

Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego

Il caso del Friuli Venezia Giulia

Andrea Garlatti
(a cura di)

Prefazione di Gianfranco Rebora

ECONOMIA DELLE AZIENDE

E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

La Collana, oltre la serie referata, comprende anche una Sezione "Contributi e riflessioni" dove vengono ospitate le opere collettanee e gli atti di convegno, per i quali si è giudicato di non dover procedere alla verifica dei singoli contributi. Non sono invece ammessi in Collana lavori monografici i cui autori non accettino di sottoporsi al giudizio dei referee.

Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Carmine Bianchi (Università di Palermo)

Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)

Bettina Campedelli (Università di Verona)

Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)

Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)
Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")
Antonio Maticena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

- R. Romano, *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance* (2012)
- E. Gori, S. Fissi, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default* (2012)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche
Sezione Contributi e Riflessioni

- M. Meneguzzo, R. Trequattrini, G. Russo, G. Fiorani (a cura di), *Spending review, trasparenza e qualità dei servizi nelle amministrazioni regionali. La sfida per le Regioni* (2012)
- L. Anselmi, F. Donato, L. Marinò, A. Pavan, M. Zuccardi Merli (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni* (2013)
- A. Garlatti (a cura di), *Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego. Il caso del Friuli Venezia Giulia* (2014)

Autonomia istituzionale e performance aziendale nei sistemi di pubblico impiego

Il caso del Friuli Venezia Giulia

Andrea Garlatti
(a cura di)

Prefazione di Gianfranco Rebora

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Iniziativa promossa da

FONDAZIONE
C|R|E|F

In collaborazione con



Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy 1ª edizione.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Presentazione , di <i>Damiano Degrassi e Lionello D'Agostini</i>	pag.	9
Prefazione , di <i>Gianfranco Reborà</i>	»	11
1. Autonomia, differenziazione e risultati nei sistemi di pubblico impiego: relazioni di base e schemi di analisi , di <i>Andrea Garlatti</i>	»	17
1.1. Introduzione	»	17
1.2. L'autonomia aziendale in generale	»	18
1.3. Autonomia economica e autonomia decisionale nelle amministrazioni pubbliche	»	20
1.4. Il tema dell'autonomia nei sistemi di pubblico impiego	»	24
1.5. Schema di analisi delle relazioni tra autonomia e performance	»	28
Bibliografia essenziale	»	31
2. Spazi (e confini) del pubblico impiego regionale e locale. Il caso del Friuli Venezia Giulia , di <i>Anna Zilli</i>	»	33
2.1. Contrattualizzazione del pubblico impiego e riforma costituzionale: un problema aperto	»	33
2.2. La potestà legislativa regionale sul pubblico impiego locale	»	35
2.3. Il lavoro pubblico locale nel conflitto costituzionale tra Stato e Regioni	»	42
2.4. I limiti specifici alla potestà legislativa delle Regioni	»	47
2.5. Oltre i vincoli: il difficile cammino della «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, tra esoneri, malattia, e riforma c.d. Brunetta (l. n. 15/2009 e d.lgs. n. 150/2009)	»	51
2.6. Il caso del Friuli Venezia Giulia	»	54

Bibliografia	pag.	65
3. Passaggi fondamentali, implicazioni e risultati dell'autonomia regionale nell'esperienza contrattuale del comparto unico , di <i>Giuseppe Mareschi</i>	»	69
3.1. Obiettivi e percorsi del comparto unico	»	69
3.2. L'ambito contrattuale	»	75
3.3. Il processo occupazionale	»	86
3.4. Comparto unico: considerazioni finali e proposte progettuali	»	90
4. Implicazioni ed effetti del comparto unico sulla finanza pubblica regionale e locale , di <i>Diego Pajero</i>	»	95
4.1. Introduzione: criticità economico-finanziarie fondamentali	»	95
4.2. Analisi dell'impatto sulla spesa corrente	»	101
4.3. Alcuni confronti territoriali	»	105
4.4. Aspetti normativi	»	132
5. Governare per politiche e amministrare per processi: il coordinamento delle organizzazioni e del personale , di <i>Leopoldo Coen</i>	»	141
5.1. Lo stato delle cose: la complessità come dato del contesto	»	141
5.2. Le forme organizzative, i loro strumenti operativi e le relazioni tra gli uffici	»	146
5.3. Ripensare il coordinamento amministrativo	»	152
5.4. "Materie" e politiche pubbliche; procedimento amministrativo e processo decisionale	»	162
5.5. La dimensione della complessità: "area vasta" vs circoscrizioni amministrative	»	165
5.6. Gli strumenti del coordinamento orizzontale	»	169
Riferimenti bibliografici	»	172
6. Relazioni tra sistemi di controllo interno e valutazione del personale , di <i>Valentina Bruni</i>	»	177
6.1. Introduzione	»	177
6.2. Quadro normativo specifico	»	178
6.3. Le relazioni tra controllo di gestione e i sistemi di valutazione del personale	»	182
6.4. Le criticità applicative	»	184
6.5. Conclusioni	»	192

Bibliografia essenziale	pag. 193
7. I risultati dell'autonomia nel pubblico impiego: interpretazione e temi aperti , di <i>Andrea Garlatti</i>	» 195
7.1. Risultati del comparto unico	» 195
7.2. Possibili fattori di influenza	» 200
7.3. Temi aperti e considerazioni di sintesi	» 203
Bibliografia essenziale	» 206

PRESENTAZIONE

Dare alle stampe questo volume presenta elementi di viva soddisfazione sia per la Fondazione CREF, che ha promosso l'iniziativa, sia per la Fondazione CRUP, che ha concorso in maniera determinata a renderne possibile la realizzazione, nel solco di una sempre più stretta collaborazione tra le due istituzioni. I motivi sono diversi ed oggettivi e piace quindi ricordarli.

Innanzitutto il libro sviluppa un tema di grande attualità e rilevanza non solo per gli argomenti considerati, ma anche per la prospettiva di analisi adottata. In questi anni di spending review il tema del pubblico impiego rappresenta infatti uno degli snodi fondamentali di cambiamento, un tema centrale dell'agenda di governo di ogni maggioranza politica, nazionale e regionale. E ciò non solo da un punto di vista astratto e generale, di soli aspetti giuridico-costituzionali, ma anche e soprattutto da un punto di vista del funzionamento degli enti e delle relative compatibilità economico finanziarie, che è proprio la prospettiva di analisi adottata nell'ambito della ricerca.

Va, in secondo luogo, evidenziata la rilevanza locale specifica del tema, atteso che il territorio della Regione Friuli Venezia Giulia è uno dei pochi in Italia dove si sono potute sperimentare forme di speciale autonomia in materia di pubblico impiego, conseguendo risultati (positivi e negativi) che questo volume contribuisce certamente ad evidenziare in termini innovativi e con un approccio orientato alla verità dei fatti come base per la ricerca di miglioramenti.

Da un altro punto di vista, il volume accoglie i risultati di una ricerca interdisciplinare, realizzata con il patrocinio del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche e del Dipartimento di Scienze Giuridiche e con il concorso esterno aggiuntivo di professionalità autorevoli nei settori di pertinenza. Con la realizzazione delle ricerche compendiate in questo volume

certamente le Fondazioni locali hanno quindi contribuito allo sviluppo della collaborazione interdisciplinare all'interno dell'Università degli Studi di Udine, nell'interesse degli studenti.

Il convegno di studi nel quale le tesi sviluppate in questo volume sono state illustrate ha rappresentato infatti parte integrante sia di taluni corsi di economia, che di taluni corsi di diritto.

Damiano Degrassi
Presidente Fondazione CREF

Lionello D'Agostini
Presidente Fondazione CRUP

PREFAZIONE

di *Gianfranco Rebora*

L'analisi dei risultati delle politiche pubbliche lungo ampi cicli temporali rappresenta un terreno di impegno troppo spesso eluso dagli studi universitari. Questo volume promosso e curato da Andrea Garlatti rappresenta invece un contributo esemplare in questa direzione, per tanti motivi, quali la rilevanza e l'attualità del tema, la collaborazione interdisciplinare, la completezza dell'indagine, la chiarezza e l'incisività delle conclusioni.

Il rapporto tra autonomia istituzionale e risultati dell'azione amministrativa (intesa anche in termini di performance aziendale) è la grande questione che viene affrontata attraverso l'analisi di una politica pubblica (quella dei sistemi di pubblico impiego) in uno specifico contesto territoriale e istituzionale (quello del Friuli Venezia Giulia). Si tratta di una scelta felice, perché individua un oggetto di indagine abbastanza complesso per dare spessore analitico e interpretativo allo studio, ma anche padroneggiabile e delimitabile in modo che consente di trarre indicazioni molto nette.

Lo studio esamina le premesse, lo svolgimento e gli esiti di un quindicennio (1998-2012) di interventi della Regione Friuli Venezia Giulia tendenti a "dare corpo" mediante leggi, contratti di lavoro ed atti amministrativi ad un "autonomo sistema di pubblico impiego, regionale e locale".

Sulla base dell'ampia documentazione analizzata e discussa da diversi e complementari punti di vista, il curatore Garlatti perviene ad una conclusione provocatoria: «Do less with more potrebbe essere lo slogan del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale (il contrario del moderno do more with less, tipico delle fasi di razionalizzazione della spesa)».

Purtroppo, si tratta di una conclusione tutt'altro che arbitraria, ma fortemente sostenuta dalle evidenze empiriche presentate e discusse nei diversi saggi che compongono il volume.

Garlatti e gli altri autori che hanno collaborato al volume sostengono che l'idea, maturata alla fine degli anni '90, di realizzare un sistema d'impiego

delle autonomie territoriali nel Friuli Venezia Giulia era tutt'altro che peregrina o infondata; anticipava invece esigenze che sono emerse in anni più recenti nel segno preminente di una crisi non solo della finanza pubblica ma del rapporto stesso tra amministrazioni e società.

Del tutto fallimentare è stata però l'attuazione di questa politica. L'analisi condotta nel capitolo conclusivo delinea impietosamente il profilo di questo fallimento lungo i tre assi fondamentali che danno senso al progetto.

Dal punto di vista della coerenza della programmazione, si trattava di operare una «complessiva razionalizzazione degli apparati e dell'azione amministrativa, in vista di un accrescimento dei livelli di efficienza e funzionalità», ammodernando quindi il sistema amministrativo regionale e locale anche attraverso il decentramento di funzioni e compiti dalla Regione alle Autonomie Locali e quindi la maggiore «vicinanza» delle strutture di offerta ai cittadini. È chiaro che questo non è avvenuto, sia per i limiti di amministrazioni locali molto frammentate, sia per le resistenze delle componenti burocratiche e politiche dello stesso ente regionale.

Dal punto di vista dell'effettività dei cambiamenti nel sistema di impiego, l'evidenza raccolta nell'arco dei circa quindici anni di osservazione è di risultati «decisamente deludenti», in rapporto agli obiettivi generali indicati nei documenti di legislazione e programmazione; infatti, «l'assetto complessivo del comparto unico regionale e locale ricalca pedissequamente l'impianto del sistema nazionale, salvo le maggiori retribuzioni direttamente o indirettamente riconosciute al personale». Maggiori costi per qualifica, addensamento nelle qualifiche più costose, minori prestazioni a fronte di maggiori oneri, sono le pratiche manifestazioni di questo fallimento.

Dal punto di vista dell'impatto sul cambiamento della pubblica amministrazione, si rileva ancora che il comparto unico è stato attivato e finanziato, ma i risultati sul piano istituzionale ed organizzativo generale sono limitatissimi; come appare fra l'altro considerando i tassi di mobilità del personale: in pratica quella mobilità tra diverse amministrazioni che il comparto unico avrebbe dovuto esaltare è addirittura diminuita nel corso del tempo.

Una politica giusta, e potenzialmente anticipatoria rispetto a problemi sempre più pressanti, si è rivelata quindi di assai critica attuazione fino a produrre risultati opposti alle intenzioni inizialmente dichiarate.

Garlatti però non si limita ad associarsi ai tanti commentatori che negli ultimi anni hanno insistito sugli evidenti limiti della capacità di implementazione delle riforme nella realtà italiana.

Dal caso del comparto unico del Friuli Venezia Giulia si evince anche la necessità di mettere in dubbio due assunti che molti tendono a ritenere validi anche in assenza di precise evidenze che li supportino:

1. non sempre l'espansione dell'autonomia decisionale produce miglioramenti nei risultati aziendali
2. l'autonomia decisionale, anche ove associata all'autonomia finanziaria, non conduce necessariamente a livelli di responsabilizzazione economica sufficienti ad evitare situazioni di inefficienza nell'utilizzo delle risorse.

Il fatto che proprio in una regione che, complessivamente, non ha una cattiva reputazione dal punto di vista organizzativo e gestionale si constatino evidenze in tal senso le rende ancor più significative perché questi risultati «non possono essere ragionevolmente attribuiti a consolidate culture e prassi di malgoverno, che, almeno in termini comparativi, non dovrebbero sussistere».

La ricerca induce quindi a riflettere sul fatto che gli organici dei sistemi di amministrazioni pubbliche hanno raggiunto dimensioni tali per cui ogni azione di razionalizzazione «rischia di essere troppo costosa per qualsivoglia forza politica di governo». E questo non vale naturalmente solo per il Friuli Venezia Giulia.

Le dinamiche della crisi tuttora in corso hanno finito per rendere evidente quanto si poteva in realtà cogliere già alla fine degli anni '90. La prima versione del d. lgs. 29/93 prevedeva per le amministrazioni gli stessi poteri del "privato datore di lavoro" nella gestione del personale, mentre l'esercizio di queste prerogative è stato dal 1998 più precisamente riportato ai dirigenti (d. lgs. 80/98). L'idea sicuramente suggestiva del datore di lavoro pubblico assimilato al privato richiede però livelli di consapevolezza e di responsabilità molto diversi da quelli diffusi nel nostro paese anche nelle aree territoriali meglio governate. Necessariamente, il datore di lavoro pubblico si esprime attraverso i comportamenti di diversi centri di decisione e responsabilità: alcuni dei quali operano a livello centrale come l'Aran che rappresenta le amministrazioni nella contrattazione nazionale, il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Ragioneria Generale dello Stato, la Corte dei Conti; ma sono poi soprattutto le singole amministrazioni e i loro dirigenti che gestiscono in concreto il rapporto di lavoro. Come datore di lavoro lo Stato non può avere altro che una struttura composita; anziché risultare una debolezza questo aspetto potrebbe costituire un punto di forza, utilmente gestibile anche dal punto di vista dei rapporti con i sindacati, se si riuscisse a orchestrare un gioco di squadra. Ma questo gioco di squadra non si è mai realizzato e si è assistito durante tutto il primo decennio degli anni 2000 a una crescente divaricazione tra la spinta delle autonomie a liberarsi di vincoli centralistici percepiti come invasivi della propria sfera di azione e il riflesso sempre tardivo delle autorità centrali nel ribadire la necessità del rispetto di vincoli di spesa sempre più

stringenti, derivanti soprattutto dagli impegni presi in sede europea. L' autonomia a statuto speciale di regioni come il Friuli Venezia Giulia ha accentuato questa dinamica, che ha visto tra l'altro politica e dirigenza mediare i rispettivi interessi sul piano dell'elusione dei vincoli della finanza pubblica; così progetti apparentemente sensati come quello del comparto di pubblico impiego regionale hanno finito per essere stravolti.

Si è trattato quindi di una progressiva divaricazione che non poteva reggere nel tempo e che ha visto la retorica delle autonomie e del federalismo progressivamente imbrigliata e resa sterile dal singolare mix di cieca spietatezza e di centralismo impotente che è stato proprio delle manovre finanziarie impostate dal 2008 sotto la paradossale regia di un Ministro come Giulio Tremonti, in passato conosciuto come ideologo del federalismo.

La crisi di questi anni ha fatto il resto, assestando un colpo definitivo all'assetto dell'impiego pubblico nato con le riforme degli anni '90, quindi "privatizzato" e imperniato sulla "contrattazione collettiva"; questo resta formalmente in vigore ma si trova svuotato di consistenza economica o operativa, come evidenziato da un blocco dei CCNL che dura ormai dal 2010, senza che nessuno osi dichiarare che "il re è nudo". Le autonomie non godono più del favore popolare, nuove forme di centralismo si affermano, la bella favola della "vicinanza" al cittadino che responsabilizza gli amministratori si palesa ormai come tale.

E nella deriva degli ideali autonomistici proprio le questioni inerenti la politica e la gestione del personale assumono un rilievo importante; come mi è capitato di scrivere già all'inizio degli anni 2000: «Il fatto è che quella del personale è per sua natura una riforma minore, che si svolge "ai piani bassi" del palazzo. Non è in grado di accendere gli animi, né di attrarre l'interesse dell'opinione pubblica [...]. Ai piani nobili dei palazzi, i decisori politici, anche quando sono sinceri riformatori, sono più attratti da altri tipi di strategie [...]. Così [...], si tende invece ad affrontare in modo opportunistico le politiche del personale, subordinandole ad altri obiettivi, di consenso, di influenza, di operatività immediata».

È in questo modo che si genera un divario sistematico tra gli obiettivi ufficiali e dichiarati e le pratiche reali, le decisioni concrete; è così che progetti come quello oggetto di questo libro divengono vittime della "eterogeneità dei fini".

Ai piani alti ci si accorge solo "dopo" che una politica decisiva per il funzionamento delle istituzioni è stata minata; perché un'altra caratteristica della gestione del personale è di essere pervasiva e di avere effetti di lungo periodo, se non irreversibili; ciò che succede oggi ai piani bassi condiziona per il futuro la funzionalità di tutto il Palazzo.

È un'amara lezione che riemerge da una rilettura critica delle riforme fallite in tanti ambiti. Il compito degli studi, anche e soprattutto nel campo del management, è quello di non limitarsi a proporre metodologie e tecniche, ma di inquadrarne l'utilizzo in una più ampia analisi dei processi di cambiamento, attenta alle dinamiche della politica e del potere organizzativo, della leadership, dell'energia psicologica e motivazionale.

1. AUTONOMIA, DIFFERENZIAZIONE E RISULTATI NEI SISTEMI DI PUBBLICO IMPIEGO: RELAZIONI DI BASE E SCHEMI DI ANALISI

di *Andrea Garlatti*

1.1. Introduzione

Il tema del rapporto tra autonomia e performance è ricorrente nel dibattito sul cambiamento della pubblica amministrazione.

In generale l'autonomia è considerata un elemento di buona *governance* e condizione che, favorendo lo sviluppo di soluzioni adatte ai contesti, migliora la qualità delle risposte della pubblica amministrazione ai bisogni dei cittadini¹.

Il concetto di autonomia è peraltro assai complesso e presenta diversi profili di analisi e approfondimento. Allo stesso tempo le relazioni tra autonomia, differenziazione e performance si manifestano nell'ambito e attraverso condizioni, di contesto e di processo, che possono influenzare in maniera anche determinate i risultati finali delle politiche perseguite².

La ricerca sul pubblico impiego della Regione Friuli Venezia Giulia si propone di contribuire alla conoscenza di queste relazioni in rapporto ad uno specifico tema e nella prospettiva di contribuire alla formulazione di indicazioni di carattere generale. In quest'ottica vengono sviluppate analisi e valutazioni a partire da osservazioni empiriche riferite ad un arco temporale compreso tra l'anno 1998 e l'anno 2012: durante questo periodo la Regione ha dato corpo, con proprie leggi, contratti di lavoro ed atti amministrativi, ad un autonomo sistema di pubblico impiego, regionale e locale.

Tre sono in particolare gli obiettivi di ricerca perseguiti:

¹ Cfr. tra gli altri OECD (2005), *Modernizing government*, OECD, Paris; Pollit C., Bouckaert G. (2011), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

² Painter M., Peters B.G. (2010), "The analysis of administrative tradition", in Painter M., Peters B.G., *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke: 3-16.