Roma 7 /8 ottobre 2016 - AIPDA

Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme.

Edoardo Ongaro[1]

I rimedi contro la *Maladministration* tra l'approccio "scientifico" di Simon e la *praxis* di Waldo: Prospettive per l'Italia e l'Europa

* * *

Abstract

La relazione suggerisce ed esamina due approcci, profondamente diversi, che possono informare iniziative volte a contrastare la *maladministration*. Il primo è l'approccio "scientifico", che ha trovato in Herbert Simon il suo alfiere. Si tratta di un approccio basato sull'utilizzo sistematico delle scienze sociali – soprattutto economia, scienze dell'organizzazione, psicologia sociale – per analizzare il comportamento degli operatori, individuare le determinanti del loro comportamento, formulare la "diagnosi" (quali meccanismi sociali e dinamiche comportamentali causano il malfunzionamento), per giungere infine a prescrivere gli interventi su meccanismi sociali e dinamiche comportamentali che causano il malfunzionamento così da modificarli o rimuoverli, in modo da riportare il sistema ad un comportamento "sano". Potenzialità e limiti di tale approccio sono discussi con riferimento specifico all'utilizzo di conoscenze di psicologia sociale per affrontare dinamiche corruttive.

Il secondo approccio è caratterizzato dall'enfasi sulle "virtù pubbliche". E' un approccio che nei tempi recenti è stato associato soprattutto allo studioso americano Dwight Waldo, ma poggia su una antichissima tradizione in Europa. La pubblica amministrazione e la funzione di amministratore pubblico è qui concepita come una professione ed un'arte: l'appartenenza alla "funzione pubblica", gli esempi di comportamento, i simboli, le aspettative collettive verso la modalita' di esercizio della professione di "amministratore pubblico", la cultura del servizio pubblico sono al centro dell'enfasi. Etica pubblica e motivazione al servizio pubblico sono fattori costitutivi in questo approccio.

La relazione offre una disamina dei due approcci e discute quattro questioni centrali: 1) l'approccio "scientifico" e l'approccio "delle virtù pubbliche" sono compatibili, o privilegiare l'uno tende a relegare ai margini l'altro? - 2) Chi sono i soggetti, gli agenti di riforme ispirate all'uno e all'altro approccio? - 3) Quali sono e dove trovare le risorse – morali, etiche, umane, economiche, istituzionali (amministrazioni, partiti), conoscitive – per supportare riforme ispirate all'uno e all'altro approccio? - 4) Quale è il ruolo del diritto in tale processo di riforma? Come si raccorda con le altre discipline sociali, e con la dimensione etico-normativa?

[1] Breve biografia: Edoardo Ongaro è Professore Ordinario di *Public Management* presso la Open University, UK, e *Fellow* della *Academy of the Social Sciences* del Regno Unito. Dal 2013 serve come Presidente del *European Group for Public Administration* / Gruppo Europeo per l'Amministrazione Pubblica (EGPA/GEPA) e dal 2015 come *journal editor* della rivista scientifica *Public Policy and Administration*.

Tra i suoi libri: Ongaro, E. (2009) *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Elgar - Ferlie, E and E. Ongaro (2015) *Strategic Management of Public Services Organisations: Concepts, Schools and Contemporary issues*. London: Routledge – Ongaro, E. and S. van Thiel (2017) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave - Ongaro, E. (2017) *Philosophy and Public Administration: An Introduction.* Cheltenham, UK and Northampton, MA: Elgar.

Premessa

E' doveroso e profondamente sentito un ringraziamento per il cortese invito a presentare una relazione alla conferenza annuale dell'Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo. Grazie dunque alla Presidente, Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli, al Consiglio Direttivo, al Presidente di sessione Prof Marco Cammelli, e a tutti i partecipanti dell'attenzione della quale mi onorate.

Ospitando le presente relazione, la Presidente e il Consiglio Direttivo di AIPDA hanno anche avuto il "coraggio" di accogliere tra gli interventi di apertura un contributo da una prospettiva disciplinare diversa rispetto a quella del diritto amministrativo: la prospettiva delle scienze gestionali e dell'amministrazione. Il contrasto alla *maladministration* richiede di integrare una pluralità di approcci disciplinari: spero dunque che il mio umile contributo possa contribuire a questa prospettiva inter-disciplinare, e dunque al dialogo fra comunità scientifiche per trovare assieme soluzioni ai problemi comuni delle nostre istituzioni ed amministrazioni pubbliche.

Prima di entrare nel merito lasciatemi sottolineare un aspetto cui attribuisco grande significato: l'evento di oggi rappresenta anche un'occasione per un momento di collaborazione istituzionale tra AIPDA e EGPA/GEAP (*European Group for Public Administration* / Gruppo Europeo per l'Amministrazione Pubblica), che ho l'onore di presiedere dal 2013 e che, essendo stato il mio mandato appena rinnovato alla conferenza annuale a Utrecht lo scorso agosto, presiederò ancora per il triennio 2016- 2019, quando terminerò il secondo e ultimo mandato (avendo avuto l'onore di essere il secondo presidente, in oltre quarant'anni di storia di EGPA/GEAP, cui l'assemblea ha rinnovato la fiducia per un secondo mandato, dopo il collega prof Geert Bouckaert nel periodo 2004-2010).

EGPA/GEAP è la "casa europea" degli studiosi di amministrazione pubblica da tutte le rilevanti prospettive disciplinari[2]: diritto, scienza della politica, analisi delle politiche pubbliche, management pubblico, economia, sociologia, scienze dell'organizzazione, storiografia, psicologia sociale, ecc. EGPA/GEAP ha attivi ventidue *Permanent Study Group*/Gruppi di Studio Permanenti su tutte le principali aree di ricerca; a titolo di esempio: *E-government*, *Performance Management*, *Personnel Management*, *Intergovernmental*

[2] Uno sforzo di fornire una rassegna sistematica dello studio dell'amministrazione pubblica in Europa da una prospettiva interdisciplinare è raccolto in: Ongaro, E. e S. Van Thiel (2017) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.* Londra: Palgrave. Si veda in particolare il capitolo di Michael Bauer: Bauer, M. (2017) *Political Science and Public Administration*, in Ongaro, E. e S. Van Thiel (2017) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.* Londra: Palgrave.

Relations, *Governance of Public Sector Organisations*, *Integrity of Governance*, *Third Sector Governance*, *Teaching Public Administration*, *Law and PA*, *Court and Judiciary Management*, *Strategic Management of Public Organisations*, *Public Financial Management*, *Public Policy Analysis and Implementation*, *Policy Design and Evaluation*, *EU Administration and Multi-Level Governance*, *Technological Innovation and PA*, *Marketing of Public Services*, *Sociology of the State*, *Network governance and collaboration*, *Welfare administration and PA*, *Behavioural Public Administration*.

EGPA è cresciuta notevolmente. Dieci anni fa i gruppi di studio permanente erano otto, oggi sono ventidue. Trenta anni fa, al tempo della finora unica altra presidenza di EGPA detenuta da uno studioso italiano, mi riferisco alla Presidenza del Prof Sabino Cassese 1987-1990, alla conferenza annuale di EGPA partecipavano circa 150 studiosi, oggi ben oltre 500 sono stati presenti a Utrecht in agosto 2016. E la conferenza annuale ormai non è che una delle molteplici iniziative di EGPA, accanto ad attività quali:

- La serie di conferenze annuali "Transatlantic Dialogue on Public Management" organizzata congiuntamente da EGPA ed ASPA (la *American Society for Public Administration*, fondata da Woodrow Wilson, studioso di scienza dell'amministrazione e Rettore dell'Università di Princeton prima di diventare il 28° Presidente degli Sati Uniti), che si tengono ogni anno alternativamente in Europa e negli USA;
- La serie di conferenze "Euro-Mediterraneo, Nord Africa e Medio Oriente conferenza sul Management Pubblico";
- gli *EGPA Policy Papers on European Governance*, che mirano ad offrire conoscenze utili ai decisori pubblici;
- la collaborazione con OCSE ed altri organismi internazionali;
- la collaborazione con EUPAN: *European Public Administration Network*, la rete dei Dipartimenti della Funzione Pubblica in Europa.

EGPA/GEAP è cresciuta e, grazie ad un lavoro corale, si è istituzionalizzata come la "casa" degli studiosi di amministrazione pubblica in Europa. Il momento è dunque favorevole per collaborazioni sempre più strette e qualificate con le associazioni nazionali degli studiosi che, da diverse prospettive disciplinari, studiano l'amministrazione pubblica.

Spero dunque di cuore che questo momento sia occasione per un rapporto sempre più stretto fra la famiglia italiana degli studiosi del diritto amministrativo e la famiglia europea degli studiosi dell'amministrazione pubblica da una pluralità di prospettive disciplinari.

I rimedi contro la *Maladministration* tra l'approccio "scientifico" di Simon e la *praxis* di Waldo: Prospettive per l'Italia e l'Europa

Veniamo al tema della relazione, che ho intitolato: "I rimedi contro la *Maladministration* tra l'approccio "scientifico" di Simon e la *praxis* di Waldo: Prospettive per l'Italia e l'Europa".

Quali sono gli approcci possibili per affrontare la "maladministration"? Ne suggerisco tre, che ho chiamato:

- "*more of the same*" (perdonate l'inglesismo): riassumibile – con una forzatura non priva di un contenuto di verità – in "più controlli, più trasparenza..." e al fallire di questi: "più trasparenza, più controlli...." e poi ancora "più controlli, più trasparenza...". Un accumulo di sistemi formali di trasparenza e controllo, che non ha finora prodotto i risultati sperati (naturalmente con le dovute, importanti, eccezioni);
- l'approccio "scientifico" di Herbert Simon[3]: conoscere come funziona il sistema per poter "colpire nel punto giusto": il paradigma "Descrizione-Analisi-Diagnosi-Prescrizione", posto in essere senza farsi illusioni sulla virtuosità della natura umana (cinque secoli prima di Simon questa tesi fu, come noto, sostenuta con estrema lucidità da Niccolò Machiavelli); in questo approccio non si fa leva sui comportamenti virtuosi, ma solo sulla "conoscenza scientifica" del sistema sociale oggetto di riforma;
- l'approccio delle "virtù pubbliche" di Dwight Waldo[4] (e prima di lui, di Aristotele[5], di Ambrogio Lorenzetti, icasticamente rappresentato dagli affreschi del *Buon Governo* a Palazzo Pubblico di Siena, e della saggistica rinascimentale sulle virtù del Principe[6], tra gli altri); in questo approccio il comportamento virtuoso acquisisce centralità, diventando irrimediabile leva per il miglioramento dell'amministrazione pubblica[7].

Naturalmente per discernere "mala" da "buona" amministrazione e' necessario fare riferimento a criteri di valutazione del funzionamento della PA. In questa sede li do per acquisiti (sono stati sviscerati altrove in innumerevoli sedi e pubblicazioni) e non verranno discussi qui (anche per ragioni di spazio): una "buona" amministrazione e' in misura adeguata:

[3] Vedasi in particolare Simon. H. (1947) *Administrative behaviour*. Palgrave MacMillan.
[4] Vedasi in Particolare Waldo, D. (1948/1984) *Administrative* State. Wiley& Sons.
[5] Vedasi in particolare Aristotele *La* Politica e *Etica Nicomachea*.
[6] Ad esempio *De Principe Liber* di Giovanni Pontano o *De Regno et Regis Institutione Libri IX* di Francesco Patrizi.
[7] Questo tema è discusso ampiamente nel capitolo 6 di: Ongaro, E. (2017) *Philosophy and Public Administration: An Introduction*. Cheltenham, UK e Northampton: MA: Edward Elgar.

- sia "competente" (dunque risponda a criteri di efficienza, efficacia, economicità – ai quali ci si riferisce sovente nel dibattito internazionale veicolato dalla lingua inglese con "*performance*" e che Rainey[8] chiama "*competency*" – competenza);
- sia responsabile e "*accountable*" (dunque renda conto sull'utilizzo delle risorse in relazione tanto a "obiettivi" quanto a "compiti e doveri" istituzionali – il "mandato istituzionale");
- sia equa, imparziale e neutrale nell'esercizio di compiti e poteri sovraordinati affidati;
- sia conforme alle leggi e a standard etici (e dunque non solo assenza di comportamenti che configurano reati quali corruzione o concussione, ma più ampiamente integrità e onestà)
- e inoltre capace di rispondere a bisogni emergenti e crisi ("*responsiveness*") e di prendersi cura di cittadini (e residenti immigrati).

Quali approcci adottare, dunque, per conseguire adeguati livelli in questi criteri, a fronte di ampie evidenze di "maladministration"?

Prendiamo per acquisito che l'approccio "more of the same" stia mostrando i suoi limiti: non che quanto fatto finora non possa essere stato di una certa efficacia, ma non basta. Rimangono dunque approccio scientifico di Simon e l'approccio delle virtù pubbliche di Waldo.

Cominciamo dall'approccio scientifico di Simon e il collegato paradigma "Descrizione-Analisi-Diagnosi-Prescrizione". E' un approccio – un rimedio contro la maladministration – basato sull'utilizzo sistematico delle scienze sociali, soprattutto economia, scienze dell'organizzazione, psicologia sociale, per analizzare il comportamento degli operatori, cioè nel nostro caso dei funzionari pubblici. Esso prevede di procedere come segue:

- descrivere empiricamente come funziona il sistema (il processo amministrativo in questione);
- analizzare le determinanti di tale funzionamento sulla base di un approccio "scientifico";
- formulare la "diagnosi": quali meccanismi sociali e dinamiche comportamentali ne causano il malfunzionamento;
- formulare la terapia o prescrizione: intervenire sui meccanismi sociali e dinamiche comportamentali che causano il malfunzionamento per modificarli o rimuoverli, in modo da riportare il sistema ad un comportamento "sano".

[8] Rainey, H (2003 e successive edizioni) *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey Bass.

Ad esempio, studi di psicologia sociale[9] indicano che particolarmente nei momenti di socializzazione ad una nuova organizzazione gli individui siano più malleabili a cambiamenti di comportamento, soprattutto quando questfase è associata ad un più ampio e significativo cambiamento della vita professionale (per esempio, il primo impiego dopo la laurea, o la prima responsabilità dirigenziale). Altri studi osservano come le persone fortemente determinate nei propri comportamenti – quindi ad esempio assolutamente incorruttibili, o al contrario disponibili a comportamenti corruttivi anche in ambienti fortemente refrattari alla corruzione e dotati di sistemi atti a impedire tali comportamenti – siano una ristretta minoranza, mentre i più tendono ad essere influenzabili dall'ambiente organizzativo (il meccanismo sociale della *rational imitation* studiato nella seconda metà del ventesimo secolo, e già individuato secoli prima e ben riassunto dall'espressione "così fan tutti")[10]. Se questi risultati di studi di psicologia sociale sono affidabili, ne consegue che una politica di prevenzione della corruzione dovrebbe concentrarsi, as esempio, sui neo-assunti nella PA o sui dirigenti di prima nomina: nei primi anni di questa nuova fase della vita professionale essi saranno maggiormente malleabili a cambiare il proprio comportamento, che poi tenderà a consolidarsi. Gli sforzi per socializzarli a cambiamenti virtuosi dovranno concentrarsi in quella fase specifica: una politica di prevenzione focalizzata su questa fase massimizzerà l'efficienza ed efficiacia (il rapporto fra risorse impiegate e risultati conseguiti). Politiche di prevenzione della corruzione (per rimanere al caso specifico di "maladministration") generiche che tentano di controllare, monitorare, supervisionare, investigare "tutto e tutti" indistintamente senza selezionare le aree di rischio critiche saranno nettamente meno efficaci.

Interessante? Utile? Riteniamo di sì. La lezione dell'approccio "scientifico" *à la* Simon senz'altro richiede di essere ancora incorporata nelle scelte di politica pubblica finalizzate al miglioramento del funzionamento dell'amministrazione pubblica italiana.

Aggiungiamo però anche che, sessant'anni dopo *Administrative Behavior*, l'opera di Simon che ha aperto questa pista di studi ed è emblematica dell'approccio scientifico allo studio della pubblica amministrazione, la fiducia, di matrice neo-positivistica, che le scienze sociali acquisiscano capacità conoscitivo-predittive simili a quelle conseguite dalle scienze naturali rispetto ai fenomeni fisici si è molto ridotta. Le scienze sociali possono dare indicazioni utili, ma la complessità dei fenomeni amministrativi e delle concrete circostanze nelle quali i

[9] Si tratta di una linea di ricerca sviluppata di recente per le sue implicazioni sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche da Michiel de Vries e Juraj Nemec.

[10] Come notato dal Manzoni nei Promessi Sposi, dove durante i tumulti Egli osserva come il comportamento della massa che, spostandosi, assegna la vittoria al bene o al male, sia decisivo, mentre solo delle minoranze sono fortemente e convintamente schierate, o per il bene o per il male.

decisori pubblici operano va ben oltre la portata delle scienze sociali. La professione dell'amministratore pubblico è anche un'arte, oltre che appunto una professione, come tale non interamente codificabile.

Questo ci conduce ad esplorare il terzo approccio: l'approccio delle "virtù pubbliche", dell'azione pubblica come *praxis*, come azione dotato di senso, direzione e valorialmente connotata. E' un approccio che è solitamente associato allo studioso americano Dwight Waldo, ma ovviamente trova una antichissima tradizione in Europa, da Aristotele alla saggistica rinascimentale sulle virtù del Principe, passando per l'opera di Ambrogio Lorenzetti sugli effetti del Buon Governo (e del Cattivo Governo), immortalati a imperitura memoria a Palazzo Pubblico a Siena.

La pubblica amministrazione e la funzione di amministratore pubblico è qui concepita come una professione ed un'arte: l'appartenenza alla "funzione pubblica", gli esempi di comportamento, i simboli, le aspettative collettive verso la modalità di esercizio della professione di "amministratore pubblico", la cultura del servizio pubblico sono al centro dell'enfasi. Etica pubblica e motivazione al servizio pubblico sono costitutivi. "Homo Publicus", piu' che "Homo Oeconomicus" delle scienze sociali, e' il baricentro imprescindibile secondo questo approccio. E dunque in ultima analisi solo un "senso alto" della funzione pubblica può permettere di contrastare la maladministration.

Quattro domande si pongono (e su una breve discussione di queste si conclude la mia relazione):

1. l'approccio "scientifico" e l'approccio "delle virtù" sono compatibili, o privilegiare l'uno tende a relegare ai margini l'altro?
2. Chi sono i soggetti, gli agenti di riforme ispirate all'uno e all'altro approccio?
3. Quali sono e dove trovare le risorse – morali, etiche, umane, economiche, istituzionali (amministrazioni, partiti), conoscitive – per supportare riforme ispirate all'uno e all'altro approccio?
4. Quale è il ruolo del diritto in tale processo di riforma? Come si raccorda con le altre discipline sociali, e con la dimensione etico-normativa?

Le domande sono discusse in ordine.

1. l'approccio "scientifico" e l'approccio "delle virtu'" sono compatibili, o privilegiare l'uno tende a relegare ai margini l'altro?

E' questione complessa: molte discipline nelle scienze sociali tendono a basarsi su assunzioni (ad esempio la stilizzazione del *homo oeconomicus*, ancora così dominante nelle scienze economiche) che sono limitatamente compatibili con una prospettiva che pone al centro le

virtù pubbliche. Tuttavia, parte per via di ragione (l'assunto della non contraddittorietà dei risultati delle diverse branche della conoscenza – la conoscenza scientifica, quella filosofica, quella umanistica e quella disciplinare in senso lato, una concezione cioè del sapere ben riassunta dal termine tedesco "*Wissenschaft*") e parte per via di "ottimismo della volontà" (se vogliamo riformare la pubblica amministrazione, dobbiamo credere che i diversi ambiti della nostra – limitata – conoscenza siano tutti applicabili sinergicamente), provo a suggerire di rispondere positivamente a questo quesito.

2. Chi sono i soggetti, gli agenti di riforme ispirate all'uno e all'altro approccio?

La risposta è – non può che essere – che una alleanza tra operatori – amministratori, pubblici funzionari - e studiosi delle diverse discipline che si occupano di amministrazione pubblica è quanto mai necessaria. Così come è necessaria una alleanza tra le discipline accademiche.

In questo senso mi permetto di sperare che la casa comune di EGPA in Europa ci possa accogliere per applicare diverse prospettive ai medesimi problemi: il lavoro concomitante e sempre di più congiunto, da una parte, di *Permanent Study Group* a livello europeo, incentrati su discipline di riferimento per la PA (diritto, sociologia, organizzazione, management,..) e, dall'altra parte, di *Permanent Study Group* centrati su tematiche di impatto ("integrità dei sistemi di governance") è una via maestra da percorrere.

3. Quali sono e dove trovare le risorse – morali, etiche, umane, economiche, istituzionali (amministrazioni, partiti), conoscitive – per supportare riforme ispirate all'uno e all'altro approccio?

E'un quesito critico. L'invecchiamento del settore pubblico, il blocco delle assunzioni (blocco del *turn over*), gli esempi negativi, i costumi diffusi ("bisogna usare e abusare delle posizioni di potere acquisite per estrarre privilegi: così fan tutti"), le troppe aspettative deluse di precedenti riforme, ecc., sono altrettanti impedimenti ad attivare nuove riforme, ispirate all'uno o all'altro degli approcci suggeriti. Non voglio qui dare risposte facili o soluzioni ispirate a velleitario ottimismo: la condizione nella quale ci troviamo è qeulla di dover mobilitare ed utilizzare al meglio risorse molto limitate.

4. Quale e' il ruolo del diritto in tale processo di riforma? Come si raccorda con le altre discipline sociali, e con la dimensione etico-normativa?

Non tocca a me rispondere: in questa sede di illustri studiosi del diritto posso al massimo permettermi di formulare agli illustri colleghi, di questa platea e degli interventi raccolti agli atti di questo convegno, la domanda.

Spero che questa mia sollecitazione sia uno stimolo a continuare la riflessione su nozioni quali la "funzione promozionale del diritto" (nozione sviluppata in vari lavori da Norberto Bobbio) che, mi sembra, sia intimamente collegata all'approccio delle "virtù pubbliche", da un lato, e dall'altro lato ad esplorare le feconde interconnessioni tra normazione (diritto positivo) e regolazione dei fenomeni sociali (e nel nostro caso specificamente dei fenomeni amministrativi), che è collegata intimamente all'approccio "scientifico". Si tratta esclusivamente di stimoli che pongo alla vosttra attenzione e al vostro lavoro di studio e ricerca.

Sono queste tematiche in relazione alle quali applicare congiuntamente diverse prospettive disciplinari, al fine di sostanziare maggiormente entrambi gli approcci e applicarli in modo integrato per porre in essere iniziative miranti a contrastare la maladministration, o, per porre il tema in termini più positivi, per promuovere la buona amministrazione.