

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Come i partiti controllano lo Stato: Il patronage in Europa

### **This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1632234> since 2017-04-11T23:23:39Z

*Published version:*

DOI:10.1426/34969

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

This is the author's final version of the contribution published as:

Di Mascio, Fabrizio. Come i partiti controllano lo Stato: Il patronage in Europa. RIVISTA ITALIANA DI SCIENZA POLITICA. 41 (2) pp: 291-314.  
DOI: 10.1426/34969

The publisher's version is available at:

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1426/34969>

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:

<http://hdl.handle.net/>

Come i partiti controllano lo Stato  
Il patronage in Europa

ABSTRACT

Research in comparative politics has shown a renewed interest in the relation between political parties and the state. However, we know comparatively little about patronage – defined as the power of political parties to distribute public sector posts – as a key dimension of the linkage between political parties and the state. This article, based on comparative empirical evidence on patterns of patronage in 15 European democracies, has two central goals. First, it seeks to empirically evaluate commonalities and differences among European democracies with respect to patronage and its pervasiveness, logic and mechanics. Second, it considers the new light that the empirical analysis sheds on the contemporary explanations of patronage. The empirical analysis suggests that it is the interaction of administrative legacy effects with patterns of party system consolidation and crisis that accounts for the differences in contemporary patronage practices.

Keywords: political parties; bureaucracies; patronage; clientelism; state capture

*Ringrazio Petr Kopecky, Peter Mair, Maria Spirova e tutti i colleghi del “Party Patronage Project” (Università di Leiden/European University Institute) che hanno messo a mia disposizione non solo il database ma anche una ricchissima messe di stimoli per la ricerca sul mutamento partitico. Un particolare ringraziamento va anche a Luca Verzichelli e ai referees della RISP per gli utili suggerimenti che hanno voluto fornire alla versione precedente dell’articolo. Rimango ovviamente il solo responsabile di ogni ulteriore omissione o errore.*

## 1. Introduzione

Negli ultimi due decenni la *renaissance* della ricerca sulla trasformazione delle organizzazioni di partito è stata contrassegnata dal successo del modello del «cartel party» (Katz e Mair 2009). In quanto modello evolutivo, il quale coglie le caratteristiche generali del mutamento dei partiti in risposta alle pressioni ambientali, il «cartel party» ha evidenziato lo spostamento del baricentro organizzativo dei partiti dalla società civile verso lo Stato.

Il declino della presenza dei partiti nella società e la crescente interpenetrazione tra partiti e istituzioni pubbliche hanno reso sempre più plausibile la proposta analitica di studiare i partiti come agenzie semi-pubbliche piuttosto che agenzie di rappresentanza sociale (Katz 1990). Tale suggerimento è stato raccolto da Biezen (2004) che ha definito i partiti contemporanei come «public utilities», agenzie che richiedono il finanziamento e la regolazione dello Stato per le funzioni che continuano a svolgere. L'incapacità dei partiti contemporanei di organizzare stabili identità collettive nella società, infatti, non ha fatto venir meno le condizioni procedurali del governo di partito, dal momento che sono ancora i partiti a reclutare e coordinare classe politica acquisendo il controllo delle istituzioni attraverso elezioni competitive (Bartolini e Mair 2001).

Nonostante il collegamento con lo Stato sia ormai diventato permanente e sia sempre più rilevante per i partiti quale fonte di risorse e legittimità, esso tende a essere affrontato da sforzi di ricerca poco sistematici e affetti da vaghezza concettuale. Biezen e Kopecky (2007) hanno puntato a colmare tale deficit della ricerca sviluppando un *framework* articolato in tre dimensioni analitiche: a) la dipendenza dei partiti dallo Stato che offre loro risorse finanziarie e accesso ai canali di comunicazione; b) il controllo dei partiti da parte dello Stato che ne regola vita organizzativa interna e attività esterne; c) il controllo dello Stato da parte dei partiti.

La terza dimensione relativa all'influenza dei partiti sugli apparati amministrativi non è stata finora interessata da sforzi comprensivi di ricerca comparata. Tale deficit di ricerca risulta sorprendente se si considera la centralità assegnata dai modelli di *party government* più autorevoli alla rispondenza degli apparati amministrativi agli input di policy dei partiti (Rose 1969; Katz 1986). Uno dei principali indicatori del controllo dei partiti sui processi decisionali delle istituzioni pubbliche è il potere di nomina inteso come «reach» nello Stato, vale a dire l'estensione del controllo partitico su arene ulteriori a quella elettorale mediante influenza sui processi di reclutamento (Dalder 1966).

Questo articolo mira a colmare le lacune della ricerca rispetto al controllo dei partiti sugli apparati pubblici offrendo elementi empirici originali sul potere di nomina dei partiti in 15 democrazie dell'Unione Europea. Nel secondo paragrafo sono presentati concetti e ipotesi di lavoro da cui muove la ricerca. Le ipotesi sono testate ricorrendo a dati generati da un nuovo metodo per la misurazione del potere di nomina che viene presentato nel terzo paragrafo. Nel quarto e quinto paragrafo sono invece illustrate le evidenze prodotte dall'indagine comparata. Da ultimo, nel sesto paragrafo saranno discusse le implicazioni di questo studio che, data la natura esplorativa della ricerca, attendono di essere irrobustite da ulteriori indagini comparate.

## 2. Il patronage tra ricompensa e controllo

La ricerca più recente sul collegamento tra partiti e Stato ha definito il potere di nomina impiegando il concetto controverso di patronage (Kopecky e Scherlis 2008). La definizione selettiva del patronage come potere di nomina dei partiti differisce da quella impiegata da larga parte degli studi politologici che adottano una nozione comprensiva di patronage come

scambio diretto e particolaristico di risorse pubbliche in cambio di sostegno politico (Müller 2006).

La definizione più specifica di patronage come potere di nomina dei partiti ha il pregio di distinguere meglio questo concetto da quello di clientelismo inteso come scambio diretto e contingente di voti per benefici selettivi (Piattoni 2001)<sup>1</sup>. Rispetto alla definizione comprensiva di patronage, la distinzione tra patronage come potere di nomina e clientelismo consente di lasciar emergere con maggiore chiarezza i nessi analitici ed empirici tra i due concetti.

Ciò che lega analiticamente il concetto di patronage a quello di clientelismo è il riferimento condiviso alla relazione tra partners che scambiano risorse per garantirsi reciproco vantaggio (Bearfield 2009). In quanto scambio diretto e contingente di voti contro benefici selettivi, il clientelismo concerne scambi diadici che distribuiscono nella società una vasta gamma di risorse pubbliche offerte dai partiti in cambio della lealtà dei propri elettori. Il patronage come potere di nomina, invece, differisce dal clientelismo rispetto tanto alla sede dello scambio diadico, operando esso solo all'interno dello Stato mentre le pratiche clientelari connettono stato e società, quanto all'oggetto dello scambio, perché il patronage distribuisce solo incarichi pubblici senza interessare gli altri benefici che vengono impiegati nelle mobilitazioni di stampo clientelare.

Il ricorso ai posti pubblici come una delle risorse impiegate dalle strategie clientelari rende però evidente come tra patronage e clientelismo possano stabilirsi connessioni empiriche. Patronage e clientelismo, infatti, sono spesso aggrovigliati concettualmente perché empiricamente gli incarichi pubblici sono sia uno degli oggetti dello scambio clientelare sia lo strumento per perfezionare altri scambi clientelari (Piattoni 2001).

---

<sup>1</sup> I concetti di patronage e clientelismo sono invece confusi nella definizione di Kitschelt e Wilkinson (2007) del patronage come relazione di *accountability* tra politici ed elettori basata sulla distribuzione selettiva di benefici materiali.

Le connessioni empiriche tra patronage e clientelismo sono espresse con efficacia dalla distinzione tra «job patronage» e «resource patronage» (Gingerich 2004). Il «job patronage» funge da scambio clientelare basato sull'offerta di posizioni amministrative ai livelli bassi in cambio di voti. Il «resource patronage», invece, mette il controllo politico sulle nomine al servizio di strategie di estrazione di risorse pubbliche dagli apparati dello Stato. E' solo grazie al controllo sulle posizioni apicali, infatti, che i politici riescono a manipolare il processo amministrativo esercitando pressioni sui dirigenti che controllano le risorse del governo. Il «resource patronage», pertanto, è condizione necessaria per l'estrazione dallo Stato di una vasta quantità di risorse pubbliche, le quali sono poi distribuite come benefici selettivi dalle macchine politiche.

Le connessioni empiriche tra clientelismo e patronage sono scaturite dalla trasformazione che la modernizzazione ha impresso alle strategie clientelari di mobilitazione elettorale. Con l'ascesa del moderno clientelismo dei partiti, il quale ha rimpiazzato il tradizionale clientelismo dei notabili, il patronage ha operato come meccanismo di distribuzione di incentivi selettivi che mobilita la partecipazione di leali attivisti ed elettori (Weingrod 1968). Come evidenziato dall'analisi di Shefter (1994), le connessioni empiriche tra patronage e clientelismo sono state particolarmente intense nei contesti in cui la democratizzazione ha preceduto il consolidamento professionale delle burocrazie pubbliche. Nei contesti in cui il consolidamento delle burocrazie ha preceduto la democratizzazione, invece, i partiti non hanno avuto accesso ai benefici selettivi distribuiti dalla pubblica amministrazione la cui autonomia ha goduto del sostegno politico di una coalizione di gruppi sociali interessati alla difesa dell'universalismo burocratico.

La ricerca empirica, però, insegna che il patronage non sostiene solo strategie di ricompensa dei servizi offerti ai partiti da leali elettori e attivisti. Offrendo incarichi amministrativi di vertice a professionisti di propria fiducia, infatti, i partiti possono anche puntare a rendere più

scorrevole il processo decisionale all'interno delle istituzioni di governo e accrescere la propria dotazione di informazioni, irrobustendo così la propria capacità di produrre politiche pubbliche. Quando funge da risorsa di governo, dunque, il patronage differisce nettamente dal clientelismo rispetto all'obiettivo degli scambi diadici che non concerne la ricompensa bensì il controllo sui processi di formulazione e implementazione delle politiche all'interno dello Stato (Ware 1996).

Per Kopecky e Scherlis (2008) il patronage come ricompensa tende a declinare per lasciare il posto al controllo del policy making quale motivazione prevalente del potere di nomina in Europa. Tale ipotesi pone in rilievo l'impatto omogeneizzante del mutamento ambientale sulle strategie di politicizzazione dei partiti ormai trasformati in agenzie di governo prive di radici nella società. Secondo tale ipotesi, i «cartel parties» contemporanei sarebbero interessati a nominare reti di professionisti per rafforzare ulteriormente il proprio collegamento con lo Stato piuttosto che ricompensare attivisti e membri per arrestare l'erosione dei collegamenti con la società. Il mutamento ambientale che incentiva lo sviluppo del patronage come meccanismo di integrazione istituzionale tra governo e amministrazione va compreso prestando attenzione anche all'indebolimento dei tradizionali strumenti di controllo gerarchico prodotto dalle riforme amministrative. Recenti studi hanno ipotizzato che, a seguito della disaggregazione dell'amministrazione generata dalle riforme amministrative, le nomine agiscano come meccanismo di controllo alternativo che facilita flussi di informazione nei sistemi di governance contemporanei (Page e Wright 1999; Peters e Pierre 2004).

L'ipotesi che enfatizza l'effetto del mutamento ambientale sulle strategie di politicizzazione perseguite dai partiti è stata raffinata da Kitschelt (2007) secondo cui i profondi legami tra Stato e società intessuti dai processi di democratizzazione nei casi di «clientelismo burocratico» (Lyrintzis 1984) sono sciolti solo in presenza di una particolare costellazione di

fattori che fa interagire riallineamento delle alternative politiche e crescita dei costi del clientelismo in un contesto di crescente integrazione dei mercati nella competizione globale. In questa costellazione, infatti, la ristrutturazione dell'offerta partitica offre ai cittadini l'opportunità di esprimere la propria insoddisfazione verso l'inefficienza di ampi settori pubblici colonizzati dai partiti.

Anche l'ipotesi che enfatizza la rilevanza della sequenza storica di sviluppo per la diffusione del patronage è stata emendata da approcci recenti che hanno individuato nel deficit di istituzionalizzazione del sistema di partito una condizione ulteriore per lo sviluppo del patronage come ricompensa nei contesti in cui la democratizzazione ha preceduto il consolidamento delle burocrazie (Gryzmala-Busse 2007; O'Dwyer 2006). Secondo tali approcci, la stabilizzazione di un sistema partitico caratterizzato dall'alternanza bipolare tra alternative di governo poco frammentate riesce a sviluppare dei meccanismi di *accountability* verticale tra leaders ed elettori che sanzionano le pratiche di politicizzazione delle amministrazioni. Frammentazione e bassa familiarità delle coalizioni, invece, impediscono agli elettori di identificare e sanzionare i comportamenti opportunistici dei partiti al governo indebolendo anche l'abilità dell'opposizione di presentarsi come una credibile alternativa.

Riepilogando, nella letteratura più recente la nozione selettiva di patronage come potere di nomina viene distinta dalle altre nozioni di particolarismo politico poggiando su ipotesi che hanno sfidato l'associazione tra patronage e statualità debole stabilita dall'influente approccio istituzionalista di Shefter. Obiettivo principale dell'analisi empirica che segue sarà quello di saggiare la rilevanza per la spiegazione di livello e logica di politicizzazione delle amministrazioni dei tre fattori evidenziati dalla letteratura più recente: (a) l'impatto del mutamento ambientale da cui è attesa la convergenza verso strategie di patronage come controllo da parte di sistemi caratterizzati da diverse tradizioni burocratiche; (b) l'effetto del riallineamento delle alternative politiche quale condizione ulteriore di declino del patronage

come ricompensa nei casi di clientelismo burocratico; (c) la funzionalità dell'istituzionalizzazione del bipolarismo come meccanismo di contenimento della politicizzazione di burocrazie non consolidate. Tale set articolato di ipotesi non è stato finora testato da indagini comparate di largo spettro capaci di attraversare diverse ondate di democratizzazione e tradizioni burocratiche. I dati impiegati nell'analisi empirica, invece, scaturiscono da un'ampia ricerca cross-nazionale che è stata condotta impiegando un metodo originale presentato nel prossimo paragrafo.

### 3. La misurazione del patronage: una proposta metodologica

La ricerca che viene qui presentata ha rilevato il potere di nomina in 15 democrazie europee nel biennio 2008-2009<sup>2</sup>. La selezione dei casi permette di sottoporre a test empirico le ipotesi illustrate nel paragrafo precedente. La presenza di nuove democrazie affette da deficit di statualità come Ungheria, Repubblica Ceca e Bulgaria, in particolare, consente di testare l'ipotesi relativa all'impatto della istituzionalizzazione del bipolarismo sui livelli di patronage. Il test sull'effetto della stabilizzazione dei sistemi partitici è irrobustito dall'inclusione nell'indagine comparata anche di Spagna, Italia, Grecia e Portogallo quali casi accomunati dalla debolezza professionale tipica delle burocrazie mediterranee (Sotiropoulos 2004). La meccanica bipolare della competizione politica è presente in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale e meridionale inclusi nella rilevazione comparata. Bulgaria e Italia, però, spiccano per la mancata stabilizzazione del bipolarismo da cui dovrebbero

---

<sup>2</sup> Nei paragrafi che seguono vengono presentati i risultati di una ricerca cross-nazionale cui l'autore ha partecipato in qualità di responsabile dello studio del caso italiano. La presentazione dei dati e la discussione delle ipotesi sono frutto esclusivamente della riflessione dell'autore.

scaturire livelli più elevati di patronage rispetto ai casi di competizione bipolare istituzionalizzata<sup>3</sup>.

L'inclusione dell'Austria, quale caso che tradizionalmente viene classificato al pari di Italia e Grecia come esempio di clientelismo burocratico, consente di testare invece l'ipotesi relativa al declino del clientelismo nei sistemi caratterizzati dalla ristrutturazione del sistema di partito. Rispetto alla stabilità del sistema di partito greco, in Austria e Italia negli ultimi due decenni vi è stata una discontinuità nelle interazioni competitive tra partiti cui dovrebbero pertanto associarsi livelli di politicizzazione più bassi rispetto alla Grecia.

Nella rilevazione comparata sono presenti altri due casi contrassegnati da scarso consolidamento professionale delle burocrazie. Si tratta di Irlanda e Islanda in cui dalle strategie di ricompensa che hanno sostenuto il consolidamento dei partiti sono scaturiti livelli di politicizzazione medio-elevati (Kristinsson 1996). Con l'inclusione di Irlanda e Islanda che si aggiungono ai casi di bassa statualità menzionati in precedenza, l'ipotesi relativa al declino del patronage come ricompensa può essere dunque testata su un ampio bacino di paesi che attraversa tutte le regioni del continente europeo.

Nella ricerca comparata è stato incluso anche il caso tedesco dove i partiti hanno goduto di un esteso potere di nomina teso però a controllare i livelli di vertice delle burocrazie pubbliche piuttosto che allestire fitte catene di ricompensa clientelare (Beyme 1997). L'inclusione di un caso paradigmatico di diffusione del patronage come controllo consente, dunque, di testare l'ipotesi relativa alla tendenza dei sistemi politici a convergere verso livelli e modelli di politicizzazione analoghi a quelli presenti nel caso tedesco. Per testare tale ipotesi sono state interessate dall'indagine empirica anche Regno Unito, Olanda, Norvegia e Danimarca quali casi in cui in passato sono stati rilevati bassi livelli di politicizzazione frutto del precoce consolidamento professionale delle burocrazie. Questi paesi sono stati caratterizzati negli

---

<sup>3</sup> Si rimanda a Bertoa e Mair (2010) per una classificazione dei livelli di istituzionalizzazione della competizione politica in prospettiva comparata.

ultimi decenni sia dal mutamento organizzativo dei partiti sia dalla pronunciata disaggregazione manageriale delle amministrazioni (Pollitt e Talbot 2003) quali processi che, secondo l'ipotesi relativa all'impatto del mutamento ambientale, avrebbero dovuto stimolare i partiti a perseguire strategie di patronage come controllo dei vertici burocratici.

Nei 15 paesi selezionati il potere di nomina è stato rilevato ricorrendo a un metodo che differisce dalla pluralità di strumenti di misurazione già esistenti<sup>4</sup>. Larga parte degli studi sul patronage ne misura la diffusione ricorrendo a indicatori *proxy*<sup>5</sup>. I dati quantitativi sulle dimensioni del pubblico impiego (spesa per il personale e numero di occupati) sono accessibili e possono essere utilizzati agevolmente in rilevazioni comparate cross-temporali e cross-nazionali. Tuttavia, tali indicatori risultano piuttosto problematici<sup>6</sup>. In primo luogo, essi misurano la fluttuazione del pubblico impiego che non è necessariamente influenzata dal patronage, essendo molteplici i fattori alternativi alla politicizzazione che possono incidere sui livelli del pubblico impiego. In secondo luogo, sia gli studi che misurano i tassi di impiego o di spesa in specifici settori sia quelli che rilevano i valori aggregati del settore pubblico non forniscono una mappatura della diffusione del potere di nomina capace di cogliere la differenziazione delle traiettorie del patronage che caratterizzano i diversi livelli organizzativi e i diversi ambiti istituzionali delle amministrazioni contemporanee. Infine, il limite più evidente di tali strumenti è la riduzione del patronage a pratica tesa esclusivamente a consolidare l'organizzazione di partito attraverso strategie distributive. Gli indicatori quantitativi *proxy*, infatti, incontrano notevoli difficoltà nella misurazione del patronage come strumento di controllo del policy making che si esplica sovente attraverso la rotazione del top management senza risultare in un incremento dei tassi di impiego. Inoltre, gli indicatori

---

<sup>4</sup> Per una rassegna comprensiva delle diverse modalità di operazionalizzazione del patronage si rimanda a Kopecky, Scherlis e Spirova (2008).

<sup>5</sup> Tra gli studi più rilevanti che ricorrono a indicatori *proxy* si segnalano Gordin (2002), Golden e Picci (2008), Gryzmala-Busse (2007) e O'Dwyer (2006).

<sup>6</sup> Per una disamina accurata dei limiti degli approcci quantitativi al patronage si rimanda a Meyer-Sahling (2006).

quantitativi non restituiscono la complessità delle pratiche di patronage da cui scaturiscono molteplici modalità di politicizzazione che differiscono in relazione agli attori coinvolti nel processo di nomina, alle motivazioni e ai criteri che ne orientano le scelte.

Considerati i limiti degli indicatori *proxy*, la rilevazione comparata è stata condotta impiegando strumenti di misurazione *soft* quali interviste semi-strutturate a esperti. Come già rilevato da Müller (2000), gli strumenti qualitativi ben si prestano a indagare un oggetto dalla natura amorfa ed elusiva quale il patronage (Lande 1983). In particolare, gli strumenti *soft* risultano particolarmente adatti a una indagine le cui ipotesi di lavoro interessano non solo i livelli di diffusione del patronage ma anche dimensioni di analisi quali logica e meccanica dei processi di nomina che gli indicatori quantitativi non riescono a rilevare.

In ogni paese sono stati intervistati 5 esperti di 9 settori di policy, raggiungendo così il totale di 45 interviste per caso. Il questionario impiegato nello studio dei casi è uniforme e può essere consultato in Appendice 1. Il ricorso a esperti di specifici settori di policy è dovuto al peculiare modello di Stato impiegato nella ricerca. Il modello è stato definito combinando due tra gli approcci per la comparazione tra pubbliche amministrazioni individuati da Peters (1988). Alla comparazione tra settori di policy, cui si è fatto già cenno, è stata abbinata la comparazione tra differenti strutture organizzative.

Per quanto riguarda la selezione dei settori di policy, le esigenze della comparazione hanno suggerito di selezionare i tradizionali settori di intervento dello Stato dove operano rilevanti apparati nei paesi indagati. Si tratta di 8 settori: Economia, Finanza, Media, Giustizia, Cultura & Istruzione, Salute, Affari Esteri, Difesa & Interno. A questi settori si aggiungono le amministrazioni subnazionali, le quali sono state trattate come un settore di policy in modo da rilevare il patronage a tutti i livelli di governo. Per quanto concerne la selezione delle strutture che operano nei settori di policy, esse sono state raggruppate in tre ambiti istituzionali: Ministeri; Apparati disaggregati di supporto tecnico (Agenzie, Autorità

indipendenti, Commissioni, ecc.); Istituzioni Esecutive che erogano servizi (Imprese pubbliche, Unità sanitarie, ecc.).

Il modello dello Stato adottato, pertanto, consente di individuare 27 arene di policy, vale a dire 3 ambiti istituzionali in ciascuno dei 9 settori di policy considerati, le quali costituiscono l'unità d'analisi della rilevazione dei livelli di diffusione del patronage. Agli esperti è stato chiesto di fornire una stima dei livelli di estensione e profondità del patronage in ciascun ambito istituzionale del settore di policy oggetto di indagine. Per quanto riguarda l'estensione (Q2a), essa fa riferimento al numero di istituzioni oggetto di influenza politica sulle nomine in ciascun ambito istituzionale. La profondità (Q2b), invece, riguarda i livelli organizzativi raggiunti dal potere di nomina che può variare dal vertice fino alla base delle organizzazioni pubbliche.

Attraverso il ricorso a settori di policy e ambiti istituzionali, il disegno della ricerca si sforza di mappare in modo articolato il potere di nomina aderendo al pluralismo organizzativo delle amministrazioni contemporanee. La rilevazione comparata mira a raccogliere elementi empirici anche sulla configurazione dei processi di nomina. Mediante quesiti sull'identità degli attori politici che controllano i processi di nomina, sulle motivazioni che ne orientano le scelte e sui criteri di selezione impiegati, è stato possibile generare dati anche su funzioni e meccanica del potere di nomina (Q3-Q5). Infine, attraverso l'ultimo quesito è stato rilevato il giudizio degli esperti relativo all'evoluzione del patronage negli ultimi due decenni nei casi oggetto di indagine (Q6).

Prima di passare alla presentazione dei dati, è opportuno richiamare l'attenzione sul carattere esplorativo di questo studio volto *in primis* a colmare il deficit di ricerca empirica relativo a un set articolato di domande di ricerca sul patronage. A tal fine, sono stati impiegati strumenti di misurazione *soft* che ben si prestano a una rilevazione tesa a individuare in chiave

comparata i *patterns* del patronage su una pluralità di dimensioni d'analisi<sup>7</sup>. Ciononostante, i limiti di tali strumento di rilevazione consentono di formulare nelle conclusioni solo ipotesi interpretative da cui potranno muovere ulteriori studi.

#### 4. La diffusione del potere di nomina in Europa

La presentazione dei dati sulla diffusione del patronage ricorre a una strategia analoga a quella già impiegata da Müller (2000, 151) che consiste nell'ordinare i paesi lungo un continuum elevato/basso dei livelli aggregati di politicizzazione dello Stato<sup>8</sup>. In tabella 1, infatti, sono riportati in ordine decrescente i valori dell'Indice di Patronage relativi alle democrazie oggetto di indagine. Come illustrato in dettaglio in Appendice 2, i valori dell'Indice di Patronage corrispondono ai punteggi standardizzati che risultano dalla combinazione delle risposte fornite dagli esperti relative a estensione e profondità del potere di nomina: il valore massimo di 1 sta a indicare la politicizzazione integrale delle amministrazioni con i partiti che penetrano a tutti i livelli in tutti gli apparati pubblici, mentre il valore minimo di 0 implica la piena separazione tra politica e amministrazione.

Come si evince dalla tabella 1, possono essere individuati quattro grappoli di paesi che corrispondono a differenti livelli di politicizzazione: elevato, medio-elevato, medio-basso e basso.

---

<sup>7</sup> Il questionario è stato somministrato agevolmente da responsabili nazionali dello studio dei casi. Non si sono riscontrati particolari problemi di traduzione dei quesiti. A causa delle peculiarità legali e organizzative delle amministrazioni nazionali, invece, è risultata più farraginoso l'operazione di mappatura dello Stato in settori e ambiti istituzionali. La supervisione dei direttori del progetto di ricerca internazionale ha comunque garantito il maggior grado possibile di coerenza delle operazioni di classificazione delle amministrazioni eseguite dai responsabili nazionali dello studio dei casi.

<sup>8</sup> I dati disaggregati e le presentazioni dei singoli casi studiati dalla ricerca sono disponibili in Kopecky, Mair e Spirova (2011).

## [TABELLA 1 CIRCA QUI]

Nei primi due grappoli sono inclusi tutti i paesi i cui valori aggregati dell'Indice di Patronage risultano superiori al livello medio di politicizzazione che è pari a 0.34. Nel caso dei livelli elevati di diffusione del potere di nomina accennare a grappoli di paesi è errato poiché solo la Grecia può essere ancora qualificata come un caso di clientelismo burocratico in cui la presa dei partiti sullo Stato è sia estesa che profonda in tutti gli ambiti istituzionali. Rispetto al caso greco, i valori meno elevati dell'Indice di Patronage per Austria e Italia sono da ricondursi alla presenza di livelli aggregati di profondità del patronage sensibilmente inferiori. Mentre la Grecia presenta un livello aggregato di profondità delle nomine pari a 0.78, che denota la capacità dei partiti di raggiungere anche i livelli più bassi delle amministrazioni, in Austria e Italia la profondità del patronage si attesta, rispettivamente, sui valori aggregati di 0.54 e 0.53 che stanno a indicare pratiche di politicizzazione confinate ai livelli di vertice e intermedio delle amministrazioni.

Le interviste sull'evoluzione del patronage nei tre paesi finora considerati hanno evidenziato come la differenza maturata in termini di profondità del patronage tra Grecia, Austria e Italia sia dovuta alla differente evoluzione dei sistemi di partito che è stata condizione necessaria per tradurre le pressioni competitive di europeizzazione e globalizzazione in calo del patronage nelle amministrazioni disaggregate. Secondo gli esperti, infatti, tale calo è dovuto alla ristrutturazione dei sistemi di partito seguita all'emersione di sfidanti dell'establishment politico che hanno dato voce all'insoddisfazione dei cittadini per l'inefficienza di vasti settori pubblici colonizzati dai partiti.

In Austria l'emersione dell'FPO ha impresso una meccanica bipolare al sistema di partito (Müller e Fallend 2004) spingendo i due partiti principali, OVP e SPO, ad avviare una serie di riforme amministrative che hanno ridotto la presa del vecchio «ProporzSystem» sui livelli

più bassi delle amministrazioni disaggregate. Analoga riduzione della profondità del patronage è scaturita in Italia a seguito dell'ascesa al governo di tecnocrati che hanno sfruttato la finestra di opportunità per le riforme amministrative aperta dal crollo del vecchio sistema di partito nei primi anni Novanta (Pasquino 1997). La stabilità del bipolarismo greco, invece, ha fatto alternare regolarmente al governo partiti che hanno continuato a colonizzare lo Stato fino ai livelli più bassi senza badare ai vincoli di stabilità macroeconomica imposti dai processi di europeizzazione e globalizzazione (Pappas 2010).

A differenza della Grecia, quindi, Austria e Italia nel corso degli ultimi due decenni si sono mossi lungo il continuum del livello di politicizzazione dello Stato avvicinandosi a paesi come Germania, Ungheria, Bulgaria e Spagna. Questi paesi presentano un livello aggregato di diffusione del patronage medio-elevato, il quale è frutto della combinazione di elevata estensione e media profondità del potere di nomina.

La Germania si distingue per la sostanziale continuità delle pratiche di politicizzazione del «ParteienStaat» (Beyme 1997). Esse sono caratterizzate dal penetrante controllo politico dei ministeri a livello sia apicale che intermedio e dalla minore diffusione del patronage negli altri ambiti istituzionali in cui i partiti si limitano a nominare solo il top management delle istituzioni disaggregate politicamente più salienti. Ungheria e Bulgaria presentano una configurazione del potere di nomina analoga a quella rilevata in Germania: politicizzazione diffusa nei ministeri e più contenuta nelle amministrazioni disaggregate sia in termini di profondità che di estensione. Si noti come, nonostante il differente grado di istituzionalizzazione dell'offerta politica bipolare, i due paesi non presentino livelli differenti di politicizzazione.

Come già evidenziato dal caso greco, che associa un livello elevato di politicizzazione a un sistema bipartitico stabile, l'analisi empirica di Ungheria e Bulgaria non conferma pertanto l'ipotesi relativa all'effetto disciplinante sul potere di nomina esercitato

dall'istituzionalizzazione di sistema partitici competitivi. A influenzare i livelli di politicizzazione, come evidenziato anche da Meyer-Sahling (2011) nel suo studio sulla professionalizzazione delle burocrazie postcomuniste, è invece la frequente alternanza totale al potere tra blocchi di partiti più o meno istituzionalizzati che caratterizza le nuove democrazie. La regolare alternanza totale, infatti, esercita forti pressioni verso la politicizzazione dei livelli di vertice dello Stato attraverso la sostituzione dei dirigenti pubblici ereditati dai precedenti governi di diverso colore con managers di fiducia delle nuove coalizioni di governo. Dinamiche di controllo politico delle amministrazioni pubbliche analoghe a quelle rilevate in Ungheria e Bulgaria sono innescate dall'alternanza bipolare anche in Spagna dove, come suggerisce l'elevato valore aggregato di estensione del patronage pari a 0.89, il potere di nomina dei partiti si esercita pressoché sull'intero complesso delle amministrazioni raggiungendo il livello intermedio della dirigenza in larga parte dei ministeri e nella minoranza delle istituzioni disaggregate<sup>9</sup>.

Con un livello aggregato di politicizzazione dello Stato pari al valore medio, la Repubblica Ceca è posta al confine tra i due grappoli di paesi con livelli medio-elevati e medio-bassi. Con i paesi dal livello medio-alto di patronage la Repubblica Ceca condivide l'esteso controllo dei ministeri che raggiunge il livello intermedio della dirigenza, mentre ne differisce per la minore estensione del controllo politico sulle strutture disaggregate. La presenza di livelli più bassi di patronage in Repubblica Ceca è motivata dai vincoli posti alla diffusione del potere di nomina dal livello più elevato di professionalizzazione delle strutture disaggregate lasciato in eredità dal regime socialista ceco (Kopecky e Spirova 2010). La Repubblica Ceca, infatti, costituisce un caso di comunismo «burocratico-autoritario» in base all'approccio istituzionalista di Kitschelt, Mansfeldova, Markowski e Toka (1999) che ha

---

<sup>9</sup> Il basso valore di profondità del patronage in Spagna conferma l'ipotesi di Hopkin (2001) circa la scarsa rilevanza del clientelismo come strategia di mobilitazione elettorale nel consolidamento dei partiti spagnoli.

posto enfasi sulla rilevanza dei diversi tipi di statualità nello sviluppo dei partiti dell'Europa postcomunista.

La rilevanza delle traiettorie di sviluppo istituzionali è confermata anche dai livelli di patronage poco inferiori alla media rilevati nello studio del caso irlandese. La debolezza di burocrazie che non sono state consolidate prima dell'avvento della politica di massa viene sfruttata dai partiti irlandesi per controllare solo la distribuzione delle posizioni di vertice delle amministrazioni pubbliche, senza più interessare i livelli intermedio e di base come accadeva in passato. Come accaduto in Irlanda, anche in Islanda i processi di modernizzazione hanno ridotto la dipendenza dei sostenitori dei partiti dalla distribuzione di benefici selettivi e messo in questione la legittimità delle pratiche clientelari che hanno subito un brusco calo come evidenziato dal basso livello aggregato di politicizzazione rilevato dall'indagine empirica.

Se la profondità del patronage tende a declinare in Irlanda e Islanda, essa resta invece stabile in Norvegia dove il potere di nomina continua a interessare solo i livelli di vertice come indicato dal valore aggregato di profondità pari a 0.33. L'evoluzione dell'estensione del patronage rivela invece tendenze contrastanti: i partiti norvegesi hanno acquisito il controllo sul vertice del centro ministeriale attraverso il crescente ricorso a staff personali dei ministri, mentre la disaggregazione delle agenzie e la privatizzazione formale delle imprese pubbliche hanno comportato una riduzione dell'influenza partitica su una pluralità di amministrazioni non ministeriali.

Tra le democrazie della terza ondata è il Portogallo a presentare il livello aggregato di patronage più basso che risulta da una estensione contenuta del patronage che raggiunge il valore aggregato di 0.67. La presenza di livelli più bassi di patronage è spiegata dalla specificità del processo di istituzionalizzazione del bipolarismo nel caso portoghese. Mentre nelle altre democrazie della terza ondata l'affermazione del bipolarismo è stata rapida, in

Portogallo si è approdati al bipolarismo dopo una stagione consensuale che ha garantito il successo di un processo di consolidamento democratico difficile e problematico (Jalali 2007). La cooperazione prolungata tra i due principali partiti portoghesi, PS e PSD, ha istituzionalizzato dinamiche consensuali di politicizzazione dello Stato capaci di persistere anche dopo l'avvento dell'alternanza bipolare. La natura consensuale delle nomine ha reso meno pressanti i problemi di controllo politico delle burocrazie per i partiti portoghesi rispetto ai casi in cui la celere instaurazione dell'alternanza bipolare ha istituzionalizzato dinamiche maggioritarie di politicizzazione dello Stato.

Nel grappolo dei paesi con basso livello di politicizzazione, infine, sono presenti Danimarca, Olanda e Regno Unito. Come già riscontrato in Norvegia, anche in questi casi i partiti esercitano la propria influenza solo sui livelli di vertice delle amministrazioni. Mentre in Danimarca i partiti riescono a controllare la maggioranza dei ministeri e un bacino ristretto di istituzioni disaggregate, Olanda e Regno Unito si distinguono per una estensione del patronage particolarmente bassa. In Olanda i partiti non hanno fatto ricorso alle nomine come dispositivo di controllo sulla galassia di agenzie e enti disaggregati dal centro ministeriale il quale continua a essere oggetto di limitata influenza politica. Nel Regno Unito, infine, persiste la tradizionale neutralità politica delle burocrazie ministeriali mentre le riforme amministrative hanno comportato la depoliticizzazione della larga maggioranza dei vertici delle amministrazioni disaggregate. Come già evidenziato da Flinders (2009), a partire dal 1995 la cessione a commissioni indipendenti del potere di nomina nelle istituzioni disaggregate è stata promossa per rispondere alla crisi di legittimità che affligge i partiti inglesi percepiti dall'opinione pubblica come organismi distanti dalla società, esclusivamente interessati ad appropriarsi indebitamente delle spoglie pubbliche.

## 5. Funzioni e meccanica dei processi di nomina

L'analisi comparata dei livelli aggregati di politicizzazione dello Stato, integrata dalle risposte degli esperti al quesito sull'evoluzione del potere di nomina, ha evidenziato la crescente incapacità dei partiti contemporanei di controllare quella mole ingente di incarichi pubblici necessaria per lo sviluppo di strategie di mobilitazione clientelare efficaci. Indicatori della tendenza al superamento del clientelismo sono: da un lato, la presenza di livelli aggregati medio-bassi di profondità del patronage nella larga maggioranza dei casi indagati; dall'altro lato, la tendenza delle nomine a concentrarsi nei ministeri piuttosto che nelle istituzioni disaggregate (enti e imprese pubbliche), la cui flessibilità organizzativa veniva invece sfruttata in passato dai partiti per allestire dense reti verticali di scambio politico.

Nonostante sia emersa la tendenza al declino del patronage come ricompensa clientelare, vanno ancora accertate quali siano le logiche e i criteri che regolano i processi di nomina in modo tale da sottoporre a verifica empirica l'ipotesi relativa alla prevalenza del patronage come controllo nei sistemi politici contemporanei. A tal proposito, le risposte degli esperti al quesito sulle motivazioni del potere di nomina, riportate nella tabella 2, possono contribuire alla definizione di un quadro empirico più accurato.

[TABELLA 2 CIRCA QUI]

Il controllo del policy-making è stato citato da una larga maggioranza degli esperti in tutti i casi indagati. La ricompensa dei supporters di partito, citata come motivazione esclusiva del patronage solo da nuclei ristretti di esperti in alcuni paesi, tende ad abbinarsi al controllo del policy-making nella larga maggioranza dei casi. A giudizio degli esperti, la motivazione del controllo concerne quelle posizioni amministrative di vertice che i partiti reputano strategiche

quali snodi nevralgici dei processi di policy making. Le posizioni che i partiti ritengono marginali per la formulazione e implementazione dei propri indirizzi di policy, invece, vengono distribuite per soddisfare le esigenze di ricompensa dei servizi offerti al partito.

Come mostra la tabella 3, che riporta le risposte degli esperti al quesito relativo ai criteri di selezione, la rilevanza del controllo del policy making quale motivazione che orienta le strategie dei partiti contemporanei implica la scelta di individui dotati di adeguata expertise tecnico-professionale.

### [TABELLA 3 CIRCA QUI]

A giudizio degli esperti la qualità professionale dei preposti agli uffici è condizione necessaria perché il controllo dei partiti su processi decisionali sempre più complessi risulti efficace. Tuttavia, l'elevata frequenza delle citazioni di collegamento politico e relazioni personali quali criteri di selezione rilevanti lascia intuire come la qualità professionale in larga parte dei paesi indagati sia condizione necessaria ma non sufficiente per ricevere incarichi dai partiti. I detentori del potere di nomina, infatti, privilegiano individui che alla qualità professionale abbinano l'appartenenza a reti fiduciarie, le quali ne certificano l'affidabilità e la lealtà agli obiettivi e priorità perseguiti dal partito.

Dalla tabella 3 emerge anche la specificità del caso italiano che abbina la scarsa rilevanza del collegamento politico all'elevata personalizzazione dei processi di nomina. La specificità italiana è stata ricondotta dagli esperti al deficit di strutturazione del sistema partitico che ha mantenuto elevata l'incertezza delle appartenenze partitiche (Di Mascio 2012). I livelli più elevati di istituzionalizzazione dei sistemi di partito negli altri paesi, invece, hanno contribuito alla strutturazione di bacini di reclutamento collegati ai partiti.

La tendenza alla personalizzazione dei processi di nomina, tuttavia, si fa sempre più pronunciata anche nei casi caratterizzati da elevata istituzionalizzazione dei sistemi di partito. Tale tendenza è stata evidenziata sia dalla citazione frequente delle relazioni personali come criterio di selezione rilevante sia dalle risposte fornite alle domande relative agli attori politici che detengono il potere di nomina. Secondo gli esperti, in primo luogo, le relazioni personali tra attori politici e managers pubblici sono rilevanti perché offrono ulteriori garanzie circa la lealtà dei dirigenti selezionati e garantiscono ai detentori del potere di nomina maggiore libertà di manovra rispetto alla selezione controllata rigidamente da organizzazioni di partito in base al solo collegamento politico. In secondo luogo, dallo studio dei casi emergono la centralità delle élites di governo quali attori che detengono il potere di nomina e lo scarso coinvolgimento dei partiti come organizzazioni collettive nei processi di selezione del management pubblico. A giudizio degli esperti, le organizzazioni di partito non controllano lo Stato attraverso il coordinamento centralizzato delle nomine. Le nomine rispondono, piuttosto, a una logica di integrazione funzionale tra élites di governo e professionisti dell'amministrazione.

Le interviste agli esperti, pertanto, offrono conferma alle ipotesi relative al mutamento della direzione di influenza nelle relazioni tra partiti e governo (Cotta 2000). La trasformazione dei partiti da agenzie di rappresentanza sociale a organizzazioni di titolari di cariche pubbliche ha accresciuto il protagonismo e l'autonomia delle figure istituzionali. Sono le istituzioni a modellare sempre più il profilo dei partiti che operano come agenzie di governo. All'interno di partiti quali agenzie semi-pubbliche sono raccolte élites che rispondono agli imperativi tecnici connessi alla cariche pubbliche ricorrendo a reti personali di relazioni fiduciarie con i professionisti del management pubblico.

## 6. Conclusioni

Nei paragrafi precedenti è stata presentata l'analisi empirica scaturita da una indagine comparata che ha impiegato un metodo originale per la misurazione del potere di nomina in 15 democrazie europee. A livello analitico, l'analisi empirica offre tre contributi principali alla letteratura sul patronage: in primo luogo, l'ipotesi relativa all'istituzionalizzazione di sistemi di partito competitivi come condizione di diffusione limitata del potere di nomina in sistemi a bassa statualità non ha trovato conferme; in secondo luogo, non è stato rilevato l'impatto omogeneizzante del mutamento ambientale sui livelli di patronage che continuano a essere influenzati dalle sequenze storiche di sviluppo istituzionale; in terzo luogo, è stata confermata la rilevanza della ristrutturazione dell'offerta politica come catalizzatore del declino del patronage nei casi di clientelismo burocratico.

Una delle implicazioni più interessanti dell'analisi empirica concerne l'associazione tra alternanza bipolare e patronage. L'indagine empirica, infatti, non si è limitata a supportare le implicazioni dello studio di Meyer-Sahling (2011) che ha già rilevato le forti pressioni verso il controllo delle burocrazie esercitato dall'alternanza bipolare nelle democrazie postcomunistiche. L'indagine empirica ha evidenziato anche i livelli eterogenei di patronage generati dall'alternanza bipolare nel bacino dei paesi affetti da scarso consolidamento professionale delle burocrazie. L'ipotesi del bipolarismo come fattore di politicizzazione, dunque, va affinata tenendo conto degli altri fattori che modulano le pressioni verso il controllo partitico dello Stato innescate dall'alternanza.

In primo luogo, la comparazione tra le democrazie post-comunistiche ha fatto emergere la rilevanza di eredità istituzionali differenziate che condizionano il potere di nomina dal lato dell'offerta ponendo vincoli più o meno stringenti alla penetrazione dei partiti nei diversi ambiti istituzionali. In secondo luogo, le scelte strategiche delle élites politiche protagoniste

del processo di consolidamento del bipolarismo influenzano il patronage dal lato della domanda. Le élites possono far ricorso al patronage sia come strumento per il consolidamento dei legami tra società e rispettivi partiti attraverso la distribuzione clientelare di incarichi e altri benefici, come accaduto in Grecia, sia come dispositivo per rafforzare la propria presa sul policy making, come accaduto nelle altre nuove democrazie indagate. In terzo luogo, lo studio del caso portoghese ha messo in rilievo come i problemi di controllo politico delle burocrazie posti dall'alternanza di governo risultino meno intensi nei casi in cui si è approdati al bipolarismo dopo una stagione consensuale di cooperazione prolungata tra le élites protagoniste del consolidamento democratico. La definizione più accurata dei molteplici tipi di statualità debole, pertanto, dovrebbe costituire il primo passo di analisi dinamiche focalizzate sul ruolo del processo di consolidamento dei sistemi di partito in quanto meccanismo di riproduzione di eredità istituzionali differenziate<sup>10</sup>.

L'analisi empirica suggerisce di impostare le future indagini muovendo dall'ipotesi istituzionalista di Shefter per sviluppare un approccio integrato teso a meglio definire i nessi tra patronage e differenti traiettorie dei processi di consolidamento dei sistemi partitici entro cui interagiscono eredità istituzionali e scelte strategiche delle élites politiche. Altra implicazione di particolare interesse dell'indagine empirica, infatti, concerne la perdurante influenza esercitata dalle sequenze storiche di sviluppo istituzionale sulla politicizzazione delle amministrazioni contemporanee. I livelli di patronage restano più alti nelle democrazie della seconda e terza ondata dove i partiti nel corso dei processi di consolidamento democratico hanno potuto acquisire il controllo di burocrazie deboli professionalmente e/o delegittimate dall'esperienza autoritaria o totalitaria. È in questi paesi che il patronage come controllo costituisce risorsa cruciale per la sopravvivenza delle organizzazioni di partito. In queste democrazie, però, la prevalenza del patronage come controllo non consegue al

---

<sup>10</sup> Una agenda di ricerca analoga viene suggerita dallo stesso Meyer-Sahling (2009).

movimento dalla società civile allo Stato cui fanno riferimento Kopecky e Scherlis (2008). Si tratta infatti di democrazie in cui i partiti hanno potuto sfruttare una tradizione consolidata di politicizzazione dello Stato per mantenere saldo il controllo sul top management pubblico quale risorsa di potere che resta cruciale. Si tratta, pertanto, di partiti poco presenti nella società che però mantengono legami privilegiati con gli apparati pubblici.

La connessione empirica tra politicizzazione delle amministrazioni e movimento delle organizzazioni di partito dalla società allo Stato non emerge nemmeno dallo studio delle democrazie nord europee. In queste democrazie, infatti, i partiti non hanno irrobustito le proprie reti di influenza sulle burocrazie pubbliche per compensare la perdita di radicamento nella società. Nel caso emblematico del Regno Unito alla crisi del ruolo rappresentativo è seguito l'indebolimento della leadership dei partiti sul settore pubblico. Il declino del patronage come controllo nel Regno Unito supporta piuttosto la tesi riguardo alla crescente difficoltà di legittimare il controllo sullo Stato da parte di partiti che non hanno più radici nella società (Ignazi 2004; Mair 1995). Nelle democrazie del Nord Europa la devoluzione manageriale di competenze ad agenzie tecniche, lungi dal costituire il presupposto per pratiche di politicizzazione dello Stato, appare come un tentativo di recuperare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni di governo liberandole dalla presa di partiti sempre meno legittimati a incistarsi nello Stato.

Rivelando mutevoli equilibri nella diffusione del patronage in prospettiva comparata, l'analisi empirica contribuisce anche alla letteratura più recente sullo sviluppo dei partiti nei diversi contesti di formazione. L'indagine, infatti, ha confermato i limiti delle ipotesi evolutive che pongono enfasi sullo spostamento del baricentro delle organizzazioni di partito dalla società allo Stato in risposta alle pressioni ambientali trascurando la rilevanza di fattori generazionali e istituzionali differenziati nello sviluppo dei partiti e del loro collegamento con le istituzioni pubbliche (Biezen 2005). Dalla varianza delle sequenze di sviluppo dei partiti origina anche

la diversa rilevanza del patronage come ricompensa nei sistemi contemporanei. La ricompensa resta una motivazione marginale nei processi di nomina delle democrazie caratterizzate da una tradizione di limitata politicizzazione dello Stato. Nelle democrazie della seconda e terza ondata, invece, il patronage resta ancora rilevante come risorsa che consente ai partiti di mantenere un minimo di presenza organizzativa soddisfacendo le esigenze di mantenimento e progressione in carriera di classi politiche estese.

Nonostante la ricompensa resti rilevante come risorsa per la riproduzione della classe politica, dall'indagine è emersa la preminenza della motivazione del controllo anche nelle strategie di politicizzazione perseguite dai partiti nelle nuove democrazie. Risultano quindi confermate le ipotesi relative ai partiti delle nuove democrazie quali organizzazioni di élite a forte vocazione elettoralista, intese a rafforzare il proprio inserimento nello Stato piuttosto che il proprio debole radicamento nella società (Biezen 2005). A differenza di quanto emerso nello studio delle democrazie nord-europee, però, nelle nuove democrazie il patronage come controllo non si riduce alla sola influenza sui processi decisionali tesa a garantire l'efficace implementazione degli input di policy dei partiti. A giudizio degli esperti, infatti, nelle nuove democrazie il patronage come controllo di burocrazie affette da debolezza professionale provvede anche a rafforzare le basi di potere dei leaders di partito attraverso la distribuzione informale di risorse pubbliche che sovente sconfinano nell'ambito della corruzione. In molti casi il «resource patronage» (Gingerich 2004) sembra persistere, risultando non più connesso empiricamente allo sviluppo di scambi verticali a carattere clientelare bensì all'allestimento di reticoli di transazioni occulte. Dato il suo carattere esplorativo, la rilevazione comparata non ha permesso di rilevare in dettaglio i diversi equilibri maturati negli specifici contesti politico-amministrativi tra controllo orientato al coordinamento dei processi decisionali nello Stato e influenza interessata a estrarre risorse pubbliche dallo Stato per alimentare i circuiti del finanziamento illecito. Tale lacuna della ricerca attende di essere colmata da future

indagini meglio focalizzate sulle declinazioni del patronage come controllo nei diversi contesti di democratizzazione.

Resta da accertare, infine, l'impatto sul patronage della recente crisi di finanza pubblica. L'indagine empirica ha confermato l'ipotesi di Kitschelt (2007) relativa alla ristrutturazione dell'offerta politica come condizione per la traduzione delle pressioni funzionali della globalizzazione in calo del clientelismo. La ricerca sul campo, però, è stata conclusa prima che il collasso della finanza mondiale rovinasse sugli Stati. La crisi si è abbattuta con particolare intensità proprio sulla Grecia quale caso in cui la stabilità del sistema partitico consolidato attraverso strategie distributive nel corso degli ultimi decenni ha ostacolato l'apprendimento dei vincoli posti dai mercati globali alla crescita della spesa pubblica improduttiva. Alla luce di inedite e più intense pressioni funzionali al contenimento della spesa pubblica improduttiva, l'ipotesi di Kitschelt non può che meritare ulteriori approfondimenti empirici.

La crisi, però, potrebbe avere un impatto anche sulla diffusione del patronage come monitoraggio e influenza sui processi decisionali. Come ipotizzato da Peters (2011), la crisi di finanza pubblica potrebbe costituire una opportunità per il varo della contro-offensiva del controllo politico rispetto alla disaggregazione manageriale delle amministrazioni nord europee. La tensione tra controllo politico e depoliticizzazione delle amministrazioni, pertanto, costituisce uno degli aspetti più rilevanti del cambiamento istituzionale al tempo dell'austerità finanziaria che futuri studi potranno esplorare in dettaglio.

## Bibliografia

- Bartolini, S. e P. Mair (2001), *Challenges to Contemporary Political Parties*, in Diamond, L. e R. Gunther (a cura di) (2001), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 327-344.
- Bearfield, D.A. (2009), *What is Patronage? A Critical Reexamination*, in «Public Administration Review», 69, 1, pp. 64-76.
- Bertoa, F.C. e P. Mair (2010), *Two Decades On: How Institutionalized are the Post-Communist Party Systems?*, Florence, EUI, Working Paper SPS 2010/3.
- Beyme, K. von (1997), *Classe politica e partitocrazia*, Torino, UTET.
- Biezen, I. van (2004), *Political Parties as Public Utilities*, in «Party Politics», 10, 6, pp. 701-722.
- Biezen, I. van (2005), *On the theory and practice of party formation and adaptation in new democracies*, in «European Journal of Political Research», 44, 1, pp. 147-174.
- Biezen, I. van e P. Kopecky (2007), *The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies*, in «Party Politics», 13, 2, pp. 235-254.
- Blondel, J. e M. Cotta (a cura di) (2000), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Basingstoke, Palgrave.
- Cotta, M. (2000), *Conclusion: From the Simple World of Party Government to a More Complex View of Party-Government Relationships*, in Blondel e Cotta (a cura di), pp. 196-222.
- Daalder, H. (1966), *Parties, Elites, and Political Developments in Western Europe*, in LaPalombara, J. e M. Weiner (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 43-77.
- Di Mascio, F. (2012), *Partiti e Stato in Italia. Le nomine dalla partitocrazia al bipolarismo*, Bologna, Il Mulino, di prossima pubblicazione.

- Flinders, M. (2009), *The Politics of Patronage in the UK: Shrinking Reach and Diluted Permeation*, in «Governance», 22, 4, pp. 547-570.
- Gingerich, D.W. (2004), *On Unstable Ground: Parties, Patronage and Political Corruption in Contemporary Bolivia*, relazione presentata all'Annual Meeting della American Political Science Association, Chicago, 2 settembre.
- Golden, M.A. e L. Picci (2008), *Pork-Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94*, in «American Journal of Political Science», 52, 2, pp. 268-289.
- Gordin, J.P. (2002), *The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America 1960-1994: A Comparative Perspective*, in «European Journal of Political Research», 41, 3, pp. 513-549.
- Grzymala-Busse, A. (2007), *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Postcommunist Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hopkin, J. (2001), *A 'Southern Model' of Electoral Mobilisation? Clientelism and Electoral Politics in post-Franco Spain*, in «West European Politics», 24, 1, pp. 115-136.
- Ignazi, P. (2004), *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e legittimi*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 34, 3, pp. 325-346.
- Jalali, C. (2007), *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005*, Lisbon, ICS.
- Katz, R.S. (1986), *Party Government: A Rationalistic Conception*, in Castles, F.G. e R. Wildenmann, R. (a cura di) (1986), *Vision and Realities of Party Government*, Berlin, de Gruyter, pp. 31-71.
- Katz, R.S. (1990), *Party as linkage: A vestigial function?*, in «European Journal of Political Research», 18, 1, pp. 143-161.
- Katz, R.S. e P. Mair (2009), *The Cartel Thesis : A Restatement*, in «Perspectives on Politics», 7, 4, pp. 753-766.

- Kitschelt, H. (2007), *The demise of clientelism in affluent capitalist democracies*, in Kitschelt e Wilkinson (a cura di) (2007), pp. 322-341.
- Kitschelt, H. e S. Wilkinson (2007), *Citizen-politician linkages: an introduction*, in Kitschelt e Wilkinson (a cura di) (2007), pp. 1-50.
- Kitschelt, H. e S. Wilkinson (a cura di) (2007), *Patrons, Clients, or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R. e G. Toka (1999), *Post-Communist Party Systems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kopecky, P. e G. Scherlis (2008), *Party Patronage in Contemporary Europe*, in «European Review», 16, 3, pp. 355-371.
- Kopecky, P. e M. Spirova (2010), *Exploiting the State: Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe*, relazione presentata alla Political Studies Association Annual Conference, Edinburgh, 31 marzo.
- Kopecky, P., Mair P. e M. Spirova (a cura di) (2011), *Party Patronage and Party Government*, Oxford, Oxford University Press, di prossima pubblicazione.
- Kopecky, P., Scherlis G. e M. Spirova (2008), *Conceptualizing and Measuring Party Patronage*, Mexico City, IPSA Committee on Concepts and Methods, working paper n. 25.
- Kristinsson, G.H. (1996), *Parties, states, and patronage*, in «West European Politics», 19, 3, pp. 433-457.
- Lande, C.H. (1983), *Political Clientelism in Political Studies: Retrospect and Prospects*, in «International Political Science Review», 4, 4, pp. 435-452.
- Lyrantzis, C. (1984), *Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?*, in «West European Politics», 7, 2, pp. 99-118.

- Mair, P. (1995), *Political parties, popular legitimacy and public privilege*, in «West European Politics», 18, 3, pp. 40-57.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006), *The rise of the partisan state? Parties, patronage and ministerial bureaucracy in Hungary*, in «Journal of Communist Studies and Transition Politics», 22, 3, pp. 274-297.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009), *Varieties of legacies: A critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe*, in «International Review of Administrative Sciences», 75, 3, pp. 509-528.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2011), *The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession*, in «Governance», 24, 2, pp. 231-260.
- Müller, W.C. (1989), *Party patronage in Austria: Theoretical considerations and empirical findings*, in Pelinka, A. e F. Plasser (a cura di), *The Austrian Party System*, Boulder, Westview Press, pp. 327-355.
- Müller, W.C. (2000), *Patronage by National Governments*, in Blondel e Cotta (a cura di), pp. 141-160.
- Müller, W.C. (2006), *Party Patronage and Party Colonization of the State*, in Katz, R.S. e W.J. Crotty (a cura di), *Handbook of Party Politics*, London and Thousand Oaks, Sage, pp. 189-195.
- Müller, W.C. e F. Fallend (2004), *Changing Patterns of Party Competition in Austria: From multipolar to bipolar system*, in «West European Politics», 27, 5, pp. 801-835.
- O'Dwyer, C. (2006), *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Page, E.C. e V. Wright (a cura di) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press.

- Pappas, T. (2010), *Macroeconomic Policy, Strategic Leadership, and Voter Behaviour: The Disparate Tales of Social Reformism in Greece and Spain during the 1980s*, in «West European Politics», 33, 6, pp. 1241-1260.
- Pasquino, G. (1997). *No longer a Party State? Institutions, power and the problem of Italian reforms*, in “West European Politics”, 20, 1, pp. 34-53.
- Peters, B.G. (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Peters, B.G. (2011), *Governance responses to the fiscal crisis: Comparative perspectives*, in «Public Money and Management», 31, 1, pp. 75-80.
- Peters, B.G. e J. Pierre (a cura di) (2004), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London, Routledge.
- Piattoni, S. (2001). *Clientelism in Historical and Comparative Perspective*, in Piattoni, S. (a cura di), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Pollitt, C. e C. Talbot (a cura di) (2003), *Unbundled Government*, London, Routledge.
- Rose, R. (1969), *The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique*, in «Political Studies», 17, 4, pp. 413-445.
- Shefter, M. (1994), *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Sotiropoulos, D. (2004), *Southern European Bureaucracies in Comparative Perspective*, in «West European Politics», 27, 3, pp. 405-422.
- Ware, A. (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Weingrod, A. (1968), *Patrons, patronage, and political parties*, in «Comparative Studies in Society and History», 10, pp. 377-400.

APPENDICE 1: Il questionario impiegato nell'indagine cross-nazionale

Q1. A suo giudizio, gli incarichi amministrativi sono oggetto di controllo politico nelle istituzioni dell'ambito X del settore Y? Gli attori politici riescono a influenzare i processi di nomina nelle seguenti istituzioni? (Segue lista delle amministrazioni pubbliche presenti nell'ambito istituzionale)

Q2a. Se sì, i partiti controllano le nomine in:

Codice	
0	Risposta "No" alla Q1
1	Poche istituzioni
1.5	Una su due istituzioni presenti nell'ambito considerato
2	La maggioranza delle istituzioni
3	Tutte le istituzioni dell'ambito considerato

Q2b. Se sì, i partiti controllano l'affidamento di incarichi fino al:

Codice	Ministeri (MIN)	Apparati non ministeriali (NDA)	Istituzioni Esecutive (EXE)
0	No alla Q1	No alla Q1	No alla Q1
1 – Livello Apicale	Staff personali dei ministri, Figure di interfaccia politica /amministrazione (Segretari Generali e Capi Dipartimento)	Presidente, Direttore Generale, Consiglio di amministrazione o equivalenti (comitato direttivo, commissione, ecc.)	Presidente, Direttore Generale, Consiglio di amministrazione o equivalenti
2 – Livello Intermedio	Dirigenza	Dirigenza	Dirigenza
3 – Livello di base	Funzionari e personale di servizio	Funzionari e personale di servizio	Funzionari e personale di servizio

Q3. A suo giudizio, perché i partiti controllano l'affidamento di incarichi nelle istituzioni del settore? Sono essi interessati a ricompensare i servizi offerti da attivisti, membri ed elettori leali, oppure essi mirano al controllo delle politiche formulate e implementate dalle istituzioni attraverso la nomina di managers legati/vicini agli attori politici?

Q4. A suo giudizio, chi ottiene incarichi distribuiti dai partiti si distingue per un livello di expertise adeguato alla funzione da ricoprire, per il collegamento politico con i partiti oppure per i legami personali con gli attori politici?

Q5. A suo giudizio, chi detiene il potere di nomina nei partiti?

Q6. Ritiene che ci siano stati dei mutamenti nei processi di nomina negli ultimi 15-20 anni?

Se sì, come e perché?

Note:

- a) Le domande da Q1 a Q2 vengono ripetute per ciascuno dei tre ambiti istituzionali del settore di policy considerato; le domande da Q3 a Q6 fanno invece riferimento al settore di policy nel suo complesso;
- b) Ad eccezione di Q6, i quesiti fanno riferimento alle pratiche di politicizzazione nel periodo della rilevazione (biennio 2008-2009);
- c) Q3 e Q4 non presentano opzioni di risposta mutualmente esclusive né esaustive della complessità del potere di nomina; le risposte sono state codificate dopo la raccolta dei dati a soli fini di presentazione in forma aggregata delle informazioni raccolte.

APPENDICE 2: Indice di Patronage

L'indice di Patronage come misura composita della politicizzazione delle amministrazioni viene calcolato:

- a) Individuando le mediane dei valori attribuiti dai 5 esperti all'estensione (Q2a) e alla profondità (Q2b) del patronage in ciascun ambito istituzionale dei 9 settori di policy considerati;
- b) Moltiplicando le due mediane per produrre un valore (score massimo=9) che riflette il livello di politicizzazione di ciascuno ambito istituzionale nei 9 settori di policy;
- c) Sommando i prodotti delle mediane degli ambiti istituzionali omogenei nei 9 settori di policy per generare 3 valori (score massimo=81) che riflettono il livello aggregato di politicizzazione di ciascuno dei 3 ambiti istituzionali considerati (MIN; NDA; EXE);
- d) Sommando i valori aggregati dei 3 ambiti istituzionali per generare un valore (score massimo=243) che riflette il livello aggregato di politicizzazione del paese;
- e) Elaborando, infine, valori aggregati standardizzati con un *range* da 0 a 1 (0=assenza di politicizzazione; 1=politicizzazione integrale) impiegati nella presentazione dei dati.

## TABELLE

*TAB.1. Indice di Patronage disaggregato per ambiti istituzionali*

<b>Paese</b>	<b>Min</b>	<b>Nda</b>	<b>Exe</b>	<b>Totale</b>
Grecia	0,73	0,54	0,58	0,62
Austria	0,63	0,32	0,52	0,49
Italia	0,63	0,40	0,38	0,47
Germania	0,68	0,25	0,21	0,43
Ungheria	0,65	0,30	0,34	0,43
Bulgaria	0,61	0,34	0,32	0,42
Spagna	0,50	0,42	0,30	0,40
Repubblica Ceca	0,67	0,25	0,14	0,34
Irlanda	0,36	0,29	0,31	0,32
Portogallo	0,40	0,20	0,27	0,29
Norvegia	0,33	0,28	0,23	0,28
Islanda	0,25	0,20	0,23	0,23
Danimarca	0,23	0,04	0,18	0,16
Olanda	0,14	0,13	0,07	0,12
Regno Unito	0,00	0,17	0,11	0,09
MEDIA	0,45	0,28	0,28	0,34

*Note:* MIN=Ministeri; NDA=Apparati non ministeriali di supporto tecnico (Agenzie, Authorities, ecc.); EXE=Apparati di erogazione dei servizi (Imprese Pubbliche, Unità sanitarie, ecc.).

*TAB.2. Le motivazioni che orientano le nomine*

Paese	Solo Controllo	Solo Ricompensa	Controllo e Ricompensa	Altro
Grecia	24	18	58	00
Austria	75	0	18	07
Italia	38	00	62	00
Germania	47	00	50	03
Ungheria	50	03	47	00
Bulgaria	39	12	39	10
Spagna	40	04	51	05
Repubblica Ceca	66	10	24	00
Irlanda	04	25	50	21
Portogallo	29	07	51	12
Norvegia	73	00	22	05
Islanda	34	16	50	00
Danimarca	24	00	00	76
Olanda	31	08	43	18
Regno Unito	88	00	07	05
MEDIA	44,20	06,90	38,10	10,80

*Note:* Sono riportate in percentuale le frequenze delle combinazioni di motivazioni menzionate dagli esperti nelle risposte fornite al quesito Q3.

*TAB.3. I criteri di selezione che regolano i processi di nomina*

Paese	Qualità professionale	Collegamento politico	Relazioni Personali	Altro
Grecia	98	100	64	33
Austria	96	100	89	00
Italia	93	22	84	00
Germania	95	93	73	12
Ungheria	75	93	43	00
Bulgaria	59	90	58	15
Spagna	93	82	47	00
Repubblica Ceca	80	88	63	00
Irlanda	88	73	71	33
Portogallo	85	77	78	00
Norvegia	100	52	24	69
Islanda	80	59	21	05
Danimarca	100	24	00	63
Olanda	96	64	38	00
Regno Unito	84	24	16	27
MEDIA	88,10	69,40	51,30	17,10

*Note:* Sono riportate in percentuale le singole qualità dei preposti agli incarichi menzionate dagli esperti nelle risposte fornite al quesito Q4.