

prende, oltre a Gori e Bonanate, Antonio Papisca – affiancati poi da Fulvio Attinà, Carlo Maria Santoro, e, occasionalmente, da «simpaticizzanti» più stabilmente situati nella corrente principale di scienza politica, quali Gianfranco Pasquino ed Angelo Panebianco –, sono ora numerosi gli studiosi i cui contributi trovano degna cittadinanza nel patrimonio italiano della disciplina. Inoltre, nel breve lasso di tempo trascorso dalla stesura della *Guida* si sono aggiunti altri importanti contributi. Fra tutti: il volume di Luigi Bonanate sul rapporto tra etica e politica internazionale e quello di Carlo M. Santoro sulla politica estera italiana, che oltre a potenziare le conoscenze su temi fin troppo, ed inspiegabilmente, trascurati, dimostrano, per riflessione teorica e sintesi storico-empirica, la costante maturazione della disciplina. In altre parole, all'allargarsi della base, resa possibile, tra l'altro, anche dall'istituzione di un dottorato di ricerca e dall'aumento degli insegnamenti, fa riscontro anche l'innalzarsi di quelle «punte» che caratterizzano il consolidarsi di una comunità scientifica.

[Luciano Bardi]

BRUNO DENTE (a cura di), *L'efficacia dei poteri locali*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 329.

Il volume – l'ottavo del progetto promosso dal CNR sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione – è articolato in due parti.

Nella prima parte il curatore espone nei suoi termini essenziali la problematica in esame – la misurazione delle *performances* e della funzionalità della pubblica amministrazione – evidenziando gli obiettivi, le ipotesi-guida e il percorso del programma di ricerca.

All'origine del lavoro vi sono esigenze conoscitive di natura eminentemente pratica: fornire ad amministratori e funzionari gli strumenti indispensabili per la valutazione dei servizi pubblici e renderne possibile l'impiego estensivo nelle amministrazioni locali. Al fine di mettere a punto una griglia interpretativa di semplice applicazione e rispondente a tali imperativi funzionali è stato adottato un accostamento *policy oriented*, attingendo alla metodologia consolidata nel campo della *evaluation research*, senza tuttavia trascurare le tecniche di ricerca ampiamente sperimentate nei contributi di natura economica. Il nucleo centrale dell'indagine viene individuato nell'analisi dell'efficacia dell'azione amministrativa, intesa come rispondenza fra richieste dei cittadini e decisioni implementate dalla pubblica amministrazione. Concettualizzare il problema primariamente in termini di efficacia consente pertanto di ricondurre la valutazione dei servizi al grado di soddisfazione delle istanze provenienti dalla utenza effettiva e potenziale, stabilendo altresì i contrafforti teorici per estendere

l'analisi all'altro aspetto al centro del dibattito sulla funzionalità amministrativa, ossia quello dell'efficienza.

Oltre alla definizione delle basi metodologiche, dell'impianto teorico e del quadro analitico-concettuale, l'attenzione è stata rivolta alla praticabilità di una indagine di portata innovativa sulle presunte disfunzioni della pubblica amministrazione, considerata la refrattarietà organizzativa di quest'ultima all'applicazione di criteri valutativi sul proprio operato. La sperimentazione nel Comune di Carpi ha fornito tuttavia indicazioni confortanti circa l'impiego concreto di uno strumento di valutazione così concepito, permettendo la stesura di un manuale che, sebbene *in progress*, costituisce il primo esempio di costruzione di un sistema informativo per il controllo di gestione dei servizi comunali.

La seconda parte del volume, elaborata da Federica Matteucci, è di taglio manualistico ed entra nei dettagli delle modalità tecniche attraverso cui affrontare due delle principali problematiche inerenti la messa in opera di un sistema di valutazione dei pubblici servizi a livello locale. Il primo aspetto analizzato riguarda la predisposizione di un sistema informativo agile e capillare, in grado di garantire l'afflusso dei dati necessari per delineare i caratteri salienti dell'attività svolta dalle unità amministrative controllate. La messa a punto di un sistema di *reporting* adattabile a diversi contesti organizzativi è condizione necessaria per avviare la seconda fase di studio, ovvero la elaborazione di indicatori capaci di rappresentare l'andamento gestionale delle agenzie comunali produttrici di servizi sia sotto il profilo dell'efficacia (concepita, come detto prima, in termini di rispondenza fra domanda dei cittadini e servizi correntemente erogati) sia sotto quello dell'efficienza (la gestione economica dei servizi comunali, sulla base dei dati finanziari di entrata e di spesa).

Nell'ultima parte del libro Luigi Mittone redige una rassegna sugli approcci di derivazione economica all'analisi del processo di produzione degli enti pubblici, con particolare riferimento ai contributi – sia di natura teorica, sia di prevalente taglio empirico – di studiosi e gruppi di ricerca italiani. Dal saggio emerge come la linea di demarcazione fra lavori di matrice economica sulla gestione di organizzazioni *non-profit* ed esercizi di valutazione inquadrati nel campo delle scienze politico-amministrative sia in molti casi assai labile; anche nei modelli economici più praticati, sebbene ancorati allo studio dei processi di produzione quale oggetto peculiare dell'analisi, vengono introdotte variabili esplicative di natura politica (vedi il modello di Petretto), mentre gli analisti di politiche pubbliche si avvalgono di tecniche di ricerca già sperimentate nell'ambito della economia pubblica.

La validità e l'originalità di una ricerca impostata su basi politologiche derivano quindi, in ultima istanza, dal rispetto delle premesse teoriche su cui fonda l'intero edificio concettuale e metodologico. È, in questo caso, la congruenza fra il concetto di efficacia specificato da

Dente in sede introduttiva e la sua operazionalizzazione in indicatori appropriati a dare un senso all'intero progetto e a differenziarlo sostantivamente da analoghe intraprese di impianto economico. In altri termini, la portata euristica del lavoro è direttamente proporzionale alla sua capacità di configurarsi come strumento di *feedback* per amministratori e funzionari pubblici, funzionalmente collegato all'acquisizione del consenso nelle comunità locali; difettando tale capacità, l'esercizio si ridimensiona a operazione di monitoraggio sul deficit gestionale della pubblica amministrazione, di indiscussa utilità ma sfocato rispetto all'obiettivo di adeguare i servizi pubblici alle esigenze e alle domande provenienti dai cittadini.

A questo proposito, il volume sembra complessivamente coerente all'impostazione iniziale; esso riesce, in particolare, a minimizzare i problemi imposti da un'indagine condotta con il supporto di soli dati quantitativi predisponendo batterie di indicatori capaci di misurare le variabili qualitative dei servizi offerti e di inferire con sufficiente approssimazione i livelli di soddisfazione della cittadinanza.

[Mauro Tebaldi]

GIUSEPPE DI PALMA, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Oxford, 1990, pp. 248.

La tesi principale di questo libro è che la democratizzazione è in ultima analisi il prodotto del *political crafting*. Con questo processo politico l'autore vuole descrivere quattro aspetti della democratizzazione: (1) le specifiche regole e le istituzioni che vengono scelte fra le molte disponibili, (2) il modo in cui si prendono determinate decisioni (patti e negoziazioni *vs.* azioni unilaterali), (3) le alleanze e le coalizioni che si formano nelle transizioni e (4) il tempismo di certe scelte nelle varie fasi della transizione.

L'A. costruisce il suo ragionamento a partire dalla considerazione che, se per capire il normale funzionamento della democrazia si può far riferimento alle strutture consolidate della società, come la stratificazione sociale, il sistema di partiti, i valori predominanti o il livello di sviluppo economico, per analizzare le transizioni e il processo di costituzione della democrazia, questi condizionamenti strutturali cessano temporaneamente di far sentire il loro peso: «la percezione degli interessi può cambiare, le identità partitiche possono perdere di intensità, i valori culturali e le disuguaglianze economiche possono essere messe da parte». In questo clima di incertezza e di potenziale ritorno al passato o di *exit* autoritario, l'iniziativa politica assume una rilevanza cruciale. La sfera del possibile, del plausibile e anche del probabile può essere allargata.