

XXIII Convegno Sisp

La qualità dello Stato in Italia: regole, capacità e adattamento

Il *capacity building*: confini interni ed esterni

di Alessandro Natalini

Abstract

Il *capacity building* è un processo di cambiamento amministrativo e istituzionale caratterizzato da un rapporto di interazione tra un soggetto esterno ed uno interno. All'interno di questo tipo di processi il paper analizza la rilevanza del loro oggetto, cioè della specifica capacità che si intende “costruire” o sviluppare. In particolare, si apprezza l'influenza della sua *specificabilità* e del *volume* delle transazioni generate. Lo scopo è quello di valutare se e in che misura queste variabili incidono sulla scelta di realizzare interventi di cambiamento ad influenza esogena, sulla modalità con cui questi interventi sono posti in essere e sui loro esiti. L'analisi empirica è realizzata su quattro casi di *capacity building* scelti nelle materie della gestione delle risorse idriche e della formazione professionale in cui lo Stato italiano ha maggiormente interagito con le autonomie territoriali per costruire nuova capacità amministrativa e istituzionale.

Roma, 17-19 settembre 2009

1. Premessa

La capacità di un'amministrazione e di una istituzione pubblica può essere determinata da una stretta interazione tra un soggetto esterno e un soggetto interno. Tuttavia, i processi di cambiamento ad influenza esogena, collocati in una sorta di terra di nessuno tra gli studi sui processi cambiamento dei singoli stati o delle singole istituzioni e quelli sulle relazioni internazionali, sono rimasti a lungo poco esplorati (Magen 2009: 13 e ss.). Recentemente Magen e Morlino (2008) hanno proposto un convincente quadro ricostruttivo di questo fenomeno. Adottando un approccio analitico eclettico hanno messo in evidenza quattro diverse modalità con cui può essere esercitata un'influenza esogena sui processi di cambiamento istituzionale (Magen e Morlino 2008: 30). La prima è attraverso il *controllo* e si ha nei casi in cui il soggetto esterno è in grado di determinare direttamente e unilateralmente la capacità amministrativa e istituzionale di quello interno. Un esempio si ha laddove un paese si avvale della propria potenza militare per imporre la ricostruzione delle condizioni "interne" di base di un regime democratico anche in termini di legalità e di sicurezza. Ovviamente in questi casi la membrana che separa il soggetto interno da quello esterno è particolarmente sottile. La seconda modalità si ha laddove si utilizzano forme di *condizionalità* attraverso cui gli attori esterni cercano di influenzare le scelte di un attore domestico promettendo benefici o minacciando sanzioni. La terza si ha nei casi in cui l'influsso esterno si esercita mediante la *socializzazione*, che è un processo volto a diffondere norme, regole, istituzioni e comportamenti condivisi all'interno di una certa comunità che taglia trasversalmente i confini interno/esterno. Infine, l'influenza di un soggetto esterno può avvenire attraverso l'*esempio*, che si basa su un processo di emulazione (spesso sostenuto dal ruolo svolto da comunità epistemiche) che facilita la diffusione di soluzioni istituzionali che hanno ottenuto risultati positivi in specifici contesti.

Alcune indagini hanno provato ad analizzare i processi di cambiamento influenzati dall'esterno considerando il contesto istituzionale come variabile indipendente. Con riferimento all'Europeizzazione, è stata messa in luce la rilevanza della *goodness of fit* (Green Cowles e al. 2001: 6). In sostanza, l'efficacia degli interventi sarebbe determinata dal grado di allineamento/disallineamento tra la situazione di partenza del

soggetto domestico e gli obiettivi perseguiti con l'intervento di *capacity building*. Laddove si registri un notevole allineamento l'effetto sarebbe nullo, mentre nel caso in cui si registri un elevato disallineamento è probabile che l'esito dell'intervento sia inficiato dal fatto che si incontrano “troppe resistenze”. L'effetto massimo si concentrerebbe essenzialmente sui casi di allineamento “medio”. La spiegazione sarebbe che le istituzioni contano e contano anche le relazioni che esse hanno sedimentato con l'ambiente esterno. In particolare, analizzando l'Europeizzazione delle amministrazioni pubbliche dei paesi membri (seguendo sempre un approccio *institution-centered*) è stato messo in luce l'influsso esercitato non solo dalla *goodness of fit*, ma anche dal grado di *institutional embeddedness* che definirebbe il grado di istituzionalizzazione delle specifiche soluzioni adottate a livello settoriale in relazione alla capacità di cambiamento di ciascun paese (Knill 2001: 43 e ss.).

Altre analisi si sono concentrate maggiormente sull'influenza esercitata dagli attori e dal processo. In particolare, è stato proposto un modello d'azione articolato su tre “strati” di impatto tra loro correlati, ma tenuti distinti sul piano analitico. Essi sarebbero costituiti dalla fase di adozione delle regole, da quella della loro implementazione e da quella della internalizzazione (Magen e Morlino 2008: 39). Peraltro, all'interno della prospettiva di analisi *actor-centered* molto resta da scoprire. In particolare, non sembra essere ancora chiaro quali variabili incidono (e in che modo) sulla conformazione e sulla dinamica dei rapporti tra soggetti interni ed esterni. In questa fase sembra allora utile impegnarsi in uno studio in profondità di un novero ristretto di casi allo scopo di allargare le conoscenze sui meccanismi di funzionamento dei processi di *capacity building*, al fine di formulare ipotesi che, in seguito, potrebbero essere oggetto di un'analisi di tipo *cross-section* (Gerring 2006).

La maggior parte delle riflessioni fino ad ora condotte sui meccanismi di *capacity building* si sono soffermate essenzialmente su variabili concernenti i soggetti. Questa è stata la via percorsa da coloro che, utilizzando un approccio di tipo economico istituzionale, hanno messo in luce la rilevanza di alcuni attributi o condizioni dei soggetti esterni in rapporto agli obiettivi da essi perseguiti. In particolare, sono state esaminate le relazioni di tipo concorrenziale che si innescano nel caso in cui (come spesso accade) queste agenzie rappresentino dei casi di *joint delegation* tra diversi paesi membri (Seabright 2002). Questo tipo di analisi ha scandagliato anche le interazioni che

si instaurano tra chi mette a disposizione il beneficio, il *contractor* che gestisce operativamente il processo di *capacity building* e il beneficiario (Murrell 2002).

Altri studiosi hanno evidenziato la rilevanza del grado di consolidamento del regime democratico del soggetto che dovrebbe migliorare la propria capacità amministrativa e istituzionale. Infatti, in questo caso è probabile che i soggetti a livello domestico ispirino la propria azione ad una logica di “appropriatezza” che, all'interno delle complesse reti di relazioni interno-esterno, si troverà inevitabilmente di fronte alla necessità di fare riferimento a più identità (Morlino e Fargion 2006: 29).

In un mio precedente studio ho esaminato se, in che misura e in che modo i processi di *capacity building* sono influenzati dalle relazioni istituzionali che intercorrono tra il soggetto interno e quello esterno (Natalini 2009). Infatti, questi processi possono qualificare i rapporti tra diversi Stati sovrani, ma anche tra organizzazioni internazionali e Stati che sono membri di quell'organizzazione, tra Unione europea e Stati membri o tra Stati (più o meno) federali e le regioni/Stati che ne fanno parte. Questa indagine ha messo in luce che il grado di maggiore o minore alterità che caratterizza queste relazioni soggettive conforma in modo significativo il *capacity building*, secondo modalità riconducibili a due modelli polari caratterizzati, rispettivamente, dalla concorrenza e dalla cooperazione.

Alcune analisi si sono soffermate sulla rilevanza della variabile temporale. In particolare, alcune di esse hanno messo in luce come la definizione dei termini per la realizzazione degli interventi possa costituire un fattore strategico degli interventi di *capacity building* (Avery 2009). Altre analisi si sono focalizzate sulla relazione che sussiste tra l'orizzonte temporale delle persone che lavorano nelle agenzie che si occupano di fornire aiuti allo sviluppo e le scadenze imposte agli interventi di *capacity building* realizzati da queste strutture (Seabright 2002). In altre analisi ancora si è ipotizzato che l'orizzonte temporale degli interventi di costruzione della capacità amministrativa contribuisca a conformare la stessa organizzazione del soggetto che dall'esterno vuole incidere sulla capacità amministrativa e istituzionale di quello/i interno/i (Lass-Lennecke e Werner 2009).

In questo paper, che si colloca nel filone di studi focalizzati sui processi di cambiamento e sugli attori, si cerca di individuare i confini esterni ed interni degli interventi di *capacity building* in relazione alle caratteristiche del proprio oggetto. Nel far ciò si

adotta una nozione di oggetto ampia che si riferisce alla natura e agli attributi delle specifiche capacità amministrative e istituzionali che si vogliono “costruire”. In sostanza si prende in considerazione l’ipotesi secondo cui sarebbero riconoscibili alcune tipologie o classi di capacità amministrativa e istituzionale che, a prescindere dalla situazione in cui versano i soggetti coinvolti nel processo di *capacity building* o le relazioni che intercorrono tra essi, influiscono in modo significativo sulla stessa possibilità di costruire dall’esterno la capacità amministrativa e istituzionale di un soggetto. Nel contempo, si prende in esame la variabilità delle caratteristiche di questi “oggetti”, per cercare di capire (laddove questi interventi siano stati attivati) se e in che misura essa possa contribuire a spiegare i meccanismi operativi del *capacity building* e il suo esito.

Questa ipotesi non è nuova. Infatti, nell'analisi con riferimento all'allargamento ad Est dell'UE Schimmelfenning e Sedelmeier hanno proposto un modello esplicativo di ispirazione razionalista basato su un processo di negoziazione all’interno del quale gli attori si scambiano informazioni, promesse e minacce.

L’esito di questo processo sarebbe determinato essenzialmente dal potere contrattuale dei diversi soggetti coinvolti (Schimmelfenning e Sedelmeier 2005: 12). Più nel dettaglio esso sarebbe frutto dell’incidenza di quattro fattori: a) la dimensione dei costi di adeguamento, b) la credibilità delle minacce e delle promesse, c) la dimensione e l’imminenza della ricompensa attesa e d) il grado di determinatezza delle misure di cambiamento che il soggetto-principale vuole indurre nel soggetto-agente. Con riferimento a questo quarto fattore, quello che qui si vuole esaminare in modo specifico, Schimmelfenning e Sedelmeier hanno osservato che esso rilevarebbe sotto due profili: da un lato, avrebbe un valore di tipo informativo, in quanto la determinatezza condiziona direttamente la possibilità dell’agente di conoscere le condizioni da adempiere per ottenere la ricompensa attesa; da un altro lato, introdurrebbe un elemento di oggettiva credibilità delle condizionalità, in quanto rappresenterebbe un segnale tangibile del fatto che gli spazi per manovre elusive sono particolarmente ridotti.

Anche Fukuyama ha considerato la rilevanza della variabilità dell'oggetto rispetto alla realizzabilità degli interventi di *capacity building* (Fukuyama 2004). In particolare, ha messo in luce l'inefficacia di questi interventi laddove il soggetto esterno si propone di far svolgere a quello interno compiti caratterizzati da un elevato volume di transazioni e

da un basso livello di specificabilità. Infatti, osservando questo tipo di situazioni attraverso la lente dell'approccio razionalista, Fukuyama rileva che per il principale aumentano notevolmente i costi di transazione rendendo non conveniente/impossibile correggere le asimmetrie informative e limitare i comportamenti opportunistici degli agenti.

Se l'ipotesi della rilevanza dell'oggetto non è nuova, restano comunque da mettere a fuoco le caratteristiche salienti di questo oggetto e (soprattutto) le relazioni che intercorrono tra queste caratteristiche, la conformazione del processo di *capacity building* e il suo esito.

Questo paper valuta all'interno di alcuni studi di caso un'ipotesi che si avvicina molto a quella avanzata da Fukuyama, in quanto considera la rilevanza della determinatezza (o determinabilità) della capacità amministrativa in combinazione con la numerosità delle sue attuazioni. E, sempre in analogia con l'analisi di Fukuyama, concentra l'attenzione su questa variabile, rinunciando (in questa fase) a seguire la strada percorsa da Schimmelfenning e Sedelmeier, i quali la prendono in esame all'interno di un modello che (come rilevato) include altre variabili indipendenti. Ciò però non esclude il fatto che, una volta apprezzato il suo grado di salienza e laddove appaia implausibile l'ipotesi che essa sia da sola in grado di spiegare gli esiti del *capacity building*, sia comunque opportuno/necessario analizzarla in relazione o in concorrenza con altre variabili all'interno di un modello di analisi più articolato.

2. Il disegno di ricerca

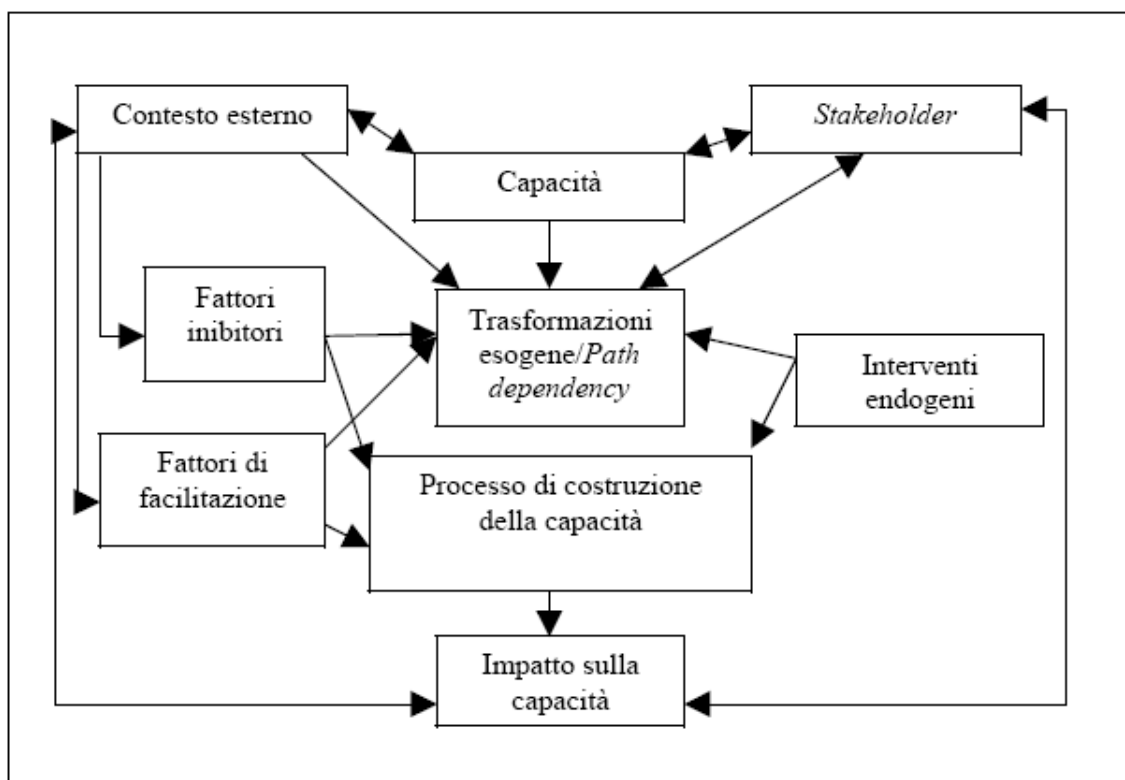
Il termine capacità, inteso in senso molto ampio, riflette la disponibilità delle abilità e delle conoscenze (inestricabilmente connesse alla loro conformazione normativa, organizzativa, culturale e funzionale), che consentono agli individui, alle organizzazioni o alle società nel loro complesso (in maggiore o in minore misura) di individuare e risolvere problemi collettivi (Christensen e Gazley 2008: 266). Tuttavia, occorre anche considerare che l'incapacità si presenta non solo e non tanto come una mancanza "assoluta" di abilità e conoscenze, in quanto spesso le istituzioni non si avvalgono neanche di quelle abilità e conoscenze di cui (in potenza) dispongono. Ciò dipende dalla sussistenza di condizioni normative o motivazionali che possono indurle ad utilizzare modi d'agire "astrattamente" diversi da quelli più o meno ottimali. In sostanza: le

amministrazioni pubbliche spesso scelgono, in modo più o meno discrezionale a seconda dei contesti, il “pezzo” di abilità e conoscenze da utilizzare tra quelle di cui dispongono (o che sono in grado di acquisire). Ma non sempre adottano la soluzione maggiormente efficiente. Per questa ragione il concetto di *capacità* è riferito anche ai condizionamenti a comportarsi o a non comportarsi in un particolare modo per effetto di norme giuridiche e sociali, di reti di relazione, limiti culturali o di meccanismi di *path dependence*.

Il concetto di *capacity building* in questa ottica presenta alcuni spiccati caratteri: a) è basato su uno stretto connubio tra influenza esogena e azione endogena che lo distingue dai processi di trasformazione istituzionale esclusivamente endogeni b) è un obiettivo diretto e non meramente collaterale degli interventi di cambiamento; c) ha natura dinamica, processuale, per cui è volto a determinare una crescita del “potenziale” di scelta a disposizione di un paese o di un’istituzione, non a far sì che in un certo momento si adotti una specifica soluzione; d) si focalizza sui sistemi di *governance*, concentrandosi non tanto sul contenuto delle scelte amministrative ed istituzionali, quanto sul modo con cui esse sono adottate (Natalini 2008: 404).

In questa accezione il concetto di *capacity building* non risulta essere ancora sufficientemente specificato. Esso deve essere inserito all’interno di un *framework* più ampio (fig. 1).

Fig. 1. *Capacity building: il framework concettuale*



Tratto, con adattamenti, da Zinke 2006.

Il processo di costruzione intenzionale della capacità amministrativa è, infatti, influenzato sia dalle pressioni endogene sia da quelle esogene. Per questa ragione nell'analizzare i casi di *capacity building* si deve evidenziare il ruolo svolto dall'intervento esterno per favorire o indurre il cambiamento istituzionale e amministrativo, modificandone la "naturale" traiettoria evolutiva (ma anche contrastando le spinte inerziali alla conservazione). La combinazione di questi interventi con le variabili istituzionali e socio-economiche che caratterizzano lo specifico tentativo di costruire capacità amministrativa genera un processo di adattamento/resistenza che avrà un impatto (in linea o meno con le attese di chi ha cercato di migliorare la qualità delle istituzioni e delle amministrazioni) sulla capacità, ma anche, potenzialmente, sull'ambiente esterno e sulle relazioni dei cittadini e delle imprese con il settore pubblico.

L'analisi si basa sul modello proposto da Pritchett e Woolcock (2002), che è lo stesso a cui ha fatto riferimento Fukuyama, con alcuni adattamenti. Infatti, questi studiosi per qualificare l'oggetto degli interventi di *capacity building* hanno fatto riferimento alla *discrezionalità*. In particolare, hanno definito come discrezionali quelle decisioni che

devono essere svolte da un agente sulla base di informazioni che non sono specificabili a priori o sono incomplete. Per questa ragione è troppo costoso o impossibile routinizzarle. Pritchett e Woolcock hanno sottolineato che di solito le attività discrezionali sono svolte da professionisti o da persone comunque dotate di particolari conoscenze o abilità. Il successo di queste attività dipende da decisioni che sono fortemente legate al contesto e che sono molto difficili da valutare ex ante e/o ex post sulla base di parametri predeterminati. Per questo risulta particolarmente complesso stabilire se la scelta compiuta da caso a caso dall'agente rispetto alla situazione specifica in cui si trova ad operare sia più o meno "corretta". A ciò si aggiunge che sul piano dell'operationalizzazione è abbastanza difficile valutare il livello di discrezionalità.

Per questa ragione Fukuyama, nell'utilizzare il modello di Pritchett e Woolcock, ha preferito sostituire il riferimento alla *discrezionalità* con quello alla *specificabilità* che attiene al livello di dettaglio con cui è astrattamente possibile individuare l'oggetto dell'intervento di *capacity building*. Infatti, un elevato livello di specificazione rende possibile monitorare i comportamenti dell'agente per riscontrare eventuali scostamenti tra i risultati attesi e quelli conseguiti. In questo modo sarebbe possibile misurare la variabile con indicatori meno ambigui. E il grado di specificabilità si presta ad essere più facilmente misurato di quello di discrezionalità.

L'altra variabile considerata da Pritchett e Woolcock è quella concernente il *volume (o intensità) delle interazioni*. Esso riguarda la misura delle transazioni dirette tra l'amministrazione o l'istituzione pubblica e il destinatario per lo svolgimento di quella prestazione.

Per definire compiutamente il disegno di ricerca è necessario anche dettagliare meglio il concetto di "oggetto" dell'intervento di *capacity building*. Infatti, in proposito Fukuyama preferisce riferirsi al generico termine di "settore", lasciandolo sostanzialmente indeterminato e fornendo solo una serie di esempi (educazione primaria, piuttosto che affari esteri o viabilità) che rispecchiano un livello di astrazione del concetto relativamente elevato. Il problema è che questi "settori" appaiono troppo generici per essere apprezzati sul piano della loro determinatezza e del loro volume. Ma se scendiamo nella scala di astrazione nello stesso "settore" troveremo da caso a caso interventi che hanno un livello di specificazione e volumi delle transazioni differenti tra loro in misura anche significativa. Sembra quindi indispensabile utilizzare un "oggetto"

più piccolo che consenta di evitare improprie approssimazioni.

Per operare questa scomposizione sembra opportuno partire dalla distinzione di Pritchett e Woolcock (2002), i quali all'interno dei settori del servizio pubblico (protezione sociale piuttosto che irrigazione) hanno fatto riferimento alle attività che il soggetto interno dovrebbe svolgere come risposta alla pressione esercitata da quello esterno, suddividendole in quattro classi: politiche, programmi, pratiche e procedure/norme.

Nell'ambito della presente analisi si preferisce evitare di fare riferimento al concetto di attività da compiere che sembra essere troppo rigido e unilaterale. Si ritiene più opportuno utilizzare quello di capacità amministrativa e istituzionale che, come sopra evidenziato, presenta caratteri di maggiore dinamicità e bi/multilateralità anche se necessita di essere specificato sotto il profilo funzionale. In altre parole si deve delimitare e suddividere il campo di osservazione, ponendosi la domanda: capacità di fare cosa?

Per rispondere a questa domanda si può partire con qualche adattamento dalle etichette utilizzate da Pritchett e Woolcock per specificare le singole categorie di attività. In particolare, sembra necessario sostituire al termine “politiche”, che all'interno della scienza politica presenta troppe sedimentazioni per essere riutilizzato in un'accezione convenzionale, con quello di piani e programmi.

In particolare, io considererò come oggetto degli interventi di *capacity building* quattro categorie di capacità amministrative:

- adottare **piani e programmi** che sono atti di indirizzo a carattere generale i cui contenuti non sono specificabili e hanno un volume di transazioni relativamente limitato;
- introdurre **nuove unità amministrative** e/o adottare **nuove norme** che hanno un volume delle transazioni ridotto e un oggetto relativamente standardizzabile;
- realizzare pratiche con riferimento a destinatari esterni ad **alta intensità di transazione e non routinizzabili**;
- realizzare pratiche con riferimento a destinatari esterni ad **alta intensità di transazione e routinizzabili**.

Incrociando ciascuna di queste classi con le due variabili evidenziate in precedenza diventa possibile costruire una matrice che è rappresentabile nel modo indicato nella

Tab. 1.

Tab. 1. Classificazione delle capacità amministrative per livello di specificabilità e volume dell'oggetto.

Capacità amministrativa	Variabili	Specificabilità	Volume
Piani e programmi		Basso	Basso
Nuove unità e norme		Alto	Basso
Pratica non standardizzabile		Basso	Alto
Pratica standardizzabile		Alto	Alto

A loro volta i processi di costruzione della capacità amministrativa e istituzionale sono riconducibili a quattro diversi modelli definiti in modo funzionale agli scopi dell'indagine (Tab. 2).

Tab. 2. Classificazione dei modelli di costruzione della capacità amministrativa

n.	Modelli	Caratteri
1	Dominanza esterna	Il soggetto esterno è in grado di esercitare ed esercita direttamente il potere normativo ed amministrativo.
2	Meccanismi a guida esterna	Il soggetto esterno è in grado di incidere in modo determinate sugli obiettivi, le modalità di intervento, la valutazione dei processi di <i>capacity building</i> .
3	Meccanismi cooperativi	Gli obiettivi, le modalità di intervento e la valutazione dei processi di <i>capacity building</i> sono realizzati in collaborazione tra soggetti interni ed esterni.
4	Dominanza interna	Il soggetto esterno non è in grado o non è interessato a determinare in modo incisivo la capacità amministrativa del soggetto interno.

Nel primo modello il cambiamento è sostanzialmente dominato dal soggetto esterno che utilizza poteri normativi direttamente coercitivi o che assume “in prima persona” una specifica competenza amministrativa.

Il secondo modello si ha nei casi in cui il soggetto esterno è in grado di influenzare in modo determinante gli obiettivi degli interventi di *capacity building*, ma anche i comportamenti dei soggetti interni. La relazione tra i soggetti si basa essenzialmente su

meccanismi di tipo incentivante che fanno leva sul calcolo delle convenienze da parte di quello interno.

Il terzo modello si presenta laddove la definizione degli obiettivi degli interventi di *capacity building* e la loro implementazione si basa essenzialmente su un rapporto di collaborazione interno-esterno. In questi casi si realizzano interventi di tipo cooperativo, basati prevalentemente sull'adeguatezza a schemi cognitivi, sulla diffusione di conoscenze e sulla socializzazione delle pratiche.

Nel quarto modello la capacità amministrativa è determinata sostanzialmente a livello endogeno, in quanto il soggetto esterno non vuole o non è in grado di esercitare un'influenza significativa sulla costruzione della capacità amministrativa.

La ripartizione proposta presenta quindi ai due estremi (la 1 e la 4 della Tab. 2) situazioni simmetriche tra loro, accomunate dal fatto che in ambedue i casi la relazione interno-esterno perde di centralità. In un caso il processo di cambiamento amministrativo è dominato da quello interno, mentre nell'altro caso da quello esterno. Ma ambedue sono fuori dallo schema del *capacity building* così come sopra definito. Invece rientrano in questo concetto le due situazioni “centrali” (la 2 e la 3 della Tab. 2) in cui la costruzione della capacità amministrativa è legata all'instaurarsi di meccanismi basati su complesse e variegate interazioni interno-esterno.

L'attribuzione dei singoli casi considerati ad uno dei quattro modelli individuato si è basata su una analisi del modo con cui si è svolto il processo di cambiamento amministrativo basata su sei indicatori concernenti rispettivamente: a) chi specifica gli obiettivi; b) come e quanto si specificano gli obiettivi; c) chi e come seleziona i soggetti interni; d) come si cerca di conformare l'azione dei soggetti interni; e) chi e come si occupa del monitoraggio; f) come si ri-allienano i comportamenti dei soggetti interni in caso di risultati diversi da quelli attesi (Tab. 3).

Tab. 3. Indicatori per l'analisi dei casi di costruzione della capacità amministrativa

Modelli Indicatori	Dominanza esterna	A guida esterna	Cooperativo	Dominanza interna
Chi specifica gli obiettivi	Soggetto esterno unilateralmente	Il soggetto esterno anche attraverso una consultazione di quelli interni	Il soggetto interno e i soggetti esterni in collaborazione	Soggetti interni unilateralmente anche con obiettivi fissati dall'esterno o

				concordati, ma sostanzialmente disattesi
Quanto si specificano gli obiettivi	Non è essenziale specificarli perché non c'è delega	E' essenziale un'elevata specificazione	Non è essenziale un'elevata specificazione ex ante	Non è essenziale specificarli perché non c'è delega
Chi e come seleziona i soggetti interni	Il soggetto esterno unilateralmente	Il soggetto esterno anche se in alcuni casi sulla base di una consultazione dei soggetti interni	Selezione inesistente o realizzata sulla base di criteri stabiliti o accettati dai soggetti interni	Il soggetto interno decide unilateralmente se costruire o meno la propria capacità amministrativa
Come si conforma l'azione dei soggetti interni	Norme o provvedimenti amministrativi a carattere autoritativo	Attraverso il ricorso a condizionalità	Si adottano condizionalità e strumenti a carattere contrattuale per realizzare forme di socializzazione, nonché per diffondere le conoscenze, i paradigmi cognitivi e le <i>best practices</i> .	Gli interventi del soggetto esterno (autoritativi o persuasivi) non incidono sulle decisioni del soggetto interno
Chi e come si occupa del monitoraggio	Il soggetto esterno anche chiedendo dati a quello interno	Il soggetto esterno o un soggetto indipendente sulla base anche delle informazioni fornite dai soggetti interni	Il soggetto interno e i soggetti interni in collaborazione perché è un momento importante per la specificazione degli obiettivi, per la socializzazione dei problemi e per la diffusione delle	Il soggetto può dotarsi di strumenti di autocontrollo. Il soggetto esterno può effettuare dei monitoraggi che però si limitano a constatare quanto realizzato spontaneamente dai soggetti interni

			conoscenze.	
Chi e come si occupa del riallineamento	Il soggetto esterno utilizzando altre norme o altri provvedimenti amministrativi a carattere autoritativo	Il soggetto interno attraverso l'uso di condizionalità	Il soggetto esterno e quelli interni definiscono i criteri per introdurre forme di condizionalità.	Il soggetto interno decide spontaneamente utilizzando le forme di intervento che ritiene più opportune

3. L'analisi dei casi

Nella presente indagine si sono analizzati alcuni interventi di costruzione della capacità amministrativa realizzati in uno stesso paese per evitare che la comparazione sia eccessivamente influenzata dalla variabile istituzionale. E si è presa l'Italia perché presenta una notevole varietà di casi in cui il centro-soggetto esterno ha cercato di influenzare la capacità amministrativa delle amministrazioni territoriali-soggetti interni. Nel considerare i risultati dell'analisi è bene tenere presente lo specifico contesto istituzionale italiano. Infatti, a causa dei rapporti tra il livello statale e quello territoriale caratterizzati da una scarsa "alterità" gli interventi di *capacity building* che si esaminano tendono ad essere di tipo cooperativo (Natalini 2009). Inoltre, essendo l'Italia un paese con un federalismo "per devoluzione", mancano alcune istituzioni/strumenti di cooperazione che nei federalismi "per aggregazione" favoriscono lo sviluppo delle relazioni multilivello (Ventura 2008). Ciò rende sicuramente più difficoltoso l'esercizio di forme di *capacity building* di tipo cooperativo. Ancora, sui processi di costruzione della capacità amministrativa analizzati esercita il suo influsso negativo la lunga crisi del sistema politico italiano (Morlino 2007; Bull e Rhodes 2007; Fabbrini 2000) e il fatto che la costruzione della capacità è fortemente condizionata dalla presenza di una cultura amministrativa di tipo giuridico o comunque razional-sinottico (Capano 2003). Infine, che la tutela offerta dalla Costituzione all'autonomia delle regioni e degli enti locali rappresenta un vincolo all'utilizzo di forme di costruzione della capacità amministrativa sotto il diretto e completo controllo del livello statale.

All'interno del caso italiano si sono scelte le materie della gestione delle risorse idriche e della formazione professionale in cui l'entità degli sforzi di costruire nuova capacità amministrativa si è accoppiata all'intensità degli intrecci di competenze tra i livelli di

governo. I fattori di tipo istituzionale dei due ambiti prescelti presentano notevoli similitudini. Infatti, in ambedue i casi si registra la presenza di amministrazioni territoriali dotate di capacità amministrative e istituzionali molto differenziate. Inoltre, sia nel caso della gestione delle risorse idriche sia in quello della formazione professionale i tentativi di rinnovamento si sono scontrati con gli interessi consolidati nel sistema amministrativo e politico sia a livello centrale sia a quello locale.

Lo studio dei casi è stato realizzato attraverso l'analisi della (non particolarmente consistente) letteratura, della normativa, dei documenti amministrativi, ma soprattutto dei rapporti di studio che per ciascuno di essi sono stati prodotti dalle stesse amministrazioni. In alcuni casi sono state realizzate delle interviste non strutturate con testimoni privilegiati che hanno consentito di ricostruire le vicende esaminate in modo maggiormente circostanziato.

3.1 La capacità di pianificare le risorse idriche: bassa specificabilità e basso volume

Il primo caso riguarda la costruzione della capacità di pianificazione negli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che sono le strutture amministrative di base su cui poggia il sistema di gestione delle risorse idriche a partire dalla riforma della l. n. 36/1994. In questo caso abbiamo un livello di specificabilità relativamente basso data la scarsa preordinabilità dei contenuti delle attività pianificatorie che dipendono dalle specifiche condizioni di contesto (problemi specifici preesistenti nella gestione delle acque, situazione idrogeologica ed economico-sociale del territorio di riferimento, priorità considerate rilevanti dagli organi di governo territoriali, livello di soddisfazione degli utenti per i servizi ricevuti, ecc.) e da una relativamente bassa numerosità degli atti di pianificazione che devono essere posti in essere.

Il d.lgs. n. 152/2006 (Codice per l'ambiente) in cui sono state trasfuse le varie disposizioni in materia di gestione della acque che si sono succedute negli anni prevede che i Piani d'ambito siano costituiti dai seguenti atti: a) ricognizione delle infrastrutture; b) programmazione degli interventi; c) modello gestionale ed organizzativo; d) piano economico e finanziario. Per ciascuno di essi la disposizione individua anche aspetti di maggior dettaglio. Per fare un esempio, è previsto che il programma degli interventi individui “le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al

raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza. Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione". La norma statale non disciplina solo il contenuto dei piani, ma anche il processo attraverso cui devono essere adottati, indicando i soggetti che devono realizzare i diversi compiti e quelli a cui i provvedimenti devono essere trasmessi.

Il d.m. 1 agosto 1996, art. 8 ha previsto l'introduzione di una funzione di monitoraggio in relazione a: il livello dell'efficienza; il rapporto tra livello medio e livello di articolazione della tariffa; il raggiungimento degli obiettivi di servizio; l'effettuazione degli investimenti. Essa avrebbe dovuto essere la base per un aggiornamento continuo della pianificazione.

Gli obiettivi dell'intervento di *capacity building* sono stati specificati in modo medio-alto con l'intento (è plausibile supporre) di superare le inerzie dei soggetti interni, ma che nei fatti questa scelta ha prodotto un'attuazione per mero adempimento, senza che la sostanza consegua alla forma. In questo caso, come negli altri che saranno analizzati nel presente paragrafo non c'è una selezione dei soggetti interni: tutti gli ATO devono dotarsi di questa nuova capacità.

In base alla legge n. 36/94 il monitoraggio e la valutazione delle modalità di svolgimento della funzione di pianificazione da parte dei diversi ATO avrebbe dovuto essere svolta da un apposito Osservatorio dei servizi idrici che avrebbe dovuto costruire e gestire una banca dati in connessione con i sistemi informativi costituiti dalle singole regioni. Nei fatti questa struttura è stata realizzata con molto ritardo e non ha mai ottenuto le necessarie risorse per svolgere questo compito. Pertanto il monitoraggio è svolto dal Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, il quale è un'agenzia amministrativa con caratteri di indipendenza che avrebbe dovuto occuparsi della vigilanza e della regolazione del "mercato" dell'acqua, attraverso la somministrazione di alcuni questionari agli ATO. Sulla base degli ultimi dati disponibili (Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche 2008.2: 3), il tasso di risposta è molto variabile (con una copertura, riferita alla quota di popolazione italiana, tra il 90 % e il 60 %). I risultati sono resi pubblici dallo stesso Comitato attraverso la produzione di un Rapporto annuale e di una Relazione annuale al Parlamento (Comitato per la Vigilanza

sull'Uso delle Risorse Idriche 2008.1). In sostanza, il sistema di monitoraggio sembra essere carente sia come supporto ad un modello di *capacity building* di tipo cooperativo (in quanto un numero elevato di soggetti restano fuori da esso) sia quello guidato dal soggetto esterno (in quanto si trova in un'evidente situazione di asimmetria informativa). Di ciò si è più volte lamentato il Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche (2008.2: 31) che ha tentato di introdurre uno strumento di monitoraggio predeterminato dal centro e vincolante che si sarebbe dovuto chiamare Sistema di rendicontazione del sistema idrico integrato e che tarda a diventare operativo.

Sulla base dei dati disponibili sembra che la capacità di pianificazione sia abbastanza diffusa, in quanto questa funzione è svolta in 82 ATO su 92 (Tab. 4). Tuttavia, questo risultato è inficiato dal fatto che è stato ottenuto in tempi lunghissimi e che ancora oggi una parte significativa delle risorse idriche è gestita in assenza di una forma di pianificazione. A ciò si deve aggiungere che solo nel 30 % dei casi i Piani sono oggetto di aggiornamento. Pertanto, anche laddove realizzati, sono spesso destinati ad una rapida obsolescenza.

Tab. 4. La pianificazione degli ATO: stato di realizzazione al 31 dicembre 2007

Regione	ATO previsti	Pop. (Istar 2001)	ATO con piano non avviato	Pop. (Istar 2001)	ATO con piano in corso	Popolazione (Istar 2001)	ATO con piano redatto	Pop. (Istar 2001)	ATO con piano approvato	Pop. (Istar 2001)
Piemonte	6	4.213.389							6	4.213.389
Valle d'Aosta	1	119.548	1	119.548					0	0
Lombardia	12	9.046.745	1	176.856	1	540.015	2	1.148.416	8	7.181.458
Trentino Alto Adige									0	
Veneto	8	4.434.228							8	4.434.228
Friuli Venezia Giulia	4	1.096.474	1	516.933	2	443.050			1	136.491
Liguria	4	1.571.783					1	272.528	3	1.299.255
Emilia Romagna	9	3.983.346							9	3.983.346
Toscana	6	3.497.806							6	3.497.806
Umbria	3	825.826							3	825.826
Marche	5	1.470.581							5	1.470.581
Lazio	5	5.112.413							5	5.112.413
Abruzzo	6	1.302.424							6	1.302.424
Molise	1	320.601							1	320.601
Campania	4	5.701.931							4	5.701.931
Puglia	1	4.019.566							1	4.019.566
Basilicata	1	597.768							1	597.768
Calabria	5	2.011.466							5	2.011.466
Sicilia	9	4.968.991							9	4.968.991
Sardegna	1	1.631.880							1	1.631.880
Ato interregionale Lemene (Friuli V.G. e Veneto)	1	180.756	1	180.756					0	0
Totale (*)	92	56.107.522	4	994.093	3	983.065	3	1.420.944	82	52.709.420
				1,8%		1,8%		2,5%		93,9%

(*) Gli ATO sono 92 per la presenza dell'ATO interregionale del Lemene

Fonte: Comitato, elaborazioni in-house 2007

Il Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, presentando una valutazione della loro qualità commissionata all'università di Siena su un campione di 14 piani e 10 revisioni di piano, ha sottolineato che la pianificazione è di bassa qualità. Infatti, in molti ATO non sono state costruite le capacità per coordinare la pianificazione realizzata a livello territoriale con quella di ambito regionale, per effettuare adeguate e corrette ricognizioni della situazione dei sistemi idrici integrati, nonché per elaborare credibili programmi di investimento di medio-lungo periodo che sono nei fatti soppiantati da quelli a breve termine sollecitati dalla spinte localistiche.

Le misure attivate per il superamento di queste disfunzioni sono stati sostanzialmente di due tipi. Da un lato, con il QCS 2007-2013 è stata introdotta una forma di condizionalità economica collegata al conseguimento di alcuni obiettivi di servizio nella gestione delle risorse idriche. Da un altro lato, un ruolo non marginale ha svolto la socializzazione grazie al fatto che negli anni si è sviluppata una rete di relazioni tra gli operatori di settore alimentata da manifestazioni e incontri realizzati a cadenza periodica. In prospettiva, il Codice per l'ambiente, art. 149, co. 6 ha previsto che sia costituita un'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti che possa operare delle prescrizioni in merito ai singoli piani con riferimento a tutti i suoi aspetti maggiormente qualificanti.

3.2. La capacità di governo delle risorse idriche: alta specificabilità e basso volume

La gestione delle risorse idriche all'inizio degli anni Novanta era caratterizzata da un'elevata frammentazione e dalla commistione tra ruoli di governo e di gestione della rete idrica. La legge n. 36/1994 ha cercato di risolvere questo problema aumentando la capacità di coordinamento tra gli attori del sistema. In particolare, ha previsto che a livello territoriale dovessero essere costituiti gli ATO.

La realizzazione di queste nuove strutture di governo costituisce un caso di *capacity building* di alta specificabilità, in quanto (almeno astrattamente) la possibilità di determinare la loro organizzazione e i loro compiti (specie sulla base della disciplina costituzionale vigente pre-riforma del Titolo V) è abbastanza elevata. In teoria sarebbe stato possibile ridurre più o meno drasticamente anche il volume dei casi in cui si sarebbero dovuta realizzare questa trasformazione, concentrando le competenze sulla

regione o sulle province. Tuttavia la scelta è stata nel senso di continuare a puntare sul livello comunale anche se in forma associata. Ciò ha portato a dover realizzare complessi processi di negoziazione, generando un elevato numero di transazioni.

In particolare, la legge n. 36/1994 ha previsto che i servizi idrici fossero riorganizzati in Ato in base ai seguenti tre criteri: a) rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui; b) superamento della frammentazione gestionale; c) conseguimento di adeguate dimensioni di scala definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative. Il basso livello di dettaglio della disposizione rappresenta un segnale del problema di gestire dal centro questo tipo di scelte, che si è preferito demandare ad una contrattazione caso per caso su tutto il territorio.

Alle regioni spettava il compito di delimitare con proprie leggi questi ATO, disciplinando le forme di cooperazione tra i comuni e le province all'interno di queste nuove istituzioni. Nella realtà ciò è avvenuto con molti ritardo per i conflitti sorti tra gli enti locali. Alcune regioni hanno realizzato questo compito solo nel 2005 (è stato il caso del Friuli Venezia Giulia). Non c'è stata una forma di selezione dei soggetti che avrebbero dovuto aumentare la propria capacità amministrativa, in quanto la legge ha esteso il proprio ambito di operatività a tutto il territorio senza esclusioni.

Per assicurare la realizzazione degli ATO la l. n. 36/1994, art. 19 ha previsto il ricorso ad un potere sostitutivo dello Stato da esercitarsi, previa diffida, nei confronti delle regioni inadempienti. Sono state anche introdotte specifiche forme di condizionalità in quanto, nell'ambito della programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2000-2006, è stata prevista una premialità (con una riserva di una quota non trascurabile di risorse pari al 6 % di quelle disponibili) per incentivare le regioni che hanno costituito gli ATO.

Per la realizzazione del sistema di monitoraggio è possibile operare un semplice rimando a quanto già rilevato nel caso precedente relativo alla pianificazione di ambito. Peraltro, occorre osservare che la raccolta di informazioni sulla costituzione degli ATO si presta a minori manipolazioni di quella in materia di pianificazione per cui le indagini del Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche hanno avuto un tasso di risposta molto più elevato.

I dati disponibili mostrano che gli ATO sono stati costituiti praticamente su tutto il

territorio (tab. 5). Peraltro, anche in questo caso, l'obiettivo è stato conseguito con forti ritardi.

Tab. 5. Confronto tra ATO previsti e ATO insediati al 31 dicembre 2007

Regione	Forma associativa prevista dagli atti normativi regionali	ATO previsti	ATO insediati	Forma associativa degli ATO insediati	
				Consorzio	Convenzione
Piemonte	Convenzione	6	6	0	6
Val D'Aosta	Consorzio	1	1	1	0
Lombardia	Consorzio/Convenzione	12	12	4	8
Trentino Alto Adige	Non Legiferato				
Veneto (*)	Consorzio/Convenzione	8	8	5	3
Friuli Venezia Giulia (*)	Consorzio/Convenzione	4	4	2	2
Liguria	Consorzio/Convenzione	4	4	0	4
Emilia Romagna	Consorzio/Convenzione	9	9	4	5
Toscana	Consorzio	6	6	6	0
Umbria	Consorzio	3	3	3	0
Marche	Consorzio	5	5	5	0
Lazio	Consorzio/Convenzione	5	5	0	5
Abruzzo(**)	Consorzio	6	6	6	0
Molise	Consorzio/Convenzione	1	1	0	1
Campania (***)	Consorzio	4	4	4	0
Puglia	Consorzio	1	1	1	0
Basilicata	Convenzione	1	1	1	0
Calabria	Consorzio/Convenzione	5	5	0	5
Sicilia	Consorzio/Convenzione	9	9	5	4
Sardegna	Consorzio	1	1	1	0
Friuli V.G. e Veneto (Ato interregionale Lemene)	Convenzione/Consorzio	1	0		
Totale		92	91	48	43

(*) La regione Friuli-Venezia Giulia con legge regionale del 23 giugno 2005, n. 13, e la regione Veneto, con delibera della Giunta regionale n. 1067 del 21 marzo 2000, hanno previsto la costituzione, tuttora in corso, di un Ato interregionale

(**) La Regione Abruzzo, con Lr. 37/2007 ha modificato la delimitazione degli ATO, portandoli da 6 a 4.

(***) Con Legge Regionale n. 1 del 19/01/2007 (legge finanziaria regionale), la Regione Campania ha modificato il numero degli ATO che passano da 4 a 5. La definizione del nuovo ATO5, "Terra di Lavoro" è tuttora in corso.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Ma i problemi maggiori sono sul piano qualitativo, in quanto “le Autorità o gli Enti d'Ambito scaturiti dal processo di riordino sono risultati deboli, generalmente privi dell'autorevolezza, del prestigio, oltre che delle conoscenze e delle competenze, di cui avrebbero bisogno per assolvere compiutamente ed efficacemente ai loro essenziali compiti” (Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche 2008.2: 27 e s.). Infatti, non di rado a causa di fenomeni di spartizione politica sono stati inseriti soggetti estranei alle amministrazioni che li hanno designati e a cui si è dovuto riconoscere un compenso. L'effetto è stato che queste strutture sono diventate costose e si sono trasformate in soggetti “terzi”, rendendo paradossalmente più complicato il coordinamento a livello locale. In molti casi i problemi di *governance* sono stati aggravati dal fatto che i comuni che sono parte del medesimo ATO fanno riferimento a province diverse. In molti altri casi non è stato reciso il rapporto tra chi governa e chi gestisce in quanto i comuni (a causa della situazione di stallo che, in parallelo, si è

registrata sul terreno delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni dei servizi pubblici locali) hanno mantenuto la partecipazione azionaria delle società che gestiscono il servizio idrico.

Per porre riparo a questo sostanziale snaturamento dell'intervento di *capacity building* lo Stato è intervenuto di recente con una nuova disposizione normativa (l. finanziaria 2008, art. 2, co. 38) con lo scopo dichiarato di ridurre almeno i costi della politica. Essa ha dato alle regioni la facoltà di ridefinire gli ambiti territoriali, privilegiando quelli delle province (con l'idea di aprire la strada ad un affidamento della funzione a questi enti locali) il compito attualmente svolto dagli ATO. Resta comunque la possibilità di continuare a svolgere questa funzione attraverso forme di associazione dei comuni, ma è specificamente previsto che all'interno di esse il sindaco o il soggetto da lui delegato non possa percepire compensi per lo svolgimento di questo incarico. Ammesso che si affermi la soluzione della "provincializzazione" si avrebbe una riduzione del volume dei casi trattati che consentirebbe di ridurre sensibilmente il volume delle transazioni per il governo delle risorse idriche.

3.3 La formazione nell'apprendistato: bassa specificabilità e alto volume

Il terzo caso concerne lo sviluppo della capacità del sistema delle autonomie regionali e provinciali di realizzare interventi formativi nell'ambito dei rapporti di apprendistato. La differenziazione delle esperienze di apprendistato nei diversi settori economici rende questa capacità scarsamente specificabile. Nel contempo è estremamente elevato il numero dei casi in cui questa capacità deve essere esercitata.

Le ragioni che spiegano questo intervento sono essenzialmente due: da un lato, si è cercato di differenziare l'istituto dell'apprendistato in ragione delle diverse tipologie di apprendisti e dei bisogni espressi dalle imprese; dall'altro lato, di porre riparo alla scarsa partecipazione degli apprendisti alle attività formative che trasforma questo istituto in una sorta di improprio contratto "flessibile". Anche in questo caso si è preso le mosse da una disposizione normativa del soggetto esterno. In particolare, il d. lgs. n. 276/2003 e la legge n. 30/2003 hanno previsto (e in parte disciplinato) tre tipologie di apprendistato: a) quello per l'espletamento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; b) l'apprendistato "alto"; c) il contratto professionalizzante.

Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere la legge n.

267/2003, art. 48 ha stabilito: la sua finalità (conseguire un titolo di qualifica professionale); la durata (un massimo di tre anni); la necessità di far svolgere al lavoratore un'attività formativa all'interno e/o all'esterno dell'azienda; le competenze svolte dalla contrattazione collettiva (che dovrebbe definire le modalità di erogazione della formazione). La disciplina dei contenuti formativi di questa forma di apprendistato spetta alle regioni, anche se d'intesa con il livello statale e a seguito di una consultazione con le parti sociali. Tuttavia, in base alla l. n. 53/2003 questa disciplina deve rispettare i livelli delle prestazioni stabiliti dallo Stato che valgono su tutto il territorio (d.lgs. n. 226/2005) e gli standard formativi minimi per i percorsi triennali dell'istruzione e formazione professionale (Decreto interministeriale 20 dicembre 2006).

La seconda tipologia ha lo scopo di far conseguire all'apprendista un titolo di studio di livello secondario, universitario, di alta formazione o di specializzazione tecnica superiore. Nel caso dell'apprendistato "alto" il livello statale ha proceduto attraverso circolari del ministro del Lavoro (circ. n. 40/2004 e n. 2/2006). La disciplina di questo tipo di apprendistato è stata demandata ad intese a livello territoriale fra le amministrazioni regionali, l'istituto formativo che rilascia i titoli di studio e le parti sociali che individuino la durata del contratto, l'articolazione dei percorsi formativi e le funzioni dei soggetti coinvolti.

La terza tipologia di apprendistato, quella relativa al contratto professionalizzante, comporta la necessità di adottare una specifica norma a livello regionale. Tuttavia, la l. n. 276/2003 ha consentito un'applicazione in "via sperimentale" attraverso semplici atti amministrativi delle regioni che avrebbe dovuto consentire di accumulare esperienze da trasfondere poi in norme. In seguito la legge n. 80/2005 ha reso poi necessaria l'adozione di una legge regionale che avrebbe dovuto definire: la procedura di assunzione e la definizione del piano formativo individuale; la durata dei corsi; la responsabilità delle attività formative; l'organizzazione della formazione in azienda e all'esterno di essa.

In parallelo a queste nuove tipologie di apprendistato ha continuato provvisoriamente ad essere operativa quella "vecchia", disciplinata dalla l. n. 196/1997, che era afflitta dalla scarsa quantità di formazione svolta e dalla incertezza del modo di valutare le competenze acquisite del valore e da attribuire alla certificazione finale.

La capacità di realizzare interventi formativi nell'ambito dei contratti di apprendistato

dovrebbe essere sviluppata su tutto il territorio. Per conformare l'azione dei soggetti interni si sono utilizzate le norme emanate dal soggetto esterno, ma anche forme di accordo Stato-regioni (es. l'Accordo del 2006 per individuare gli standard minimi delle competenze tecnico-professionali da conseguire nell'ambito dei percorsi di formazione con riferimento a specifiche figure), nonché sperimentazioni condotte dal livello statale (come nel caso dell'apprendistato “alto”, per cui il ministero del lavoro nel 2004 ha avviato un progetto che ha coinvolto circa un migliaio di apprendisti su tutto il territorio nazionale).

Il monitoraggio è stato affidato ai soggetti interni/regioni che avrebbero dovuto costruire propri sistemi informativi. Tuttavia, il soggetto esterno/Stato, attraverso una propria agenzia (l'Isfol) ha provveduto a raccogliere i dati forniti dalle regioni, facendoli confluire in un rapporto annuale che offre un quadro complessivo dello stato di avanzamento degli interventi nei diversi contesti territoriali.

Nel complesso il risultato conseguito è stato modesto (Tab. 6). L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di fatto non è mai decollato per la mancata adozione delle leggi regionali. I pochi minori che si avvalgono di questa forma contrattuale partecipano in misura ridottissima alle attività di formazione esterna. Per quanto riguarda l'apprendistato “alto” non si è mai andati oltre lo stadio della sperimentazione. Il contratto professionalizzante è quello che ha avuto il maggior successo e in cui (molto lentamente) si stanno “travasando” i casi di apprendistato ex l. l. n. 196/1997. Tuttavia, anche in questo caso solo 9 regioni hanno adottato una propria disciplina e in altre 6 si procede attraverso forme di sperimentazioni che vanno avanti da tempo senza riuscire a consolidarsi. Ma, anche laddove questa disciplina è stata adottata, si nota una notevole/eccessiva varietà di soluzioni che in molti casi, sulla base dei dati disponibili, non sembrano aver risolto i problemi che affliggevano l'apprendistato pre-riforma del 2003 (ridotta quantità degli interventi formativi e incertezza sulla valutazione delle competenze acquisite).

Tab. 6. Ripartizione percentuale degli apprendisti occupati per tipologia di contratto di apprendistato

Regione	Tipologia di contratto di apprendistato				Totale
	Diritto-dovere	Professionalizzante	Alto	l. 196/97	
Piemonte	8,1	58,7	0,2	33,1	100,0
Valle d'Aosta	2,0	56,3	0,0	41,6	100,0
Lombardia	6,1	59,9	0,3	33,7	100,0
Trentino Alto Adige	15,4	40,7	0,2	43,7	100,0
<i>Prov. Bolzano</i>	<i>34,0</i>	<i>18,6</i>	<i>0,5</i>	<i>46,8</i>	<i>100,0</i>
<i>Prov. Trento</i>	<i>3,4</i>	<i>54,9</i>	<i>0,0</i>	<i>41,6</i>	<i>100,0</i>
Veneto	6,3	62,0	0,1	31,6	100,0
Friuli Venezia Giulia	5,6	60,3	0,1	34,0	100,0
Liguria	4,3	58,4	0,4	36,9	100,0
Emilia Romagna	3,2	58,0	0,1	38,7	100,0
Toscana	5,1	59,8	0,1	34,9	100,0
Umbria	4,3	60,7	0,1	34,8	100,0
Marche	4,0	53,0	0,1	42,9	100,0
Lazio	10,4	60,3	5,4	23,9	100,0
Abruzzo	6,7	48,4	0,3	44,6	100,0
Molise	13,5	38,6	0,2	47,7	100,0
Campania	15,9	58,8	0,5	24,8	100,0
Puglia	10,2	42,9	0,4	46,5	100,0
Basilicata	11,4	47,5	1,0	40,1	100,0
Calabria	15,1	55,8	0,5	28,6	100,0
Sicilia	13,5	49,3	0,3	36,9	100,0
Sardegna	12,9	47,6	0,2	39,4	100,0
Nord	6,1	59,1	0,2	34,6	100,0
<i>Nord-Ovest</i>	<i>6,4</i>	<i>59,4</i>	<i>0,3</i>	<i>33,9</i>	<i>100,0</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>5,8</i>	<i>58,8</i>	<i>0,1</i>	<i>35,3</i>	<i>100,0</i>
Centro	6,8	58,9	2,1	32,3	100,0
Sud e Isole	12,3	49,3	0,4	37,9	100,0
Italia	7,5	57,2	0,7	34,6	100,0

Fonte: elaborazione Is fbl su dati Inps

Il tentativo di risolvere questa situazione di stallo è stato demandato essenzialmente ad una norma del soggetto esterno/Stato che in sostanza ha cercato di “saltare” (almeno in parte) il problema della costruzione della capacità di regolamentare e gestire l'apprendistato da parte delle amministrazioni regionali. Infatti, la l. 133/2008, art. 23 ha previsto che, laddove la formazione sia svolta esclusivamente in azienda, non è più necessario che il contratto di apprendistato professionalizzante sia sottoposto ad una disciplina regionale. La contrattazione collettiva a livello nazionale, territoriale ed aziendale potrebbe determinare, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale. Anche nel caso dell'apprendistato “alto” la stessa norma ha previsto che

in caso di inerzia delle regioni siano sufficienti apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative.

3. *L'accreditamento delle strutture formative: alta specificabilità e alto volume*

L'ultimo caso concerne l'accreditamento delle strutture formative da parte delle amministrazioni territoriali. In questo caso siamo in presenza di un tipo di intervento che ha un elevato livello di specificabilità in relazione alle modalità e ai requisiti di accreditamento, ma un elevato volume di transazioni correlato alla numerosità delle agenzie formative.

Questo intervento di *capacity building* ha preso avvio verso la fine degli anni Novanta sulla base di una sollecitazione della Commissione europea in sede di negoziazione del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006. Proprio in questo periodo il riparto delle competenze tra i livelli di governo in materia di accreditamento delle strutture di formazione ha subito rilevanti modifiche. Infatti, in un primo tempo il d. lgs. n. 112/1998, art. 142, co. 1, lett. d) ha previsto che esse fossero tra quelle che restavano in capo allo Stato. Ciò ha indotto il ministero del Lavoro e della previdenza sociale a disciplinarlo attraverso un proprio decreto (d.m. n. 166/2001) sulla base di un previo accordo intervenuto in sede di conferenza Stato-regioni. Questo provvedimento indicava le regioni come i soggetti istituzionalmente responsabili dell'accreditamento, disciplinava il procedimento che doveva essere seguito per svolgere questa attività, ne individuava i destinatari, ne determinava la durata e le condizioni di validità, distinguendo tre tipologie di attività formative (obbligo formativo, formazione superiore, formazione continua). Indicava anche i criteri a cui dovevano rispondere le singole sedi operative delle agenzie di formazione per essere accreditate: a) capacità gestionali e logistiche; b) situazione economica; c) competenze professionali; d) livelli di efficacia ed efficienza nelle attività precedentemente realizzate; e) interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio. Erano anche specificati una serie di requisiti minimi che avrebbero dovuto costituire la base comune su cui sviluppare i sistemi regionali di accreditamento.

Il d.m. n. 166/2001 ha previsto uno sviluppo graduale dell'accreditamento che avrebbe dovuto compiersi entro due anni. Il termine finale (2003) coincideva non casualmente con quello concordato con il livello comunitario. Durante questi due anni era previsto

che le regioni avrebbero dovuto realizzare le sperimentazioni necessarie ad affinare ed integrare il modello di accreditamento.

Pochi mesi dopo l'emanazione del d.m. n.166/2001 la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha attribuito la competenza in materia formazione professionale (e quindi anche di accreditamento delle strutture formative) alle regioni. Lo Stato è però rimasto in grado di giocare un ruolo importante all'interno dell'arena decisionale in quanto titolare della competenza in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per la tutela dei diritti civili e sociali tra cui rientra quella per la formazione professionale.

Questa modifica costituzionale e le difficoltà incontrate da molte regioni nell'attuare il d.m. n. 166/2001 per la parte concernente la certificazione delle competenze professionali degli operatori delle strutture formative hanno portato lo Stato e le regioni ad adottare nel 2002 un accordo che ha segmentato il processo di attuazione in due fasi: la prima destinata a certificare la competenza solo delle figure apicali; la seconda, estesa a tutti coloro che operano nelle agenzie formative, ma subordinata alla previa costruzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze degli operatori della formazione professionale. Ad oggi la situazione è ancora ferma alla realizzazione del primo step.

Il monitoraggio dell'attività di accreditamento è stata svolta a livello centrale dall'Isfol sulla base dei dati raccolti attraverso un questionario somministrato al livello regionale. I dati disponibili mostrano che in tutte le regioni sono stati effettivamente introdotti sistemi di accreditamento delle strutture formative, ma con risultati molto diversi (Isfol 2009: 305). Sulla base di una valutazione dei contenuti e dei processi seguiti per lo svolgimento della funzione di accreditamento sembrerebbe che le regioni meridionali rispondano a modelli più "arretrati" di quelle del settentrione.

Nell'ultimo periodo l'impulso a rafforzare maggiormente le capacità di accreditamento delle amministrazioni regionali è stato impresso ancora una volta dal livello europeo. Infatti, nel QCS 2007-2013 si ribadisce che l'accREDITAMENTO deve costituire una condizione per l'accesso ai finanziamenti del FSE per le attività formative. Sul piano operativo si è proceduto attraverso un rapporto di collaborazione a livello tecnico e amministrativo tra Stato e regioni che ha portato all'adozione di un'intesa sancita il 20 marzo 2008 dalla Conferenza unificata. Anche il nuovo sistema di accreditamento

sembra basarsi su un “set minimo di principi, criteri, linee di indirizzo e requisiti per l'accREDITamento delle strutture formative” destinato ad essere attuabile progressivamente, anche se in modo “praticabile” e “condiviso”, su tutto il territorio . E anche in questo caso la sua attuazione è demandata essenzialmente alla “spontanea” decisione del soggetto interno/regione.

4. Confini interni ed esterni

La tesi di Fukuyama, come evidenziato nell'introduzione, è che le caratteristiche dell'oggetto degli interventi di *capacity building* sono in grado di determinarne i confini esterni. Infatti, il livello della specificabilità e del volume delle transazioni di questo “oggetto” inciderebbero in modo rilevante sulla possibilità/convenienza per il soggetto esterno-principale di influenzare i comportamenti dei soggetti interni-agenti.

L'analisi dei casi ha mostrato che questa tesi deve essere integrata e specificata. Infatti, da un lato, la rilevanza della variabilità dell'oggetto ha un raggio d'azione più ampio in quanto incide non solo sui confini esterni (contribuendo a selezionare i processi di cambiamento ad influenza esogena), ma anche su quelli interni, contribuendo a determinare il modo con cui è realizzato il *capacity building*. Da un altro lato, l'assunto di Fukuyama risulta essere eccessivamente deterministico e scarsamente esplicativo. Infatti, esso non chiarisce la dinamica dei processi di *capacity building* che sembrano essere caratterizzati da decisioni (anche temporalmente molto ravvicinate) di segno molto diverso. Le evidenze empiriche mostrano un quadro molto più dinamico e variegato, all'interno del quale sembrano giocare un ruolo rilevante le strategie perseguite dagli agenti del cambiamento (Tab. 7).

Tab. 7. Relazioni tra le caratteristiche dell'oggetto e meccanismi operativi per ciascun

caso analizzato

Caratteristiche oggetto Casi	Specificabilità	Volume	Modelli
1. Piano di ambito	Bassa	Basso	a) cooperativo b) dominanza interna
2. Costituzione Ato	Alto	Basso	a) guida esterna
3. Apprendistato	Basso	Alto	a) cooperativo b) dominanza interna c) dominanza esterna
4. Accreditamento	Alto	Alto	a) dominanza interna b) cooperativo c) dominanza interna

Per quanto riguarda i confini “esterni” del *capacity building* l'indagine mostra una serie di evidenze che rendono la relazione tra specificabilità/volume dell'oggetto e costruzione di una capacità amministrativa ad influenza esogena molto più complessa di quella ipotizzata da Fukuyama. Infatti, sembra confermato che una bassa specificabilità e/o un alto volume rendono più ardua una relazione guidata dal soggetto esterno, ma non sono incompatibili con forme più incentrate su un rapporto di collaborazione.

Tuttavia, resta plausibile ipotizzare che la scelta del soggetto esterno di assumere il controllo diretto di uno specifico intervento di costruzione della capacità amministrativa laddove non ci sono le condizioni o non si vuole costruire un rapporto di tipo cooperativo sia almeno in parte determinata dal fatto che l'oggetto non presenta una elevata specificabilità/ridotti volumi per cui è difficile costituire un rapporto di delega fortemente guidato dal soggetto esterno.

Sempre con riferimento alla delimitazione dei confini “esterni” del *capacity building* in diversi dei casi analizzati il soggetto interno determina la propria capacità amministrativa a prescindere dall'intervento di quello esterno non come risultato di una decisione condivisa, ma solo in quanto l'influenza esogena non ha trovato le condizioni per essere determinante o stata rigettata. E, se questa è la causa, è plausibile che una parte rilevante abbiano giocato gli attributi dell'oggetto dell'intervento (vanamente tentato). In particolare, è possibile che questo esito (non voluto) sia una conseguenza della scelta di adottare una modalità guidata dal soggetto esterno senza che vi sia alta specificità e/o basso volume. Questa ipotesi sembra essersi verificata nel caso dell'apprendistato e in quello dell'accreditamento.

Per quanto riguarda i confini “interni”, l’indagine evidenzia che per ogni tipologia di oggetto è comunque potenzialmente configurabile la realizzabilità dell’interazione endogeno/esogeno che è alla base del *capacity building*. Tuttavia, il solo modello “cooperativo” sembra adattarsi a ciascuna delle diverse tipologie di oggetto. In sostanza, l’aumento del livello di collaborazione esterno-interno può rappresentare una modalità per “compensare” la bassa specificazione della capacità da sviluppare e/o l’alto volume delle transazioni.

Invece il modello guidato dal soggetto esterno sembra utilizzabile in modo ottimale in relazione al solo oggetto caratterizzato da alta specificazione/basso volume. Si può quindi ipotizzare che, nel caso in cui i soggetti esterni non ritengano possibile o rispondente alle proprie strategie utilizzare il modello cooperativo, siano indotti a ritagliare l’oggetto degli interventi di *capacity building* privilegiando oggetti con queste caratteristiche. In sostanza ciò implicherebbe la scelta di puntare sulla realizzazione di nuove istituzioni e/o di ulteriori disposizioni normative. In effetti, diverse analisi con riferimento ai processi di introduzione della *Rule of law* ad influenza esogena hanno evidenziato la tendenza a concentrarsi sugli aspetti *thin*, quelli riconducibili all’introduzione di norme e istituzioni, con scarsa attenzione a quella *thick*, che considerano anche la loro implementazione e la loro internazionalizzazione. La spiegazione è stata che andare oltre l’introduzione “formale” di regole e istituzioni richiede pazienza impone di alterare rapporti di interesse consolidati nel tempo (Carothers 2006: 12) e finisce per cozzare con i concreti interessi delle agenzie che devono realizzare questi interventi (Magen e Morlino 2008: 13). Un’ipotesi non alternativa ad esse è che questo fenomeno sia dovuto alla necessità/opportunità di puntare su azioni di *capacity building* con oggetti altamente specificabili e con basso volume di transazioni.

Peraltro, questi assunti hanno un valore meramente indicativo. Infatti, i casi analizzati sembrano mostrare che tra i due estremi del modello cooperativo e del modello guidato dal soggetto esterno vi sono una serie di situazioni intermedie o ibride che presentano tratti ora dell’uno e ora dell’altro (Tab. 8).

Tab. 8. Modalità di realizzazione del capacity building per ciascun caso analizzato

Casi Indicatori	Piani di ambito (Basso-Basso)	Ato (Basso-Alto)	Apprendistato (Alto-Basso)	Accreditamento (Alto-Alto)
Chi specifica gli obiettivi	Esterno con legge	Esterno con legge	Esterno con legge	Esterno con legge
Quanto si specificano gli obiettivi	Media specificazione	Bassa specificazione	Media specificazione	Alta specificazione
Chi e come selezionano i soggetti interni	Inclusione necessaria di tutti i soggetti interni del territorio	Inclusione necessaria di tutti i soggetti interni del territorio	Inclusione necessaria di tutti i soggetti interni del territorio	Inclusione necessaria di tutti i soggetti interni del territorio
Come si conforma l'azione soggetti interni	-Norme -Emulazione -Socializzazione	-Norme -Poteri sostitutivi - Condizionalità (premierità)	-Norme -Accordo esterno-interno - Sperimentazioni a livello nazionale -Emulazione	-Norme -Accordo esterno-interno -Proposizione di modelli dal soggetto esterno -Socializzazione
Chi e come si occupa del monitoraggio	- Esterno sulla base delle informazioni fornite dall'interno	Esterno sulla base delle informazioni fornite dall'interno	Sistemi informativi dell'interno con raccordo dell'esterno per monitoraggio complessivo e confronto	Esterno sulla base di informazioni fornite dall'interno
Chi e come si occupa del riallineamento	- Esterno detta raccomandazioni e l'interno si dovrebbe adeguare per effetto della socializzazione ed emulazione - Condizionalità (obiettivi di servizio)	Norme	- Norme per "esternalizzazione" della funzione - Concertazione interno-esterno e rappresentanti delle categorie economiche	- Accordo esterno-interno - Interno autonomamente

E' significativo che anche in casi che sembrano improntati ad un maggior livello di

cooperazione (come nel caso della predisposizione dei piani degli ATO o in quello dell'accreditamento) si sia osservata la presenza di almeno parte degli obiettivi definiti unilateralmente per legge. Inoltre, l'attività di monitoraggio sembra improntata a forme più o meno collaborative di rapporto interno-esterno, che sembra essere uno degli aspetti più qualificanti del modello cooperativo. Infine, è da considerare il fatto che l'adozione di strumenti normativi da parte del soggetto esterno è quasi sempre accompagnata da altri strumenti che fanno maggiormente leva sugli incentivi o sullo sviluppo di rapporti di collaborazione. Ciò significa che da caso a caso a seconda delle caratteristiche dell'oggetto rispetto alle variabili specificazione/volume è probabile si definiscano specifiche soluzioni *ad hoc* plasmate sulla specifica capacità che si vuole costruire.

L'analisi della relazione che dovrebbe legare la variabilità dell'oggetto e l'impatto dell'intervento in termini di crescita della capacità amministrativa sembra fornire solo parziali indicazioni. Sembra, infatti che nel caso degli ATO in cui si ha un elevato livello di specificabilità e un volume ridotto si registri un livello di realizzazione diffuso su tutto il territorio. Tuttavia, ciò è avvenuto in tempi molto lenti e spesso in modo meramente formale (se non distorsivo) rispetto agli obiettivi dell'intervento. In tutti gli altri casi si registrano livelli di sviluppo delle nuove capacità solo in una parte dei soggetti interni, in modo non sempre ottimale e a seguito di processi lenti e contrastati.

L'analisi condotta sembra aver prodotto alcune ipotesi che tuttavia devono essere valutate con riguardo ad un numero di casi più ampio, riferito a diversi ambiti di politiche pubbliche (es. ambientali o di bilancio) e rispetto a diversi contesti istituzionali (es. organismi internazionali-paesi in via di sviluppo; UE-Stati membri).

L'indagine ha anche messo in luce la notevole dinamicità dei modelli di *capacity building* che nell'ambito del medesimo intervento tendono a modificarsi in modo anche repentino. Alla luce di questo rilievo potrebbe essere utile, in prospettiva, tentare di identificare i sentieri privilegiati che (magari con sovrapposizioni o biforcazioni) caratterizzano i processi di cambiamento influenzati da attori esogeni. In questo modo si potrebbero rintracciare i nessi causali che legano tra loro queste sequenze di eventi.

Più in generale sembra che la variabilità dell'oggetto, per quanto mostri un certo livello di salienza, non è in grado di spiegare da sola né il modello di *capacity building* adottato né l'esito degli interventi posti in essere. Si pone quindi il problema di considerare la

variabile “oggettiva” all'interno di un meccanismo di impatto più complesso che valuti la sua influenza in relazione ad altre variabili che possono concorrere a determinare il *capacity building*. Una proposta in questo senso, come già rilevato, è stata avanzata con riferimento ai processi di allargamento ad est dell'UE da Schimmelfenning e Sedelmeier. Tuttavia, l'impostazione adottata da questi studiosi non sembra adatta ad essere utilizzata con riferimento all'intera latitudine dei processi di *capacity building*. Infatti, le variabili da essi considerate (dimensione dei costi di adeguamento, credibilità delle minacce e delle promesse, dimensione e imminenza della ricompensa attesa) sembrano essere a loro volta influenzate da altre variabili (riferite alla natura-conformazione-grado di consolidamento dei regimi politici del principale e degli agenti alle relazioni istituzionali che intercorrono tra essi e all'orizzonte temporale degli attori rilevanti). A ben vedere le variabili proposte da Schimmelfenning e Sedelmeier si concentrano essenzialmente sulle modalità con cui si realizza il *capacity building* ma non spiegano perché in presenza di certe condizioni si adotta una modalità piuttosto che un'altra. E nel modello da loro proposto anche il riferimento alle modalità di costruzione della capacità amministrativa appare essere riferito esclusivamente a quella guidata dal soggetto esterno. Che nei fatti sembra essere solo uno dei modelli di azione, i quali sembrano essere invece molto differenziati e non di rado ispirati ad una cooperazione interno/esterno. Pertanto sembra che gli ulteriori studi sui meccanismi operativi dei processi di *capacity building* debbano esplorare nuove ipotesi.

Riferimenti bibliografici

- Avery G. (2009), *Uses of time in the EU's enlargement process*, 16:2, 256-269.
- Bull M. e Rhodes M. (2007), *Introduction. Italy: A Contested Polity*, in *Western European Politics*, vol. 30, n. 4, 657-669.
- Capano G. (2003), *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990*, in *Public Administration*, vol. 81, n. 4, 781-801.
- Carothers T. (2006), *The Problem of Knowledge*, in Carothers T. (eds) (2006), *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Christensen R.K. e Gazley B. (2008), *Capacity for Public Administration: Analysis of meaning and measurement*, in *Public Administration and Development*, 28, 265-279.
- Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche (2008.1), *Relazione annuale al Parlamento sullo Stato dei servizi idrici*, Roma.
- Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche (2008.2), *Relazione sullo stato dei servizi idrici*, Roma

- Fabbrini S. (2000), *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fukuyama F. (2004), *State Building*, Profile Books.
- Gerring J. (2006), *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge University Press.
- Green Cowles M., Caporaso J., Risse T. (eds) (2001), *Transforming Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- Isfol (2009.1), *Rapporto 2008*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Isfol (2009.2), *Apprendistato: un sistema plurale. X Rapporto di monitoraggio*, Isfol, Roma.
- Knill C. (2001), *The Europeanization of National Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lass Lennecke K. e Werner A. (2009), *Policies, institutions and time: how the European Commission managed the temporal challenge of eastern enlargement*, in *Journal of European Public Policy*, 16:2, March, 270-285.
- Magen A. (2009), *Evaluating External Influence on democratic Development: Transition*, CDDRL Working Papers, n.11.
- Magen A. e Morlino L. (2008), *Methods of influence, layers of impact, cycles of change: A framework for analysis*, in Magen. A. e Morlino L. (eds) (2008), *International actors, democratization and the Rule of Law*, Routledge, New York and London.
- Morlino L. (2007), *La transizione impossibile?*, in D'Alimonte R. e Chiaramonte A. (a cura di) (2007), *Proporzionale, ma non solo*, Il Mulino, Bologna.
- Morlino e Fargion (2006), *Introduzione. Europeizzazione e rappresentanza: perché i fondi strutturali*, in Fargion V., Morlino L. e Profeti S. (a cura di) (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Murrell P. (2002), *The interaction of donors, contractors, and recipients in implementing aid for institutional reform*, in Martens B., Mummert U., Murrell P. e Seabright P. (eds) (2002), *The institutional economics of foreign aids*, Cambridge university Press, Cambridge.
- Natalini A. (2009), *Il capacity building tra concorrenza e cooperazione*, paper non pubblicato.
- Natalini A. (2008), *Il capacity building tra Lilliput, Brobdingnag e Laputa*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/2008, 393-417.
- Pritchett Le Woolcock (2002), *Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, Center for Global Development, Working Paper n. 10.
- Seabright P. (2002), *Conflicts of objectives and tasks allocation in aid agencies*, in Martens B., Mummert U., Murrell P. e Seabright P. (eds) (2002), *The institutional economics of foreign aids*, Cambridge university Press, Cambridge.
- Schimmelfenning F. e Sedelmeier U. (eds) (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- Ventura S. (a cura di) (2008), *Da Stato unitario a Stato federale*, Il Mulino, Bologna.
- J. Zinke (2006), *Study on capacity, change and performance*, European Centre for development policy management.