

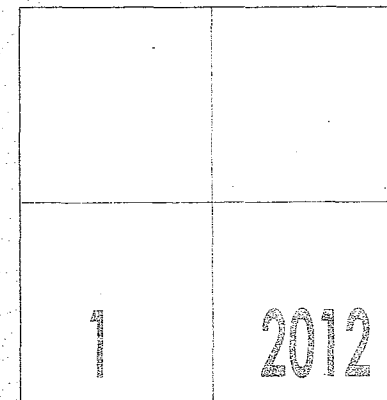
RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

La Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, fondata da Giuseppe Cataldi, nasce nel 1953, in una stagione di ricostruzione delle istituzioni del nostro Paese che era uscita da pochi anni dalla catastrofe della seconda guerra mondiale. Attenta alle trasformazioni sociali e istituzionali degli ultimi decenni, ha visto i maggiori studiosi italiani e stranieri affrontare tematiche relative all'analisi delle istituzioni e delle politiche pubbliche, del mutamento sociale e tecnologico, della comunicazione organizzativa e delle organizzazioni

complesse, della governance e del capitale sociale, nonché i problemi epistemologici generali e particolari. Essa ha privilegiato sempre un accostamento interdisciplinare che continua a vedere sociologi, politologi, giuristi, economisti, filosofi, medici e informatici in una collaborazione scientifica tesa all'analisi del cambiamento sociale in rapporto alla realtà istituzionale. Anche per questo è ormai da decenni uno strumento prezioso e indispensabile per studiosi e professionisti.

Giuseppe Cataldi

RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE



La passione per le conoscenze

FrancoAngeli srl - V.le Monza 106 - 20127 Milano - Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano - I trimestre 2012

€ 21,00 i.i.

ISSN 0391-190X

Renato D'Amico Benessere organizzativo, dinamiche di gruppo ed equilibrio omeostatico nelle pubbliche amministrazioni

Patrizia Santoro Mercato del lavoro pubblico e mancato sviluppo locale: il caso della Regione Sicilia

Raimondo Ingrassia Influenza politica e stabilità occupazionale nell'amministrazione pubblica albanese

Laura Mariottini e Veronica Sica

Miembros y miembros de la Comisión de Igualdad. Lingua e genere nella comunicazione pubblica spagnola

Pietro Cavara Economia della repressione: dal diritto alla biopolitica

Anna Maria Paola Toti Le forme istituzionali del potere. Pier Paolo Pasolini e il linguaggio della praxis

Erica Antonini *Una Rivoluzione per la Costituzione*. Note sull'ultima opera di Maria Sofia Corciulo

Anno LVI

nuova serie

Direttore responsabile Alessandro Grange **Direttore scientifico** Paolo de Nardis

Redattore capo Roberta Iannone

Comitato di redazione Amos Andreoni, Erica Antonini, Marta Bonetti, Tommaso Cantarano, Simona Carboni, Thomas Casadei, Antonella Cirillo, Adriano Cirulli, Ranieri de Maria, Paolo Di Ruzza, Fatima Farina, Riccardo Guidi, Flavio Milandri, Gabriele Natalizia, Michele Negri, Emanuele Rossi, Gianluca Tracuzzi, Fabrizio Turchetta.

Comitato scientifico Etienne Balibar, Pietro Barrera, Fabrizio Battistelli, Paolo Bellucci, Romano Bettini (Presidente), Luigi Bonanate, Sabino Cassese, Lorella Cedroni, Affilio Celant, Ernesto Chiacchierini, Silvia Costa, Renato D'Amico, Bruno Dente, Giuseppe Di Federico, Renato Fontana, Luciano Gallino, Salvador Giner, Pierangelo Isernia, Arturo Maresca, Emanuele Marsiglia, Antonio Martone, Carlo Mongardini, Edgar Morin, Vittorio Mortara, Sergio Parrocchia, Gianfranco Pasquino, Stefano Passigli, Giorgio Pastori, Angelo Maria Petroni, Giuseppe Ugo Rescigno, Claudio Rotelli, Fedele Ruggeri, Cesare Salvi, Sergio Santoro, Franco Stagnitti, Massimo Stipo, Mario Aldo Toscano, Alain Touraine, Vincenzo Vita.

Direzione e redazione Via Savoia, 78 – 00198 Roma
e-mail: paolo.denardis@uniroma1.it; roberta.iannone@uniroma1.it

Amministrazione Viale Monza 106 – 20127 Milano – Tel. 02-28.37.141 – Casella Postale 17175 – 20100 Milano.

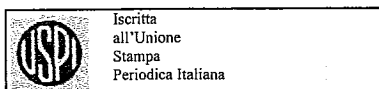
Le richieste di abbonamento e pubblicità, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento dei fascicoli dovranno essere indirizzati alla amministrazione.

Gli articoli della Rivista sono sottoposti a referaggio

Abbonamenti Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito (www.francoangeli.it), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02-2837141) o, ancora, inviare una e-mail (riviste@francoangeli.it) indicando chiaramente il nome della Rivista. Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.

Autorizzazione del Tribunale di Milano n. 301 del 17 giugno 2009 – Trimestrale – Direttore responsabile: Alessandro Grange – Poste Italiane Spa – Sped. in Abb. Post. – D. L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano – Copyright © 2012 by FrancoAngeli srl



Finito di stampare nel marzo 2012 da Tipomonza, Via Merano 18 – Milano – I trimestre 2012

1

SOMMARIO

gennaio-marzo 2012

Renato D'Amico , <i>Benessere organizzativo, dinamiche di gruppo ed equilibrio omeostatico nelle pubbliche amministrazioni</i>	5
Patrizia Santoro , <i>Mercato del lavoro pubblico e mancato sviluppo locale: il caso della Regione Sicilia</i>	29
Raimondo Ingrassia , <i>Influenza politica e stabilità occupazionale nell'amministrazione pubblica albanese</i>	59
Laura Mariottini e Veronica Sica , <i>Miembros y miembros de la Comisión de Igualdad. Lingua e genere nella comunicazione pubblica spagnola</i>	79
Pietro Cavara , <i>Economia della repressione: dal diritto alla biopolitica</i>	99
Anna Maria Paola Toti , <i>Le forme istituzionali del potere. Pier Paolo Pasolini e il linguaggio della praxis</i>	131
Erica Antonini , <i>Una Rivoluzione per la Costituzione. Note sull'ultima opera di Maria Sofia Corciulo</i>	151

Influenza politica e stabilità occupazionale nell'amministrazione pubblica albanese

Riassunto

Questo articolo si divide in due parti. Nella prima viene affrontata la questione dell'influenza politica e del suo rapporto con la stabilità occupazionale nel pubblico impiego. A conclusione di questa prima parte vengono proposte alcune tesi sulle cause politiche, burocratiche, economiche e organizzative che spiegano il fenomeno dell'instabilità nel settore pubblico. Nella seconda parte viene illustrata la situazione occupazionale dell'amministrazione pubblica albanese che viene analizzata e interpretata alla luce delle tesi proposte. Ciò che emerge da questo studio è che i politici albanesi tendono a usare la stabilità del personale per orientare l'azione amministrativa, regolare le prestazioni burocratiche e gestire il consenso elettorale. Meno influenti sembrano essere, invece, le cause di instabilità di origine economica e organizzativa. L'autore conclude lo studio proponendo una via di uscita dal problema dell'instabilità occupazionale in una prospettiva di modernizzazione dell'amministrazione albanese.

Parole chiave: influenza politica, stabilità occupazionale, amministrazione albanese

Abstract. *Political influence and occupational stability in the Albanian public administration*

This paper is split into two parts. In the first the issue of political influence and its relationship with occupational stability in the civil service is discussed. At the end of this part reasons are suggested for the political, bureaucratic, economic and organisational causes for the instability phenomenon in the public sector. In the second part the occupational situation of the Albanian public administration is explained in the light of the reasons stated above. This study argues that Albanian politicians tend to exploit personnel stability in order to direct administrative activity, to control bureaucratic performance and to achieve success at the ballots. On the contrary economic and organisational reasons for instability seem to be less important. The author concludes the study by proposing an escape-route with regard to the problem of occupational instability, from a perspective of modernisation of the Albanian public administration.

Key words: political influence, occupational stability, albanian administration

* Professore associato di Organizzazione Aziendale nell'Università degli Studi di Palermo. E-mail: raimondo.ingrassia@unipa.it

1. Premessa

Questo studio è il frutto di un intenso lavoro di ricerca teorica ed empirica svolto sulla base di dati, studi, ricerche, notizie e informazioni acquisiti sia sul tema generale oggetto di interesse sia sulla specifica realtà albanese. La ricerca è stata possibile grazie alle frequenti visite del paese effettuate nel corso del 2010 in qualità di docente del master internazionale in "Governance e sviluppo territoriale". Allievi del master sono stati liberi professionisti, dirigenti dell'amministrazione pubblica albanese e studenti *post-graduate*. Durante le lezioni sono state discusse alcune questioni particolarmente sentite nel paese che hanno indotto chi scrive a intraprendere questo scritto.

2. La questione dell'influenza politica

La questione dell'influenza politica sulle amministrazioni pubbliche si è posta fin dall'età moderna con la formazione dei primi Stati nazionali europei e, successivamente, in età contemporanea con il nascere delle prime democrazie¹. Non è questa la sede adatta per approfondire un tema ponderoso che richiederebbe ben altri spazi di quelli consentiti ma i termini della questione possono essere essenzialmente riassunti nel seguente modo. Il potere politico si trova indipendentemente dalla sua natura e dal consenso sociale di cui dispone (democrazie rappresentative o popolari, dittature militari, sistemi presidenziali o parlamentari, democrazie dirette, teocrazie) nella condizione di dovere presiedere e governare gli apparati amministrativi dello Stato per il perseguimento di idee, visioni, interessi, poteri di cui si fa interprete e mandatario. A questo fine ha bisogno di esercitare influenza sugli apparati amministrativi poiché essi si presentano come complessi sistemi di azione impossibili da governare in modo personale e diretto. Il canale fondamentale attraverso il quale tale influenza viene esercitata è la struttura organizzativa, cioè quel sistema articolato di ruoli organizzativi che consente di attuare l'azione politica desiderata.

La complessità degli apparati amministrativi pubblici, impedisce, come dicevamo, di svolgere in prima persona il ruolo politico generando bisogni di divisione e specializzazione del lavoro amministrativo (de Nardis, 1987, p. 535; Lippi e Morisi, 2005, pp. 132-137). Nasce da qui l'esigenza di avvalersi della cooperazione di soggetti diversi da coloro che svolgono funzioni politiche (dirigenti, funzionari e quadri intermedi, professionisti, personale ausiliario, operatori di contatto, ecc.). La scissione delle funzioni che scaturisce dalla divisione del lavoro tende a definire ruoli politici e ruoli amministrativi separati. Gli obiettivi che questi due ruoli si prefiggono, il tipo di informazioni che trattano, la natura dei problemi che affrontano, le strategie di azione che perseguono sono tanto differenziati quanto più complesso e articolato è il sistema organizzativo entro il quale operano. Si pone il problema per chi svolge il ruolo politico di influenzare i comportamenti di coloro che devono attuare l'azione politica.

¹ Per una sintesi del pensiero burocratico si veda de Nardis (1987).

La dottrina che ha meglio interpretato le ragioni dell'influenza politica considerandole come un problema di influenza e controllo di comportamenti altrui è forse la *Teoria dell'agenzia*². Politici e burocrati (ai vari livelli dell'organizzazione gerarchica) sono attori che perseguono obiettivi e operano secondo razionalità diverse che solo una giusta base di influenza è in grado di integrare. Nel linguaggio della teoria dell'agenzia la base di influenza viene chiamata *incentivo*, i pubblici dipendenti sono chiamati *agenti* e i politici *principali*. Questi delegano ai burocrati-agenti il potere discrezionale di agire nel loro interesse (Jansen e Meckling, 1976). La relazione tra questi due attori è per definizione asimmetrica in quanto gli agenti posseggono informazioni, esperienza e competenze nello svolgimento dei loro compiti che nessun politico è in grado di avere. Il politico ha quindi bisogno di esercitare forme di influenza basate su incentivi (o disincentivi) che aumentino le probabilità che i burocrati si impegnino al massimo delle loro potenzialità e perseguano i medesimi interessi da lui stesso perseguiti (Grandori, 1999, pp. 167-178; Gallinaro, 1996).

Esistono molte basi di influenza del comportamento burocratico come l'affiliazione partitica o corporativa, la condivisione di valori e ideologie, la convergenza di interessi, la relazione consanguinea, parentale, amicale o fiduciaria. Noi sosteniamo che la base di influenza principale nelle amministrazioni pubbliche contemporanee sia una variabile formale e strutturale, scarsamente indagata dagli studi in questa prospettiva, come la durata del rapporto di lavoro (*tenure* in inglese). Il dipendente pubblico si sentirà incentivato ad agire con impegno nell'interesse del politico se sa che la durata del contratto di lavoro è a tempo definito e se essa a scadenza potrà essere messa in discussione e rinegoziata a giudizio del principale. La implicazione di questo ragionamento è che il politico tenderà, in condizioni di contesto economico, sociale, politico e giuridico permissive, a considerare la durata del rapporto di lavoro come la principale base di influenza. Gli studi sui rapporti tra politica e amministrazione sviluppati attorno a questo assunto ci danno molte conferme al riguardo.

3. Influenza politica e durata dei rapporti di lavoro

La storia delle amministrazioni pubbliche sembra offrire molte evidenze a sostegno di questa ipotesi seppure con discontinuità storiche e con riferimento a specifiche condizioni di contesto (Pollit e Bouckaert, 2002, pp. 60-63 tr. it.). I funzionari prefettizi dell'amministrazione napoleonica (prefetti, sottoprefetti e sindaci dei maggiori comuni) venivano scelti discrezionalmente e senza vincoli di durata dal sovrano francese (Fedele, 1998, pp. 9-15). La giovane democrazia americana ha praticato per tutto il XIX secolo un vasto *sistema delle spoglie* che ha generato, almeno fino a un certo punto, precariato e *turn-over* del personale a tutti i livelli gerarchici (Lippi e Morisi, 2005, pp. 143-147). La Germania democratica del secondo dopoguerra ha sempre adottato vaste azioni di rimozione o sostituzione dei ver-

² Per un ampio esame della *Teoria dell'agenzia* nel settore pubblico si veda Lane (2005).

tici dell'amministrazione federale rallentate soltanto nei periodi di stabilità politica del paese. In Italia negli ultimi 15 anni si è assistito a una produzione di norme volte a legare gli alti incarichi dirigenziali alle sorti dei governi in carica di dubbia legittimità costituzionale. Da un esame di una vasta letteratura in materia emerge che la scarsa condivisione di priorità politiche e di valori culturali è tra le ragioni più importanti che spingono i politici a *precarizzare* il rapporto di lavoro dei propri dirigenti. Solo in presenza di prestazioni manageriali particolarmente positive si registra una riduzione dell'instabilità degli incarichi dirigenziali in occasione di cambiamenti di governo³ (Boyne *et al.*, 2010).

Il tradizionale interesse degli studiosi americani per le questioni del decentramento amministrativo (de Nardis, 1987, p. 557) ha prodotto alcuni studi interessanti sul rapporto tra influenza politica e stabilità occupazionale di una particolare categoria di dipendenti pubblici: i *city manager*. Feiock e Stream (1998) trovano correlazioni significative tra la durata degli incarichi dei manager cittadini e il forte conflitto politico fra Democratici e Repubblicani nelle amministrazioni locali osservate. Un studio di Whitaker e DeHoog (1991) su 33 *city manager* statunitensi, svolto tra il 1986 e il 1988, dimostra che più della metà di essi lasciarono gli incarichi in concomitanza di mutamenti nelle maggioranze politiche delle comunità locali dove prestavano servizio. Da una inchiesta di Watson e Hasset (2003) emerge che secondo l'opinione di un gruppo di *city manager* con una notevole anzianità di servizio la stabilità politica è anche la principale fonte di stabilità occupazionale.

Una ricerca su 143 municipalità americane ha trovato correlazioni significative tra cambiamenti politici nelle assemblee locali e turnover dei manager cittadini (McCabe *et al.*, 2008). Risultati interessanti emergono dagli studi di John e Saiz (1999) nel Regno Unito dove la disciplina di partito e l'adesione a programmi ideologici vengono considerate condizioni importanti per le nomine del management pubblico locale. Anche laddove il ruolo dei partiti sembra essere più debole e meno invasivo, sostengono i due studiosi, singole leadership politiche o gruppi di interesse esterni esercitano una qualche forma di influenza sulle nomine e sulla *tenure* manageriali. Un vasto e documentato studio sullo stato del *New Public Management* in Europa sostiene esservi una diffusa crescita di nomine politiche a termine di manager pubblici e di membri dei *board* di agenzie, imprese pubbliche, enti e *authority* locali con un progressivo decentramento dei poteri di nomina ai *top-manager* di tali amministrazioni (Farnham *et al.*, 1996, pp. 288-293).

La durata del rapporto di lavoro è stata un potente meccanismo di influenza politica anche ai livelli intermedi e inferiori della burocrazia. La storia dell'amministrazione italiana, alla quale circoscriviamo qui le nostre considerazioni, dimostra che l'occupazione pubblica oltre a essere stata storicamente un ammortizzatore sociale ed economico nelle aree tradizionalmente meno sviluppate del paese è anche una formidabile leva di acquisizione, mantenimento e sviluppo del consenso elettorale nonché di competizione nell'arena politica. Partiti o loro coalizioni a lungo al potere in Italia hanno utilizzato le assunzioni come strumento di consenso elettorale

³ Analisi svolta su un campione di 129 *top-manager* di amministrazioni locali osservato tra il 2002 e il 2006 nel Regno Unito.

le in un quadro economico più permissivo di quello attuale dove il potenziale di assorbimento di forza lavoro della pubblica amministrazione si è molto ridotto per motivi di ordine economico, giuridico e organizzativo. La durata del posto di lavoro pubblico si è andata, pertanto, configurando in molti settori dell'amministrazione come una efficace arma clientelare in mano ai politici per influenzare la base elettorale mediante un cinico, raffinato e strumentale gioco di negoziazione e scambio del consenso da realizzare nel periodico succedersi delle competizioni di voto (Cerese, 1990; Melis, 2003, pp. 65-67; D'Amico, 2004, pp. 115-117; Borgonovi, 2005, pp. 221-224).

4. Fenomenologia dell'instabilità occupazionale nel settore pubblico

Il fenomeno dell'instabilità occupazionale nel settore pubblico affonda le sue radici nelle mutate condizioni di contesto di molti paesi nel mondo. Bilanci pubblici meno generosi del passato, ridotta crescita economica, accresciuta competizione fra amministrazioni, bisogni di maggiore efficienza e produttività, forte domanda di responsabilità amministrativa, diffusione di dottrine *contrattualiste* in materia di pubblico impiego sono considerati fattori di spinta del fenomeno, come le osservazioni esposte in questo paragrafo sembrano dimostrare.

Secondo il *Labour Force Survey* di Eurostat del 2002 il settore pubblico ristretto (escluse, cioè, sanità e istruzione) ha una quota di lavoratori a termine pari al 22% del totale degli occupati contro il 14,8% dell'industria, il 19,2% dei servizi e una media generale di tutti i settori del 19,5%. Se si sommano le percentuali di lavoratori a termine della sanità (24%) e dell'istruzione (30,8%), che presentano, come è noto, una elevata incidenza di operatori pubblici, i dati del settore pubblico allargato superano largamente quelli del settore privato (Della Rocca e Sarcina, 2004, p. 632)⁴.

Secondo un'indagine del *European Institute of Public Administration* (Eipa) le quote di contratti a tempo determinato nelle amministrazioni centrali europee sono in lenta crescita nel decennio 1995-2005 con una incidenza sul totale della forza lavoro stabile non marginale (non inferiore se non in pochi casi al 20%) sia con riferimento a mansioni esecutive che a posizioni professionali e direttive (Bossaert, 2005, p. 36)⁵. La situazione italiana per quanto riguarda il settore pubblico ristretto (senza istruzione e sanità), si attesta secondo la stessa rilevazione Eurostat intorno alla media europea con una quota del 20,5% di contratti a termine. L'istruzione con il 31,1% è di poco superiore alla media di settore mentre la sanità con il 15,5% dei contratti a termine è molto inferiore alla media di settore europea.

⁴ Da elaborazioni dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne su dati Eurostat.

⁵ L'indagine è stata condotta su 25 amministrazioni centrali dell'Unione dei ventisette con somministrazione a distanza di un questionario con 11 item concernenti varie questioni inerenti la durata del rapporto di lavoro. Solo due paesi hanno dichiarato percentuali di lavoratori a tempo indeterminato superiori al 90% del totale degli occupati (Malta e Grecia). Tutti gli altri dichiarano percentuali inferiori o, addirittura, sostengono di non avere contratti di lavoro a tempo indeterminato come Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia o Slovenia.

Secondo i dati del *Conto annuale* del Ministero dell'Economia e delle Finanze la forza lavoro a tempo indeterminato del settore pubblico allargato ammontava nel 2001 a 3.196.583 unità, più 307.047 addetti a termine (calcolati in persona-anno) (Della Rocca e Sarcina, 2004, p. 635). I dati del Conto annuale a quasi dieci anni di distanza (2009) riportano un totale di 3.311.582 occupati a tempo indeterminato, con un aumento della stabilità del 3,5% circa e un totale di addetti a termine di 494.613, pari a un aumento del 61% nello stesso periodo⁶. La quota di lavoratori a termine nel 2009 è del 16% circa, quota che è da considerarsi sottostimata in quanto non tiene conto degli organici delle società partecipate pubbliche in forte crescita in questi ultimi anni nel panorama nazionale e di cui non vi è ancora traccia nel conto annuale⁷.

Secondo l'indagine Eipa tra i motivi che spingono le amministrazioni europee a ricorrere all'occupazione temporanea si registrano: (1) progetti di lavoro a termine; (2) eventi o competenze straordinari o non prevedibili; (3) sostituzioni di impiegati pubblici (per malattie, maternità, congedi, ecc.); (4) procedure di assunzione del personale lunghe e farraginose; (5) minor costo del lavoro a tempo determinato; (6) budget di spesa incongrui e turn-over bloccati.

Lo studio di Della Rocca e Sarcina (2004, pp. 642-645) svolto con riferimento alla situazione italiana riassume così i fattori di spinta al contratto temporaneo: (a) contingenze organizzative legate a progetti speciali (smaltimento di arretrati), lavori ciclici stagionali (picchi di domanda), attività isolabili dal contesto fisico (studio, ricerca, *data entry*), attività di relazione con il pubblico (in orari limitati o concentrati), lavori per eventi straordinari (censimenti o elezioni, ecc.); (b) attitudine dello strumento a eludere vincoli normativi e di bilancio, ridurre i tempi di reclutamento, aggirare blocchi del *turn-over* (Poti, 2002, Trovati, 2007, Verbaro, 2011, Trovati, 2011); (c) esigenze di professionalità qualificate quali manager provenienti dal settore pubblico e privato o professionisti con particolari competenze non disponibili nell'amministrazione.

Da quando il settore pubblico si è aperto a formule organizzative flessibili la gestione dei contratti a termine ha assunto nelle amministrazioni pubbliche italiane specifiche connotazioni (Rebora, 1999, pp. 227-233). In primo luogo, il contratto a tempo determinato è stato funzionale alla stabilizzazione a vita dei *contrattisti*, come testimoniano i casi dei precari della scuola o delle autonomie locali o quelli

⁶ I dati degli addetti a termine presi in considerazione si riferiscono a contratti a tempo determinato e formazione-lavoro, ai lavoratori interinali e socialmente utili, ai contratti di cococo, a incarichi di studio, ricerca e consulenza e al personale precario della scuola. Occorre precisare che i dati del 2001 non consideravano i contratti di cococo e gli incarichi professionali, che invece vengono qui inclusi in quanto, a nostro avviso, indicatori, comunque, di flessibilità del lavoro, ancorché "i dati siano riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e non siano raffrontabili o aggregabili con i dati relativi al personale a tempo indeterminato (rilevato come persone) o con rapporto di lavoro flessibile (rilevato in unità annue)" (Conto annuale 2007-2008-2009).

⁷ Si noti che le percentuali dei lavoratori a termine sono molto diverse fra i dati Eurostat e quelli del Ministero. Ciò è dovuto alla metodologia di rilevazione adottata. Eurostat svolge un'indagine su un campione di individui che dichiarano di avere un contratto a termine nell'anno, anche se inferiore a 1 anno. Il Ministero invece effettua una rilevazione sull'intero universo delle amministrazioni pubbliche italiane trasformando i contratti a termine inferiori a un anno in contratti per persona-anno. Il risultato percentuale del Ministero, quindi, non può che essere inferiore al dato Eurostat.

dei lavoratori socialmente utili in questi ultimi anni in Italia e, in particolare, nel Mezzogiorno⁸. In secondo luogo, il contratto a tempo determinato è stato visto nel pubblico impiego come una misura alternativa ad altri, meno accettabili, strumenti di flessibilità come il *part-time*, la mobilità interna, la riorganizzazione degli orari, la flessibilità delle mansioni, la gestione degli incarichi, il licenziamento, ecc.⁹.

In Europa le cose non sembrano andare diversamente. L'indagine Eipa ha approfondito, in particolare, alcuni aspetti concernenti il regime del licenziamento nei diversi ordinamenti nazionali. Secondo i risultati emersi dallo studio vi è un gruppo di paesi che esclude il licenziamento per cause legate a cattive prestazioni del lavoratore, ammettendo tale decisione solo per motivi disciplinari (Germania, Spagna, Portogallo, Italia per il personale del comparto, Cipro, ecc.). Un secondo gruppo di paesi dichiara che la legislazione e/o il sistema di valutazione prevedono procedure di licenziamento per cause legate a cattive prestazioni (Polonia, Bulgaria, Belgio, Lettonia, Estonia, Ungheria, Francia, Grecia, Unione europea, Italia solo per i dirigenti in casi eccezionali). Solo un terzo gruppo di paesi prevede il licenziamento per cattive prestazioni con una disciplina simile a quella del settore privato (Danimarca, Finlandia, Svezia, Regno Unito).

Un limitato gruppo di paesi (area baltico-scandinava, Regno Unito, Ungheria, Olanda, Slovenia, Bulgaria) prevede dichiaratamente cause di risoluzione del rapporto di lavoro per motivi di riorganizzazione aziendale o di ridimensionamento degli organici mentre la restante parte dei paesi europei dichiara o di non contemplare tali motivi tra le cause di licenziamento o di prenderli in considerazione assai raramente (Bossart, 2005, pp. 18-24).

Lo studio mostra come i paesi oggetto di indagine, seppure tendano a inquadrare il pubblico impiego nell'ambito della disciplina privatistica, creando le condizioni giuridiche per una gestione più flessibile del lavoro pubblico, non modificano i loro livelli di *security* che continuano a godere di protezioni superiori a quelli dei lavoratori del settore privato (Bossart, 2005, p. 33). L'impressione finale che emerge complessivamente è che l'unico elemento di flessibilità in trasformazione sembra essere quello della crescita dei contratti a termine per ragioni legate alla semplificazione delle procedure di reclutamento e alle maggiori economie di costo conseguibili dall'uso di tale forma contrattuale (Bossart, 2005, p. 40).

Alla luce delle considerazioni fin qui effettuate la questione della influenza politica sulla stabilità occupazionale del settore pubblico ci pare assumibile in questi termini. In primo luogo, i fattori di instabilità occupazionale sono riconducibili a precise strategie di ordine politico, burocratico, economico e organizzativo. Si tratta di strategie di: (1) indirizzo e controllo dell'azione amministrativa; (2) rafforzamento delle relazioni di agenzia fra politici e burocrati; (3) acquisizione, mantenimento e sviluppo del consenso elettorale; (4) controllo del costo del lavoro e (5) flessibilità organizzativa.

⁸ Dati confermati anche dalla Relazione sul costo del lavoro pubblico delle Sezioni Riunite in sede di Controllo della Corte dei Conti (2011, p. 76 e seg.).

⁹ Per un approfondimento sul fenomeno della flessibilità del lavoro nel settore privato e pubblico si vedano gli studi di Turati (1989), Gallino (2001, pp. 30-36), Ferrara (2008), Poti (2002, 15-16), Della Rocca e Sarcina (2004, pp. 625-626).

Ciascuno di questi fattori ha una propria capacità di influenza sulla stabilità occupazionale sebbene nella realtà essi si intrecciano e interagiscono tra di loro. È possibile, infatti, che determinate condizioni di contesto facciano emergere una specifica combinazione di strategie. Per esempio, una forte coalizione di governo, una accesa competitività e conflittualità tra partiti di maggioranza e opposizione, condizioni legali, economiche e organizzative restrittive potrebbero spingere verso forme più diffuse di precariato nel lavoro pubblico.

In secondo luogo, il parametro dell'instabilità occupazionale può assumere varie forme ed essere declinato in molti modi. Indicatori di instabilità occupazionale che si assumono in questa sede sono: (1) la percentuale dei contratti a termine sul totale degli occupati a una certa data; (2) la mobilità interna (per sostituzioni e assegnazioni ad altri incarichi) ed esterna (assunzioni, licenziamenti o pensionamenti) del personale al mutare dei vertici politici; (3) il grado di protezione legale di un paese dall'uso arbitrario della mobilità interna ed esterna. Sulla base di questi assunti analizzeremo il caso dell'amministrazione pubblica albanese.

5. Influenza politica e stabilità occupazionale nell'amministrazione pubblica albanese

5.1. Il quadro politico-amministrativo dell'Albania

Prima di approfondire alcune questioni concernenti il rapporto tra politica e stabilità occupazionale nell'amministrazione pubblica albanese è opportuno fornire alcune informazioni di base sul contesto politico, amministrativo e demografico del paese. Utilizzeremo a questo riguardo lo schema di analisi di Pollit e Bouckaert (2002, pp. 259-269 tr. it.) con gli adattamenti e le semplificazioni necessari imposti dai limiti e dalle finalità del presente studio.

Il contesto socio-demografico. L'Albania è un paese di 28.748 Km² leggermente più grande di una maggiore Regione italiana come la Sicilia, il Piemonte o la Sardegna e con una popolazione di 3,6 milioni di abitanti, pari alla media delle Regioni italiane, in costante diminuzione nell'ultimo ventennio. L'età media è abbastanza bassa pari a 30,4 anni. Il Prodotto interno lordo di 23,33 miliardi di dollari nel 2010 proviene per il 18,9% dal settore agricolo, per il 23,5% dall'industria e per il 57,6% dai servizi. La forza lavoro stimata è di 1,06 milioni, di cui il 47,85% occupata nel settore agricolo, il 23% nell'industria e il 29,2% nei servizi (dati al settembre 2010). Il tasso di disoccupazione è del 13,5%. Il paese ha avuto nell'ultimo decennio una sostenuta crescita del PIL con un aumento medio nel periodo 2003-2008 del 6% annuo e uno calo stabile della disoccupazione. Il tasso di povertà – problema storico nel paese – si è dimezzato nel periodo 2002-2008, passando dal 25,4% al 12,4% a livello nazionale e dal 39,6% al 14,6% nello stesso periodo nelle aree rurali (World Bank, 2010).

Il sistema e il clima socio-politici. La storia recente dell'Albania è strettamente legata ai problemi posti dalla transizione dal regime comunista a un sistema politi-

co democratico e pluralista. L'Albania è una repubblica parlamentare fondata sul principio della separazione dei poteri con un Presidente – capo dello Stato – eletto dal Parlamento che nomina il Primo ministro – Capo del governo. Il Parlamento è composto da 140 membri eletti ogni 4 anni su base proporzionale da 12 liste regionali. Dalla caduta del comunismo nel 1990 a oggi il paese ha avuto 7 votazioni politiche. Le ultime elezioni nel 2009 sono state vinte dal partito democratico con molte polemiche, accuse di brogli elettorali e drammatiche conseguenze di grande eco internazionale.

I seggi in parlamento sono attualmente distribuiti nel seguente modo. La coalizione di maggioranza ha 74 seggi di cui 67 del Partito democratico, 4 del Movimento socialista per l'integrazione, 2 del Partito per la giustizia e l'integrazione, 1 del Partito repubblicano. I partiti di opposizione hanno 66 seggi di cui 65 del Partito socialista e 1 del Partito dell'unione per i diritti umani. Secondo lo schema di Lijphart (1984, tr. it. 1988) l'attuale governo è sostenuto da una *coalizione minima vincente* (con una quota cioè \geq al 50% dei seggi in parlamento). Ciò secondo Pollit e Bouckaert determinerebbe condizioni favorevoli al progredire dell'azione riformatrice. Nel mese di aprile del 2009 l'Albania è entrata nella Nato e nel 2010 nell'area Shengen.

Il clima politico del paese è considerato complessivamente molto conflittuale e radicalizzato (Rukaj, 2011). Attualmente si fronteggiano due grandi partiti principali con una forte personalizzazione del confronto politico, tipica di una società che concepisce le relazioni di potere su base leaderistica e fideistica. La vita pubblica e collettiva è molto influenzata da logiche di affiliazione *claniche*, nepotistiche e clientelari, soprattutto nelle zone più remote e rurali del paese (Riva, 2011). Gli albanesi vengono descritti come un popolo «socievole, estroverso, amante della conversazione, incline ai contatti umani e alla sincerità» (Stasiuk, 2009). I problemi più scottanti sono considerati in questo momento, il basso reddito medio pro-capite (4000 euro/anno), la corruzione negli uffici pubblici, la libertà di stampa e l'indipendenza del potere giudiziario. Nel mese di gennaio 2011 si sono verificati scontri di piazza che hanno inasprito il già teso clima politico a causa di episodi di corruzione verificatisi ai massimi livelli di governo che hanno portato alle dimissioni del vice-premier e ministro dell'economia *Ilir Meta* (Manganaro, 2011).

L'obiettivo politico, largamente condiviso da maggioranza e opposizione, è l'ingresso del paese nella Unione europea, messo in discussione dalla Comunità per varie ragioni tra le quali la conflittualità politica, la dubbia regolarità delle tornate elettorali, i ritardi nell'adeguamento della legislazione nazionale agli standard europei in molti settori di *policy*, la reale indipendenza del potere giudiziario, la corruzione (World Bank, 2010; Freedom House, 2011).

Il sistema amministrativo. L'amministrazione albanese, secondo il quadro delineato dalla Costituzione del 21 ottobre 1998, si articola in un livello centrale con articolazioni periferiche di tipo prefettizio che svolgono un rilevante ruolo di impulso, vigilanza e controllo delle amministrazioni locali (World Bank, 2010). Fan parte del livello centrale anche numerose agenzie pubbliche e autorità indipendenti operanti in specifici settori di *policy* (ambiente, privatizzazioni, promozione

degli investimenti esteri, turismo, forniture e commesse pubbliche, sviluppo di piccole e medie imprese, energia, comunicazioni, pubblico impiego, privacy, anticorruzione, ecc.).

Il governo locale si articola in piccoli comuni (*komuna*), municipalità di maggiori dimensioni (*bashki*) e Regioni (*qarqe*) secondo principi costituzionali di autonomia e decentramento. In Albania si contano attualmente 309 comuni, 65 municipalità e 12 Regioni, equivalenti dal punto di vista socio-demografico rispettivamente a piccoli comuni, medie città e Province italiani. Le Regioni hanno competenze di programmazione e gestione in materia di sanità ed istruzione pubbliche mentre i Comuni e le municipalità esercitano funzioni proprie, collettive e delegate svolte in autonomia o sulla base di specifici accordi o direttive del governo centrale. L'Albania ha ratificato nel 1999 i principi di base dell'*European Charter of Local Self-Governance*. Secondo World Bank (2010) la strategia di decentramento e potenziamento del governo locale 2007-2010 procede con ritardi, azioni intempestive e mancanza di adeguata preparazione degli enti locali. Il sistema amministrativo non è uniforme e si registra una certa frammentazione della legislazione sia in materia di organizzazione sia in materia di responsabilità, bilanci e competenze amministrative.

Il pubblico impiego. L'occupazione nel settore pubblico allargato in Albania (comprendente, oltre alle amministrazioni civili e militari, anche l'industria e le imprese agricole di Stato) è costantemente calata in questo ultimo ventennio. Secondo dati dell'*International Monetary Fund* (2000) gli occupati pubblici nel 1998 contavano 213 mila unità circa, pari al 16,14% della forza lavoro e al 6,35% della popolazione. L'incidenza rispetto alla forza lavoro complessiva è confermata ancora oggi dai dati del World Bank 2010 che quantifica i dipendenti pubblici in 166 mila unità. La sola amministrazione civile, escluse cioè le imprese di Stato e i corpi militari e di polizia, inciderebbe per non più del 2,6% della popolazione e per il 7,8% della forza lavoro, al disotto delle medie mondiali. La forte riduzione di personale pubblico è dovuta all'azione combinata della riduzione della popolazione residente e dell'intenso processo di privatizzazione delle imprese agricole e delle industrie di Stato.

Lo status di pubblico dipendente è disciplinato dalla Legge 11 novembre n. 8549 del 1999 e da variegate e frammentate norme secondarie e di settore. Il diritto del lavoro comune è applicabile a tutti i pubblici dipendenti che non siano specificamente inquadrati come *civil servant*. Dei 166 mila pubblici dipendenti tale status viene riconosciuto soltanto a 5.000 soggetti circa (magistrati, militari, personale dell'amministrazione centrale, di agenzie e authority). Ciò comporta una serie di garanzie tra le quali il diritto di essere inquadrati con contratti a tempo pieno e indeterminato. L'amministrazione centrale conta attualmente non più di 1.800 dipendenti di cui il 75% circa *relativamente* permanenti mentre il restante 25% intrattiene rapporti di lavoro temporanei e precari con l'amministrazione.

Idee di management dominanti. Come vedremo tra breve, nel corso del ventennio post-comunista si è formato in materia di gestione del personale un pensiero

politico di tipo proprietario che ha portato tutti i partiti a considerare il posto di lavoro pubblico come una ricompensa per l'attivismo e i risultati dimostrati da affiliati, simpatizzanti, militanti e loro reti familiari e sociali. Nonostante i cittadini vivano tale ideologia con senso di fatalismo e spirito di adattamento sta crescendo, soprattutto nei segmenti più giovani e istruiti della popolazione e grazie anche alla sollecitazione di idee e opinioni di organismi e istituzioni esteri molto attivi nel paese, un senso di insoddisfazione per una visione padronale e personalistica del lavoro pubblico e una maggiore consapevolezza della importanza di un corpo stabile di funzionari che operi secondo principi di professionalità, imparzialità e trasparenza (Shapo e Roll, 2010).

5.2. Influenza politica e stabilità occupazionale dal comunismo ai giorni nostri

Durante il regime comunista si registrò la massima influenza politica sulla pubblica amministrazione albanese. Le assunzioni di personale direttivo venivano regolate e controllate dal partito unico al potere (il Partito del lavoro), secondo gli schemi classici delle *amministrazioni parallele*, conosciuti nella Germania hitleriana e nei paesi socialisti e autoritari di destra (Mayntz, 1982, pp. 97-100 tr. it; Peters, 1999, p. 285 e p. 440 tr. it.). Un sistema di governo basato sul principio della *doppia gerarchia*, una di tipo amministrativo e un'altra di tipo partitico, competente per materia e territorio, assicurava il controllo dell'ortodossia politica dei quadri amministrativi e l'attuazione delle politiche pubbliche del paese. Una politica autoritaria, paternalistica e rassicurante, tipica dei paesi del socialismo reale (Grancelli, 1998, p. 111), permise alle burocrazie albanesi di attraversare un periodo di sostanziale stabilità occupazionale senza alti né bassi, anche perché sottoposte a minuziose azioni di filtro ideologico e controllo comportamentale dei membri che ne facevano parte.

Nel marzo del 1992 furono indette le prime elezioni pluralistiche vinte dal Partito democratico di *Sali Berisha* che perseguì una politica di profondo sradicamento del comunismo da tutti i settori della società e di avvio di una economia di mercato. Si ebbero molti licenziamenti di dirigenti del partito che occupavano posizioni rilevanti nelle burocrazie albanesi nonché di funzionari pubblici che frapponavano resistenze al nuovo corso politico. Si stima che non meno dell'80% dei posti pubblici di ogni genere e grado furono occupati dagli uomini del nuovo partito. Le assunzioni erano basate su criteri di affiliazione partitica, clientelare o familistica per motivi di indirizzo e controllo della nuova azione amministrativa e di rafforzamento del consenso elettorale ma anche perché le forze lavoro già operanti erano considerate ostili e compromesse con il vecchio regime che le aveva impiegate e plasmate per lungo tempo nelle strutture amministrative e industriali del paese. Si perse, dunque, una grande occasione storica per formare un corpo di pubblici dipendenti selezionato con criteri meritocratici. Il quinquennio 1992-1996 fu caratterizzato da una stagione di caos dovuto alla mancanza di idee chiare sulle linee di riforma economica e amministrativa, all'assenza di una legislazione di riferimento per il pubblico impiego, alla presenza di leadership politico-istituzionali poco efficaci e alla scarsa valorizzazione del personale interno (Bogdani e Loughlin, 2007).

Nel 1997 il partito socialista di *Fatos Nano* andò al potere, a seguito di elezioni indette dopo un clamoroso scandalo finanziario che portò il paese alla bancarotta e a drammatici scontri di piazza, restandovi fino al 2005, pur con avvicendamenti di primi ministri e governi all'interno della stessa maggioranza. Durante questa stagione si affermò l'idea politica che il pubblico impiego dovesse essere concepito come una sorta di *trofeo* del partito vincente, proprio come nella logica del sistema delle spoglie¹⁰. La maggioranza fu accusata di gonfiare oltre misura gli organici delle amministrazioni e si cominciò a prendere in considerazione la possibilità di perseguire politiche di stabilizzazione dei dipendenti¹¹. La legge fondamentale sul pubblico impiego del 1999 fu il risultato sia di un movimento di opinione pubblica sia di spinte provenienti dal personale interno all'amministrazione. Nel 2002 furono fatti tentativi di introdurre un primo sistema di classificazione delle mansioni nelle amministrazioni centrali basato sui principi del *career system* (contratti a lungo termine, ordinamenti professionali codificati, barriere e garanzie in uscita, ecc.) con l'obiettivo di superare il vigente sistema del *position system*, basato sul principio delle competenze utili a svolgere una specifica mansione, nonché di sviluppare meccanismi di garanzia e controllo sullo stato di applicazione delle nuove norme sul pubblico impiego, che culminarono nel 2003 con l'istituzione di una commissione paragiurisdizionale.

Nel marzo del 2003 furono emanate leggi e istituito l'*Alto Ispettorato per le dichiarazioni e il controllo della ricchezza* con compiti di accertamento dei patrimoni dei dipendenti pubblici e valutazione dei conflitti di interesse in un'ottica di contrasto alla corruzione e alle assunzioni nepotistiche e clientelari. Sono interventi questi che non hanno avuto un grande effetto ma che hanno fornito un sostegno legale nei casi di malversazione più gravi. Nel 2005 il Partito democratico di Sali Berisha vinse le elezioni, ripetendo il successo anche nella tornata del 2009, ma in coalizione elettorale. Si assistette a una nuova intensa stagione di presa delle spoglie di cariche e posti pubblici. Stime calcolano un *turn-over* di personale fino al 40% a tutti i livelli delle amministrazioni centrali e superiore al 60% nelle agenzie governative (Methasani, 2009).

5.3. Stabilità occupazionale e cambiamenti strutturali

È noto come la riorganizzazione degli apparati amministrativi sia spesso utilizzata dai politici per esercitare la propria influenza sulle politiche del personale (Peters, 1999, p. 442 tr. it.). A questa prassi non si è sottratto neanche il potere politico albanese. Il cambiamento strutturale è un fenomeno molto diffuso in questi ultimi anni in Albania che ha destato non poche preoccupazioni e sospetti per la sua capacità di eludere le norme sui licenziamenti e sulla mobilità interna. Esso ha assunto forme alquanto variegata e creative. Modifiche nelle denominazioni di missioni, uffici e dipartimenti, soppressioni di posizioni lavorative individuali o di intere unità organizzative, manipolazioni nelle declaratorie delle competenze necessarie a

¹⁰ Secondo il rapporto annuale di Freedom House (1998, p. 51) in questo periodo i socialisti licenziarono 15 mila dipendenti pubblici più migliaia di altri lavoratori delle ex imprese di stato privatizzate.

¹¹ Politica perseguita in particolare dal Primo ministro socialista Fatos Nano.

ricoprire determinati ruoli vengono perpetrate con un certa frequenza con il solo scopo di ottenere le dimissioni di determinati funzionari o di giustificare interi nuovi organici di personale. A seguito di tali ristrutturazioni il personale che risulta in esubero viene licenziato oppure posto in aspettativa con diritto alla retribuzione per un anno. In linea teorica esso dovrebbe essere riassorbito in caso di posti disponibili ma ciò, come ha osservato più volte il Dipartimento di funzione pubblica, avviene assai raramente (Pashaj, 2010, pp. 16-17; Shapo e Roll, 2010, p. 45).

5.4. Stabilità occupazionale e meccanismi di selezione del personale

La selezione del personale costituisce un'area di influenza particolarmente importante per la stabilità occupazionale della pubblica amministrazione albanese. La disposizione del Primo ministro socialista Nano n. 41 del 2004 aveva consentito assunzioni temporanee in deroga alla normativa vigente in determinate condizioni organizzative come la disponibilità di posti in organico, bisogni di personale urgenti e indifferibili, esigenze postume legate alle riorganizzazioni. Negli anni successivi la disposizione n. 41/04 è stata regolarmente utilizzata per tutte le nuove assunzioni sostituendo surrettiziamente le normali procedure previste dalle legge quadro sul pubblico impiego del 1999. Il fenomeno ha interessato tutti i livelli amministrativi. Con l'avvicendamento politico del 2005 la maggior parte dei segretari generali dei ministeri sono stati licenziati e sostituiti con persone assunte a contratto senza procedure concorsuali (SIGMA, 2009, p. 7). I segretari sostituiti hanno intrapreso cause legali contro il governo regolarmente vinte con il riconoscimento del diritto alla retribuzione e alla reintegrazione nel posto di lavoro. Il reintegro effettivo quasi mai è avvenuto ed il risultato finale è stato soltanto il mantenimento della retribuzione senza mansioni con un aggravio per la finanza pubblica (Methasani, 2009, p. 3; DoPA, 2006, p. 6).

Per i livelli impiegatizi più bassi l'ordinamento prevede procedure di selezione mediante prove scritte e orali che vengono valutate da una commissione ad hoc¹². I primi tre candidati classificati vengono successivamente valutati con colloqui diretti dal dirigente dell'ufficio che ha bandito il concorso¹³. Ciò ha determinato gravi distorsioni nel processo di selezione dovute sia a una scarsa standardizzazione a monte del sistema generale di classificazione delle mansioni, che tutelerebbe da una eccessiva discrezionalità nella definizione del profilo professionale da mettere a concorso, sia soprattutto a un eccessivo potere del dirigente dell'ufficio di decidere chi assumere. Assai spesso i candidati sono soggetti che hanno intrattenuto rapporti con l'amministrazione ed è quasi impossibile per un candidato *outsider* vincere il concorso per un posto creato quasi sempre per essere ricoperto da persone ben conosciute all'amministrazione in quanto spesso operanti con contratti di lavoro temporaneo o come stagisti (SIGMA, 2009, p. 9).

¹² Art. 13 della citata legge-quadro del 1999.

¹³ Una conferma della citata ricerca degli anni '90 di Farnham *et al.*, 1996.

5.5. Norme e organi di regolazione del lavoro pubblico

La *Legge quadro sul pubblico impiego* del 1999 è la principale norma che regola i rapporti di lavoro pubblici in Albania. Essa istituisce alcuni principi fondamentali come l'indipendenza, la neutralità politica, la trasparenza, la responsabilità, la professionalità, la continuità di carriera che dovrebbero essere rispettati nella gestione del rapporto di lavoro in molti settori dell'amministrazione pubblica.

Organi di regolazione e controllo indipendenti possono costituire salde istituzioni di garanzia dei rapporti di pubblico impiego di un paese nella misura in cui mantengano una reale autonomia dal potere politico (Verhoest *et al.*, 2004; Yesilkagit e van Thiel, 2008). In Albania vi sono due organi che assolvono a queste funzioni. Il primo è il Dipartimento dell'amministrazione pubblica (*Departamenti Administrates Publike*) istituito con decreto n. 443 del 05/09/94 presso l'ufficio del Primo ministro con il compito di curare le iniziative di riforma amministrativa in collaborazione con gli altri ministeri e in linea con il programma di governo e le politiche generali in materia di pubblico impiego nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dei dipendenti pubblici (CAIMED, 2004, p. 7).

Nel corso degli anni l'azione del dipartimento si è appannata per le pressioni esercitate dal potere politico e per la necessità di sanare situazioni illegittime. In passato la struttura è stata accusata di ostacolare i processi di riforma disapprovando contratti di lavoro temporanei, procedure di assunzione discutibili, riorganizzazioni immotivate, sistemi di descrizione delle mansioni e delle qualifiche non previste dall'ordinamento giuridico. Per paura di proteste, ritorsioni e sostituzioni dei vertici amministrativi il dipartimento non sempre si è opposto a pratiche irregolari di assunzione. In questi ultimi anni si è trovato nella condizione di dovere affrontare un sempre più diffuso uso di contratti temporanei e assunzioni clientelari con l'intento di contrastare una imbarazzante situazione di illegalità.

Il dipartimento oggi si sta lentamente indebolendo. La sua centralità nell'organigramma governativo si è molto ridotta passando dalle dirette dipendenze del Primo ministro a quelle del Ministero dell'Interno. Ciò ha diminuito di molto il prestigio e l'autorità del dipartimento che gli erano conferiti dall'essere vicino ai massimi livelli di governo. Nei suoi rapporti giornalieri il dipartimento adesso interagisce con livelli dirigenziali inferiori con il risultato di avere minori influenza e capacità di controllo del passato (Selenica, 2010).

Un secondo organo di regolazione è la *Commissione per il pubblico impiego* (*Komisioni I Sherbimit Civil*). Si tratta di una istituzione indipendente incaricata di sorvegliare l'applicazione delle norme del pubblico impiego attraverso il giudizio sui ricorsi a essa presentati. Essa è composta da 5 membri nominati dal Parlamento, di cui 2 su proposta del Consiglio dei ministri, 1 dello Stato Superiore di Controllo (*Kontrolli I Larte*) e 2 dei governi locali, secondo definite procedure di legge. La operatività e l'organizzazione della Commissione non gode di buona reputazione a causa dei lunghi tempi di giustizia mentre è considerata più accettabile la qualità delle decisioni giurisdizionali che molto spesso, invero, non fanno altro che prendere atto di provvedimenti palesemente illegittimi.

5.6. Stabilità occupazionale e influenza dei processi elettorali

Come abbiamo visto, il grado di stabilità occupazionale della amministrazione pubblica può essere molto influenzato dalle strategie di acquisizione, mantenimento e sviluppo del consenso elettorale, fenomeno questo particolarmente presente nella giovane e conflittuale democrazia albanese. Limitando la nostra analisi agli anni più recenti sui quali disponiamo di informazioni, le elezioni del 2005 furono seguite da una ondata di sostituzioni di personale che determinò un elevato numero di ricorsi. Il personale rimosso era generalmente attivista del partito socialista, uscito sconfitto dalle elezioni o suoi familiari e parenti. Sulla base di uno studio di 70 casi sono emerse relazioni dirette fra il personale sostituito e i risultati elettorali in certe Regioni¹⁴. Il fenomeno delle sostituzioni è stato più evidente in quelle Regioni dove i risultati elettorali sono stati negativi per il partito sconfitto mentre si è andato progressivamente riducendo laddove i risultati erano bilanciati fra i due partiti o addirittura positivi per il partito perdente.

Le politiche di *job displacement* non sono state contrastate dalla coalizione perdente se è vero che non si è registrata alcuna reazione da parte della leadership di opposizione. Ciò va interpretato come una condivisa politica di ricompensa dei colleghi elettorali che conseguono risultati positivi nelle competizioni di voto accettata e praticata da entrambi gli schieramenti. Accanto a politiche di incentivazione (nella forma della promessa di impiego) si sono registrate anche politiche punitive se è vero che durante la dura e aggressiva campagna elettorale del 2009 sono state esercitate molte pressioni sugli impiegati delle amministrazioni locali che venivano minacciati di perdere il posto di lavoro in caso di risultati elettorali negativi.

La gestione arbitraria e clientelare dell'impiego pubblico tende ad aumentare passando dalle zone urbane a quelle periferiche e rurali del paese. Nelle Regioni più remote vengono praticati licenziamenti con formule surreali del tipo *domani vai via* oppure *dopo le feste ritieni disoccupato*. Rei di queste azioni sono i leader politici locali che godono di una elevata indipendenza dal forum politico centrale e di una grande libertà di azione nei piccoli collegi elettorali di loro competenza. Queste forti pressioni politiche sono rese possibili sia dalle condizioni di povertà in cui versano quelle Regioni, nelle quali il pubblico impiego rappresenta molto spesso l'unica forma di sostentamento personale e familiare, sia dal miope e distorto senso civico della popolazione locale che più che esercitare il voto liberamente e con lungimiranza sulla base di valori personali, programmi politici e valutazioni dei candidati ritiene di tutelare esclusivamente i propri interessi a breve termine ispirandosi al principio predatorio del voto di scambio e, cioè, *voto chi mi assume* oppure *voto chi non mi licenzia* (Pashaj, 2010, p. 29; Rukaj, 2011).

¹⁴ Si tratta di una inchiesta svolta su commissione di organismi esteri che ha dato luogo a un rapporto attualmente ancora riservato.

5.7. Fiducia e percezione dei cittadini

È stato osservato che la fiducia dei cittadini nei governi ha segnato il passo nella maggior parte dei paesi industrializzati e che la fiducia nelle istituzioni pubbliche e l'interesse per la vita collettiva non godono certo di migliore salute nei paesi dell'ex blocco comunista (Peters, 1999, pp. 99-110 tr. it.). Anche l'Albania non si è sottratta a questo fenomeno come dimostra il calo di partecipazione politica registrato in questi ultimi venti anni passata dal 99% del 1992 al 49% nelle elezioni politiche del 2005 (Pashaj, 2010, p. 31).

Il quadro che emerge dal clima politico, dalle pratiche amministrative e dal contesto socio-economico del paese non aiuta certo a sviluppare il senso di cittadinanza e la fiducia nelle istituzioni albanesi. Il clima nel paese è di scarsa fiducia verso la quasi totalità delle amministrazioni attive in mano alle coalizioni di governo vincenti mentre le più importanti istituzioni di garanzia del pubblico impiego come la legge quadro, il dipartimento della pubblica amministrazione, la commissione per il pubblico impiego e gli organi giurisdizionali vengono considerati scarsamente incisivi nella vita amministrativa.

L'inchiesta World Bank (2000), svolta nell'ambito del programma *Public Administration Reform* ed effettuata su un campione di figure apicali dell'amministrazione albanese tra il 1999 e il 2000, mostra che il 45% dei rispondenti ritiene che le relazioni politiche siano importanti sul posto di lavoro e che soltanto il 24% le ritiene trascurabili¹⁵. Nel rispondere alla domanda se in occasione dei cambi di governo i dirigenti vengono scelti in funzione della loro affiliazione politica ben l'87% del campione risponde positivamente. Per quanto riguarda la misura del fenomeno dell'instabilità delle cariche dirigenziali il 44% del campione afferma che i cambiamenti riguardano solo una parte dei manager, il 9% la metà delle posizioni direttive, il 23% la maggiore parte delle cariche e l'8% tutte le cariche. Soltanto una minima parte, quindi, ritiene non esservi alcuna sostituzione ai vertici amministrativi.

6. Conclusioni: stabilizzare per modernizzare?

Fin qui l'esame delle caratteristiche del paese. Non è facile trarre delle conclusioni su una questione complessa che si presta a molte interpretazioni. Lo schema di analisi proposto al termine della prima parte di questo articolo può forse aiutare a offrire un quadro di riferimento più esplicativo del contesto albanese. Le strategie di indirizzo e controllo dell'azione amministrativa e il rafforzamento della relazione di agenzia in un contesto politico fortemente assertivo sono le forze che genera-

¹⁵ World Bank ha svolto un ruolo di primissimo piano nei progetti di riforma della pubblica amministrazione albanese. La ricerca ha previsto 432 domande divise in 7 aree tematiche, somministrate tramite un questionario pre-testato con interviste di profondità a 35 soggetti. Il campione era costituito da pubblici ufficiali apicali dell'amministrazione centrale e delle agenzie dello stato (prefetti, direttori generali, ecc.) di età compresa tra 40 e 49 anni, con titolo universitario e un'anzianità di servizio \leq a 4 anni.

no instabilità nei rapporti di lavoro pubblico anche ai livelli più bassi della scala gerarchica. Le strategie di acquisizione, mantenimento e sviluppo del consenso elettorale spiegano le ragioni dell'influenza politica sulle occupazioni pubbliche in un contesto politico molto polarizzato e competitivo e all'interno di un quadro economico e sociale con livelli ancora troppo bassi di reddito pro-capite e povertà diffusa. La flessibilità organizzativa sembra essere una causa strumentale di instabilità, come dimostrano le diffuse pratiche di cambiamento strutturale artatamente preordinate dal management per giustificare la mobilità del personale. Il costo del lavoro pubblico, molto sentito nei paesi dell'Europa occidentale a causa dei noti patti di stabilità finanziaria vigenti nell'Unione europea, è un vincolo meno incombente per il paese non tanto per una sua reale capacità di spesa quanto probabilmente per il limitato peso che riveste l'amministrazione pubblica sul PIL e sul mercato del lavoro.

Sebbene non sia stato possibile pervenire a un dato certo sulla percentuale dei contratti a termine nel settore pubblico albanese, anche perchè spesso oggetto di occultamento e scarsa trasparenza delle amministrazioni, essa tende a superare la media europea quanto più ci si allontana dai ministeri e dalle agenzie centrali e ci si avvicina alle aree periferiche e rurali del paese. Il turnover di personale sia interno che esterno viene percepito e praticato in modo estensivo. La stabilità occupazionale è formalmente protetta ma sostanzialmente inoperante a causa degli ampi margini di discrezionalità concessi dall'ordinamento giuridico su materie come le assunzioni in deroga per motivi di urgenza, le riorganizzazioni degli uffici, il potere di selezione dei dirigenti. Organismi internazionali come il FMI, l'OCSE, il Worldbank o la Commissione Europea hanno più volte messo in dubbio la capacità dell'Albania di assicurare una reale applicazione delle leggi sul pubblico impiego a causa della scarsa autonomia e della limitata capacità di *enforcement* delle istituzioni di indirizzo, controllo e garanzia¹⁶. Il governo sembra essere intenzionato ad aumentare il grado di politicizzazione delle strutture manageriali prevedendo la trasformazione delle posizioni di segretario generale, direttore generale e capo dipartimento – attualmente aventi status di *civil servant* – in ruoli politici a tutti gli effetti (SIGMA, 2009, p. 7).

Un'idea di management che comincia a emergere, grazie soprattutto al contributo di organismi e consulenti internazionali e della *intelligenza* del paese, è quella della costituzione di una sorta di mercato interno del lavoro *à la* Doeringer e Piore (1971), cioè di un corpo di dipendenti pubblici stabilizzato che garantisca continuità e professionalità all'azione amministrativa secondo principi di legalità da cui il potere politico potrebbe attingere per il conferimento di incarichi fiduciari.

Come insegna la *Teoria dei mercati interni del lavoro* i vantaggi per chi li amministra possono essere anche molto attraenti (Ferrara, 2008, pp. 19-26). I politici potrebbero continuare a fare uso degli apparati abitualmente utilizzati per la conduzione della cosa pubblica (consulenti tecnici, dirigenti, uffici di gabinetto, segreterie particolari, staff alternativi alle strutture permanenti) con il vantaggio però di sceglierli su base fiduciaria da un corpo di funzionari stabile e professionalizzato

¹⁶ Non esiste ancora in Albania un vero e proprio organo di giustizia amministrativa.

che abbia conoscenza della attività amministrativa. Si tratterebbe di abbracciare quelle idee *neo-weberiane* che gli studiosi considerano oggi il modo più equilibrato per coniugare le esigenze di managerializzazione e controllo politico dell'azione amministrativa con i vantaggi della stabilizzazione e della professionalizzazione dei sistemi amministrativi nazionali (Pollit e Boukeart, 2004, pp. 99-100; Cepiku e Mititelu, 2010).

L'esperienza insegna che i processi di stabilizzazione del pubblico impiego richiedono una virtuosa combinazione di opinione pubblica, iniziativa sindacale e consenso politico, come dimostra, per esempio, la storia della burocrazia italiana del '900 (Melis, 2003; Sepe *et al.*, 2007). Gli attori politici, infatti, potrebbero non avere alcun interesse al perseguimento di simili obiettivi convinti che una relazione fiduciaria e precaria sia la migliore forma di assicurazione della fedeltà politica e di prestazioni professionali adeguate. Solo una forte mobilitazione dal basso e una politica *bipartisan* potrebbero avere nell'attuale contesto albanese una qualche probabilità di successo in questa direzione. Come ricorda Peters, «un pubblico impiego politicamente neutrale (...) è un concetto che ha poco meno di un secolo, mentre il bisogno di contare sulla lealtà politica è un concetto assai più remoto, e forse assai più duro a sparire» (1999, p. 284, tr. it.). Che il *modernismo* di un'amministrazione pubblica si misuri, a distanza di quasi un secolo, ancora con i parametri weberiani è una cosa di cui lo stesso Weber andrebbe fiero.

Bibliografia

- Bogdani M., Loughlin J. (2007). *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey Toward Integration and Accession*. London: I.B. Tauris.
- Boyne G.A., Oliver J., Peter J., Petrovsky N. (2010). Does Political Chance Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England. *Public Administration*, 88, 1: 136-153.
- Borgonovi E. (2005). *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*: Milano: Egea.
- Bossaert D. (2005). *The flexibilisation of the employment status of civil servants: from life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg: European Institute of Public Administration, testo disponibile al sito: www.forum.europa.eu.int.
- Cepiku D., Mititelu C. (2010). Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian Model and New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30/E: 55-78.
- Cerese F.P. (1990). *Un'amministrazione bloccata: pubblica amministrazione e società nell'Italia di oggi*. Milano: FrancoAngeli.
- CAIMED. (2004). *Albania. Manutenzione, innovazione e riforma amministrativa*. Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region, testo disponibile al sito: www.caimed.org.
- Conto annuale (2007-2008-2009) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, testo disponibile al sito: www.contoannuale.tesoro.it.
- Corte dei Conti (2011). *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, testo disponibile al sito: www.corteconti.it.

- de Nardis P. (1987). La burocrazia. In: De Masi D., Bonzanini A., a cura di, *Trattato di sociologia del lavoro e dell'organizzazione. Le tipologie*. Milano: FrancoAngeli.
- D'Amico R. (2004). *L'analisi della pubblica amministrazione: teorie, concetti, metodi*. Milano: Franco Angeli.
- Della Rocca G., Sarcina R. (2004). Il rapporto di lavoro a termine nell'impiego pubblico in Europa e in Italia. *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, VII, 3-4: 623-645.
- Do.Pa (2006). *Annual Report*, testo disponibile al sito www.pad.gov.al.
- Doeringer P.B., Piore M.J. (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass.: Heath.
- Farhnam D., Horton S., Barlow J., Hondeghe A. (1996). *New Public Manager in Europe*, London, MacMillan.
- Fedele M. (1998). *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma-Bari: Laterza.
- Feiock R., Stream C. (1998). Explaining the Tenure of Local Government Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 1: 117-130.
- Ferrara M. (2008). *La gestione del lavoro flessibile*. Torino: Giappichelli.
- Freedom House (1998 e 2011). *Countries in Transition: Albania Annual Report*, testi disponibili al sito www.freedomhouse.org.
- Gallinaro S. (1997). Teoria economica dell'agenzia e organizzazione aziendale. In: Costa G., Nacamulli R.C.D., a cura di, *Manuale di Organizzazione Aziendale. Le Teorie dell'organizzazione*, 1, Torino: Utet Libreria,
- Gallino L. (2001). *Il costo umano della flessibilità*. Roma-Bari: Laterza.
- Grancelli B. (1998). Le organizzazioni post-socialiste. In: Costa G., Nacamulli R.C.D., a cura di, *Manuale di Organizzazione Aziendale. Le tipologie aziendali*, 4, Torino: Utet Libreria.
- Grandori A. (1999). *Organizzazione e Comportamento Economico*. Bologna: il Mulino.
- International Monetary Fund (2000). *Staff Country Report 00/87*, testo disponibile al sito www.imf.org/external/pubs/cat, consultato in data 16/05/11.
- Jansen M.C., Meckling W.H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- John P., Saiz M. (1999). Local Political Parties in Comparative Perspective. In: Saiz M., Geser H., *Local Parties in Political and Organisational Perspective*. Boulder, CO: Westview Press.
- Yesilkagit K., van Thiel S. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, 8: 137-153.
- Lane J.E. (2005). *Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective*. New York: Routledge.
- Lijphart A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London: Yale University Press (tr. it. *Le democrazie contemporanee*. Bologna: il Mulino, 1988).
- Lippi A., Morigi M. (2005). *Scienza dell'amministrazione*. Bologna: il Mulino.
- Manganaro A. (2011). Esplode la protesta a Tirana, tre morti. *Il Sole 24 Ore* del 22 gennaio 2011.
- Mayntz R. (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag (tr. it. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*. il Mulino: Bologna, 1982).
- McCabe B., Feiock R., Clingmeyer J., Stream C. (2008). Turnover among City Manager: The Role of Political and Economic Change. *Public Administration Review*, 68, 2: 380-386.
- Melis G. (2003). *La burocrazia*. Bologna: il Mulino.
- Methasani E. (2009). Civil Service and its Implications by Political Change: The case of Albania, presentato al *17th NISPAce Conference*, Montenegro: Budva.
- Peters G.B. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman (tr. it. *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*. Bologna: il Mulino, 1999).

- Pashaj A. (2010). *Civil Service Reform in Albania: The Broken Promise of De-Politicisation*, testo disponibile al sito: www.etd.ceu.hu/2010/pashaj_anila.pdf: 1-48
- Pollit C., Bouckaert G. (2000). *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press (tr. it. *La riforma del management pubblico*. Milano: Egea, 2002).
- Pollit C., Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poti U. (2002). *Lavoro pubblico e flessibilità*. Catanzaro: Rubbettino.
- Rebora G. (1999). *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*. Milano: Guerini e Associati.
- Riva G. (2011). I duellanti di Tirana, *L'Espresso* del 3 febbraio 2011: 70-71.
- Rukaj M. (2011). Uscire dall'impasse con la riforma elettorale? testo disponibile al sito: www.balcanicaucaso.org/aree/Albania, consultato il 24 agosto 2011.
- Sepe S., Mazzone L., Portelli I., Vetrillo G. (2007). *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*. Roma: Carocci.
- Selenica B. (2010). *Aspect of Reforming Public Administration in Albania*, testo disponibile al sito: www.kpolykentro.gr.
- Shapo Z., Roll H.A. (2010). *Draft Concept Paper on a New Civil Service Law in Albania*, SIGMA, testo disponibile al sito: www.pad.gov.al/en/sigma/CSA_Concept_Paper.pdf: 1-21.
- SIGMA (2009). *Albania Public Service Assessment*, testo disponibile al sito: www.oecd.org.
- Stasiuk A. (2009). Fra i monti delle aquile nere. *L'Espresso* del 30 luglio 2009: 80-83.
- Trovati G. (2007). Senza concorso il 93% dei co.co.co. *Il Sole 24 Ore* del 28 aprile 2008.
- Trovati G. (2011). Collaboratori dei comuni svincolati dal turnover. *Il Sole 24 Ore* del 15 aprile 2011.
- Turati C. (1989). Flessibilità e segmentazione dei rapporti di lavoro. In: AA.VV., *Relazioni sindacali e iniziativa manageriale*, Milano: FrancoAngeli.
- Watson D., Hassett W. (2003). Long-serving City Managers: Why Do They Stay? *Public Administration Review*, 63, 1: 71-78.
- Whitaker G., DeHoog R. (1991). City Managers Under Fire: How Conflict Leads to Turnover. *Public Administration Review*, 51, 2: 156-165.
- World Bank (2000). *Administrative and Civil Service Reform Survey*, disponibile al sito: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/countries/albania, consultato il 05/04/2011.
- World Bank (2010) *Country Brief*, testo disponibile al sito: www.worldbank.org/al, updated October 2010.
- Verbaro F. (2011). Lavoro flessibile, la legge Biagi va estesa alla Pa. *Il Sole 24 Ore* del 18 aprile 2011.
- Verhoest K., Peters G.B., Bouckaert G., Verschuere B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 24: 101-118.

Miembros y miembros
de la Comisión de Igualdad.
Lingua e genere
nella comunicazione
pubblica spagnola**

Riassunto

L'impegno istituzionale volto a garantire Pari Opportunità tra donne e uomini implica un lavoro attivo di (ri)costruzione della categoria di genere attraverso e nella lingua usata nella comunicazione pubblica e politica. A partire dal riconoscimento di categorie linguistiche, è possibile consolidare il cambiamento socio-culturale che le sottende e, solo allora, la riflessione sul genere acquisirà un carattere sostanziale. Le autrici esaminano l'istanza riformista della lingua pubblica spagnola presentando il "caso *miembra*" che ha generato un acceso dibattito linguistico, socioculturale e mediatico dal 2008 ad oggi. La cornice teorica del lavoro è rappresentata dagli *gender studies*.

Parole chiave: *miembra*, lingua e genere, comunicazione pubblica spagnola

Abstract. *Miembros y miembros de la Comisión de Igualdad. Language and Gender in Spanish Public Communication*

The institutional commitment to ensure equal opportunities between women and men involves an active work of (re)construction of the gender category through the language used in politic and public communication. Starting from the recognition of gendered linguistic categories, it is possible to consolidate the underpinning socio-cultural changes and, only then, reflection on gender will acquire a substantial feature. The authors examine the reformist instance of the Spanish public language by presenting the "*miembra case*" which has generated a debate in language, socio-cultural and media contexts from 2008 until today. The theoretical framework of the work is represented by *gender studies*.

Key words: *miembra*, language and gender, spanish public communication

* Dipartimento di Studi Politici, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione. Sapienza Università di Roma. E-mail: laura.mariottini@uniroma1.it; veronica_sica@hotmail.it

** Il progetto e il contenuto dell'articolo sono frutto di un lavoro comune e di un confronto continuo tra le autrici. Per quanto riguarda la stesura, anche se con frequenti scambi e sovrapposizioni, si devono principalmente a Laura Mariottini l'individuazione del quadro teorico, i paragrafi 1 e 2, escluso il par. 2.3, a Veronica Sica la raccolta delle notizie a stampa e i paragrafi 2.3, 3 e 4.