

mazioni *neo* e *post* comuniste dopo il 1991 e le diverse traiettorie che hanno seguito a partire almeno dalla seconda metà degli anni '80. Il merito delle due raccolte di *case studies*, quindi, è di tracciare una mappa della frammentazione che può essere utilmente consultata da chi si interessa al mutamento e alla transizione di partito in chiave comparata.

[Anna Bosco]

VALERIO BELOTTI e MARCO MARAFFI, *Ceto politico e dirigenza amministrativa nei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 234.

Il tema dei rapporti tra politici e burocrati è da lungo tempo oggetto di interesse da parte degli studiosi. Particolare rilievo assumono poi le relazioni tra politici e burocrati all'interno delle amministrazioni locali, in virtù delle peculiarità proprie di tale livello di governo (maggiore accessibilità e visibilità sociale delle istituzioni territoriali, complessità e «dinamicità» di funzioni e competenze, modalità decisionali ed operative).

Il ceto politico municipale italiano e le sue relazioni con le burocrazie locali sono appunto l'argomento del volume che presentiamo. Utilizzando sia dati d'archivio del Ministero dell'Interno sia i risultati di un apposito sondaggio, vengono in primo luogo analizzati alcuni caratteri strutturali di tale importante soggetto del nostro sistema politico ed i principali mutamenti intervenuti dagli anni '50 alle elezioni amministrative del 1990. Successivamente lo studio approfondisce le relazioni tra politici e burocrati nei processi decisionali, concentrando l'attenzione su due campi specifici d'azione delle amministrazioni comunali: la politica urbanistica e quella di bilancio. I rapporti tra amministratori e funzionari sono infine indagati sotto il profilo delle strategie messe in atto dai primi per controllare i secondi.

Per quanto riguarda le caratteristiche di fondo del ceto politico locale, un primo dato saliente concerne il rapporto tra gli eletti e il sistema dei partiti. La ricerca di Belotti e Maraffi mostra che la stragrande maggioranza dei sindaci e degli assessori intervistati ha con il proprio partito legami profondi e duraturi, nonché coinvolgimenti organizzativi di rilievo.

Ciò significa in primo luogo che, almeno fino all'introduzione delle norme sull'elezione diretta del sindaco, la composizione degli esecutivi locali ha pesantemente risentito delle logiche e dei meccanismi di «selezione partitica delle élite politiche». Come argomentano i due autori, «si può plausibilmente ritenere che i ruoli esecutivi nel governo locale siano ricoperti da persone che indirizzano la propria fedeltà *in primis* al partito (o alla corrente) e che pertanto sono prive di essenziali qualità politiche, quali senso di responsabilità, indipendenza

di giudizio, dedizione a una causa» (p. 188). Pertanto, la nota tesi della natura «partitocratica» del sistema politico italiano sembra trovare ulteriore conferma; resterebbe semmai da chiarire, con successive indagini, l'effettivo impatto delle nuove regole elettorali sui processi di selezione e ricambio del personale politico-amministrativo (è probabile, ad esempio, che la macchina organizzativa dei partiti entri comunque in gioco nella scelta dei candidati da sottoporre al giudizio diretto degli elettori e nella composizione della «squadra» del futuro sindaco).

Sul versante dei rapporti tra ceto politico e dirigenza amministrativa, la ricerca di Belotti e Maraffi riferisce di una certa ambiguità nei giudizi espressi dai politici locali sulla burocrazia comunale, che oscillano tra un sostanziale riconoscimento della competenza tecnico-professionale dei propri funzionari e la sistematica denuncia di inadeguatezze, insuccessi o ritardi imputabili a «blocchi» di natura burocratica.

Colpisce soprattutto il fatto che circa due terzi degli amministratori locali interpellati ritengono di trovarsi in una condizione di forte dipendenza dai burocrati, i quali sarebbero in grado di ostacolare in qualche modo l'attuazione delle decisioni politiche. Al di là di una sorta di «soggettività di ruolo» del tutto speculare (di norma i dirigenti lamentano di «avere le mani legate» di fronte al protagonismo degli assessori, con buona pace dei nuovi ordinamenti per le autonomie locali varati con la legge 142/1990...), i funzionari comunali appaiono il primo e più importante interlocutore dei politici locali. Un interlocutore dotato di proprie risorse di potere, in costante tensione con gli amministratori elettivi, i quali a loro volta mettono in atto strategie di controllo sulla burocrazia (tra cui spicca la creazione di apparati personali).

Dalla ricerca emerge un quadro articolato del ceto politico locale, che chiarisce meglio il ruolo dei partiti (tradizionalmente primattori nella designazione del personale politico, comprimari nella formulazione delle politiche), illumina alcuni aspetti ancora in ombra del professionismo politico, descrive processi in atto di personalizzazione di potere. Mentre i partiti si attivano quando sono in gioco questioni che li riguardano specificamente in quanto organizzazioni (*politics*), l'ambito della *policy* (la definizione delle politiche municipali) è di pressoché esclusiva pertinenza di chi siede in giunta. In tal modo, concludono i due autori, «gli assessori si sono ritagliati uno spazio di manovra autonomo dai partiti e gestiscono gli interventi delle amministrazioni locali secondo logiche e convenienze proprie. In questo senso gli assessori hanno assunto il carattere di un corpo politico semiseparato, costituendosi, a un tempo, come ceto e come gruppo di potere» (p. 193).

D'altro canto, il rilevante profilo tecnico di molte decisioni locali di tipo pianificatorio e/o distributivo richiede una corrispondente adeguatezza delle amministrazioni, cioè una burocrazia specializzata in

grado di dialogare sia con i destinatari dei servizi e dei provvedimenti comunali sia con eventuali esperti esterni, stabilendo con essi rapporti paritetici. Non è possibile gestire efficacemente la complessità derivante dai ritmi di funzionamento e di evoluzione delle moderne società locali senza una cultura organizzativa e manageriale all'altezza dei problemi, interpretata da ruoli dirigenziali in costante interazione dialettica con un ceto politico-amministrativo oggi maggiormente legittimato e responsabilizzato da nuove regole elettorali.

[Gian Luigi Bulsei]

GEOFFREY EDWARDS e DAVID SPENCE (a cura di), *The European Commission*, Harlow, Longman, 1994, pp. XIII-311.

La Commissione europea, come ammesso dagli stessi curatori di questo volume, non è un'istituzione molto studiata. E questo nonostante il ruolo di motore dell'integrazione da essa spesso giocato nell'evoluzione comunitaria e nonostante la sua collocazione strategica rispetto alle altre istituzioni dell'Unione, in particolar modo all'interno del processo legislativo. Una delle possibili ragioni per tale «disattenzione», se così la possiamo chiamare, risiede probabilmente nell'assenza di consolidati termini di paragone. Si può certo dire che la Commissione è parte dell'esecutivo comunitario, ma, mentre condivide tali compiti con altre istituzioni, le modalità attraverso cui essa esercita tale funzione la rende distinta dagli esecutivi nazionali, così come dagli apparati burocratici ministeriali. Il suo ruolo fondamentale, potremmo dire monopolistico, nel *drafting* legislativo, rende tale istituzione comparabile, in senso lato, a talune potenti commissioni parlamentari di alcuni paesi membri, a cui però sono sottratte le potestà decisionali in cambio di più estesi compiti di mediazione.

Insomma, la Commissione si presenta come una chiara anomalia rispetto alla tradizionale tripartizione dei poteri. Se questo, però, è il portato della più generale originalità delle istituzioni comunitarie a fronte dello stato nazionale, la comprensione della composizione e del funzionamento dei restanti due poli della fondamentale triade – il Consiglio e il Parlamento – è certo più immediata e riducibile a schemi maggiormente familiari. La Commissione, invece, con un presidente che ha nell'ultimo decennio improntato le proprie funzioni in senso nettamente personalistico, con commissari di fatto suggeriti dalle realtà nazionali ma che dovrebbero dimenticare le proprie origini, dotati di portafogli non perfettamente coincidenti con le distinzioni verticali fra direzioni generali, con uno staff personale che deve interagire con le professionalità – anche risolte e dotate di *esprit de corps* – della struttura amministrativa stabile, con compiti che vanno dalla stesura originaria dei progetti normativi, alla rappresentanza esterna, al moni-