

Open Research Online

The Open University's repository of research publications and other research outputs

Lo sviluppo del management pubblico in Italia come scienza, arte e professione: prospettive filosofiche [The development of public management in Italy as science, art and profession: Philosophical perspectives]

Journal Item

How to cite:

Ongaro, Edoardo (2021). Lo sviluppo del management pubblico in Italia come scienza, arte e professione: prospettive filosofiche [The development of public management in Italy as science, art and profession: Philosophical perspectives]. Azienda Pubblica(2/2021) pp. 131–143.

For guidance on citations see [FAQs](#).

© [not recorded]



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Version: Version of Record

Link(s) to article on publisher's website:

<https://www.periodicimaggioli.it/rivista/azienda-pubblica/>

Copyright and Moral Rights for the articles on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. For more information on Open Research Online's data [policy](#) on reuse of materials please consult the policies page.

Lo sviluppo del management pubblico in Italia come scienza, arte e professione: prospettive filosofiche

The development of public management in Italy as science, art and profession: Philosophical perspectives

Edoardo Ongaro

Open University, Regno Unito

Sommario: 1. Introduzione - 2. Riflessioni sulla natura della pubblica amministrazione e del management pubblico da una prospettiva filosofica - 3. Tradizioni intellettuali nello studio della pubblica amministrazione ed il contributo del management pubblico - 4. Conclusioni

Questo saggio propone una riflessione sul contributo che la filosofia e gli studi umanistici possono fornire allo sviluppo della disciplina del management pubblico in Italia. Il saggio esamina in una prospettiva ampia il rapporto tra filosofia e management pubblico, partendo da una rivisitazione della nozione stessa di amministrazione pubblica. Il lavoro si conclude con una riflessione sulla tradizione intellettuale italiana di management pubblico vedendola come partecipe – coi suoi caratteri distintivi – di una più ampia tradizione intellettuale internazionale allo studio e all’approccio ai problemi di amministrazione pubblica e servizi pubblici.

This essay proposes a reflection on the contribution that philosophy and the humanities may bring to the discipline of public management in Italy. The article, takes a broad perspective in examining the relationship between philosophy and public management, taking the move from the revisiting of the very notion of public administration. The article concludes on a reflection about the Italian intellectual tradition of public management and sees it as partaking – with its distinctive traits – to a broader intellectual tradition to the study and practice of public administration and public services management.

Cet essai va proposer une réflexion sur la contribution que la philosophie et les études humanistes peuvent fournir au développement de la discipline de la gestion publique en Italie. L’article examine dans une perspective ample le rapport entre philosophie et gestion publique, en partant d’une analyse critique de la notion même d’administration publique. Le travail se conclue avec une réflexion sur la tradition intellectuelle italienne de gestion publique en l’interprétant come participant – avec ses traits distinctives – d’une plus ample tradition intellectuelle internationale à l’étude et à l’approche aux problèmes de l’administration publique et de la gestion des services publics.

L’autore è grato al professor Riccardo Mussari e al professor Pasquale Ruggiero per le idee e l’incoraggiamento nella preparazione del presente lavoro, e agli anonimi revisori per le indicazioni ed i suggerimenti su una precedente versione del testo. Come di consueto, la responsabilità per eventuali errori pertiene esclusivamente all’autore.

Articolo ricevuto il 15/04/2021 - accettato il 20/07/2021

Parole chiave: management pubblico, filosofia, tradizione intellettuale

Keywords: public management, philosophy, intellectual tradition

Mots clés: gestion publique, philosophie, tradition intellectuelle

1. Introduzione

Questo breve saggio – commissionato dall'*Editor-in-Chief* di Azienda Pubblica – intende proporre alcuni elementi di riflessione in merito al contributo che l'inclusione di prospettive conoscitive che derivano dalla filosofia e dagli studi umanistici possono fornire allo sviluppo della disciplina del management pubblico in Italia. Le considerazioni elaborate in questo saggio prendono le mosse dal libro *Filosofia e Governance Pubblica* (E. Ongaro, 2021, Università Bocconi Editore), del quale rappresentano una elaborazione e sviluppo con specifico riferimento al management pubblico.

A livello internazionale, illustri studiosi di management pubblico hanno incluso nel proprio lavoro il contributo di prospettive che derivano dal pensiero filosofico e più ampiamente dalle scienze umane: dall'applicazione di modelli di antropologia culturale per spiegare l'accettazione o meno di determinati approcci al management pubblico (Hood, 1998) allo studio dei molteplici rapporti tra la cultura di una società ed il management pubblico (interessantissimi a questo proposito sono curatela di Schedler e Proeller, 2007 – in particolare la tassonomia di dimensioni della cultura e della loro influenza sui sistemi amministrativi pubblici sviluppata nel capitolo di Geert Bouckaert – e l'applicazione che lo stesso Bouckaert e Christopher Pollitt fanno del modello di analisi delle culture organizzative nazionali di Hofstede, 1991), al libro curato da Pollitt (2013) che, nel trattare il tema del "contesto" e delle influenze del contesto culturale, sociale e politico amministrativo sul management pubblico, sviluppa una serie di riflessioni di natura ontologica ed epistemologica che rappresentano *de facto* altrettante applicazioni del pensiero filosofico al management pubblico.

La stessa classificazione delle aree di ricerca adottata dal Consiglio Europeo della Ricerca ed ora riflessa anche nell'organizzazione dei Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale in Italia include gli studi di management pubblico (non esplicitamente indicati come tali) nelle categorie SH ("scienze sociali ed umane") e specificamente in SH1 ("Istituzioni, Individui ed Organizzazioni") e SH2 ("Istituzioni, governance e sistemi legali") nella quale è ricompresa anche la filosofia politica e la filosofia del diritto.

A livello italiano, diversi studi e lavori di ricerca hanno proposto elaborazioni del quadro teorico di riferimento dell'economia aziendale e specificamente del management delle aziende pubbliche che, in forma esplicita od implicita, includono contributi delle discipline umanistiche e filosofiche.

Stimolati da questi esempi e da queste considerazioni, questo breve saggio prova a riflettere in una prospettiva ampia sul rapporto tra filosofia e management pubblico, partendo da una rivisitazione della nozione stessa di amministrazione pubblica. Vedremo che l'adozione di una concezione ampia delle nozioni di amministrazione pubblica e di management pubblico ci permette di identificare un ulteriore contributo che la fi-

losofia può fornire alla nostra disciplina: si mostra infatti come il pensiero filosofico possa fornire un contributo come fattore di integrazione di conoscenze altrimenti frammentate e parcellizzate.

Infine, il saggio si conclude con una riflessione sulla tradizione intellettuale italiana di management pubblico vedendola come partecipe – coi suoi caratteri distintivi – di una più ampia tradizione intellettuale internazionale allo studio e all'approccio ai problemi di amministrazione pubblica e servizi pubblici. Anche in quest'ambito, l'adozione di una prospettiva filosofica (più ampiamente filosofico-culturale) può aiutare ad un ripensamento complessivo della pubblica amministrazione, del modo con cui viene studiata, e del contributo del management pubblico alla comprensione e al miglioramento della stessa.

2. Riflessioni sulla natura della pubblica amministrazione e del management pubblico da una prospettiva filosofica

La pubblica amministrazione, intesa come scienza o, più sovente al plurale, scienze dell'amministrazione, è stata definita come un ambito di studio interdisciplinare (Raadschelders, 2011). In tale quadro, il management pubblico (economia aziendale delle amministrazioni pubbliche) è definito da un'enfasi sul tema del rapporto tra risorse scarse ed impieghi per fini alternativi (combinazione dei fattori produttivi) ed obiettivi alternativi tra i quali è possibile operare una definizione di priorità. L'economia aziendale ed il management sono una disciplina centrale negli studi di scienze dell'amministrazione.

Nel dibattito internazionale è un assunto ampiamente condiviso che il management pubblico abbia il medesimo oggetto di studio degli studi di amministrazione pubblica, e che la differenza risieda in una differente enfasi (Dunleavy e Hood, 1994; Pollitt e Bouckaert, 2002). Esiste tuttavia una interessante specificità italiana, o se vogliamo una prospettiva che assume rilevanza specifica nel dibattito pubblico e scientifico italiano: la distinzione in economia aziendale tra la nozione di istituto e quella di azienda. Mentre la nozione di istituto ha una valenza di ordine sia giuridico-legale che sociologico-istituzionale, la nozione di azienda rappresenta una "dimensione" dell'istituto: il suo ordine economico (Borgonovi, 1984; Borgonovi et al., 2008; Masini, 1979). Attraverso questa importante distinzione concettuale, è possibile distinguere tra amministrazione pubblica come sistema di istituti, e riferirsi allo studio di essi con il termine di "amministrazione pubblica", e amministrazione pubblica come sistema di aziende pubbliche (la dimensione cioè economica degli istituti pubblici), e riferirsi allo studio di esse con il termine di "management pubblico".

Ai fini dell'obiettivo del presente articolo, cioè esaminare il contributo della filosofia al management pubblico, è interessante rilevare come tutte le discipline che studiano la pubblica amministrazione (come tutte le scienze moderne in generale) si siano formate per separazione dalla filosofia,

attraverso un processo di definizione di propri problemi, concetti e metodi di generazione ed accumulazione della conoscenza: ad esempio, la scienza economica deriva da un processo di distacco dalla filosofia morale. Tuttavia, quasi nessuna scienza moderna, perlomeno le scienze sociali che sono all'origine degli studi di scienze dell'amministrazione, si è distaccata in modo così totale da essere totalmente indipendente dalla filosofia: rimane in ogni disciplina un "residuo filosofico". Così, rimanendo all'esempio, in economia rimangono questioni che pertengono alla filosofia morale, che non possono (e non debbono) essere completamente accantonate nello sviluppo della ricerca economica.

Diventa dunque pertinente la domanda circa quale sia il residuo filosofico per la disciplina del management pubblico, e come la "riscoperta critica" dello stesso possa aiutare una migliore comprensione dei problemi affrontati dal management pubblico. Infatti, nella misura in cui l'economia aziendale si sia costituita come una scienza moderna, nel senso di aver conseguito una definizione univoca sia del proprio oggetto di studio che del proprio metodo di generazione della conoscenza, allora minore risulta la rilevanza del residuo filosofico che vi è in essa, e dunque l'apporto della filosofia. Nella misura in cui, invece, vi sia un significativo residuo filosofico, allora maggiore diventa la rilevanza del pensiero filosofico per la disciplina del management pubblico. È questo un tema che, credo, sia utile e proficuo che la comunità italiana di economia aziendale delle amministrazioni pubbliche riponga al centro delle proprie riflessioni.

L'altra domanda che occorre porsi è se il management pubblico possa essere definito soltanto come una scienza, un oggetto di studio con metodo scientifico, o per esso – e più ampiamente per la "amministrazione pubblica" – possano darsi anche altre possibili definizioni che sono utili a cogliere altri aspetti altrettanto costitutivi. La tesi che qui si sostiene è che il management pubblico non sia soltanto una scienza, un oggetto di studio organizzato come disciplina nell'ambito del sistema accademico, ma che esso sia anche e costitutivamente altre tre cose: una professione, un'arte ed una forma di umanesimo pratico. Esaminiamole a turno.

La pubblica amministrazione, e la funzione direzionale-manageriale in essa, è anche una professione: praticata da centinaia di milioni di persone nei sistemi amministrativi e nei servizi pubblici di tutto il mondo. In tal senso la pubblica amministrazione ha un interesse precipuo alla conoscenza di tipo pratico o strumentale: ha cioè un interesse per quelle forme di conoscenza che attengono all'agire e che hanno il fondamento in quello che Aristotele ha definito il "ragionamento pratico" (*phronesis*, come distinto dal ragionamento speculativo-contemplativo), che pone cioè enfasi sul rapporto mezzi-fini nell'agire umano dotato di senso. In questa prospettiva il management pubblico (ed il management *tout court*) è una scienza del fare, una disciplina intrinsecamente pratica: è nella natura del management pubblico di avere un orientamento pratico, nel sen-

so di essere un ambito (e un ambito di centrale importanza) di applicazione della ragione pratica.

La pubblica amministrazione come professione richiede una capacità di connettere fra loro una grande varietà di conoscenze tecniche per risolvere problemi complessi, in misura superiore forse ad ogni altra professione. Si pensi ad esempio alla differenza tra esercitare la professione medica ed esercitare la funzione di direttore generale o ministro (o assessore) alla salute: entrambi i mestieri sono assai impegnativi, però mentre nella professione medica la conoscenza tecnica fornisce quasi tutto ciò che è richiesto per l'esercizio della professione (assieme alle ovvie doti di relazioni ed umane per interagire col paziente), l'esercizio del ruolo di dirigente o ministro della salute richiede di combinare conoscenze tecniche con capacità di valutazioni e di giudizio più ampie. L'esempio dell'epidemia globale di Covid-19 ha illustrato in modo icastico come le conoscenze tecniche non bastino per prendere decisioni in materia di salute pubblica. Un ministro della salute e un primo ministro debbono considerare non solo le modalità più efficaci per contrastare il virus, ma anche le implicazioni per il sistema economico ovvero per le relazioni internazionali del paese (chiusura delle scuole o dei luoghi di lavoro, isolamento di aree focolaio dell'infezione, limitazioni ai viaggi e spostamenti, messa in quarantena di chi proviene dall'estero, ecc.): debbono in sostanza combinare gli apporti conoscitivi di discipline molto diverse (dalla medicina all'economia politica, dagli studi di governance pubblica globale e relazioni internazionali alla conoscenza di psicologia sociale e comportamentale, e così via). Non solo: nel prendere decisioni gli amministratori pubblici dovranno integrare queste insieme così composito, variegato e a tratti contraddittorio di conoscenze, con considerazioni intrinsecamente valoriali, che esulano dall'ambito scientifico (nel senso delle scienze moderne) e che richiedono giudizi di valore in merito alle priorità da perseguire. Mentre il medico che combatte una patologia ha bisogno solo delle conoscenze fornite da una specifica disciplina, per quanto vasta, come la medicina (la "cura" del paziente è inequivocabilmente considerata un bene in sé, anche se il perseguimento della stessa può implicare delicate decisioni deontologico-valoriali), la pratica della pubblica amministrazione come professione richiede di impiegare in modo congiunto conoscenze tecnico-scientifiche diverse e disparate, e di interconnetterle con considerazioni di un diverso ordine, quello della identificazione e selezione dei fini. Dunque, esercitare la funzione direzionale nella pubblica amministrazione richiede la capacità di collegare domande più "scientifiche" ("cosa succede se...?"; "come si comporta un dato sistema se...?"; ad esempio: "quali sono gli effetti di certe misure medico-cliniche per contenere una possibile epidemia, dati certi parametri epidemiologici?") con domande che attengono alla sfera del "dover essere" (che cosa si deve fare? Che cosa è "giusto" od "opportuno" fare?).

Questo ci introduce ad una terza natura o dimensione costitutiva della pubblica amministrazione e del management pubblico, dopo quelle di scienza e di professione: la dimensione della pubblica amministrazione come arte. Infatti, la capacità di integrare in modo creativo conoscenze scientifiche di tipo diverso, e di congiungere conoscenza e comprensione, di congiungere cioè forme del sapere che attengono a questioni del tipo "cosa succede se..." con capacità di giudizio in merito a domande su "cosa si deve fare?", "cosa è giusto fare?" rappresentano una forma di arte. È dunque in senso proprio che si utilizzano le espressioni "arte del governare" e "arte dell'amministrare". Si tratta di espressioni che riconoscono che in tali forme di agire pratico è intrinseca una componente artistica, un "saper fare" che non è interamente codificabile come conoscenza di tipo scientifico, ma che si apprende solo colla pratica, esercitando e sviluppando talenti che non tutti hanno, almeno non nella stessa misura. In questa concezione di pubblica amministrazione come arte, il management pubblico, che è costitutivamente una disciplina del fare, come lo sono l'ingegneria o la medicina, svolge un ruolo centrale.

La pubblica amministrazione è dunque una professione ed un'arte, oltre che una scienza. Essa richiede dunque una capacità di giudizio e di integrazione di conoscenze tecnico-scientifiche, una capacità di "visione d'insieme" e di contemperare analisi dei mezzi con giudizi sui fini e sui valori (Mussari and Ruggiero, 2010). Per tali ragioni, essa può beneficiare immensamente di un più sistematico impiego del sapere filosofico.

Gestire ed amministrare è una forma dell'agire sociale che è intrinsecamente connessa all'esercizio ed alla pratica di decisioni informate da capacità di giudicare con saggezza e da scelte valoriali che in ultima analisi concernono la promozione dell'umanità che è in ciascuna delle persone coinvolte nei e dai processi amministrativi pubblici, sia come decisore che come destinataria dell'azione amministrativa (seguendo la formulazione Kantiana della legge morale secondo la quale l'umanità che è in ciascuna persona deve essere "sempre anche un fine, mai soltanto un mezzo"). In questo senso, la pubblica amministrazione ed il management pubblico possono essere visti come una forma di umanesimo pratico.

Già Hodgkinson (1978) aveva notato come in generale la funzione manageriale (di azienda pubblica o privata che sia) non può essere esaminata solo sul piano fattuale, essendo sempre ed intrinsecamente connessa ad una dimensione valoriale. Ecco dunque un ulteriore contributo della filosofia al management in generale e al management pubblico in particolare: gettare luce sulla imprescindibile dimensione valoriale intrinseca ai processi decisionali pubblici – nei quali è possibile distinguere analiticamente ma non separare giudizi di valore e giudizi di fatto (in questo senso, Hodgkinson e Waldo, 1948/84, possono essere guida più di Simon, 1947) – e reintrodurre la dimensione sapienziale nello studio e nella pratica dell'amministrare.

Non solo, ma l'attuazione, l'esercizio pratico di valori cambia le persone stesse che le pongono in essere, migliorandole (o peggiorandole, se le decisioni valoriali prese dai decisori pubblici poggiano sull'assenza di fondamenti etico-morali). In questo senso, la pratica della pubblica amministrazione - dunque l'esercizio dell'arte e della professione della pubblica amministrazione in forma valorialmente pregnante - può anche essere vista come antropogenetica: "facendo cose" le persone cambiano sé stesse e gli altri¹.

In relazione a tutte questi aspetti della natura composita della pubblica amministrazione è possibile identificare una funzione "integrativa" svolta dal sapere filosofico, che dunque può contribuire allo sviluppo dello studio e della pratica dell'amministrazione pubblica.

Nelle riflessioni che abbiamo qui introdotto abbiamo proposto una narrazione di fondo secondo la quale il sapere filosofico è stato in passato e nel corso dello sviluppo della disciplina parte integrante degli studi di PA, ma nei decenni più recenti e in seguito alla sempre crescente specializzazione disciplinare l'approccio filosofico è risultato sempre più marginalizzato dalla quotidianità degli studi di PA, anche se mai - fortunatamente - completamente escluso. L'argomento di fondo di questo saggio è che tale sapere filosofico vada riscoperto e riconnesso agli studi di PA e di management pubblico. La domanda che si può immediatamente porre è se questo argomento sia solo una "esortazione" ovvero se sia rinvenibile a livello internazionale in tempi più recenti una inversione di tendenza ed un riconoscimento crescente del contributo che il sapere filosofico può apportare agli studi di PA e di management pubblico. Una risposta puntuale potrebbe venire solo da un'analisi bibliografica e testuale della letteratura scientifica e professionale in materia: quello che in questo breve saggio si può dire, a livello puramente di percezione soggettiva ed opinione dello scrivente, è che sia effettivamente rinvenibile un progressivo recupero in questi ultimi tempi dell'attenzione alle premesse ed alle implicazioni filosofiche dei risultati della ricerca in materia di amministrazione pubblica e management pubblico: in sostanza, che la filosofia stia tornando ad un ruolo più centrale negli studi di PA. A tale ruolo riscoperto per la filosofia possono forse avere contribuito anche tendenze di ricerca recenti, come l'applicazione degli studi comportamentali a problematiche di amministrazione pubblica (cosiddetta *behavioural public administration*). Infatti proprio per una certa "purezza paradigmatica" di tali approcci, per il loro fare riferimento ad un paradigma di ricerca (à la Kuhn) molto forte, l'introduzione di tali approcci suscita una riflessione di natura epistemologica e di filosofia della conoscenza, e dunque, partendo da questo angolo specifico, riporta il sapere filosofico ad un ruolo più esplicito nel suo rapporto con gli studi di PA.

¹ Sono indebitato con Stefano Biancu per questa concettualizzazione della pubblica amministrazione come forma di umanesimo pratico come costitutivamente antropogenetica.

3. Tradizioni intellettuali nello studio della pubblica amministrazione ed il contributo del management pubblico

Raadschelders ha elaborato una interessante concettualizzazione dei principali "modi di intendere la pubblica amministrazione", che egli ha definito come *tradizioni intellettuali* nella pubblica amministrazione (Raadschelders, 2011). Accanto ad una visione relativista e post-modernista (di cui esponenti sono autori affini ad una concezione nominalista degli universali come Farmer, Fox e Miller, una tradizione che è fortemente minoritaria nella comunità degli studiosi di amministrazione pubblica in generale, e in particolare in Italia non ha avuto grande sviluppo né risalto), tre sono le principali tradizioni intellettuali.

La prima è una concezione di *pubblica amministrazione come saggezza pratica*. Si tratta dell'approccio più antico, che risale indietro nei secoli e millenni, dalla Cina confuciana alla amministrazione della Repubblica e poi dell'Impero Romano. In questa concezione, il ragionamento morale e l'argomentazione logica applicata al più ampio insieme di fenomeni rivestono importanza centrale. Costitutivi di questo approccio sono l'interpretazione e la comparazione dei sistemi amministrativi nel tempo e nei diversi contesti, con un approccio interdisciplinare. Le discipline umanistiche (storiografia, letteratura, filosofia) rivestono un ruolo centrale in questa tradizione, sono viste come co-essenziali alla pubblica amministrazione. In questa tradizione intellettuale il pensiero filosofico svolge una funzione centrale, e può forse essere argomentato che il motivo per cui oggi si sente la necessità di riscoprire la rilevanza del pensiero filosofico per la pubblica amministrazione sia dovuto anche al fatto che nell'ultimo secolo altre tradizioni intellettuali hanno in misura significativa eclissato questa più antica tradizione, e con essa anche l'attenzione al contributo che l'argomentazione sapienziale può apportare alla comprensione del funzionamento dei sistemi amministrativi pubblici.

La seconda tradizione intellettuale è quella della *pubblica amministrazione come esperienza pratica*. Si tratta di un approccio che pone particolare attenzione agli strumenti e alle tecniche che possono aiutare l'attività quotidiana dell'amministrare e pone enfasi all'apprendimento attraverso l'esperienza:

"[È] una tradizione che risale al Basso Medio Evo [il periodo della formazione degli Stati nazione e dei primi elementi dei sistemi amministrativi nazionali moderni, NdR] e i suoi esponenti più rappresentativi sono Fayol, Gulick e Urwick, Taylor [gli studiosi dell'organizzazione scientifica del lavoro, NdR], e tutti quegli studiosi che elaborano e testano teorie sulla base degli studi di caso" (Raadschelders, 2005, p. 606).

Questa tradizione è cresciuta in importanza con lo sviluppo degli estesi apparati amministrativi pubblici dopo le due guerre mondiali, che hanno visto lo Stato dapprima mobilitare tutte le risorse della società per sostenere lo sforzo bellico, e successivamente sviluppare il *welfare state*. Nonostante sia raramente esplicitato dagli studiosi di questo filone, il pen-

siero filosofico permea questo approccio, anche perché la PA in questa tradizione non viene studiata come una scienza dotata di un metodo rigidamente definito al quale attenersi; all'opposto, il ragionamento pratico, di derivazione aristotelica, che pervade questo approccio è permeabile ad una pluralità di questioni di ordine ontologico, etico ed epistemologico che richiedono una prospettiva filosofica e attraverso le quali il pensiero filosofico acquisisce un ruolo centrale. In tal senso, il lettore che dovesse avere avuto un'esperienza d'aula, vuoi come docente o come discente, in una attività di formazione in management pubblico, avrà ben presente come le discussioni in aula spessano trascendano il tema specifico oggetto di insegnamento per toccare i più ampi temi di ordine etico, conoscitivo, valoriale, e quant'altro: invero, le scuole di formazione "executive" di management e amministrazione pubblica sono luoghi privilegiati per la generazione e la trasmissione di conoscenza sviluppata nell'ambito di tale tradizione intellettuale.

La terza tradizione intellettuale è quella che vede la pubblica amministrazione come un oggetto di studio trattabile con i metodi delle scienze moderni, vede cioè la *pubblica amministrazione come un ambito di conoscenza scientifica in senso specifico* e, invero, sovente anche "stretto": di solito in questo approccio vi è una forte venatura di Positivismo o Neo-Positivismo, secondo il quale (semplificando molto) esiste fondamentalmente un solo "metodo scientifico", quello delle scienze naturali, che può e deve essere applicato in modo sostanzialmente analogo anche nelle scienze sociali in generale, e dunque anche nello studio della pubblica amministrazione. Si tratta di un approccio che è, ad avviso dello scrivente, troppo semplicistico (Ongaro, 2021, pp208-210) e che dunque va incontro a grossi limiti. Tale approccio ha tuttavia apportato una varietà di contributi allo studio dei fenomeni amministrativi, e ha ispirato una esigenza di rigore metodologico che ha contribuito allo sviluppo degli studi di pubblica amministrazione.

Il management pubblico raccoglie in sé elementi di tutte e tre le tradizioni intellettuali ma ha, a nostra opinione, in particolare ampie affinità intellettuali con la concezione della pubblica amministrazione come esperienza pratica, con la sua enfasi sul ragionamento pratico, sull'esperienza, sull'utilità degli studi di caso, sulla connessione fra ricerca accademica ed applicazione. Al medesimo tempo, la scuola italiana di management pubblico presenta aspetti distintivi e peculiari che la qualificano e che costituiscono la base per un contributo distintivo che, a nostro avviso, la tradizione italiana di management pubblico può fornire al dibattito internazionale sullo studio della pubblica amministrazione.

A livello internazionale, la prospettiva della pubblica amministrazione come esperienza pratica è un approccio che origina dalla cruciale domanda sul "come" amministrare una comunità politica una volta che questa si sia costituita ed abbia acquisito una sua legittimità politica e legale: una volta che un sistema amministrativo abbia cioè preso forma entro

un quadro politico-costituzionale. La pubblica amministrazione è qui vista come un'arte ed una professione che, come ogni arte e professione, abbisogna di strumenti. Si tratta di un approccio che si è costituito combinando in un certo senso due filoni. Sul piano più strettamente intellettuale, le sue radici possono trovarsi nella distinzione fra "ragione speculativa" e "ragione pratica" proposta da Aristotele, e dunque la sua fondazione è nel ragionamento pratico come una forma della ragione che concerne sia la definizione degli obiettivi che il rapporto tra fini e mezzi per gli esseri umani, sia come individui che nella loro vita associata (Virtanen, 2018, ha recentemente rivisitato questa prospettiva per l'applicazione agli studi amministrativi). Esponenti moderni sono, come già notato, gli studiosi dell'organizzazione scientifica del lavoro - Fayol, Gulick e Urwick, Taylor - e tutti quegli studiosi che elaborano e testano teorie sulla base degli studi di caso (Raadschelders, 2005, p. 606).

È importante notare come questa tradizione intellettuale non contrapponga fra loro la nozione di "pratico" e di "scientifico"; al contrario: questo approccio enfatizza come la ricerca scientifica sia, almeno in ambiti come l'ingegneria, la medicina, o, appunto, il management pubblico, finalizzata a risolvere problemi pratici tramite lo sviluppo di strumenti concettuali ed operativi idonei. Il metodo degli studi di caso, utilizzato sia in sede di ricerca ed investigazione che come strumento didattico, non è visto come esclusivo – semmai come un metodo che ha uno "status privilegiato" poiché permette di collegare la generazione di conoscenza, realizzata con i vari metodi di ricerca disponibili, con la sua applicazione ad istanze concrete.

Il secondo filone costitutivo di questa tradizione intellettuale è quello che deriva dallo sviluppo concreto dei sistemi amministrativi pubblici. È una tradizione che, in Europa, ha il suo più illustre antecedente nel sistema amministrativo della Roma antica e le cui radici moderne si possono rinvenire nel periodo della formazione degli Stati nazione e dei primi elementi dei sistemi amministrativi nazionali moderni. I due Stati dove l'intreccio tra formazione degli apparati amministrativi ed elaborazione intellettuale è stato forse più stretto sono Francia e Germania. In Francia, questo ha portato alla formazione delle "scienze dell'amministrazione" (termine ancora oggi contenuto nella denominazione di istituti fondati con lo scopo di studiare la PA, come il *International Institute of Administrative Sciences – Institut International des Sciences Administratives* - IIAS-IISA - del quale è attiva una sezione italiana), mentre nei vari Principati Tedeschi che sono poi stati unificati nello Stato Prussiano si è sviluppata la tradizione del cameralismo, del quale illustre esponente è ad esempio J.H.G. von Justi, mentre le radici filosofiche possono essere rinvenute nel pensiero dell'illuminista Christian Wolff e poi nella nozione di *Staatswissenschaft*, un filone di pensiero associato a Lorenz von Stein e che origina nella filosofia politica di Hegel. In questa tradizione il tema dell'amministrazione pubblica è sempre anche un tema pratico: "co-

me amministrare” è una domanda centrale in questi studi, ed è in questo quadro che troviamo lo sviluppo, ad esempio, dei sistemi di contabilità pubblica, capaci cioè di effettuare efficacemente le rilevazioni contabili con metodi appropriati alla natura dei processi economici che avvengono nel settore pubblico (processi composti di produzione e consumo, Masini, 1979; Borgonovi, 1984).

Questa tradizione intellettuale è profondamente consolidata in Italia, istituzionalmente anche in organi come la Ragioneria Generale dello Stato, con le sue fortissime competenze tecniche e padronanza di strumenti – nello specifico finanziario-contabili. Nel mondo accademico le sue radici più forti sono probabilmente nella disciplina della ragioneria e della economia aziendale italiana.

Vi è in questa tradizione intellettuale una attenzione e preoccupazione a trarre implicazioni pratiche dai risultati dell’investigazione, a non arrestare l’investigazione - condotta con metodi di ricerca rigorosi e conformi ai più alti standard internazionali – con la fase dei risultati scientifici e della loro pubblicazione in riviste accademiche, ma a proseguire il lavoro intellettuale fino a trarne implicazioni pratiche, spesso sotto forma di tecniche e strumenti utilizzabili dagli operatori. In questa tradizione intellettuale dunque, nella quale si riscontra anche una componente maggiore di analisi logico-deduttiva rispetto all’enfasi sui “dati empirici” dell’approccio precedentemente illustrato, si riscontra una cura e preoccupazione, che ne costituisce una sorta di “orientamento di fondo”, a trarre implicazioni pratiche dalle ricerche condotte. Queste prendono variamente la forma di “prescrizioni”, di “indicazioni”, di “strumenti manageriali”, di “lezioni apprese”, spesso con un forte interscambio con la trasmissione della conoscenza sotto forma di *executive education* e di *life long learning*.

Questa tradizione intellettuale trova anche una forte sintonia intellettuale con dirigenti ed operatori di istituzioni quali il Dipartimento Funzione Pubblica o la Scuola Nazionale dell’amministrazione, anche per ragioni connesse ai compiti istituzionali di tali amministrazioni: dalla elaborazione delle politiche per lo sviluppo gestionale ed organizzativo delle amministrazioni pubbliche alla formazione pratica della dirigenza e dei funzionari pubblici – tutti compiti ed attività che abbisognano e si sostanziano di strumenti e tecniche impiegabili sul campo.

4. Conclusioni

Questo saggio propone alcuni elementi di riflessione in merito al contributo che la filosofia specificamente e gli studi umanistici più ampiamente possono fornire allo sviluppo della disciplina del management pubblico in Italia. Adottando una concezione ampia di pubblica amministrazione e di management pubblico come scienza, arte, professione e forma di umanesimo pratico, vengono delineati contributi possibili del sapere filosofico per lo sviluppo del management pubblico.

Il saggio riflette inoltre sulla tradizione di management pubblico italiano in relazioni a tradizioni intellettuali nell'approccio alla pubblica amministrazione identificate a livello internazionale, rinvenendo come la tradizione della "pubblica amministrazione come esperienza pratica" abbia particolare rilevanza per la tradizione italiana di management pubblico, e notando al contempo i tratti distintivi di quest'ultima.

Mi auguro che il lettore possa trovare in queste riflessioni - sviluppate da uno studioso e professore ordinario di management pubblico molto interessato agli approcci interdisciplinari ed al contributo che può essere apportato alla comprensione della pubblica amministrazione da una pluralità di discipline - spunti utili per un ripensamento dello studio e della pratica del management pubblico, e del ruolo che in esso può svolgere la comunità italiana di management pubblico, a livello nazionale ed internazionale.

Bibliografia

- BORGONOVÌ E. (a cura di) (1984), *Introduzione all'Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Milano: Giuffrè.
- BORGONOVÌ E., FATTORE G., LONGO F. (2008), *Management delle Istituzioni Pubbliche*, Milano: Egea.
- BOUCKAERT G. (2007), "Cultural characteristics from public management reforms worldwide", in SCHEDLER K., PRÖLLER I. (a cura di), *Cultural Aspects of Public Management Reform*, Amsterdam: Elsevier, pp. 29-64.
- BRYSON J. (2018), *Strategic Planning for Public and Not Profit Organizations*, 5th edition, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- DEMEULENAERE P. (a cura di) (2011), *Analytical sociology and social mechanisms*, New York: Cambridge University Press.
- DUNLEAVY P., HOOD C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, 14(3), pp. 9-16.
- FARMER D.J. (1995), *The Language of Public Administration*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- HODGKINSON C. (1978), *Towards a philosophy of administration*, Oxford, UK: Basil Blackwell.
- HOFSTEDE G. (1991), *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, Londra: McGraw-Hill.
- HOOD C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- MASINI C. (1979), *Lavoro e risparmio*, 2a edizione, Torino: UTET.
- MILLER H.T., FOX C.J. (2007), *Postmodern Public Administration*, 2nd revised edition [Charles J. Fox name appears first in first edition 1996], Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- MUSSARI R., RUGGIERO P. (2010), "Public Managers' Performance Evaluation Systems and Public Value Creation: Behavioral and Economic Aspects", *International Journal of Public Administration*, 33(11), pp. 541-548.

- ONGARO E. (2021), *Filosofia e Governance Pubblica*, Milano: Università Bocconi Editore
- POLLITT C. (a cura di) (2013), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2002), *La Riforma del Management Pubblico*, Milano: Egea (edizione italiana a cura di Edoardo Ongaro).
- RAADSCHELDERS J. (2005), "Government and Public Administration: The Challenge of Connecting Knowledge", *Administrative Theory & Praxis*, 27(3), pp. 602–27.
- RAADSCHELDERS J. (2008), "Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration", *Public Administration*, 86(4), pp. 925–49.
- RAADSCHELDERS J. (2011), *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHEDLER K., PRÖLLER I. (a cura di) (2007), *Cultural Aspects of Public Management Reform*, Oxford, Amsterdam: Elsevier.
- SIMON H.A. (1947), *Administrative Behaviour*. (4th edition 1997), New York, NY: Macmillan.
- VIRTANEN T. (2018), "Administrative behaviour and administrative action. Some Philosophical Underpinnings", in Ongaro E., van Thiel S. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londra: Palgrave, pp. 1169-1186.
- WALDO D. (1948/1984), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration*, New York, NY: Ronald Press.

