

no questa prospettiva mettendo meglio a fuoco casi specifici di seconde tornate elettorali (Ghana, Namibia e Zambia), mentre i focolai rwandese e nigeriano sono scelti come casi studio di rinnovato conflitto etnico.

[Giovanni Carbone]

JAN-ERIK LANE (a cura di), *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, 1997, pp. 312, Isbn 0-7619-5367-1.

Il volume curato da Jan-Erik Lane corre il rischio (particolarmente diffuso nell'ambito della recente *vague* sul *New Public Management* e sulle riforme della pubblica amministrazione) di promettere molto di più di quanto effettivamente riesca ad offrire. Gli intenti sono nobili: tracciare un bilancio dell'impatto e degli effetti delle riforme amministrative degli anni ottanta e della prima metà degli anni novanta e costruire una prospettiva di analisi comparativa mettendo a confronto le esperienze avvenute in alcuni paesi dell'Europa occidentale e dell'Europa orientale, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda. Ma la loro realizzazione lascia molto a desiderare.

In primo luogo, gli oggetti dei diversi saggi sono tra loro molto eterogenei: dalla riforma della pubblica amministrazione in senso stretto, intesa come insieme di strutture e di personale (saggi sull'Australia, Canada, Gran Bretagna, Olanda, Francia), al problema delle privatizzazioni (saggio sulla Germania), ai rapporti tra centro e periferia e alle caratteristiche dei governi locali (saggio sulla Gran Bretagna e saggio comparativo sull'Europa occidentale), all'analisi della competitività del settore pubblico in riferimento ai principali indicatori macro-economici (saggi sulla Spagna e sull'Europa centrale e orientale).

In secondo luogo, e ancora più importante, è assente qualsiasi collante teorico-interpretativo che tenga insieme gli studi di caso. Nel capitolo introduttivo Lane sviluppa alcune interessanti ipotesi esplicative, come ad esempio la contrapposizione tra due diversi paradigmi normativi che avrebbero plasmato le riforme. Il primo è quello manageriale, nato e sviluppatosi nel contesto anglo-sassone, incentrato sulla triade *Deregulation, Privatization e Marketisation* (il cd. «Dpm framework»). In questo caso l'obiettivo principale è il miglioramento dell'efficienza e la riduzione degli sprechi nel funzionamento della macchina amministrativa, considerata, secondo i dettami del neo-taylorismo, come un mero strumento per risolvere problemi. Il secondo paradigma si fonda invece sul problema dell'equità e della giustizia sociale; in questa prospettiva le riforme non dovrebbero esclusivamente perseguire l'efficienza e l'economicità nella gestione, ma dovrebbero altresì salvaguardare la trasparenza dei procedimenti e assicurare la partecipazione dei cittadini

ai diversi momenti decisionali. I processi amministrativi hanno infatti anche una natura squisitamente politica; l'esigenza di mettere in ordine i conti dello stato non deve andare a scapito della difesa e del miglioramento delle condizioni di benessere dei cittadini, soprattutto delle fasce più deboli, secondo criteri di uguaglianza.

Nel corso del volume, tuttavia, queste promettenti intuizioni teoriche si perdono per strada oppure vengono riprese nei singoli capitoli in maniera estemporanea e superficiale. La comparazione tende così a scadere a mera descrizione di esperienze differenti, lasciando all'oscuro il lettore su quali siano stati i paesi che hanno privilegiato questo o quel paradigma normativo (e perché). È già stato sottolineato come la letteratura più recente sulle riforme amministrative sia caratterizzata da una strana sindrome, da un forte sbilanciamento cioè tra abbondanti e minuziose descrizioni da una parte ed esili teorizzazioni dall'altra (*soft theory and hard cases*) ed è proprio questo il limite principale del volume collettaneo curato da Lane.

Certamente, la mole di dati e di informazioni sulle caratteristiche e l'impatto del cambiamento nel settore pubblico in un numero così elevato di casi nazionali, non esclusivamente confinati all'Europa occidentale, non va sottostimata. Emergono tra l'altro non pochi spunti innovativi che permettono di superare alcune delle conoscenze più acquisite dalla letteratura.

Ad esempio, l'importanza dell'esperienza olandese (al posto di quella inglese) come fonte di ispirazione per molte delle riforme dell'Europa continentale e dell'Europa del Nord. Come bene argomenta Kickert, il cd. «processo di autonomizzazione», ovvero la netta separazione (anche spaziale) tra compiti di formulazione delle politiche e compiti di esecuzione e quindi tra dipartimenti e agenzie nasce in Olanda nella seconda metà degli anni ottanta con l'intento di liberare la funzione dirigenziale dalle eventuali ingerenze del vertice politico e di individuare centri di attività e centri di costo pienamente autonomi e responsabili dal punto di vista della gestione. L'Olanda è inoltre il primo paese ad adottare un modello divisionale all'interno dei dipartimenti e nell'ambito delle amministrazioni periferiche sostituendo in tal modo al (vecchio) criterio della conformità alla norma la (nuova) logica del raggiungimento del risultato (o del prodotto/servizio), delegando a ogni singola unità organizzativa le funzioni di attuazione dei programmi e di controllo dei risultati.

Il volume conferma inoltre come nell'Inghilterra thatcheriana le riforme all'insegna del managerialismo abbiano prodotto non pochi paradossi. Quello più interessante riguarda il concetto di gerarchia. Da un lato, si è assistito a un superamento del modello gerarchico-funzionale a favore di quello reticolare nell'organizzazione interna dei dipartimenti, attraverso le esternalizzazioni e la creazione delle agenzie, dall'altro, alcune rilevanti relazioni di natura gerarchica si sono riaffacciate nel rapporto tra ministri e direttori di agenzia, e tra le or-

ganizzazioni collocate ai diversi livelli territoriali (soprattutto nel settore sanitario). La creazione dei quasi-mercati non ha inoltre impedito che si sviluppasse una rete densa di agenzie regolative con funzioni di controllo e di coordinamento, in grado di esercitare un forte condizionamento sugli attori e sulle modalità di svolgimento delle attività. Lo stato «regolatore» ha gradualmente preso il posto di quello «dirigista» del passato, ma alcune relazioni di dipendenza sono rimaste intatte.

Infine, passando dall'esperienza inglese a quella neo-zelandese, risulta utilmente precisato nel libro il motivo principale della grande distanza tra quest'ultimo modello di riforma amministrativa e le vicende europee (cosa che dovrebbe suggerire una maggiore cautela agli autori che non esitano ad accostare le due realtà). In Nuova Zelanda le riforme sono state più radicali ed efficaci rispetto all'Europa, e in particolare all'Europa continentale, in quanto sono state accompagnate da una radicale ristrutturazione dei programmi principali del *welfare state*. Non solo le riforme dell'amministrazione sono avvenute a forza di privatizzazioni, tagli al personale, introduzione di meccanismi di competizione/concorrenza tra servizi pubblici e servizi privati, ma esse sono state affiancate dalla riduzione massiccia dei sussidi di disoccupazione, di previdenza e di malattia. Il paradigma manageriale ha dato qui i suoi maggiori frutti, perché si è intrecciato con una drastica (quindi non simbolica) riorganizzazione dello stato sociale. E, proprio per questo, è entrato in aspro conflitto con il paradigma dell'equità; la disoccupazione, le disuguaglianze sociali e la criminalità si sono infatti fortemente accresciute in Nuova Zelanda nel corso degli anni novanta.

In conclusione, dunque, il volume di Lane contiene un'ampia panoramica sugli esiti delle riforme amministrative dentro e fuori dall'area europea, toccando numerosi aspetti e numerose questioni riguardanti il settore pubblico e proponendo un utile aggiornamento dei dati e delle informazioni sui diversi paesi. Ci chiediamo però se questo basti per giustificare l'elaborazione di un volume, in cui non si comprendono appieno i criteri di selezione degli autori e dei saggi e in cui risulta del tutto assente un qualsiasi ancoraggio (anche solo *per differentiam*) ai sentieri già esplorati dalla letteratura, ormai generosa, sulle riforme amministrative.

[Elisabetta Gualmini]

PATRICK LE GALÈS e CHRISTIAN LEQUESNE (a cura di), *Regions in Europe*, London, Routledge, 1998, pp. XVI-305, Isbn 0-415-16483-4.

Questo volume raccoglie i contributi alla conferenza «Regioni in Europa», organizzata presso *Institut d'Études Politiques* dell'Università di Rennes I nell'ottobre del 1995, alla quale partecipano tra i mag-