2	531
Ecuador	12	7.205	Algeria	6	442
Turchia	2	6.720	Madagascar	2	435
Tanzania	13	6.683	Guinea	5	420
Brasile	6	6.273	Guatemala	3	418
Tunisia	6	5.587	Panama	1	363
Senegal	7	5.503	Siria	1	350
Zaire	13	5.474	India	4	304
Ruanda	1	5.400	Sri Lanka	1	270
Marocco	9	5.204	Costa d'Avorio	1	252
Indonesia	9	4.457	Costarica	3	210
Angola	9	4.424	Guinea Bissau	4	178
Kenya	10	3.396	Bangladesh	1	150
Zambia	10	3.169	Togo	1	120
Messico	3	3.155	El Salvador	1	100
Giamaica	2	3.140	Liberia	3	85
Argentina	1	3.100	Seychelles	2	60
Venezuela	4	2.720	Cuba	1	45
Giordania	6	2.355	Irak	1	33
Nigeria	7	2.037	Libano	1	5
Thailandia	8	1.908			

Fonte: Mae-Dipco

In particolare nel solo 1982 sono 25 i paesi che risultano aver ricevuto erogazioni a vario titolo[33], anche di modesta entità, a carico del "Fondo" gestito dal Mae, mentre 13 sono i paesi che hanno ricevuto aiuti alimentari dell'AIMA a carico delle somme stanziate nel bilancio del Ministero del Tesoro, ma negoziati dal Mae. I principali beneficiari degli aiuti nel triennio 1980-82 appaiono i paesi del Bacino Mediterraneo, dell'Africa Subsahariana e dell'America Latina. In particolare le maggiori erogazioni risultano dirette, per l'Africa, a Somalia, Etiopia, Mozambico, Egitto, Tanzania e Zimbabwe; per l'America Latina, a Ecuador, Colombia, Perù e Brasile. Rilevante anche il peso di Malta.
La mancata concentrazione degli aiuti, giustificata ufficialmente con la necessità di evitare un eccessivo coinvolgimento dell'Italia nei problemi interni dei paesi riceventi, è stato il risultato, almeno più di recente, dell'adozione di criteri selettivi denominati "categorie di paesi-problema". In particolare è stato individuato un nucleo centrale di paesi molto poveri dove programmare e attuare una intensa attività di cooperazione complessiva sui principali aspetti delle politiche di sviluppo locale (oltre ai paesi già citati in precedenza, anche Tunisia, Colombia, Ecuador, Giordania, Nord-Yemen, Zaire e Turchia). Una seconda fascia di paesi dovrebbe ricevere interventi limitati ad aspetti specifici (Marocco, Libano, Zambia, Uganda, Bolivia, Indonesia, Pakistan e Cina), essendo già oggetto di massicci trasferimenti da altri paesi donatori. Altri paesi sono stati poi inclusi tra quelli destinatari dell'aiuto italiano attraverso il criterio

---

[33] Soltanto nove di questi paesi risultano essere inclusi tra quelli con reddito annuo inferiore ai 400 dollari (Low Income Countries). Si tratta in particolare di Somalia, Mozambico, Tanzania, Alto Volta, Etiopia, Sudan, Zaire, Cina e Yemen.

dei programmi regioanli di natura tematica.
E' il caso dell'iniziativa di cooperazione già avviata da tempo per combattere la siccità e la malnutrizione nei paesi del Sahel (Alto Volta, Capo Verde, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger e Senegal) e di quello per l'area istmo-caraibica. E' poi allo studio una terza fascia di paesi nei quali si dovrebbe operare attraverso organizzazioni non governative o attraverso cofinanziamenti con istituzioni internazionali.
Al riguardo va osservato come l'orientamento geografico degli aiuti pubblici appare notevolmente influenzato dalla dinamica dei flussi commerciali e finanziari privati. In effetti soprattutto l'opportunità di ottenere forniture commerciali e commesse per i lavori di costruzione di impianti, di edilizia residenziale e industriale, quale contropartita economica, anche se non negoziata direttamente a livello diplomatico, sono stati indubbiamente elementi che, a parità di condizioni, hanno influito sulla politica territoriale all'aiuto allo sviluppo.
Occorre però rilevare che, se da un lato la diffusività e la frammentarietà delle iniziative sono state paganti in termini di presenza politica dell'Italia nei paesi del Terzo Mondo e nel miglioramento delle posizioni concorrenziali delle aziende italiane ivi operanti, dall'altro ha finito con il disperdere le risorse e quindi con il minimizzare l'impatto e l'incisività degli interventi a favore delle aree più povere, disattendendo così le finalità e gli obiettivi programmatici della politica di cooperazione allo sviluppo.

3. La fase operativa

La fase operativa attiene all'attività d'individuazione e di gestione degli interventi di competenza degli organi di amministrazione attiva.

Si tratta di una fase procedimentale complessa che si compone di due sottofasi interconnesse. La prima di natura propriamente tecnico-operativa, la seconda di natura amministrativo contabile. la sotto-fase operativa consiste in una istruttoria essenzialmente politico-diplomatica che si apre con l'esame tecnico-politico delle proposte ricevute e l'identificazione delle varie iniziative di cooperazione da negoziare con gli organi di governo dei paesi interessati, prosegue con la sucessiva valutazione tecnico-economica dei vari programmi di aiuto, e si conclude nella messa a punto delle proposte d'intervento da sottoporre all'approvazione degli organi decisionali (Direttore Generale, Comitato Direzionale, Cipes) secondo le modalità e le procedure fissate dalle disposizioni legislative e dai provvedimenti amministrativi di esecuzione. La sotto-fase amministrativa riguarda la stipula dei contratti e la messa a punto dei decreti di erogazione dei fondi ed è di competenza del Servizio Amministrativo del Dipco[34].

La genericità con la quale sono stati formulati gli indirizzi del Cipes, specie con riferimento slle priorità settoriali e geografiche, consentendo una ampia discrezionalità di scelta agli organismi decisionali nella loro attuazione, rende assai difficoltoso un accertamento rigoroso della congruità delle azioni adottate e degli strumenti operativi utilizzati.

In effetti la natura, la funzione e le stesse finalità espresse dell'attività di cooperazione e di aiuto, che sono quelle di

---

[34] Più analiticamente le varie fasi procedurali di realizzazione dei programmi di cooperazione sono in progressione: 1.identificazione; 2.prevalutazione tecnico-politica; 3.negoziato politico-diplomatico; 4.analisi tecnico-economica; 5.esame e approvazione da parte degli organi collegiali; 6.scelta del soggetto esecutore degli interventi; 7.perfezionamento degli strumenti giuridico-negoziali (contratto o convenzione); 8.impegno di spesa; 9.erogazione del pagamento e inizio dell'attuazione del programma.

contribuire al processo di sviluppo dei paesi poveri, mal si prestano alla predeterminazione del grado di incidenza minima che ogni iniziativa deve avere sul processo di sviluppo del paese destinatario per ritenerla idonea a realizzare le ampie finalità previste dalla legge. Questo non può però giustificare il fatto che le informazioni ufficiali sull'impiego dei fondi disponibili e sui risultati ottenuti dai vari interventi per la loro sommarietà, non consentono una valutazione tecnico-politica esauriente dell'azione pubblica a favore dei Pvs sin qui seguita.

In realtà il Dipco mentre dispone di un sistema di valutazione tecnico-economico "ex-ante" delle varie operazioni di aiuto[35], non ha ancora provveduto a dotarsi di una struttura organizzativa a fini di conoscenza e di analisi "ex post" degli effetti dei vari interventi. Appare pertanto gravemente menomata la capacità del Dipco di accertare l'esistenza di eventuali scostamenti dei risultati ottenuti dagli obiettivi prefissati ed evitare il ripetersi di errori di valutazione sostituendo o emendando i criteri di scelta delle iniziative e delle varie forme di aiuto, nonché la capacità del Parlamento di procedere ad un controllo di merito sulla validità degli indirizzi della politica di aiuto realizzata e della stessa gestione degli interventi.

Le relazioni ufficiali sull'azione pubblica in tema di cooperazione, sia quelle predisposte del Mae che i Memorandum per l'Ocse elaborati dal Ministero del Bilancio, non possono dunque che limitarsi ad una elencazione più o meno sintetica delle iniziative in corso o già realizzate con il finanziamento delle somme

---

35 Occorre inoltre ricordare che si è avvalso, a questo fine, anche della collaborazione di vari enti pubblici esterni, tra i quali è necessario ricordare il Mediocredito Centrale e l'Istituto Mobiliare Italiano.

stanziate sul bilancio dello stato per gli interventi a favore dei Pvs, senza alcuna indicazione circa gli esiti che ne sono seguiti. Non disponendo degli elementi conoscitivi sufficienti in merito agli effetti delle azioni pubbliche intraprese in materia di cooperazione allo sviluppo e assumendo come un dato la validità degli obiettivi enunciati, non resta che accertare se la pubblica amministrazione si sia dimostrata in grado di fornire tempestivamente i mezzi necessari per la loro concreta attuazione. Ove si prescinda dall'efficacia degli interventi, un indicatore di massima dell'efficienza interna della struttura amministrativa incaricata di sovraintendere all'attività di cooperazione è costituito dalla capacità di spendere nei tempi previsti i fondi messi a disposizione, secondo le modalità e le ripartizioni programmate. Il rapporto tra il valore delle somme impegnate e quello delle somme spese nel corso dell'anno in relazione agli stanziamenti può offrire una misura di tale capacità.

Con specifico riferimento al biennio 1981-82 l'esame delle statistiche ufficiali consente di rilevare che la capacità di spesa degli organi preposti a tale compito si è rivelata insufficiente. In particolare nel 1981 meno della metà (circa il 43%) delle somme complessivamente impegnate risultava effettivamente spese e la maggior parte si riferiva agli aiuti multilaterali. Relativamente al 1982 la capacità di spendere si è accresciuta sia rispetto agli stanziamenti (63,3%), sia rispetto agli impegni (50%), ma appare ancora lontana dai ritmi richiesti per rendere tempestiva ed efficiente l'azione di intervento in questo settore ed evitare un sistematico accumulo dei residui passivi.

I dati relativi alla gestione dei due principali strumenti finanziari a disposizione della politica di cooperazione, il Fondo di rotazione e il Fondo per la cooperazione allo sviluppo, segnano una modesta capacità operativa. In effetti il Fondo di rotazione,

gestito dal Mediocredito Centrale, malgrado avesse impegnato oltre l'80% degli stanziamenti per la concessione di crediti d'aiuto, alla fine del 1981 aveva provveduto ad erogare soltanto l'8,1% delle somme disponibili, mentre nel 1982, malgrado avesse impegni assai superiori agli stanziamenti, ne aveva effettivamente evasi poco più di un quinto (20,8%).

Analoga constatazione vale per il Fondo per la cooperazione allo sviluppo, che nel 1981 risultava disporre impegni per il 71% degli stanziamenti, mentre i versamenti effettivi ammontavano a meno dei due terzi degli impegni (72,8%) e a poco più della metà degli stanziamenti (52%). Il valore dello scarto tra impegni e spese risulta anzi notevolmente peggiorato nel 1982 (61,7%), specialmente per quanto attiene ai progetti bilaterali, che scendono dal 61,6% al 55,8%.

Soprattutto difficoltà connesse alla definizione amministrativa degli impegni assunti nonché la stessa articolazione temporale dei versamenti sembrano essere alla base dei gravi ritardi denunciati nei pagamenti effettivi. Assai meno contingente appare invece l'ancora elevato divario esistente tra il livello delle disponibilità finanziarie e gli impegni di spesa, da una parte, e la successiva realizzazione delle inizitive tecniche ed economiche bilaterali negoziate dall'altra. La frequente "mortalità" dei progetti identificati è in gran parte riferibile ad insufficienze operative strettamente collegate alle rilevate carenze della struttura organizzativa, specie nei suoi aspetti tecnico-politici, la quale non è messa in condizione di promuovere gli interventi e di operare nel contempo la tempestiva saldatura tra esigenze prioritarie di aiuto dei singoli paesi e risorse tecniche ed umane disponibili nel nostro sistema produttivo.

Quanto all'aiuto multilaterale, che ha rappresentato nel 1981 il 70% (424 miliardi) e nel 1982 il 57% (682 miliardi) del totale dei

versamenti, non è ovviamente possibile avere riscontri sull'esito dei contributi italiani erogati ai vari organismi internazionali. In merito va comunque rilevato che, malgrado un impegno finanziario così imponente la presenza di rappresentanti italiani negli enti e organismi internazionali preposti ai problemi dello sviluppo non ha subito variazioni in aumento, anche se un tale obiettivo figurava tra gli impegni programmatici assunti dal Cipes nel 1979.

Tabella 8 - Stanziamenti, impegni* e spese (mld.)

	1981			1982		
	Stanz.	Imp.	Spese	Stanz.	Imp.	Spese
Fondo coperazione	168,71	119,80	87,35	317,13	364,88	198,53
Contributi c/inter.	6,00	-	-	1,00	-	-
Fondo rotativo	288,71	236,24	19,22	430,80	675,89	134,24
Aiuto alimentare	40,00	34,78	27,19	45,00	51,70	43,81
Annullamento debiti	19,20	19,20	19,21	6,98	6,98	6,98
Prot.italo-maltese	10,20	10,20	10,20	14,40	16,23	14,40
Altri	9,90	17,82	17,82	10,67	15,92	14,74
Totale bilaterale	542,73	438,04	180,99	825,98	1123,60	412,70
Contrib.vol.org.int.	107,95	106,05	92,44	140,73	140,74	140,71
Contrib.obbl.org.int.	7,42	37,12	6,92	18,08	18,08	18,08
Aiuti comunitari	244,63	334,82	238,23	251,80	393,46	233,43
Part.capitale fondi	295,51	481,23	87,34	245,17	218,25	146,01
Totale multilaterale	655,51	959,22	424,93	655,78	770,53	538,23
Altri accantonamenti	20,28	-	-	18,75	-	-
Totale generale	1218,52	1379,26	605,92	1500,51	1894,13	950,23

* Gli impegni possono superare gli stanziamenti per effetto dei residui.
Fonte: Mae, 1983

Tabella 9 - Fondo per la cooperazione allo sviluppo (mld.)

	1981		1982		
	Imp.	Spesa	Impegnab.	Imp.	Spesa
Aiuto bilaterale	60,70	37,60	160,47	157,49	88,00
Programmi multi-bilat.	14,50	12,60	90,93	89,24	58,00
Programmi in Italia	12,70	12,10	30,00	35,29	20,20
Programmi di emergenza	29,20	23,10	67,20	32,73	28,30
Spese Dipco e struttura	2,70	1,90	6,33	6,56	3,90
Totale	119,80	87,40	354,93*	321,31	198,50

Fonte: Mae

4. La fase del controllo

La fase di controllo, infine, è rivolta ad accertare se le finalità, gli obiettivi e le modalità operative stabilite dalla legge 38 e dalle connesse disposizioni normative, siano state rispettate nel corso dell'azione svolta dagli organi di governo e di amministrazione attiva e consultiva. Competenti ad esercitare le funzioni di controllo sono il Parlamento, la Corte dei Conti e la Ragioneria.

Il controllo politico

Gli interventi pubblici sono stati sottoposti al controllo politico del Parlamento sia in sede legislativa - nel corso dell'esame e dell'approvazione dei singoli provvedimenti di spesa, del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo dello stato-, sia in sede di sindacato ispettivo e di controllo sull'attività del governo. A quest'ultimo riguardo va rilevato che nel corso dell'VIII legislatura sulla politica di cooperazione sono state presentate in Parlamento 455 interrogazioni, 76 interpellanze, 30 mozioni, 28 risoluzioni e 20 ordini del giorno, soprattutto dai rappresentanti del Gruppo Radicale e del Gruppo Democratico-Cristiano.

In particolare il Ministro per gli Affari Esteri ha dovuto rispondere a 456 interrogazioni (424 alla Camera e 32 al Senato) riguardanti riserve, chiarimenti, censure sull'attività propria e degli organi amministrativi dipendenti dal suo dicastero. Su questi temi sono state inoltre disposte indagini conoscitive sia dalla Camera che dal Senato, tutte interrote anticipatamente dopo il loro faticoso avvio dall'anticipata conclusione della legislatura.

Nella maggior parte dei casi gli atti di controllo parlamentare si sono svolti nel disinteresse generale e hanno scarsamente influito sull'orientamento degli organi di governo della politica di

cooperazione. Tuttavia va rilevato come l'ordine del giorno[36] sottoscritto dai rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari e approvato dalla Camera nell'aprile del 1982 è stato accolto dal governo che ne ha tenuto parzialmente conto nella formulazione dei nuovi indirizzi programmatici adottati dal Cipes nel 1982.

L'assenza di più penetranti strumenti di controllo politico sull'operato del governo e degli organi di amministrazione attiva del Dipco spiegano solo in parte la moderata attenzione del Parlamento per i problemi della cooperazione internazionale, che invece va strettamente ricollegata all'insufficiente approfondimento del ruolo che la politica economica estera del nostro paese potrebbe svolgere a favore dello sviluppo dei paesi più poveri. Lo stesso movimento di opinione guidato dal Partito Radicale, che ha sospinto il Parlamento ad assumere provvedimenti legislativi in materia di aiuto allo sviluppo di carattere istituzionale e finanziario, si richiama ad un indistinto principio di sostegno delle ragioni della vita contro la morte per fame nel mondo di indubbia validità morale, ma senza il supporto di una adeguata analisi delle motivazioni politiche che sono alla base dei comportamenti funzionali al mantenimento del processi di sterminio e, soprattutto, senza aver elaborato una strategia di politica economica in grado di contrastare le tendenze in atto ed aver individuato strutture giurico-istituzionali e procedure tecnico-organizzative in grado di attuarle senza spreco di risorse.

---

[36] Nell'ordine del giorno si richiedeva una profonda revisione della politica italiana di aiuto ai Pvs, soprattutto attraverso l'accentuazione del contributo al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle popolazioni più povere.

Il controllo di legittimità

Il controllo di legittimità sulla spesa pubblica in materia di cooperazione è affidato alla Corte dei Conti che agisce attraverso un duplice ordine di interventi[37]. In particolare il controllo sui singoli atti del Dipco, esercitato in via successiva, ha lo scopo di accertare l'eventuale responsabilità contabile verso l'amministrazione che può dare luogo ad un procedimento giurisdizionale. La Corte[38] interviene inoltre attraverso l'esame della legittimità del rendiconto annuale della spesa del Dipco, allo scopo di accertare la conformità della gestione della spesa alle leggi di bilancio e alla legge quadro.

Passando all'esame degli esiti di tali controlli, va detto che la Corte dei Conti ha formulato numerosi rilievi nei confronti del Mae, e in particolare del Dipco e delle rappresentanze diplomatiche, sia in sede di esame cartolare (legittimità e regolarità dei singoli atti e del rendiconto complessivo), sia in sede di accertamento diretto sulla gestione del Fondo per la cooperazione.

Non sono disponibili informazioni puntuali sui rilievi sollevati dalla Corte sui singoli atti del Dipco, tuttavia elementi di valutazione più generale sulla gestione della spesa sono ricavabili dalle relazioni sugli esiti del riscontro eseguito dalla Corte e inviato al Parlamento unitamente alla "decisione" sul Rendiconto generale dello stato. Le riserve espresse dalla Corte

---

37 Si tratta del controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo e del controllo successivo sulla gestione di bilancio dello stato.

38 Per quanto riguarda la gestione del Fondo per la cooperazione è previsto il controllo interno di un ufficio di ragioneria alle dipendenze del Ministero del Tesoro che esercita le funzioni proprie della ragioneria centrale. Trattandosi di una gestione fuori bilancio, l'ufficio di ragioneria e la Corte dei Conti hanno la facoltà di disporre gli accertamenti diretti che ritengono necessari per esercitare le rispettive funzioni di controllo.

riguardano soprattutto: a) l'estraneità all'aiuto pubblico ai Pvs dei contributi obbligatori destinati ad agenzie delle Nazioni Unite i cui compiti non attengono istituzionalmente alla cooperazione allo sviluppo e delle spese riguardanti il personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali all'estero; b) i criteri per lo svolgimento dell'attività negoziale (stipula di contratti e convenzioni con soggetti pubblici e privati), che sono considerati, da una parte, non chiaramente esplicativi delle competenze proprie e delegate dei funzionari che debbono intervenire nella fase della stipula e dell'approvazione del contratto e, dall'altra, ancorati a riferimenti e parametri non sempre obiettivi e comunque non facilmente praticabili per la valutazione dei costi e delle scelte del contraente; c) l'ingiustificata assegnazione di notevoli somme a favore delle rappresentanze diplomatiche italiane all'estero. Alcuni accreditamenti sono infatti disposti senza alcuna correlazione con immediate e puntuali esigenze derivanti da programmi d'intervento da realizzare in loco; d) l'abuso nel trasferimento di fondi da una rappresentanza diplomatica all'altra in assenza delle condizioni stabilite (cessazione o rinvio di programmi precedentemente approvati); e) l'inosservanza dei termini stabiliti per la presentazione dei rendiconti di spesa; f) la sproporzione esistente nel rapporto tra aiuti bilaterali e aiuti multilaterali a vantaggio di questi ultimi che invece "nel disegno legislativo non appaiono destinati ad assumere un ruolo preminente"; g) il mancato rispetto dell'obiettivo legislativo di "riservare carattere di preminenza al fattore umano".
Gli accertamenti diretti disposti dalla Corte dei Conti hanno invece riguardato la gestione dei fondi e l'attività amministrativa connessa ad iniziative di cooperazione in corso di svolgimento in Algeria, Somalia, Thailandia e Mozambico. Le risultanze delle quattro indagini in loco hanno evidenziato la presenza di

irregolarità e inadempienze in due casi. In particolare, il sopralluogo in Algeria ha consentito di rilevare gravi inadempienze nell'esecuzione dei lavori di una impresa italiana incaricata di realizzare un villaggio prefabbricato, nonché irregolarità nella tenuta della contabilità che avrebbero integrato ampiamente gli estremi della risoluzione del contratto, ma sulle quali la rappresentanza diplomatica italiana non risulta abbia provveduto attraverso denuncia all'amministrazione centrale. L'accertamento compiuto in Thailandia ha confermato soprattutto il fenomeno dell'accredito di ingenti somme provenienti dal Fondo speciale per la cooperazione a favore della rappresentanza diplomatica per presunte attività di cooperazione.

Alcune delle illegittimità ed irregolarità riscontrate dalla Corte dei Conti, specie quelle riferibili agli aspetti di impostazione programmatica generale, sono state successivamente corrette o rimosse, mentre quelle relative agli aspetti organizzativi e contabili interni sussistono ancora con evidenti ripercussioni negative anche sull'efficacia degli interventi. In particolare il fenomeno della commistione di fondi destinati ad usi diversi, da un lato potrebbe impedire un'esatta conoscenza delle effettive disponibilità finanziarie ancora utilizzabili per altre iniziative di cooperazione, dall'altro potrebbe consentire indebite acquisizioni di interessi occulti maturati sui conti correnti bancari attraverso lunghe quanto ingiustificate giacenze di somme finalizzate alla spesa per la cooperazione internazionale.

A questo riguardo va rilevato che i nuovi afflussi di denaro alle rappresentanze italiane all'estero si innestano in un quadro di insoddisfacente attività ispettiva interna all'amministrazione che secondo la Corte non appare neppure idonea ad eliminare il ripetersi delle irregolarità di volta in volta accertate. Ove a tali rilievi si aggiungano quelli relativi agli episodi di scarsa

presenza attiva, come quello precedentemente segnalato per l'Algeria, nonché le altre riserve espresse dalla Corte e dal Parlamento sul comportamento del Mae e del Dipco, al di là di ogni considerazione sulle responsabilità individuali, non possono non emergere dubbi sulla preparazione e sulla disponibilità degli organi di governo e della burocrazia diplomatico-consolare ad offrire un corretto e tempestivo supporto all'attuazione della politica di cooperazione. In effetti, prima ancora di ogni valutazione tecnico-economica sulla sufficienza e sulla reale incidenza delle risorse pubbliche stanziate per interventi a favore dei Pvs e sulla congruità dei risultati ottenuti, questi fenomeni possono danneggiare gravemente l'immagine internazionale dell'Italia, pregiudicando gravemente la credibilità di ogni disegno innovatore in tema di cooperazione allo sviluppo.

Capitolo Sesto

L'analisi del processo decisionale

L'amministrazione degli affari esteri è costituita dagli uffici centrali del Mae, dall'istituto diplomatico e, infine, dalle ambasciate e dagli uffici consolari. Gli uffici del ministero sono il gabinetto del ministro e la sua segreteria particolare, gli uffici del segretariato generale, il cerimoniale e le direzioni generali afferenti alle aree del personale; dell'amministrazione; degli affari politici, culturali, economici e sociali; dell'emigrazione[1].

Le Direzioni Generali sono suddivise in uffici che funzionano come unità operative, mentre le varie competenze e funzioni nonché l'assetto organizzativo generale sono regolati attraverso specifici decreti del ministro. Esiste inoltre un Gabinetto del ministro per bilanciare la carica del Segretario Generale e per dare al capo del ministero l'opportunità di disporre un gruppo di persone di fiducia per esplicare le sue funzioni decisionali.

Il Segretario Generale collabora direttamente con il ministro nella trattazione degli affari di politica estera, è investito dei compiti di coordinamento degli uffici centrali e periferici del Mae e ne assicura il funzionamento. Egli viene nominato direttamente dal ministro tra i funzionari di carriera e non sempre viene mantenuto in carica dal successore. Il segretario generale ha una grande libertà di azione e di decisione sulle materie da sottoporre al ministro.

Dalle interviste ad alcuni osservatori privilegiati sono emerse le

---

[1] Le competenze delle cinque direzioni generali sono previste e regolate dal DPR. n°18/67.

difficoltà con le quali si trova ad operare il Mae. Esse hanno in particolare due origini: la prima risiede nella inadeguatezza delle strutture, cui si tenta di rispondere con un organizzazione per aree geografiche. In questo modo si persegue un approccio globale alle diverse problematiche e, di conseguenza, il superamento di una ripartizione per materie che non riesce a cogliere tutti gli aspetti politici, culturali ed economici delle diverse questioni.
L'altra problematica emersa riguarda la sovrapposizione di ambiti decisionali del Mae con quelli propri della presidenza del consiglio e di altri ministri. Tali considerazioni riconducono al problema dell'internalizzazione delle funzioni statali, dove la partecipazione di organismi ministeriali, internazionali e regionali, rappresenta un indebolimento del monopolio decisionale del Mae.

1. Il profilo degli attori

Prima di inoltrarci nella ricostruzione del processo decisionale interno al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (Dipco), è opportuno delineare il profilo degli attori che in tale processo sono a diverso titolo coinvolti.

Il Ministro

Il ruolo del ministro varia secondo i governi e i regimi politici nonché in base alla personalità di chi occupa la carica. Da un punto di vista sostanziale il ministro degli affari esteri ha un potere che equivale a quello di un capo di Stato o di governo, ovvero quello di poter intraprendere negoziati e di impegnare il proprio paese in attività internazionali.
Il ministro ha sicuramente un ruolo importantissimo perché ricopre il posto di osservatore principale per quanto riguarda il controllo dell'informazione necessaria all'attuazione delle deci-

sioni in materia internazionale[2]. All'interno dell'esecutivo dirige la politica estera e partecipa quindi alla formazione di tutte le più importanti politiche decise dal governo. Egli dunque è coinvolto, se così possiamo dire, in due ambiti diversi: quello relativo al suo ministero, da cui riceve e controlla le principali informazioni e quello più prettamente esecutivo, in cui risiede il potere di prendere le decisioni.

Il rapporto con i funzionari è di duplice dipendenza: da una parte si forma delle opinioni in base alle informazioni e ai consigli che riceve dagli stessi, dall'altra le sue decisioni debbono comunque essere accettate dai funzionari che poi dovranno eseguirle. Spesso l'ambito di discrezionalità dei funzionari è abbastanza alto - secondo il tipo di competenze o il tipo di decisione - soprattutto nei programmi di scopo.

Quando, come accade in Italia, il ministro degli esteri viene da un partito che ha al suo interno una struttura informativa sui problemi internazionali, l'influenza della burocrazia ministeriale spesso può ridursi. Ma se il ministro e i suoi consiglieri di

---

[2] "Per precisare il ruolo del ministro degli esteri, infine bisogna tener presente la tendenza a spostare le competenze del ministro che egli dirige verso l'alto, verso il basso e verso ai lati. L'importanza delle relazioni internazionali porta a trasferire il potere di prendere decisioni di politica estera a livello del capo dell'esecutivo; d'altra parte, per il fatto che le relazioni internazionali diventano sempre più complesse e tecniche, è richiesto l'intervento di altri ministeri. Questi intervengono ormai frequentemente nelle relazioni esterne e quasi tutti i ministeri hanno servizi o uffici che che curano i rapporti internazionali. Il ministro degli esteri vede così agire al suo fianco il ministro della difesa, del commercio estero, interno, del lavoro, dell'agricoltura, delle telecomunicazioni e così via. La tendenza a spostare verso il basso le competenze del ministro degli esteri, infine è rappresentata dalle autorità locali che rivendicano la facoltà di svolgere ruoli internazionali che l'interdipendenza e le relazioni trasnazionali sembrano accordare loro" (F.Attinà:1979, 83).

partito avviano cambiamenti sostanziali nella pratica diplomatica o addirittura nella linea politica sorgono sovente contrasti con i funzionari di carriera del Mae che non concordano con le innovazioni del ministro o reagiscono all'introduzione, all'interno dello stesso ministero, di elementi caratteristici del suo partito.

I Sottosegretari

I sottosegretari sono alti dirigenti, di carriera politica, che collaborano direttamente con i ministri nell'esplicazione del loro mandato. Come tali, sono quindi organi dell'amministrazione centrale dello Stato. I sottosegretari di Stato vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sentito il parere dello stesso consiglio dei Ministri. Tale decreto non viene pubblicato ma ne viene data notizia sulla Gazzetta Ufficiale con un comunicato della presidenza del consiglio stessa.

In sostanza, la nomina risale alla volontà del Consiglio dei Ministri - che di solito non si limita ad esprimere un mero parere e - ancor più marcatamente alle indicazioni espresse dai partiti che compongono la maggioranza. La nomina dei sottosegretari non avviene quindi soltanto sulla base della scelta individuale dei singoli ministri. Di conseguenza sembra non esistere nessun rapporto che lega indissolubilmente ministro e sottosegretario, tanto che il Ministro non può revocare il sottosegretario e, di conseguenza, le dimissioni del ministro in carica non comportano automaticamente la sostituzione dei sottosegretari.

In quanto organi politici legati al Consiglio dei Ministri che ne delibera la nomina, i sottosegretari seguono invece le sorti del

governo e sono tenuti a dimettersi insieme ai membri del governo stesso[3].

Le funzioni dei sottosegretari sono abbastanza controverse. Mentre infatti due testi normativi del 1888 si attribuiscono ai sottosegretari funzioni proprie come, discussione in parlamento degli atti e delle proposte del ministro e rappresentare lo stesso in caso di un suo impedimento, la legge n° 1100 del 1924 e il nuovo riordino degli organismi di governo con la legge n° 2235 dello stesso anno, stabiliva drasticamente che i sottosegretari non avevano altre attribuzioni che quelle delegate dal ministro (Mortati: 1931).

Oggi la situazione è certamente diversa sia perché i sottosegretari sono normalmente più di uno per ministro e sia perché l'accresciuta politicizzazione dei sottosegretari - che di norma appartengono alla maggioranza di governo e a partiti diversi di quello del ministro - darebbe luogo a difficoltà e inconvenienti di immediata evidenza.

Di conseguenza si può affermare che essi non hanno compiti propri ma solo compiti a loro delegati dal ministro, sia nel settore delle attività politiche del ministro, sia nel settore dell'attività amministrativa. A tale delega il ministro può provvedere di volta in volta per i singoli affari o in modo permanente per un particolare settore dell'attività ministeriale[4].

---

[3] Va osservato in proposito che "la norma che stabilisce il numero dei sottosegretari debba corrispondere a quella dei ministri, che attualmente sono venti, viene considerata decaduta, infatti i sottosegretari oscillano in genere dai 50 ai 60 a seconda delle necessità politiche e tecnico-amministrative di governo" (C.Lavagna:1985,170).

[4] La prassi vuole che il ministro promulghi, all'inizio del suo mandato, un decreto, in cui vengono specificate le materie delegate ai diversi sottosegretari. In caso di partecipazione a qualsiasi delegazione, in missione o altro, l'attività compiuta

Formalmente i sottosegretari non partecipano alla formazione delle politiche di governo, anche se non vi è dubbio circa il loro ruolo politico, in particolare per ciò che concerne il loro rapporto di sostegno al governo di cui fanno parte.
Bisogna dire inoltre che non esiste attualmente una delega istituzionalizzata per i problemi dello sviluppo. Ciononostante appare evidente che in ogni gabinetto uno o più sottosegretari si occupano di cooperazione in base a motivazioni quali, ad esempio il tipo di carriera, di formazione politico-culturale o il particolare interesse nei confronti di specifici paesi, regioni o continenti.

Personale addetto al Dipco

La politica italiana di cooperazione allo sviluppo viene considerata parte integrante della politica estera italiana ed svolta dal Dipco, istituito nell'ambito degli organi centrali del Mae ed equiparato a tutti gli effetti ad una direzione generale.
La categoria numericamente più rilevante è quella del personale inquadrato nella carriera diplomatica. Oltre ai diplomatici ritroviamo personale della carriera amministrativa, di concetto e ausiliare nonché gli esperti comandati al Dipco da altre amministrazioni dello Stato o da aziende appartenenti al settore pubblico.
L'impiego di questo personale dovrebbe rispondere ad una scelta pienamente giustificata. Non solo perché si ha bisogno di una rilevante competenza nel settore specifico, ma perché l'attuazione dei compiti ad essa inerenti presuppone lo svolgimento sul piano internazionale di attività preparatorie che rientrano nella sfera di azione tipica del ministero stesso.

---

dal sottosegretario viene comunque imputata allo stesso ministro. Cionostante il ministro non può ovviamente delegare quelle funzioni che a lui spettano in base alla sua posizione di governo.

Non si possono infatti attuare programmi di cooperazione se non si sono precedentemente creati i presupposti - politici, economici e tecnici - attraverso la conclusione di specifici accordi con i Pvs o con gli organismi internazionali che svolgono tale attività.
All'interno di tale contesto possiamo quindi affermare che il Dipco è stato concepito come una struttura composta non solo dagli impiegati della Farnesina, ma anche dal personale delle altre amministrazioni dello stato, dagli enti pubblici, da privati cittadini esperti in specifiche materie di carattere tecnico e scientifico[5].
Dal Libro Bianco del Mae relativo al periodo 1981-84 risulta che in quell'anno il Dipco era composto di 234 unità. Vale la pena di ricordare che verso la fine degli anni settanta, l'aiuto pubblico allo sviluppo oscillava intorno ai 500 miliardi. Di tale cifra soltanto 50 miliardi (il 10%) del totale erano destinati alla cooperazione bilaterale. Per il triennio 1981-83 vengono invece stanziati 4700 miliardi, cadenzati secondo la progressione di 1200, 1500, 2000, ai quali vengono aggiunti 2500 miliardi nel 1984 da destinare per il circa 60-70% alla cooperazione bilaterale.
Per completare l'informazione ci sembra necessario registrare il dato relativo alla emanazione della legge n°73 sugli interventi straordinari per la lotta alla fame nel mondo Questa legge stanzia 1900 miliardi da impegnare in 18 mesi, ripartiti in 750 miliardi

---

5 Il tentativo del legislatore sembra essere stato quello di realizzare una organizzazione dotata di competenze professionali adeguate alle molteplici esigenze della cooperazione allo sviluppo. Sembra inoltre che lo stesso legislatore abbia voluto spazi per eventuali accordi con altre strutture, al fine di ottenere dall'esterno tecnici qualificati e quei servizi che non sia in grado o non reputi necessario realizzare all'interno. Tale scelta, vuole certamente coinvolgere i più ampi settori - economici, politici e culturali - ad un maggiore interesse verso la cooperazione italiana allo sviluppo.

destinati al fondo aggiuntivo di bilancio e 1250 a fondi già stanziati per l'aiuto pubblico allo sviluppo finalizzato alla realizzazione di interventi straordinari di carattere integrato contro la fame nel mondo.

Gli esperti

La specificità degli interventi di cooperazione allo sviluppo[6] non coinvolge solo coloro che danno il loro apporto dal punto di vista "politico" ma anche una serie diversificata di professionalità che nei diversi settori d'intervento nella cooperazione allo sviluppo danno il loro contributo in qualità di esperti.

Essi infatti vengono coinvolti nella ricerca e nell'attuazione dei progetti per raggiungere gli obiettivi espressi nelle linee generali di cooperazione elaborate dal Cipes, tanto che la legge quadro ne prevede l'utilizzazione e li distingue in categorie differenziate in base alle forme e modalità del reclutamento:

a) esperti tratti dal personale di ruolo di altri settori della pubblica amministrazione e "comandati" a prestare servizio presso il Mae (art.18, lettera a);

b) esperti reclutati in forma diretta del Dipco attraverso contratti ad hoc di tipo privato e a tempo determinato;

c) esperti provenienti da enti, istituti, organismi specializzati a fronte di specifiche convenzioni stipulate tra il Mae e queste entità ai sensi dell'art.16 a fini di esercizio di attività "delegata".

I settori coinvolti nella cooperazione sono molteplici e si raccolgono tutti in quella visione di rapporto interdipendente, nel rispetto della dimensione umana e nel suo rapporto con

---

6 Cfr.art.2 della legge n°38

l'ambiente, coinvolgendo una serie di organismi: interregionali, regionali, enti locali, Ong italiane, in rapporto con gli organismi interessati al settore.
L'esperto dovrebbe quindi rappresentare l'elemento di raccordo tra l'idea del progetto e la sua fattibilità o meglio la sua adattabilità nel recuperare quegli inputs espressi dall'ambiente preso in considerazione.
A partire dall'adozione della legge 38 la figura dell'esperto diviene di primaria importanza, anche se viene escluso da qualsiasi organizzazione di amministrazione attiva e di conseguenza dall'ambito decisionale, salvo particolari eccezioni. Il suo ruolo si rivela, alla lettura della legge, prevalentemente tecnico e orientato a compiti di consulenza, ideazione e valutazione.di specifici progetti. Ciononostante gli esperti sono gerarchicamente subordinati al personale diplomatico, al cui interno vengono selezionati i responsabili di tutti gli uffici.
Gli esperti sono nominati con decreto del ministro, previa valutazione di merito da parte di una commissione appositamente costituita con decreto dello stesso ministro. Nella predetta valutazione si prevede di tenere conto dei titoli professionali acquisiti dai singoli esperti in relazione agli incarichi da conferire.
Va comunque sottolineato che in realtà questo personale svolge anche alcune attività di natura amministrativa connesse con le esigenze pratiche del Dipco, dato che la stessa legge disgiuntamente prevede che gli incarichi possono anche non essere necessariamente di carattere tecnico, riferendosi specificamente a quello amministrativo.
L'esperto sembra cosi coinvolto nell'esplicazione di un ruolo professionale *ad hoc*, ma rischia di coprire competenze e svolgere funzioni che non gli sono proprie.

I diplomatici

Le azioni di politica estera sia in sede bilaterale che in sede multibilaterale non sono mai il frutto delle azioni di un singolo individuo, ma il risultato di una serie molteplice di situazioni, informazioni e indicazioni che emergono sia dalla politica interna sia dalla politica estera.

Certamente un disegno di politica estera deve avere come supporto un'azione diplomatica che si basa sulle direttive espresse dal parlamento e dal governo. Tutto ciò ha la sua massima espressione nella figura del diplomatico, la cui carriera si articola in diversi gradi e funzioni.

Gli agenti diplomatici sono organi dello Stato destinati a compiere - nel paese in cui sono inviati - atti relativi a i rapporti tra i due stati considerati. In quanto tali la loro considerazione giuridica dipende in parte dal diritto pubblico interno del paese di provenienza che regola le modalità della loro assunzione e della loro carriera e stabilisce il loro rapporti con lo Stato in cui appartengono.

Dato che la loro funzione specifica consiste nell'agire all'interno del territorio di uno stato estero e nell'avere contatti diretti con un governo straniero, appare logico che il diritto internazionale regoli in gran parte le funzioni e disciplini la loro condizione giuridica.

I diplomatici preposti agli uffici dei Dipco sono a capo di tutti gli uffici territoriali e guidano le varie missioni concernenti programmi di sviluppo.

Gli amministrativi

Insieme alle due figure professionali più in vista negli uffici del Dipco ritroviamo tutto il personale amministrativo per la maggior parte con mansioni di concetto ed esecutive.

La scarsità del personale amministrativo, oltre a provocare un notevole rallentamento delle procedure, causa una sovrapposizione di competenze, che spesso influisce in modo determinate sulle aspettative di funzionari preposti, come vedremo nei paragrafi seguenti, e una difficoltà nel passaggio dell'informazione relative alla documentazione.

Le imprese

L'insieme delle imprese italiane da lungo tempo opera nei Pvs, trasferendo tecnologie e offrendo il *know-how* e la necessaria assistenza tecnica.

In questi ultimi anni notevole è stato l'incremento delle imprese che nel campo della cooperazione hanno fatto i loro investimenti. La legge quadro ha tra i suoi obiettivi quello di contribuire alla industrializzazione dei Pvs attraverso il trasferimento di uomini e mezzi che potessero offrire ai Pvs una formazione specializzata nel settore. Il problema più rilevante, ancora non risolto, era ed è quello di come conciliare gli obiettivi etico-sociali coessenziali ad una politica di aiuto allo sviluppo, con quelli specificamente economici.

L'ambito del suo intervento tende quindi a privilegiare quei progetti che da un lato si rivolgono a sostegno di comparti economici essenziali (agro-industria, energia, sanità) e dall'altro alla crescita delle potenziali di gestione autonoma delle imprese di produzione dei servizi. Si intende favorire di conseguenza un maggiore grado di integrazione con il mercato italiano, favorendo lo sviluppo dei rapporti bilaterali con i comparti industriali italiani che possono contribuire allo sviluppo pur con una serie di contraddizioni, quali l'interesse delle imprese italiane a fonti di guadagno sui fondi di cooperazione o il trasferimento di tecnologie ormai in disuso.

Particolare interesse riveste il ruolo delle piccole e medie imprese, che vedono nella cooperazione non solo l'aiuto alle popolazioni più povere ma anche la possibilità di allargamento dei propri mercati. Se si guarda con attenzione alla documentazione disponibile (riviste, articoli, conferenze) e si tenta di fare un analisi della attività imprenditoriale italiana nei Pvs, emerge la mancanza di una programmazione pluriennale e una certa preferenza per progetti infrastrutturali di grandi dimensioni e se aggiungiamo che il meccanismo di individuazione delle iniziative poggia sull'identificazione dei progetti da parte delle imprese e di organismi privati italiani, si può certamente capire come mai molti degli ingenti investimenti nel settore non hanno dato le risposte sperate.

Per quanto riguarda l'iter procedurale (nella scelta e nella decisione) possiamo certamente affermare che l'incidenza delle imprese è forte ed è proprio la mancata programmazione a far si che il peso dell'impresa nell'iter coinvolga non solo le scelte dei Pvs, ma anche gli altri attori coinvolti, in modo particolare gli esperti chea volte appartengono all'impresa stessa e sono inseriti all'interno dei meccanismi procedurali della struttura preposta il Dipco. Due dei canali principali di partecipazione delle imprese

sono certamente i country-programme[7] e le joint-venture[8].

Le organizzazioni non governative

La politica di cooperazione allo sviluppo nasce anche a partire dell'impegno delle associazioni di volontariato, attraverso un contributo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei partiti politici ai grandi problemi dello sviluppo. Parlare di cooperazione allo sviluppo impone quindi di tener presente anche l'opera svolta dalle organizzazioni non governative (Ong).

Sin dagli inizi degli anni sessanta, infatti, le organizzazioni "terzomondiste" si sono affermate come fenomeno sociale. In quegli anni i movimenti giovanili politici e sociali e vasti settori del sindacato concentrarono l'attenzione sulla problematica internazionalista e sul sostegno politico e materiale ai movimenti di liberazione e alle forze rivoluzionarie del terzo mondo.

La concreta mobilitazione di questi movimenti e la loro collaborazione ai processi di ricostruzione e agli sforzi di autosviluppo delle comunità locali ha gradualmente portato queste componenti a

---

[7] Uno degli aspetti più innovativi della legge 38 consiste nella l'introduzione di programmi bilaterali pluriennali di cooperazione, altrimenti detti "country programmes". Questo nuovo strumento permette di perseguire obiettivi diversificati e mobilitare risorse su di un arco di tempo più esteso di un esercizio finanziario (di solito durata triennale). Partendo dalle priorità settoriali del Cipes, vengono elaborate, in stretto contatto con la controparte governativa locale, iniziative integrate che tengono conto dell'interdipendenza, in termini di produttività e di mobilitazione delle risorse locali e che tendono al raggiungimento di obiettivi già stabiliti nei piani di sviluppo del paese ricevente.

[8] Si tratta di un impegno tra due o più imprese per lo svolgimento comune di una determinata attività economica Le imprese associate decidono di svolgere in comune, utilizzando i mezzi patrimoniali e gli strumenti necessari, una determinata produzione, ripartendo le competenze, i costi, i rischi, le responsabilit, gli utili e le eventuali perdite.

strutturarsi in specifiche organizzazioni per la cooperazione allo sviluppo.

La nuova legge sembra comunque riconoscere alle Ong la piena dignità di soggetti attivi[9] della cooperazione. La gamma delle idoneità sembra estendersi a tutti i più significativi ambiti di intervento: realizzazione dei programmi nei Pvs, selezione e informazione ed impiego dei singoli volontari formazione quadri nei Pvs e di operatori di sviluppo. Ogni Ong può chiedere una o più di queste idoneità, in funzione della propria tipologia operativa[10].

La matrice culturale delle Ong e assai diversificata e vede un impegno concreto di ampi settori del mondo cattolico e dell'area laica. Le Ong espresse tra entrambe le aree contribuiscono, concretamente con studi, proposte,e programmi di intervento sul campo ad una politica di cooperazione sganciata dalla dimensione assistenzialistica e coinvolta in una scelta più indirizzata ai

---

9 Un documento del Mae (1987) afferma infatti che le Ong "costituiscono il principale canale attraverso cui si manifesta la partecipazione organizzata della società civile alla cooperazione allo sviluppo. Esse hanno dimostrato una crescente capacità di elaborazione e gestione operativa di programmi che comportano un particolare ruolo per il "fattore umano" in termini di motivazione, partecipazione ed impegno degli operatori. Appare auspicabile, nel quadro della programmazione delle iniziative, un loro crescente utilizzo sia negli interventi ordinari che in quelli straordinari.

10 A questo proposito la legge n°49/87 recita:"le Ong, che operano nel campo della cooperazione con i Pvs possono ottenere il loro riconoscimento di idoneità ai fini di cui l'art.29 con decreto del Ministro Mae sentito il parere della Commissione per le Ong, di cui l'art.8 comma 10. Tale Commissione esprime pareri obbligatori e vincolanti anche sulle revoche di idoneità, sulle qualificazioni professionali o di mestiere e sulle modalità di selezione, formazione e perfezionamento tecnico professionale dei volontari e degli altri cooperanti impiegati dalle Ong".

problemi strutturali dei Pvs[11].

Pur nella varietà delle impostazioni ideologiche, tutte si riconoscono in quei valori morali, culturali e politici di solidarietà tra i popoli, nel tentativo di realizzare il diritto e la piena dignità dell'uomo in tutti i paesi del globo. La filosofia che ritroviamo alla base dell'impegno delle Ong si innesta sul dovere politico e sociale di tutti i popoli del nord di contribuire alla realizzazione dei paesi più poveri che oggi si "rivela" come una necessità oggettiva per le società industrializzate.

La prospettiva operativa delle Ong è quella di un rapporto che non si esaurisce con la messa a disposizione di uomini e mezzi ma che si propone di costruire metodologie nuove e appropriate impegnando le risorse per la ricerca e la sperimentazione di soluzioni integrate.

I paesi in via di sviluppo

L'espressione "Terzo Mondo" compare quando si comincia a discutere dei problemi dei paesi più poveri e si afferma per la sua maggiore globalità sulle altre proposte quali "paesi sottosviluppati", "paesi non allineati" e così via.

---

11 "La cooperazione tra le culture e popoli diversi, la loro integrazione nella salvaguardia e nella valorizzazione dei pluralismi e delle diversità esistenti è la direzione lungo la quale occorre muoversi se vogliamo un rapporto nord-sud di cooperazione e non di crescente conflittualità. E' in tale prospettiva che dovrebbe essere valorizzata nel suo significato più innovativo la politica di cooperazione allo sviluppo di un paese aperto al mondo come l'Italia: una politica che certo e componente essenziale della politica estera ma anche non può e non deve essere strumentalizzata per finalità contingenti, dovendo il suo obiettivo essere quelli di contribuire al superamento degli squilibri tra il nord e sud del mondo." (Atti delle II Conferenza Nazionale del PCI sulla cooperazione allo sviluppo. Roma, febbraio 1988).

Tale termine risulta sufficientemente appropriato per individuare convenzionalmente quella parte del globo cui manca non esiste una struttura industriale differenziata. Alcuni sociologi usavano tale espressione per indicare quelle società a cui i modelli di industrializzazione risultavano essere ai primi stadi, gli economisti invece volevano indicare tutti i paesi non industrializzati.
Non poco ha contribuito la responsabilità di chi per secoli ha visto e considerato e quei paesi e quei popoli come fonte di sfruttamento di risorse naturali e di manodopera a basso costo. Solo a partire dalla fine degli anni '60 si incomincia a parlare di questi paesi come paesi in via di sviluppo, per differenziarli dai paesi industrializzati del Nord.
Per Pvs s'intendono oggi quei paesi che stanno abbandonando una situazione di incertezza socio-economica. Rimane ancora in uso però per alcuni più poveri il termine "Quarto Mondo" che, nel linguaggio internazionale degli addetti ai lavori, vengono anche definiti "paesi meno avanzati"[12].

2. La ricostruzione del processo decisionale

La politica di cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera ed è oggi il presupposto per articolare ed esplicare la politica di aiuto pubblico allo sviluppo.
Di conseguenza è materia del Mae che, come ricordato in precedenza, la gestisce attraverso il Dipartimento per la cooperazione

---

[12] Secondo l'Ocse i Pvs si dividono in quattro categorie: a basso reddito, in via di industrializzazione, paesi dell'OPEC e paesi a medio reddito. I paesi della prima categoria a loro volta si dividono in paesi meno avanzati e a basso reddito. La Banca Mondiale propone invece una suddivisione in due fasce basate su reddito procapite. E' questa l'accezione entrata ormai nell'uso comune.

allo sviluppo. Quest'ultimo è l'oggetto della nostra analisi, i cui intenti principali sono la ricostruzione del processo della decisione nel Dipco e l'analisi della interazione tra gli attori preposti all'iter di approvazione degli specifici programmi di intervento.

In questo paragrafo, approfondendo quanto detto in precedenza, si intende descrivere in modo esaustivo la procedura della decisione relativa alla messa in atto di progetti di cooperazione allo sviluppo. Evidenzieremo quindi gli uffici e i comitati preposti all'iter e i loro compiti nei vari passaggi dell'attuazione di un progetto e di conseguenza il personale addetto.

In tutti i paesi che per tradizione si occupano di cooperazione con particolare riferimento ai paesi del Dac è riscontrabile, oltre all'adattamento di politiche a circostanze contingenti, una tensione dialettica fra motivazioni "altruistiche" e motivazioni di "interesse". L'aiuto viene razionalizzato, attribuendogli finalità in cui, da un lato, vengono sottolineate le responsabilità dei paesi sviluppati verso la povertà e l'arretratezza del mondo e, dall'altro, si evidenziano le relazioni di oggettiva interazione tra il perseguimento dello sviluppo globale del pianeta e la "self-reliance" dei paesi beneficiari. Le motivazioni umanitarie, politiche ed economiche finiscono così per intrecciarsi, fino a costituire un sistema di significati in cui si riconoscono soggetti tra loro molto eterogenei e che - questo è forse il suo limite principale - tende alla autoreferenzialità.

Lo stesso rapporto Brandt, tutto incentrato sul principio del mutuo interesse, non è alieno dall'invocare anche gli obblighi morali che incombono ai popoli degli paesi ricchi. La cooperazione diviene così uno dei modi di essere della politica estera e, per

altri aspetti, della stessa politica economica[13].
I criteri politici tenuti in considerazione riguardano, con diversa valenza, le alleanze e gli schieramenti nell'ambito degli organismi internazionali, la sicurezza militare, la sicurezza economica e l'approvigionamento di materie prime, gli investimenti all'estero e l'ampliamento dei mercati disponibili.
All'origine dell'attuazione di qualsiasi progetto di cooperazione ritroviamo: accordi bilaterali, multilaterali, multibilaterali, intergovernativi e intese politiche particolari, legate ad alcuni interessi specifici della nostra politica estera.
L'Italia dunque stipula accordi in riferimento sia alla politica internazionale, sia alle direttive espresse dal Parlamento e dal Governo e, in questo quadro, dispone una sua politica di aiuto ai Pvs, sintetizzata dagli indirizzi del Cipes.
La ricostruzione dell'iter procedurale per l'attuazione di progetti di cooperazione è stata ottenuto attraverso interviste a testimoni privilegiati e sulla base della documentazione raccolta durante la ricerca.

Le fasi del processo

Abbiamo già rilevato quale sia il personale preposto all'esplicazione degli atti per l'attuazione di un progetto di cooperazione. Nel capitolo quinto abbiamo invece descritto gli organi preposti alla sua approvazione ed evidenziato in che modo questi organi sono chiamati a formulare pareri e a prendere decisioni

---

13 In particolare, la politica di cooperazione viene utilizzata per aprire nuovi mercati, per favorire una più ampia integrazione delle economie e per ridefinire la divisione internazionale del lavoro.

Rivolgeremo ora la nostra attenzione alla analisi delle fasi relative all'iter di approvazione di uno specifico progetto di cooperazione e cercheremo di capire la posizione dei singoli attori nei diversi momenti dell'iter. Per avere un quadro più completo dell'iter procedurale, bisogna tenere conto che la programmazione e la gestione da parte del Dipco per la cooperazione viene realizzata in due modi: a gestione diretta e a gestione indiretta. Per programmi a gestione diretta, si intendono quelli la cui realizzazione è curata interamente dal Dipco; se si devono mandare esperti o individuare organismi è il Dipco che li recluta[14]. Per gli altri settori di intervento si preferisce in massima parte la gestione indiretta, perché in Italia sono disponibili enti, società e varie organizzazioni in grado di realizzare progetti di cooperazione. Questi due modi di fare cooperazione, comportano diverse procedure in fase di istruttoria.

In riferimento al secondo caso, il problema principale è costituito dalla individuazione dell'ente o organizzazione idoneo (oggi il grande impegno finanziario, fa scattare concorrenza tra i vari enti) anche se si è rilevato che in alcuni casi è lo stesso Pvs che, all'atto della richiesta di aiuto indica l'impresa o l'ente di suo gradimento. Quando il paese emergente non fornisce nessuna indicazione operativa è il Dipco a individuare l'ente idoneo attraverso le procedure della trattativa privata o del concorso in appalto. Nel caso della trattativa privata il Dipco possiede la più ampia libertà di scelta. Da tale constatazione possono scaturire diversi interrogativi sul grado di discrezionalità dei

---

[14] Essenzialmente questo tipo di gestione viene scelto per i programmi sanitari, dato in questo settore è più difficile trovare enti, organismi o società in grado di realizzare il programma nella sua interezza.

funzionari incaricati della stipula dell'accordo. La legge infatti non esplicita in modo dettagliato i meccanismi per l'attuazione della trattativa privata, lasciando ampi margini all'amministrazione[15].

I presupposti

Il paese in via di sviluppo richiede l'intervento della cooperazione italiana per la realizzazione di una determinata iniziativa. A questo livello si tratta per lo più di semplici "idee" di progetto di cui si sono individuati solo alcuni elementi di carattere generale quali, ad esempio, gli obiettivi socio-economici e di sviluppo che si intendono perseguire, i settori interessati e le agenzie o amministrazioni locali potenzialmente coinvolte. Meno frequente è il caso della richiesta di programmi già definti nel dettaglio e corredati dei documenti tecnico-economici di supporto. Frequentemente vi ritroviamo già accordi tra il paese richiedente e la società o impresa disposta e adatta a intervenire per l'intervento nel settore richiesto.

Per quanto riguarda l'Italia, s'intraprende un primo approccio di valutazione in riferimento ai criteri espressi dal Cipes, alle compatibilità finanziarie poste dalla programmazione della disponibilità delle risorse e alla loro collocazione nel piano di sviluppo del paese interessato. Tale approccio si attua attraverso una serie di contatti a livello diplomatico e tecnico. La richiesta viene fatta all'ambasciata italiana in loco, che ha il compito

---

[15] Appare interessante rilevare in proposito che si tratta di un vuoto che si sarebbe dovuto riempire con un decreto ministeriale o con un regolamentazione appropriata che non sono invece mai stati emanati. Questo vale anche per altri nodi procedurali e di comportamento dei decisori. Non è stata predisposta una disciplina giuridica capace di precisare i poterii e le responsabilità dei diversi attori.

di trasmettere la richiesta corredandola di tutti gli elementi utili per la valutazione degli organi del Dipco. Sembra che non ci siano regole precise, perché molto eterogenee sono le situazioni e le condizioni di ciascun paese.

E' compito dell'ambasciata trasmettere gli atti con una buona prevalutazione per poter abbreviare il lavoro degli organismi centrali. La prevalutazione conduce a una prima selezione di iniziative suscettibili anche di rilevanti modifiche e in linea di principio si dichiara se l'iniziativa è compatibile o meno con i rapporti bilaterali tra l'Italia e il paese in oggetto.

Qualora si abbia solo l'idea del progetto, si predispongono le necessarie missioni tecniche e politiche per l'identificazione dei termini di riferimento necessari per dare una struttura e una fisionomia organica al progetto. Si riunisce così la Commissione Mista (oppure, in alternativa, si svolgono riunioni ufficiali a livello intergovernativo o delegazioni ufficiali), una commissione composta dalle due parti con i rispettivi funzionari.

I componenti di parte italiana della Commissione Mista o comunque della delegazione sono di solito: a) il Sottosegretario delegato per l'area territoriale in questione; b) il Direttore Generale del Dipco o, in sua vece, il capo dell'ufficio territoriale in questione; c) l'Ambasciatore italiano o comunque un diplomatico accreditato presso il paese; d) gli esperti del settore interessato.

Nel caso che il progetto sia già sufficientemente definito, si passa direttamente alla sua valutazione tecnico e finanziaria. Questa fase si conclude quasi sempre con l'affidamento dell'incarico di realizzare l'intervento ad una società italiana, in alcuni casi l'attuazione è curata dal Dipco stesso. L'affidamento avviene sulla base dei risultati di una procedura concorsuale, ovvero a quella specifica società che il paese

interessato ritiene da indicare come ente esecutore.

La negoziazione politica

La Commissione Mista diviene il luogo della negoziazione politica, in tale organismo si individuano gli obiettivi e gli intenti. Non è escluso che, in alcuni casi sia proprio l'Italia che avendo interesse in un determinato paese, faciliti la costituzione della Commissione Mista. Il personale che compone la Commissione mista svolge incontri preparatori secondo il tipo di competenze con i rispettivi partners del paese emergente.

Si passa quindi a un momento collegiale, con caratteristiche fortemente negoziali, dove vengono considerati i progetti da finanziare e quindi si firma l'accordo intergovernativo. Le Commissioni Miste individuano soprattutto i settori di intervento specifici al paese preso in esame.

Le figure che rivestono un ruolo sostanziale ed hanno un ambito di discrezionalità alto sono: il Sottosegretario, assistito dal capo della delegazione diplomatica, il Direttore Generale e di conseguenza i diplomatici preposti alla negoziazione. L'alto grado di discrezionalità si rileva dal fatto che i diplomatici sono a capo di tutti gli organi preposti alla gestione della politica di cooperazione. Gli esperti in tale commissione risultano essere indispensabili, ma certamente subalterni ai diplomatici dato che il loro ruolo è quello di valutare l'idoneità dei progetti e dei programmi presi in esame e sono privi di qualsiasi mandato decisionale.

Un ruolo importante hanno le imprese italiane, che non fanno parte della Commissione, ma che sono presenti attraverso proprie consociate in loco o con missioni ad hoc nei momenti più delicati. Forte è l'interesse delle imprese italiane, che vedono nell'attività di cooperazione una sicura fonte di guadagno, una

possibile espansione del loro mercato (vecchie e nuove tecnologie). Esse di fatto quando sono interessate al paese attivano un loro meccanismo di promozione di programmi; raggiungendo accordi con le controparti locali, le cui lettere di intenti pervengono poi al Dipco e costituiscono un precedente importante che condiziona l'attività negoziale.

In particolare, questa sostituzione alle strutture del Dipartimento nella fase di identificazione dei progetti provoca nelle controparti locali (volutamente o meno) una serie di aspettative più della volte sbagliate, e comunque poco o nulla vagliate dall'organo "politico" della cooperazione. Questo meccanismo, facendo leva su diversi e vari interlocutori locali, ingenera anche concorrenzialità all'interno della controparte locale con successive ripercussioni ulteriori a livello negoziale. Alla luce di quanto abbiamo descritto, è inevitabile parlare di questa fase come una fase prevalentemente politica che raccoglie al suo interno quella più specificatamente imprenditoriale e al col tempo pone le basi alla riuscita dell'attuazione degli aiuti pubblici italiani allo sviluppo.

Va però precisato, per la correttezza della nostra analisi, che la Commissione Mista non è un passaggio obbligato. E' sufficiente ad esempio un interessamento del ministro o del sottosegretario, dato il loro ruolo di primo piano nella gestione della politica estera italiana, per iniziare un incontro e una formulazione di intenti. Una volta concluso l'accordo e messa a punto la linea generale nei diversi aspetti e identificati gli obiettivi, il tutto viene sottoposto alla verifica e al coordinamento nonché all'approvazione e valutazione degli organi centrali a ciò preposti.

La formalizzazione decisionale

Questa fase segue quella della predisposizione degli strumenti diplomatici, amministrativi e legali necessari per disciplinare giuridicamente e finanziariamente l'attuazione del progetto. Si tratta, per ciò che riguarda la disciplina dei rapporti tra Dipco e le società ed enti italiani interessati, di sovvenzioni, convenzioni, decreti di concessione di contributi, contratti, scambi di note e protocolli. Gli atti divengono operativi solo dopo l'apposizione del "visto semplice di segreteria" della Ragioneria dello Stato distaccato presso il Dipco.

Bisogna dire che la successione temporale delle fasi ha caratteristiche diverse a seconda dei settori di appartenenza del progetto. Per questo non è possibile fare riferimento ad un unico iter ideale per l'analisi del processo decisionale, date le molteplici variabili che distinguono le varie decisioni.

Poiché la prima fase porta di solito alla stesura di un testo alquanto generico, il momento cruciale è rappresentato dalla seconda fase, che spesso si prolunga per le difficoltà del Dipco dovuta anche alla carenza di personale nel valutare la situazione generale del paese e quindi a proporre una griglia di valutazione degli interventi.

Si passa dunque da una fase a carattere sostanzialmente politico ad una fase che potremmo definire politico-burocratica. In questa fase di fatto continuano ad essere coinvolti gli aspetti burocratici di politica estera, ma sono soprattutto gli aspetti politici-tecnici economici che ritrovano la loro più ampia espressione nei passaggi che il progetto effettua nella struttura e negli organismi preposti all'esplicazione della politica di intervento italiano per lo sviluppo.

Il momento successivo coinvolge i diplomatici, gli amministrativi e gli esperti che operano nel Dipco. Da quanto specificato in precedenza, è evidente che il personale preposto alle cariche

direttive sia personale prevalentemente diplomatico[16].
I funzionari preposti sono in primo luogo i diplomatici, dato che il ricorso a personale di questo tipo garantisce, secondo le intenzioni del legislatore, un buon grado di integrazione della politica di aiuto allo sviluppo con le altre componenti di politica estera. Ricordiamo infatti che la cooperazione viene considerata come parte integrante della politica estera. Sulla base delle interviste effettuate i diplomatici coinvolti nella cooperazione allo sviluppo vantano generalmente una conoscenza approfondita della realtà dei Pvs. Tale conoscenza si basa dalla carriera svolta nei vari paesi all'estero e dalle missioni svolte nei paesi emergenti.
Anche il Direttore Generale del Dipco è un diplomatico nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro degli Affari Esteri. Alle luce delle interviste raccolte il Direttore Generale ha un rilevante potere discrezionale. Egli è a capo del Dipco e nello stesso tempo è una figura di primo piano per l'attuazione dei progetti di cooperazione allo sviluppo[17].

---

[16] Il Dipco è suddiviso negli uffici e nei reparti previsti dal decreto organizzativo n°00183. Tale decreto risulta non essere stati mai completamente attuato. A capo di ogni ufficio si trova un diplomatico, dato che il DPR n°18/67 dispone testualmente che "agli uffici sono preposti con decreto funzionari di grado non inferiore a consigliere d'ambasciata" (C.Vangi:1984). Di fatto si riscontra la presenza di alcuni capi-ufficio che non provengono dalla carriera diplomatica e che sono piuttosto tecnici di settore da molto tempo operanti nell'ambito della cooperazione.
[17] Il Direttore è inserito in tutti gli organi collegiali di amministrazione attiva e consultiva previsti dalla legge. Nell'art.12 (4°comma) della legge n°38/79 in riferimento alla gestione del Fondo per la cooperazione alla sviluppo si attesta che "gli ordinamenti di pagamento sulla contabilità speciale di cui sopra sono emessi a firma del Direttore Generale del Dipco o da funzionari da lui delegati". Vedi anche l'ordine di servizio del 20/5/1988.

Questo secondo momento risulta iniziare dal tavolo del direttore generale al quale arriva una relazione della Commissione Mista o un appunto del ministro o del sottosegretario. Tale documento propone di solito una certa iniziativa e predispone l'attività del Dipco per quel singolo progetto o per quel programmazione ritenuta idonea dalla Commissione Mista, a secondo delle aree geografiche e ai settori prioritari di appartenenza.
E' possibile, quando il Direttore Generale lo ritiene opportuno, convocare gli interessati per chiarimenti sulla valutazione dei progetti.
A coadiuvare i diplomatici negli uffici territoriali e tecnici ritroviamo gli esperti per i quali la legge prevede un ruolo prevalentemente tecnico. Di fatto, anche a causa della carenza di personale, gli esperti si trovano a svolgere le mansioni più diverse e diventano così i veri protagonisti dell'iter di approvazione di un programma[18]. Come abbiamo già evidenziato la maggior parte degli esperti provengono dalle altre amministrazioni pubbliche e da enti coinvolti nelle attività di cooperazione. Ricordiamo comunque che gli esperti sono subordinati all'autorità dei diplomatici.
Negli uffici tecnici, territoriali, amministrativi si ha dunque sia la valutazione sia la preparazione dei vari progetti che conseguono se ritenuti idonei alle priorità del Cipes e alle disponibilità finanziarie disponibili un visto semplice dell'ufficio della Ragioneria dello Stato distaccato in modo permanente al

---

[18] Questo perché "la specificità degli interventi di cooperazione allo sviluppo non coinvolge solo coloro che danno alla cooperazione un apporto "politico" ma vengono coinvolte una serie diversificate professionalità che nei diversi settori di intervento nella cooperazione danno il loro contributo in qualità di esperti" (G.Calchinovati: 1984).

Dipco.
La vera fase di valutazione spetta all'ufficio VIII, che esamina il progetto dopo aver preso atto della prevalutazione effettuata dall'ufficio territoriale competente. L'VIII è un ufficio con competenze di tipo tecnico ed è preposto alla consulenza, al coordinamento tecnico e alla strutturazione e gestione dei programmi e delle operazioni. La prima funzione dell'Ufficio VIII è comunque quella di consulenza tecnica a tutto il Dipco, indipendentemente dal tipo di programma e dall'ufficio che lo ha promosso.
Se occorre dare una valutazione tecnica ed economica di una qualsiasi iniziativa, bilaterale o multibilaterale e con l'unica eccezione dei programmi di formazione, è sempre l'ufficio VIII quello di riferimento. L'esame tecnico dei programmi è svolto quindi innanzitutto dal personale dell'ufficio VIII. Questi possono però sollecitare, quando necessario, la collaborazione di enti e singoli consulenti specializzati. Non è raro che questo ufficio disponga l'invio di esperti per identificare al meglio le necessità e l'idoneità della programmazione ipotizzata.
Non è infrequente che, sulla base della documentazione raccolta, venga richiesta una consulenza esterna da parte di un esperto che viene incaricato di preparare un rapporto e, quando necessario, inviato in loco per una più specifica valutazione. Questa fase iniziale di valutazione del progetto si conclude con un appunto in cui l'esperto dell'ufficio VIII condensa le sue considerazioni, fornendo una descrizione sintetica dell'intervento, dei suoi obiettivi, degli strumenti necessari e dei costi. La relazione è indirizzata al capo dell'ufficio VIII che, dopo averlo esaminato, lo trasmette all'ufficio territoriale competente. Quest'ultimo in base alla documentazione ricevuta può decidere se far proseguire o meno l'iter procedurale al progetto.

Nel caso in cui l'ufficio territoriale competente decida di far proseguire la procedura, tutta la documentazione torna all'ufficio VIII e viene di nuovo incaricato la stesso esperto a formulare al meglio, cioè fin nei minimi particolari, le necessità indispensabili per l'attuazione.
Se la richiesta del Pvs indica già un'agenzia italiana ritenuta idonea per la realizzazione dell'attività in questione, la stessa viene sollecitata a presentare una proposta tecnico-economica completa del progetto, proposta che viene poi discussa dagli organi competenti.
Da questa sede, che chiamiamo istruttoria, dovrebbe a questo punto delinearsi il progetto corredato di tutti i dettagli necessari. Non è raro che l'iniziativa o il progetto richiesto non abbia bisogno di una valutazione ma di un rifacimento completo, in questi casi è inevitabile un allungamento procedurale.

L'allocazione
Con la prima fase, di programmazione e negoziato, si giunge ad una prima ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per aree geografiche e per settori prioritari.
La ripartizione delineata in sede programmatica viene poi sanzionata progressivamente con gli aggiustamenti conseguenti all'andamento dei negoziati e delle intese a livello intergovernativo. Con queste intese si pre-impegnano le somme destinate agli stanziamenti relativi agli anni di durata presunta dei progetti contemplati dalle intese stesse.
La fase sopra descritta è di carattere prevalentemente tecnico e consiste, come si è visto, nel processo di istruttoria finalizzato alla valutazione alla eventuale riformulazione del programma. Questa fase invece si conclude con la messa a punto, d'intesa con i Pvs interessati, delle singole iniziative di cooperazione previ-

ste e del relativo piano di spesa.
E' in questa tappa che si passa alla verifica e alla valutazione da parte degli organi collegiali (Sezione speciale finanziaria e Sezione Speciale del volontariato, Comitato Direzionale e Comitato Consultivi).
Una volta superata la fase di coordinamento, valutazione e verifica il progetto passa al C.Consultivo in particolare all'esame delle due Sezioni Speciali[19]: una in riferimento alle disponibilità finanziarie, l'altra relativa alla idoneità degli enti, istituti ed organizzazioni di volontariato.
Ed è proprio nelle due sezioni speciali - ed in particolare in quella finanziaria - che viene verificata l'idoneità e l'attuabilità del progetto. Fatto ciò è sufficiente l'approvazione del C.Direzionale, o - in alcuni casi - del Direttore Generale[20]
Dalle interviste emerge che il C.Direzionale si limita a ratificare decisioni già maturate in precedenza nelle loro linee essenziali. Sembrerebbe dunque che, una volta superata la Sezione Speciale finanziaria, l'attuazione del progetto sia fuori discussione. Il C.Consultivo è un organo collegiale che ha il compito di esprimere pareri sui programmi, sui progetti e sugli interventi, di "raccomandare" le iniziative da assumere in relazione allo stato di attuazione della politica di cooperazione, di esprimere parere su ogni questione che il Ministro sottoponga al suo esame nella materia di cooperazione allo sviluppo ed, infine, di esprimere pareri sulla utilizzazione dei volontari all'estero. Attraverso lo strumento della "raccomandazione", il C.Consultivo può

---

19 Le cui funzioni sono regolate dall'art.n°15 e n°37 della legge n°38/79.
20 Il C. Direzionale è composto da tutti i direttori delle varie direzioni generali del Mae con a capo o il ministro o un suo sottosegretario.

esercitare una discreta funzione di vigilanza sullo stato di attuazione della legge. Le sue raccomandazioni possono essere dirette ai diversi organi del dipartimento e consistono in suggerimenti circa l'approccio complessivo della politica di cooperazione e/o le attività di specifici programmi. Tali raccomandazioni possono essere fatte proprie del Ministro, che in tal caso adotterà le misure per la loro esecuzione.

Il C.Consultivo raggruppa sotto la presidenza del Ministro o di un Sottosegretario a ciò delegato, non solo i rappresentanti delle principali amministrazioni interessate, ma tutte le organizzazioni sia pubbliche che private che perseguono le stesse finalità (enti, istituti, aziende, organizzazioni del movimento cooperativo) nonché di esperti qualificati espressi dalle organizzazioni di volontariato, dai sindacati, dalle regioni, dal Consiglio Nazionale delle Ricerche e con evidente riferimento alle delibere di cooperazione finanziaria, dal governatore della Banca d'Italia.

Questo comitato era ed è ancora oggi uno strumento innovativo nella pubblica amministrazione perché oltre a rappresentare uno spaccato della società civile - che contribuisce alle scelte di programmazione - diviene uno strumento di collegamento tra la struttura amministrativa e le strutture politiche e sociali della società italiana.

Dobbiamo aggiungere, che il Comitato ha svolto in realtà una funzione soprattutto di tipo rappresentativo, non ha mai potuto disporre di una segreteria che ne avrebbe potenziato le funzioni attraverso un vaglio più razionale delle iniziative. Ogni possibilità di offrire un concreto indirizzo è stata perciò delegata alle due Sezioni Speciali che, costituendo un passaggio obbligato, nella procedura di approvazione dei progetti, hanno gradatamente assunto una importanza sostanzialmente maggiore del C.Consultivo, pur senza un equivalente potere decisionale e senza nessuna forma

di riconoscimento formale (G.Calchinovati:1985).
L'iter si chiude con l'intervento di un organo di controllo previsto dalla legge: l'uffici della Corte dei Conti presso il Dipco. Le funzioni di tale organo non sono attuate in via preventiva sui progetti di cooperazione e su gli atti del Dipartimento ma soltanto in via successiva.
Il controllo viene quindi effettuato qualche anno dopo l'inizio di qualsiasi progetto di cooperazione. Anzi a volte i controlli iniziano quando il progetto è già terminato. Tale ritardo è dovuto alle lentezze delle procedure relative alla raccolta, della documentazione necessaria e al lavoro arretrato che tale organo si trova a dover svolgere. Ciò determina l'estrema difficoltà di svolgere un'attenta verifica della spesa pubblica italiana allo sviluppo e di conseguenza di avere una visione chiara di quale siano le discrepanze tra stanziato impiegato e speso.
Il mancato impegno della somma allocata o un suo impegno anche parzialmente diverso da quello previsto dalla documentazione relativa al progetto implica di conseguenza il riesame del programma in questione da parte di tutti gli organi collegiali previsti.

L'impegno amministrativo e l'erogazione
In questa ultima tappa si passa al perfezionamento degli atti giuridico-amministrativi, interni ed internazionali, e alla verifica delle iniziative già istruite sotto il profilo tecnico-finanziario. Tale processo si conclude con la firma di un decreto che impegna formalmente la somma già predisposta precedentemente.
L'ultima fase è quella in cui le iniziative sono concretamente attuate d'intesa e con la partecipazione del paese interessato. Ciò da luogo alla materiale erogazione dei fondi già precedentemente allocati ed impegnati amministrativamente.

Per i programmi ordinari le erogazioni sono effettuate a fronte di stati progressivi di avanzamento delle attività, dopo che si ha avuto la certezza che il progetto o il programma prosegue in loco secondo i piani e gli accordi della convenzione. I fondi possono comunque essere erogati solo dopo una verificati effettuata sia dall'ambasciata italiana in loco che dal paese ospite. Le disposizioni erogative per i programmi di emergenza seguono procedure semplificate.

Una volta ottenuto il parere favorevole della S.Speciale finanziaria e l'approvazione del C.Direzionale la conclusione dell'iter si ha attraverso un ultimo atto giuridico, nel quale si attestano gli obblighi che l'ente ha nei confronti del Dipco.

Ma la vera conclusione è caratterizzata da un atto di diritto internazionale di competenza dell'ambasciata italiana in loco. Tale atto prevede l'impegno, da parte del paese beneficiario, a contribuire con risorse proprie alla realizzazione dell'intervento e a gestirne gli effetti e la continuazione quando cessi il supporto italiano.

A questo punto il ruolo del Dipco è quello di sorvegliare attraverso l'ambasciata in loco il rispetto dell'atto giuridico da parte dell'ente e l'atto di diritto internazionale del paese beneficiato.

L'ambasciata in loco, se tutto procede secondo i piani, appone un visto e trasmette la documentazione all'ufficio VIII. Quest'ultimo dopo aver preceduto all'analisi tecnica del lavoro compiuto, dà il nullaosta all'ufficio amministrativo per il pagamento della rata prevista. Va inoltre considerato che, quando presso l'ambasciata esiste una unità tecnica per la cooperazione, quest'ultima deve anche effettuare una verifica relativa al lavoro svolto e al raggiungimento degli obiettivi previsti.

La rinegoziazione operativa degli obiettivi

Da quanto esposto nel capitolo precedente sono facilmente intuibili le enormi difficoltà che si sono dovute affrontare per ricostruire il processo decisionale relativo all'approvazione di un singolo programma di sviluppo. Il processo della decisione disegna infatti un ampio spazio, quasi un'arena, nel quale i decisori e gli attori interagiscono, essendo tutti portatori di propri bisogni e di proprie aspettative, entrando in competizione o formando alleanze. Tutti gli attori individuati nella ricostruzione del processo decisionale concorrono quindi, attraverso l'attivazione delle risorse delle quali dispongono, alla realizzazione e al soddisfacimento dei propri obiettivi, partecipando comunque in modo complementare alla realizzazione degli scopi dell'organizzazione stessa.

Nonostante ciò è possibile a questo punto tentare la formulazione di alcune prime osservazioni sul caso in oggetto. Per quanto riguarda i risultati complessivi (outputs), e cioè gli effetti derivanti dagli accordi o dagli specifici programmi realizzati nell'ambito della politica di cooperazione internazionale, si è riscontrato che gli stessi non sono facilmente misurabili. La stessa documentazione ufficiale, peraltro, non fornisce informazioni sufficientemente dettagliate per accertare la congruità dei risultati conseguiti riguardo agli obiettivi enunciati, e cioè il grado di efficacia esterna dell'azione pubblica. La possibilità di pervenire ad una valutazione rigorosa dell'operato degli organi di governo, dell'idoneità degli strumenti adottati e della capacità delle strutture diplomatico-

amministrative di gestire in modo efficiente i fondi a disposizione, ove basata esclusivamente sulla documentazione elaborata dal Mae, si rivela fortemente attenuata. L'esigenza di approfondire l'esame e di avviare una ricostruzione del processo operativo seguito dalle strutture pubbliche preposte e con esso delineare un quadro dei caratteri e del livello qualitativo della politica italiana di cooperazione ha richiesto la ricerca e l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi[1].

Le considerazioni conclusive che possono essere formulate nell'ambito di un bilancio complessivo della politica in oggetto, rivelano una crescente divaricazione tra aspettative e risultati, mentre il funzionamento della macchina amministrativa in questa lunga fase di avvio, accanto ad aspetti positivi, mostra il prevalere di carenze funzionali e di inefficienze nella conduzione politico-amministrativa. A nostro parere, infatti, le strutture amministrative centrali non hanno retto all'impatto del notevole incremento delle risorse affidate alla loro gestione.

L'analisi quantitativa dei risultati della politica di cooperazione (vedi capitolo sesto) rivela infatti l'inattuazione di gran parte degli obiettivi politico-programmatici fissati a più riprese dal Cipes.

Anche sotto l'aspetto qualitativo la politica in oggetto presenta nel suo complesso un quadro assai insoddisfacente. In particolare, emergono un elevato grado di "condizionalità" negli interventi e commistioni frequenti tra i flussi finanziari pubblici e privati

---

[1] In particolare, sono state utilizzate fonti informative reperibili presso altre amministrazioni dello stato (Ministero del Bilancio, Ministero dell'Agricoltura-AIMA, Ministero del Tesoro, ecc.), presso la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica, la Corte dei Conti, il Mediocredito Centrale, la Banca d'Italia, il CNR, oltre a quelle disponibili presso gli organismi internazionali.

diretti ai Pvs, soprattutto per finalità di natura commerciale, nonché una eccessiva dispersione territoriale delle iniziative, insime ad un impegno finanziario assai rilevante nei confronti di alcuni paesi che risultano essere assai inclini alle spese militari e meno alle politiche sociali.

La scarsa corrispondenza dell'azione pubblica agli obiettivi dichiarati vanno principalmente ricollegate all'assenza di una propensione attiva nella poltica italiana di cooperazione, alla genericità con la quale sono stati formulati gli indirizzi e i criteri politico-programmatici e al consolidarsi di una prassi operativa che conferisce di fatto una ampia discrezionalità agli organi della burocrazia diplomatica nella scelta dei soggetti destinatari degli aiuti. Sulla scarsa funzionalità del sistema di aiuto pesano indubbiamente le carenze nella struttura organizzativa del Dipartimento che, pur avendo il compito di negoziazione politico-diplomatica e di gestione tecnico-organizzativa degli interventi, non sembra disposto ad un approccio che valorizzi la funzione di sollecitazione di iniziative di cooperazione e quindi a dotarsi di una efficiente strumentazione operativa.

In realtà nell'intervento pubblico in materia di cooperazione appare evidente una "non scelta" di fondo. Le dichiarazioni ufficiali sono a favore di una politica "senza intenti neo-colonialisti, ma con l'obiettivo di promuovere l'autosviluppo dei paesi interessati" e di "creare le condizioni per soddisfare i bisogni fondamentali dei paesi più poveri", ma guardando ai comportamenti operativi si rieleva chiara la divergenza rispetto alle finalità dichiarate. In sostanza, con la parziale eccezione rappresentata dagli interventi realizzati dagli organismi non governativi, quasi tutte le forme di aiuto comportano benefici diretti o indiretti per le imprese nazionali ed effetti favorevoli

quantomeno incerti per la popolazione dei paesi riceventi D'altro canto la politica di cooperazione non sembra neppure essere al servizio di una riconoscibile linea di politica economica estera per il sostegno e lo sviluppo di ben individuati settori o comparti produttivi italiani. Risulta più semplicemente disponibile ad attendere eventuali "ritorni" a vantaggio del sistema nazionale genericamente considerato. Ne è seguita una gestione incolore degli interventi, senza una visione strategica di lungo respiro. Si è assistito così ad un elevato grado di "mortalità" degli impegni negoziati, ad una ordinaria amministrazione dei fondi disponibili, con gravi ripercussioni sella qualità e la dimensione dell'azione svolta: troppi i Pvs destinari di risorse anche irrisorie, molti i paesi acquirenti di armi italiane tra quelli verso i quali l'aiuto finanziario pubblico è più elevato, pochi i paesi nei quali le risorse inviate sono state effettivamente destinate al sostegno diretto degli strati più poveri della popolazione e al soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali.

Per quanto riguarda invece l'impatto della innovazione rappresentata dalla politica di cooperazione sulla struttura del Ministero degli Affari Esteri e, in particolare, del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, è necessario volgere l'attenzione sulle dinamiche interne alla struttura organizzativa incarica dell'implementazione della politica in oggetto. E' evidente, in primo luogo, come l'informazione rappresenti una variabile strategica dato che le decisioni vanno ricercate al termine di un processo di gestione dell'informazione. In questo caso i processi informativi hanno un carattere duplice: riduzione della complessità, che si realizza nel trasmettere una quantità di informazione minore di quella ricevuta, e assunzione di

responsabilità da parte del decisore, che deve comunicare una quantità di informazione maggiore di quella ricevuta. Appare interessante, a questo proposito, come la grande quantità di informazioni gestita dagli esperti, che non hanno alcun potere formale, e dalle stesse imprese interessate alle attività di cooperazione, che addirittura non dovrebbero essere presenti nel processo decisionale se non come soggetti passivi, converte entrambi questi attori nei principali protagonisti di una vera e propria rinegoziazione operativa delle decisioni che modifica e, in alcuni casi, stravolge l'auspicata unitarietà della politica di cooperazione allo sviluppo e ne moltiplica le "arene" di interazione fino al limite tendenziale di una arena per ogni programma di intervento realizzato.

Altro fattore importante, e in una certa misura complementare al precedente, risulta essere la quantità di decisioni di carattere apparentemente "routinario" assunte dai livelli intermedi dell'organizzazione amministrativa senza esplicite indicazioni da parte della dirigenza (responsabili degli uffici) o della leadership politica. Quanto più ampia è l'area di queste transazioni, tanto più è probabile che la burocrazia diplomatica attraverso decisioni apparentemente "amministrative" giunga a determinare vere e proprie politiche generali. E' infatti evidente come il "potere reale" di un semplice funzionario di ambasciata possa arrivare ad un livello notevole e condizionare pesantemente, attraverso una accorta gestione delle informazioni e, ad esempio, dell'agenda di una missione tecnica italiana, gli esiti dei piani operativi da realizzare in quel paese a fronte di un protocollo bilaterale precedemente sottoscritto dai rispettivi governi.

Inoltre, soprattutto attraverso gli incontri diretti con alcuni degli attori abbiamo compreso che nell'organizzazione esiste una, conflittualità che fa riferimento alle seguenti variabili:

a) una percezione diversa della realtà;
b) l'esistenza di un preciso bisogno "istituzionale" di prendere decisioni congiunte necessarie all'organizzazioni per realizzare i programmi di scopo che gli sono propri;
c) la divergenza degli obiettivi di ciascun gruppo presente nell'organizzazione.
L'organizzazione Dipco ha come caratteristica basilare la decisione congiunta, formulata cioè con il concorso di diversi soggetti partecipanti al processo decisionale e di altri attori che, pur essendone formalmente esclusi, mobilitano le proprie risorse (competenza tecnica, informazioni privilegiate, conoscenze in loco) per esercitare in qualche modo pressione du di esso.
I fattori principali che contribuiscono alla necessità di decisioni congiunte sono rappresentati dall'assegnazione delle risorse, necessariamente non illimitate; dalla programmazione delle attività (visto che ci si muove nel contesto di programmi di scopo) e dall'interdipendenza delle competenze possedute e delle attività svolte.
Se la dipendenza da risorse limitate e l'interconnessione delle attività sono elementi "forti", ancora più rilevante appare il bisogno di adottare, in un quadro temporale determinato, le decisioni concernenti la programmazione delle attività. In tale situazione di interdipendenza, l'esigenza di controllare l'ambiente spinge i singoli attori non solo al controllo dell'assegnazione delle risorse e della programmazione delle attività, ma anche ad una pressione per partecipare alla decisione da parte di quei membri che sono o si sentono fuori dal processo della decisione stessa.
Di conseguenza non possiamo che rilevare che nel Dipco la scelta dell'area in cui vengono prese le decisioni congiunte può dar luogo a conflitti inter-organizzativi. Tale conflittualità fa

riferimento principalmente all'autorità e ai rapporti di potere e si esprime di conseguenza su due livelli: un livello "di vertice", che si riferisce al rapporto tra dirigenza amministrativa e dirigenza politica; ed un livello "di uffici", nel quale esistono condizioni che sono fonte potenziale di conflitto, come ad esempio la sovrapposizione delle competenze.

L'organizzazione con i suoi regolamenti e le divisioni di fatto, sembra vincolare gli attori nella loro libertà di movimento, condizionando certamente il contenuto delle loro strategie. "Da un lato, l'organizzazione influenza la capacità dei suoi membri di giocare determinando gli *atouts* a disposizione di ognuno nei rapporti di potere. Dall'altro condiziona la volontà di servirsi realmente di tale *atouts* nel perseguimento delle loro strategie, fissando le poste, cioè quello che ognuno può sperare di vincere o rischiare di perdere impegnando le proprie risorse in rapporti di potere. Infine, l'organizzazione investe alcuni suoi membri di un'autorità legittima sugli altri, cioè particolari poteri in materia di sanzioni e di ricompensa. In altri termini confida ad alcuni *atouts* specifici che possono conferire un maggior peso nei negoziati" (M.Crozier, E.Friedberg:1978,53).

Se tutti riconoscono, in linea di principio, la complementarietà delle funzioni, nelle interviste appare evidente una forte rimozione sul tema - necessariamente conseguente - della negoziazione. Il riconoscimento - formale o informale che sia - della eterogeneità degli obiettivi non viene ammesso, probabilmente per il timore che una eventuale sanzione comporti la perdita delle posizioni conquistato nel processo decisionale, che vede nel corpo diplomatico l'unico attore istituzionalmente privilegiato.

Nello stesso tempo, i gruppi con meno potere formale agiscono attraverso una strategia parallela che tende a svuotare i poteri

di decisione formale con una strategia di aggiramento consistente nello spostamento dei reali ambiti decisionali in contesti extra-istituzionali.
La figura del dirigente nel Dipco riunisce in se gli aspetti propri della dirigenza amministrativa burocratica; gli elementi che emergono dalle interviste realizzate fanno riferimento all'indispensabilità storica di tale dirigenza, che pone alla sua base aspetti tecnocratici di conoscenza "monopolistica" degli strumenti di gestione di un apparato pubblico come il Mae e di conseguenza del Dipco (R. Maytnz:1983). I diplomatici dirigenti del Dipco, inoltre, si considerano anche decisori politici in quanto affermano nelle interviste che il loro ruolo è soprattutto di tipo politico-burocratico.
Se tentiamo di leggere in modo sostanziale il processo della decisione possiamo affermare che l'esercizio di ruolo politico del dirigente diplomatico può essere ricondotto alla sua partecipazione attiva alla definizione delle direttive di politica estera e di governo e di conseguenza alla determinazione delle linee di fondo della politica di cooperazione italiana allo sviluppo e dunque di un settore rilevante della politica estera.
Essi infatti - consiglieri diplomatici, ambasciatori, direttori generali - influenzano la decisione politica e, contemporaneamente sono i responsabili della gestione dell'apparato che la implementa.
I dirigenti del Dipco determinano il successo delle decisioni politiche principalmente attraverso gli strumenti della interpretazione delle norme, delle modalità e dei tempi di applicazione. Essi sono dunque un "corpo" specializzato e contemporaneamente un attore detentore di un potere politico indiretto.
Non disconoscono d'altronde la strumentalità del proprio ruolo,

non intervengono per "usurpare" le decisioni politiche, accolgono le direttive che provengono dai politici (ministro o sottosegretari) e solo quando le decisioni riguardano direttamente le proprie funzioni e le loro conoscenze, ritengono che il proprio intervento sia indispensabile e finiscono perciò di conseguenza per condizionare la decisione (S.Cassese:1983).

Facendo riferimento al nostro caso tali riflessioni sono avvalorate, ad esempio, dal fatto che sono i dirigenti diplomatici ad avere contatti con tutti i settori pubblici, politici, imprenditoriali, o culturali interessati alla cooperazione.

Secondo quanto previsto dalla legge quadro, l'alta dirigenza diplomatica ha la possibilità, per la specificità del Dipco, di contrattare le organizzazione interessare al tema dello sviluppo attraverso la trattativa privata. Si verifica inoltre che gli alti funzionari del Dipco siano presenti come "esperti" in varie commissioni ministeriali.

D'altro canto, i politici sono coscienti del potere che i dirigenti finiscono per acquisire attraverso la trattazione degli affari pubblici: nelle interviste emerge chiaramente come la possibilità di condurre una trattativa diretta con organismi privati interessati alla cooperazione sia una manifestazione di questo potere, che viene rafforzato dalle alleanze che possono stabilirsi tra amministratori e privati - ove se ne presenti l'opportunità - per difendere particolari interessi. La dirigenza amministrativa finisce per essere dunque un soggetto sempre più attivo e sempre meno esecutivo, che si muove proprio in quegli "spazi legali" che all'interno dell'organizzazione riesce a gestire.

Il modello organizzativo del Dipco sembra essere nato e caratterizzarsi sulle esigenze della dirigenza diplomatica (vedi capitolo quarto) e sulla necessità "politica" che la cooperazione

abbia una consistente ricaduta in termini di politica estera.
Il decreto n°748 del 1972, che mirava a ridefinire i rapporti tra potere governativo e amministrativo, non è stato in realtà mai sostanzialmente applicato e tantomeno i decreti o i regolamenti organizzativi del Dipartimento.
Quello che si può certamente constatare è che i dirigenti diplomatici sono a capo di quasi tutti gli uffici e che di fatto seguono ogni suo stadio dell'attività, dalla scelta all'implementazione dei progetti.
Allo stesso tempo, dal processo della decisione si evidenzia che in alcuni casi nell'individuazione dei progetti di cooperazione e nella loro implementazione, il sottosegretario svolge le funzioni di dirigente, assicurandosi il controllo diretto dell'iniziativa pur rinunciando ad intervenire in tutte le scelte operate dalla dirigenza diplomatica.
Poiché la legge prevede la realizzazione di programmi di scopo, l'ambito di discrezionalità per i diplomatici è di conseguenza molto alto, tanto nella decisione che nella gestione delle iniziative e gli obiettivi vengono realizzati attraverso singoli provvedimenti decisori. Tutto ciò rende difficile distinguere tra attività di policy-making da una parte e quella esecutiva dall'altra. Ci troviamo di fronte a un processo in cui la caratterizzazione delle politiche prosegue oltre il processo legislativo.
I diplomatici preposti alla dirigenza degli uffici del Dipartimento oltre ad avere il compito di essere "funzionari decisori", si caratterizzano anche per le loro funzioni di "generalisti". Coloro cioè che dovrebbero esplicare le funzioni indifferentemente nei vari settori del Dipco ed essere, allo stesso tempo, degli "specialisti". Nel senso che dovrebbero essere in grado di utilizzare una serie di tecniche raffinate di

razionalizzazione e di avere una preparazione specifica. In realtà, per come è costituito il Dipco, e per la necessità di raggiungere molteplici obiettivi (il problema alimentare, la necessità di strutture ospedaliere e la formazione di personale specializzato nonché la realizzazione di nuove strutture produttive nei diversi paesi) - a cui concorrono una vastità di elementi tecnici - il diplomatico "generalista" non ha la conoscenza di tecniche specifiche e di conseguenza delega al livello gerarchicamente inferiore (gli esperti) la possibilità di accedere a spazi discrezionali informali per tentare di conseguire i risultati desiderati.

Nella maggior parte delle organizzazioni esiste una conflittualità fra "autorità" basata sulla competenza e "autorità" basata sulla gerarchia. Tale conflittualità viene espressa nel caso in questione nell'alternativa tra "orientamento professionale" e orientamento "burocratico". Ne consegue dunque che l'autorità amministrativa dipende dalla competenza tecnica ed è costretta ad accettare le decisioni perché non è in grado di valutarle. Al contrario, i responsabili tecnici non sono in grado di tradurre in atti amministrativi i loro pareri e quindi anche loro dipendono dalle disponibilità dell'autorità amministrativa.

Nel processo della decisione del Dipco l'autorità diplomatica svolge tutte le funzioni decisionali e formali mentre, in linea di principio, l'esperto è soltanto un tecnico che esprime pareri e verifica la validità delle attività di cooperazione.

La conflittualità relativa ai due attori considerati fa riferimento alle loro discrezionalità e alle loro aspettative nel processo della decisione e nell'organizzazione. Dal processo decisionale ricostruito in questa ricerca emerge una conflittualità derivante dal fatto che la libertà discrezionale dei diplomatici limita le aspettative e le "intenzioni" degli

esperti.
Nello stesso tempo, il processo della decisione crea spazi discrezionali, all'interno dei quali gli esperti sono liberi di interpretare le loro mansioni nell'ambito dello spazio fornito dai loro superiori, dato che esercitano una funzione sostanziale per l'organizzazione.
Dalle interviste risulta anche che i diplomatici si considerano i veri responsabili dei progetti, in quanto essi stessi si reputano gli unici depositari delle linee operative della politica estera italiana e gli autentici portavoce e mediatori nei confronti dei paesi emergenti. Cionondimeno il ruolo del diplomatico viene messo in crisi oggi dalla figura di un esperto qualificato, che assume su di sé le responsabilità nella valutazione "di fatto "anche politica" delle attività di cooperazione.
I diplomatici, non essendo più gli unici detentori delle conoscenze, delle tecniche e degli strumenti necessari per la gestione della struttura specifica della cooperazione e della politica estera, tendono a rifugiarsi nella applicazione delle norme e ad ostacolare quindi il lavoro degli esperti.
Attraverso le conoscenze acquisite all'interno del Dipco e per la mansione che ricopre, l'esperto è in grado di gestire un ruolo più attivo negli ambiti di incertezza presenti nell'organizzazione. Negli uffici di istruttoria e valutazione passano infatti la maggior parte delle informazioni e allo stesso tempo si registra una notevole pressione da parte di enti pubblici e privati sulla scelta dei vari progetti da realizzare, mettendo così in moto all'interno dell'organizzazione una molteplicità di interessi con i quali sia l'esperto sia il diplomatico sono costretti a misurarsi.
I diplomatici esprimono invece, nella gestione degli uffici, una autorità tradizionale che entra in conflitto con una figura nuova

(gli esperti) in grado, per la specificità delle sue competenze, di garantire la sostanza delle convenzioni stipulate con le imprese italiani e degli accordi bilaterali firmati con i paesi emergenti. L'esperto è un soggetto attivo che interferisce con le competenze del diplomatico sottraendogli di fatto potere proprio in quei spazi di discrezionalità aperti nel processo della decisione, che ritroviamo nella fase di istruttoria e di valutazione: contratti con le imprese, rapporti con le Ong, firma di relazioni o appunti sui progetti.

Inoltre l'esperto, che di solito non è di ruolo ma contrattato a tempo determinato, viene percepito dal diplomatico come un soggetto esterno all'organizzazione che si relazione ad essa soltanto attraverso i fini dell'organizzazione che rappresenta.

Giunti al termine di questo itinerario, quindi, abbiamo verificato l'importanza della utilizzazione dei paradigmi teorici esposti nella prima parte del lavoro, ed in particolare di quello sociologico, per una migliore comprensione delle dinamiche "interne" alla adozione ed implementazione di una politica pubblica e, in particolare, ci siamo resi conto di come il fallimento degli elementi di innovazione in essa presenti sia stato dovuto soprattutto al fenomeno di rinegoziazione operativa delle finalità e delle modalità realizzative attuato dagli attori che partecipano, vuoi formalmente che informalmente al processo decisionale.

Bibliografia

AAVV (Regione Emilia-Romagna), La formazione nel pubblico impiego: processi decisionali, amministratori e dirigenza, F. Angeli 1987

AA.VV.(Partito Comunista), Per una svolta nella politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, Edizione Associate, Roma, 1988

S. Alessandrini, La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Italia, Milano, 1983

G. Amato e A. Barbera, (cur.) Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 1984

G. Amato, G.Marongiu (curatori), L'amministrazione della società complessa, Il Mulino, Bologna, 1982

A. Anelli, La natura giuridica dei bilanci pubblici, Corriere Amministrativo, 1965

D. Argento, Per una pubblica amministrazione «responsabile»: nodi, contraddizioni e ruolo della formazione, in Il nuovo governo locale, n.2, 1985

F. Attinà, Diplomazia e politica estera, Franco Angeli, Milano, 1979

C. Barberis, Organizzazione e coordinamento della nostra azione, in La cooperazione italiana con i paesi in via di sviluppo, Fratelli Palombi, Roma, 1979

E. Bardach, The implementation game, MIT Press, Cambridge, 1977, citato in (Piattoni 1987)

R. Bettini, Politiche organizzative e politiche di intervento nel rapporto legislazione-burocrazia: il caso della Regione Toscana, in Rivista trimestrale di scienza dell'Amminisrazione, n.2/1984

P.M. Blau, The dynamics of bureaucracy, Chicago, 1955

E. Borgonovi, Imprenditorialità ed innovazione, nuove frontiere per la pubblica amministrazione, in Il nuovo governo locale, n.3/1985

P. Bowden, Struttura e creatività: un'ipotesi per la pubblica amministrazione, in Problemi di amministrazione pubblica, n.2/1980

G. Calchinovati, La politica coloniale italiana, Roma, 1972

M. Cammelli, Pubblica amministrazione: una riforma in cerca d'autore, in Il mulino, 1983, n.3

M.L. Campanella, Razionalità classica e razionalità naturale. Argomenti a favore di una successione, in L. Sacconi (1987)

A. Cantaro, I consigli d'amministrazione dei ministeri: normativa e profili istituzionali, in AAVV (ISAm), Amministrare il lavoro. La presenza sindacale nei consigli d'amministrazione dei ministeri, F.Angeli, 1987

G. Carcassonne Typologie des cabinets, in Pouvoirs, n.36, 1986

R. Caselli, R. Cerrone, L'analisi e la progettazione organizzaztiva nella pubblica amministrazione, Milano, 1981

S. Cassese, Cultura e politica del diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 1971

S. Cassese Grandezze e miserie dell'alta burocrazia italiana , in Politica del diritto, n.2-3, 1981

S. Cassese, La carriera del burocrate: dirigenza amministrativa e dirigenza politica in Italia, in L. Visentini (cur), Lavoro, professionalità e carriera nella pubblica amministrazione, F. Angeli, 1982

S. Cassese, Il sistema amministrativo italiano, Il Mulino, Bologna, 1983

S. Cassese, Riflessioni sul posto dell'alta burocrazia in quattro paesi europei, in Quaderni costituzionali, 1985 n.3

S. Cassese, Le voci di dentro, in Micromega, n.2, 1986

S. Cassese, Introduzione a (Dupuy, Thoenig 1986)

A. Cavalli, La funzione dei tipi ideali e il rapporto tra conoscenza storica e sociologia, in P. Rossi (cur.) Max Weber e l'analisi del mondo moderno, Einaudi, 1981

G. Chevallier, D. Loschak, Introduction a la science administrative, Dalloz, Paris, 1974 (Trad. it. Introduzione alla scienza dell'amministrazione, Maggioli Rimini, 1981)

R. Cipollini, P. De Nardis, F. Mattioli, Management e struttura organizzativa: il caso del Comune di Roma, Angeli, 1984

F. Coen, Le giornate di studio dell'ISGRE, in Le regioni, n.6, 1982

Commissione per la Modernizzazione delle istituzioni (Commissione Piga), Relazione sulla riforma dell'amministrazione centrale, 18 giugno 1985, riprodotta in A. Lombardo, Come saremo governati. Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche in Italia, F. Angeli, Milano, 1987

Confindustria, La politica italiana di cooperazione, Milano, 1985

M. Crozier, Il fenomeno burocratico, Etas, 1974

M. Crozier, E. Friedberg, Attore sociale e sistema, Etas, Milano 1978

M. Crozier, Perché il gioco è una metafora più utile per la ricerca organizzativa, in L. Sacconi (1987)

E. d'Albergo, Il funzionamento reale dell'organo: comportamenti e logiche degli attori, in AAVV (ISAm), Amministrare il lavoro. La presenza sindacale nei consigli d'amministrazione dei ministeri, F.Angeli, 1987

G. D'Auria, Dati sulla durata in carica dei capi-gabinetto, capi degli uffici legislativi e direttori generali dei ministeri, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, n.1, 1977

M. De Angelis, La cooperazione italiana allo sviluppo: il problema dei bisogni fondamentali, Palombi Editore, Roma, 1984

G. Della Rocca, Produttività, calcolo, contrattazione, in Il Progetto, n.34, 1986

J.R. Dempsey, Il processo di riorganizzazione promosso da Carter, Problemi di amministrazione pubblica, 1983

P. De Nardis, Policy analysis e studi sull'implementazione nella prospettiva sociologica: dalla teoria all'ideologia, in La critica sociologica, n.63-64, 1983

P. De Nardis, Tematiche e prospettive di analisi sociologica del diritto e delle istituzioni, in UP & DOWN, 1987, n.1

P. De Nardis, Teoria sociale e analisi socio-istituzionale, Carucci, Roma 1988

B. Dente, L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche: problemi di teoria e di metodo, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n.3-4 1982

B. Dente, La riforma della pubblica amministrazione: quali risposte ? e a quali problemi ? in Il Mulino, 1983, n.3

B. Dente, L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche. Problemi di teoria e di metodo, Formez (Archivio dei corsi di formazione), 1984

B. Dente, Governare la frammentazione. Stato regioni ed enti locali in Italia, Il Mulino 1985

B. Dente, Introduzione a C. Ham, M. Hill (1986)

B. Dente, G. Regonini, in M. Regini, P. Lange (cur.), Stato e regolazione sociale in Italia, Il Mulino, 1987

G. De Santis, I modelli organizzativi delle regioni italiane, in AAVV, L'istituzione dimezzata. Le regioni tra governo e amministrazione, Ediesse, 1984

C.S. Diver, Paradigmi del policy making nel diritto amministrativo, in Problemi di amministrazione pubblica, 1983, n.1

M. Dogan (cur.), The mandarins of western Europe. The political role of top civil servants, New York, Dage publications, 1975

C. Donolo, F. Fichera, Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica, Bari, 1978

C. Donolo, F. Fichera, Le vie dell'innovazione. Forme e limiti della razionalità politica, Feltrinelli, 1988 (Cap.1)

A. Downs, Inside Bureaucracy, Little Brown and Company, Boston, 1976, citato in (Piattoni 1987)

F. Dupuy, J.C. Thoenig, Sociologia dell'azione burocratica, Il Mulino, 1986

A. Etzioni, Mixed scanning: A third approach to deciusion-making, in public administration review, n.27, 1967, citato in (Ham, Hill 1986)

A. Etzioni, E. Gross, Organizzazioni e società, Il Mulino, 1987

P. Farneti, Problemi di analisi sociologica del diritto, in Sociologia, n.1-4, 1961

F. Ferraresi, Burocrazia e politica in Italia, Il Mulino 1980

E. Ferrari, Organizzazione amministrativa, in La regionalizzazione, Archivio ISAP, 1983

F. Fontana, Il sistema organizzativo regionale, ISPER, 1983

Formez, Ricerca sull'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni centrali dello Stato, Roma, 1983

C. Franchini, La relazione governativa sulla delegificazione e sulla modernizzazione delle istituzioni, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.1, 1985

G. Freddi, Teoria dell'organizzazione: definizioni e tendenze, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n.2, 1982

G.H. Gaertner, K.N. Gartner, I. Devine, Federal agencies: in the context of transition: a contrast between democratic and organizational theories, in Public administration review, 1983, n.5

P.F. Galli, Soggetto e soggettività nei processi di decisione, in Regione Emilia Romagna, 1987

S. Gherardi, Sociologia delle decisioni organizzative, Il Mulino 1986

G. Giacomelli, La cooperazione economica internazionale allo sviluppo, mimeo, 1984

M.S. Giannini, Lezioni di diritto amministrativo, Giuffré, Milano 1950

M.S. Giannini, Attività amministrativa, in Enciclopedia del diritto, Giuffré, 1958

M.S. Giannini, Diritto aministrativo, in Enciclopedia del diritto, Giuffré, 1964

M.S. Giannini, Introduzione ad un corso per analisti delle organizzazioni pubbliche, Formez, Archivio dei corsi di formazione, 1984

M.S. Giannini, Misure per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, in Città e regione, 1983, 4

G. Guarino, L'organizzazione pubblica, Giuffré, Milano, 1977

G. Guarino, Quale amministrazione? Il diritto amministrativo negli anni '80, Giuffré, Milano 1985

B. Guy Peters, Bureaucracy, politics and public policy, in Comparative politics, 1979, n.3

B. Jenkins, A. Gray, Bureaucratic politics and power: developments in the study of bureaucracy, in Political studies, n.2/ 1983 (Cap.2)

C. Ham, M. Hill, Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche, Bologna 1986

F. Heady, La pubblica amministrazione: prospettive di analisi comparata, Il Mulino, Bologna, 1982

Ipalmo, I Conferenza nazionale sulla cooperazione allo sviluppo, Franco Angeli, Milano, 1982

Ipalmo, Cooperazione allo sviluppo: una sfida per la società italiana, Franco Angeli, Milano, 1985

Ipalmo, L'indebitamento dei paesi in via di sviluppo e la politica dell'Italia e dell'Europa, Roma, 1985

Ipalmo, La cooperazione allo sviluppo e l'Italia. Raccolta di testi sugli aspetti teorici e pratici della politica italiana di cooperazione allo sviluppo, mimeo, 1983

Ipalmo, Un'agenzia italiana per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, Roma, 1975

M. La Rosa, Decisione, innovazione e risultati: ruolo dell'attore e quadri di riferimento soggettivi, in AAVV (Regione Emilia Romagna), La formazione nel pubblico impiego: processi decisionali, amministratori e dirigenza, F. Angeli 1987

C. Lavagna, Istituzioni di diritto pubblico, Roma, 1985

R. Lewanski, L'efficacia delle politiche, in Il progetto, n.34, 1986

C. Lindblom, The science of muddling Through, Public administration review, Spring, n.19, 1959

A Lombardo, Come saremo governati, Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche in Italia, F. Angeli, 1987

D. Loschack, La scienza amministrativa. Quale amministrazione ? E quale scienza?, in Problemi di amministrazione pubblica, 1976, n.2

N.B. Lynn, R.E. Vaden, La risposta della burocrazia alla riforma della pubblica amministrazione, in Problemi di amministrazione pubblica, n.2/1980

N. Luhmann, Opportunismo e forme di programmazione nell'amministrazione pubblica, in C.Donolo, F. Fichera (1978)

MAE, II Conferenza Nazionale degli organismi non governativi per lo sviluppo, Roma, 1985

MAE, III Corso di formazione e aggiornamento sulla cooperazione allo sviluppo per diplomatici assegnati nei paesi in via di sviluppo, Roma, 1985

MAE, Libro bianco sulla cooperazione allo sviluppo dell'Italia, Roma, 1985

R. Maurizio, Sviluppo, sottosviluppo, cooperazione: cento parole per un dizionario, Roma, 1985

M. S. Maynard, D.D. Stull, J. Mitchell, Reorganization as status drama: building, maintaining and displacing dominant subculture, in Public administration review, n. 4/1986

R. Mayntz, Sociologia dell'amministrazione pubblica, Il Mulino, 1986

J.G. March, J.P. Olsen, Organizzazione della vita politica: che cosa la riorganizzazione amministrativa ci dice sul Governo, in Problemi di amministrazione pubblica, n. 3-4/1984 (orig. in The American Political Science Review, 1983) (Cap.1)

R.K.Merton, Teoria e struttura sociale, Il Mulino, Bologna, 1970

L. Metcalfe, S. Richards, The impact of the efficiency strategy: political clout or cultural change ?, in Public administration, n. 4/ 1984

G. Mor, Regioni e rinnovo degli accordi sul personale, in Quaderni regionali, n. 3, 1986

V. Mortara, Introduzione a (Simon 1979)

V. Mortara, Introduzione alla pubblica amministrazione italiana, F. Angeli, Milano 1981

V. Mortara, Aspetti di scienza dell'amministrazione. I ministeri: problemi di struttura e del personale, in E. Spagna Musso (cur.) Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei ministeri (parte prima), Cedam, Padova, 1984

C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Cedam, Padova, 1969 (VIII ed.)

A. Napolitano, La nuova politica di cooperazione dell'Italia, Roma, 1988

M. Nigro, I rapporti tra coordinamento e indirizzo, in G. Amato e G. Marongiu (curatori), L'amministrazione della società complessa, Il Mulino, Bologna, 1982

M. Nigro, L'azione dei pubblici poteri: lineamenti generali, in G. Amato e A. Barbera, (cur.) Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 1984

J.P. Nioche, Science administrative, management public et analyse des politiques publiques, in Revue française d'administration publique, n. 24/1982

R. Onofri, Il sistema italiano di bilancio, in Economia Italiana, n°2, 1979

G. Pastori, La pubblica amministrazione, in G. Amato e A. Barbera, (cur.) Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 1984

K. Pekonen Policy-making and the relationship between politics and bureaucracy, in Revue internationale des sciences administratives, n. 3, 1985

S. Piattoni, Breve rassegna critica dei principali contributi politologici all'implementation research, in Il nuovo governo locale, n. 1, 1987

J. Pressman, A. Wildavsky, Implementation, Univesity of California Press, Berkeley, 1973

G. Regonini, Public choice: una teoria per l'analisi delle politiche pubbliche, in Stato e mercato, n. 11, 1984

S. Piattoni, Breve rassegna critica dei principali contributi politologici alla "implementation research", in Il nuovo Governo locale n. 1/1987

J.P. Pfiffner Political appointees and career executives: the democracy-bureaucracy nexus in the third century, in Public administration review, n. 1, 1987

J. Radcliffe, The role of politicians and administrators in departmental reorganization: the case of the department of the environment, in Public administration, n. 2/1985

S. Romano, Principii di diritto amministrativo italiano, Società editrice libraria, Milano, 1901

A. Rivlin, Un paradosso della public policy, in Problemi di amministrazione pubblica, n. 1, 1986

P. Romei, L'incentivo alla produttività nel pubblico impiego, in Studi organizzativi, n. 2, 1985

L. Sacconi (cur.) La decisione, F. Angeli 1987

L. M. Salamon, Gli obiettivi della riorganizzazione: uno schema di analisi, in Problemi di amministrazione pubblica, n. 1/1982 (ed. orig. in Administration & Society, n. 4/1981) (Cap. 1)

M. Salvato, Un approccio organizzativo all'analisi delle politiche pubbliche, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, 1988, n. 1

F.Scharpf, Formulazione delle politiche e implementazione, in C. Donolo e F.Fichera, Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica, Bari, 1981

P. Selznick, La leadership nelle organizzazioni. Un'interpretazione sociologica, F. Angeli, 1984

O. Sepe La figura del dirigente nell'amministrazione moderna, in Foro amministrativo, pt. 1/1980, p. 2301

F. Severi, Il coordinamento come strumento di indirizzo pubblico, in G. Amato, F. Marongiu (curatori), L'amministrazione della società complessa, Il Mulino, Bologna, 1982

F. Sidoti (cur.), I modelli organizzativi delle regioni, Ed. di comunità, 1974

H. Simon, Il comportamento amministrativo, Il Mulino, 1979

F. Sorrentino, Le fonti del diritto, in G. Amato e A. Barbera, (cur.) Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 1984

E. Suleiman Il gabinetto ministeriale in Francia, in Laboratorio politico, n.1, 1981

G. Tarello, Organizzazione giuridica e società moderna, in G. Amato e A. Barbera, (cur.) Manuale di diritto pubblico, Il Mulino, Bologna, 1984

J. Thoenig, Pour une approche analytique de la modernisation administrative, in Revue du science politique, n. 4/1987

G. Timsit, Modeles, strucutures et strategies de l'administration. Elements pour una perspective administrative, in Revue du droit public ed de la science politique en France et a l'etranger, n. 4/1980

M. Weber, Economia e società, Edizioni di comunità, 1961

C. Vangi, Cooperazione con i paesi in via di sviluppo. Criteri pratici orientativi per l'applicazione delle norme della legge n°38/79, Franco Angeli, Milano, 1986

A. Zuliani, Produttività ed efficienza nella pubblica amministrazione italiana: i risultati della ricerca Formez, in Il Mulino, n.3, 1983