

## *Capitolo 1*

---

### INTRODUZIONE: IL CONTRIBUTO DEL PENSIERO FILOSOFICO ALLO STUDIO E ALLA PRATICA DELLA GOVERNANCE PUBBLICA

#### **1.1 Introduzione**

La tesi di fondo di questo libro è che il pensiero filosofico possa fornire un contributo decisivo alla comprensione della governance pubblica. Di più: può essere la chiave per un vero e proprio ripensamento della governance pubblica e della Pubblica Amministrazione italiana. A sostegno di questa tesi vi è la constatazione che i filoni di letteratura scientifica in materia di scienze dell'amministrazione, di governance pubblica e di management pubblico presentano significative carenze nell'analisi dei collegamenti tra i temi usualmente trattati in queste discipline e importanti questioni filosofiche di fondo – di natura sia ontologica che epistemologica (filosofia della conoscenza) e di filosofia politica – che soggiacciono e per molti versi sono al fondamento di tali temi. In altre parole, nello studio di una ampia varietà di tematiche in materia di amministrazione pubblica, management pubblico e governance pubblica – alle quali d'ora in poi ci riferiremo collettivamente come “Pubblica Amministrazione e Governance Pubblica” o semplicemente “PA” (le questioni terminologiche e definitorie sono discusse in dettaglio in un successivo paragrafo) – un ampio insieme di questioni e dibattiti filosofici hanno finora ricevuto limitata attenzione. L'obiettivo di questo libro è colmare tale lacuna e fornire al lettore una chiave di lettura – che speriamo utile e appassionante – per ripensare la PA attraverso il ricorso sistematico al pensiero filosofico.

Vediamo con un esempio come questioni filosofiche siano ubiquie ed emergano quasi ovunque nella più seria e rigorosa ricerca in materia di PA. Prendiamo un estratto da un libro curato da quello che è stato uno dei mas-

simi studiosi di PA al mondo, Christopher Pollitt. In Pollitt (2013) si legge una affermazione a prima vista certamente non problematica, non da un punto di vista filosofico perlomeno:

Il Total Quality Management (TQM) [un sistema di gestione della qualità dei processi organizzativi, nda] su una linea di montaggio di automobili assomiglia solo molto vagamente al TQM nella residenza di un anziano assistito dai servizi sociali, e il TQM in un dato ospedale può essere articolato in un modo molto diverso da quello di un altro ospedale, anche nella medesima città (Pollitt, 2013, p. 89, *nostra traduzione*)

Osserviamo però cosa dice Pollitt immediatamente dopo:

dietro a questo piccolo esempio si nasconde un profondissimo problema filosofico, dibattuto per secoli: il problema della natura dei concetti universali – e internamente a questo un altro problema, quello della distinzione tra significati [nel senso di parole, segni linguistici che collegano significante a significato, nda] e comportamenti effettivi [nel senso di fatti osservabili, nda], che esistono entrambi, ma indipendenti l'uno dall'altro. Quindi, il TQM esiste a livello di significato, ma solo il TQM nell'ospedale X esiste come un insieme di comportamenti effettivamente osservabili – e l'insieme dei comportamenti osservabili nel TQM in una linea di montaggio può essere ben differente (Pollitt, 2013, p. 89-90, *nostra traduzione*)

In sostanza, Pollitt ci fa notare come dietro una affermazione apparentemente semplice ed evidente, come il fatto che il medesimo sistema gestionale sulla carta possa in realtà manifestarsi e tradursi in comportamenti organizzativi effettivi molto diversi, e che questo possa accadere tra organizzazioni diverse per assetto istituzionale e prodotti erogati, ma anche tra organizzazioni dello stesso tipo (come i due ospedali nella medesima città che Pollitt menziona nell'esempio), si richiamino questioni e problemi di natura filosofica, che sono dunque “fondativi” per la PA. Nel caso, si tratta della questione di quale sia il rapporto fra termini usati per indicare una molteplicità di enti individuali, da una parte, e i singoli specifici individui “in carne e ossa”, dall'altra (ad esempio il termine “cane” – o il termi-

ne “TQM” dell’esempio); si tratta appunto del problema della natura dei concetti universali, che è stato al centro di tanta parte del dibattito filosofico medievale e tuttora continua, seppur in termini parzialmente diversi grazie ai contributi della teoria degli insiemi e di altre branche della logica. In estrema sintesi, il problema degli universali riguarda la questione se i concetti universali (come “cane” o “uomo”, quelli cioè che si predicano di una molteplicità di enti) siano: (i) reali ed esistano come enti di ragione o enti ideali; ovvero (ii) siano reali e il risultato di un processo di astrazione da parte della ragione, però soltanto gli individui sono reali in senso proprio; ovvero (iii) non siano reali, non esistano se non al massimo nel segno grafico o nel suono emesso dalla voce, ma non siano reali né in senso proprio né in senso logico.

Non intratteniamo oltre il lettore su questa questione (il problema degli universali e la sua applicazione alla PA sono ampiamente discussi nel capitolo 4, dove vedremo anche che vi è un rapporto sottile e al contempo assai profondo tra la posizione di uno studioso in merito alla disputa sulla natura degli universali e la concezione che lo stesso studioso ha di quale sia la natura della PA come oggetto di investigazione scientifica) ma il punto che ci preme mettere in risalto è che il passaggio sopra riportato mostra chiaramente come questioni filosofiche assai complesse e fra loro interconnesse emergano quasi ovunque in ogni lavoro serio e rigoroso di studio e ricerca sulla governance pubblica e il management pubblico. Esimi studiosi hanno affrontato nel loro lavoro di ricerca alcune questioni collegate al dibattito filosofico. Christopher Hood è l’autore di un testo che mira a spiegare cambiamenti di fondo nell’accettabilità di approcci al management pubblico in un dato sistema socio-politico attraverso un modello di antropologia culturale elaborato da Mary Douglas (vedasi Hood, 1998). Schedler e Proeller (2007) affrontano in una curatela vari temi concernenti l’influenza della cultura e della religione sul management pubblico (si veda in particolare il capitolo di Bouckaert che elabora una tassonomia per classificare varie dimensioni della cultura e la loro influenza sui sistemi amministrativi pubblici, Bouckaert, 2007), mentre in un lavoro che raccoglie il contributo di oltre trenta studiosi, Pollitt e colleghi (Pollitt, 2013) discutono il tema del “contesto”, di cosa sia, di come

possa essere analizzato e della sua influenza sul funzionamento della PA. Nell'affrontare un tema così ampio e concettualmente complesso, come inevitabile nel suo svolgimento, tale lavoro affronta una varietà di temi filosofici, uno dei quali (la natura dei concetti universali) abbiamo già avuto modo di richiamare *supra* ed è appunto discusso da Pollitt nel lavoro collettaneo del 2013.

Altri lavori di ricerca adottano un approccio diverso e in certo senso più “diretto” al rapporto tra filosofia e PA: taluni lavori prendono le mosse da una corrente di pensiero o filone di studi filosofici ben specifico e ne discutono l'applicabilità alla PA, con un taglio chiaramente propositivo, spesso perfino ideologico ed esortativo-parenetico. Così ad esempio alcuni studiosi hanno tratteggiato il profilo del “amministratore pubblico esistenzialista”, ispirandosi esplicitamente alla filosofia esistenzialista (Richter, 1970, Waugh, 2006 – l'applicazione della filosofia esistenzialista alla PA è discussa nel capitolo 2); altri hanno esaminato l'applicabilità dell'approccio fenomenologico alla PA (Jun, 2006; Waugh e Waugh, 2006 – questo tema è affrontato nel capitolo 4). Tuttavia, anche in lavori che connettono esplicitamente prospettive filosofiche a temi e questioni di ricerca nella PA, il rapporto tra filosofia e PA è sempre o fortemente limitato (la discussione verte su come una ben specifica corrente di pensiero filosofico – esistenzialismo, fenomenologia – possa essere applicata alla PA, non sulla filosofia più ampiamente intesa), o in qualche modo “occasionale” (laddove una certa tematica di PA si presti per sua natura ad essere discussa da un certo angolo filosofico), lasciando inesplorati amplissimi spazi per connettere i due ambiti, della filosofia e della PA.

Il punto è che l'intero insieme delle tematiche ontologiche, epistemologiche e di filosofia politica non sono finora state oggetto di trattazione sistematica in relazione alla loro applicabilità alla PA. L'obiettivo di questo libro è proprio quello di fornire una introduzione sistematica al complessivo rapporto tra prospettive filosofiche (della filosofia occidentale) e l'ambito della PA, inteso sia come disciplina accademica che come pratica dell'amministrare.

Si tratta, è bene sottolinearlo, di un lavoro di natura *introduttiva*: il tema del rapporto fra filosofia e governance pubblica è vastissimo, e ognuna

delle possibili molteplici direzioni di sviluppo si presta ad essere di per sé oggetto di un libro specificamente dedicato. Quello che tuttavia manca, e che con questo libro si intende fornire, è un quadro d'insieme, una visione complessiva del rapporto fra sapere filosofico e governance pubblica. Il presente libro è dunque uno strumento sia per gli studenti che per gli studiosi di PA: sia per chi include uno o più esami di PA nel proprio corso di studi universitario (in economia, in scienze politiche, in sociologia, in diritto, in ingegneria gestionale, o in svariate altre discipline) e desidera acquisire una visione più ampia della materia (il capitolo 6 discute in dettaglio come introdurre la “filosofia per la PA” nei curricula universitari, a tutti i livelli dalla laurea alla laurea specialistica-master al dottorato), sia per i ricercatori e gli studiosi che vogliono approfondire i loro studi in una direzione nuova e affrontare di petto questioni “fondative” in materia. Ultimo – ma come recita il noto adagio “non da ultimo” – questo libro è per tutti i politici, gli intellettuali e gli operatori nella e della PA che vogliono qualcosa in più, in termini di riflessione fondativa sulla governance pubblica e sulla pratica e l'arte dell'amministrare la cosa pubblica.

Prima di presentare l'articolazione del libro, dobbiamo introdurre una distinzione che ci permette di chiarire come viene individuato e delimitato l'ambito del libro: la distinzione tra filosofia *della* PA e filosofia *per* la PA. Anticipiamo subito al lettore che questo libro è un libro di filosofia *per* la PA, che mira cioè ad applicare il pensiero filosofico ai problemi di governance pubblica; non è, invece, la nostra specifica filosofia *della* PA. In parole semplici, questo libro non contiene la visione della governance pubblica dell'autore di questo libro ma mira piuttosto a fornire a chiunque sia interessato ad addentrarsi in questioni fondative sulla governance pubblica uno strumento per farlo e aiutare il lettore a riflettere su come il sapere filosofico possa fornire una guida per una migliore comprensione della stessa della governance pubblica.

Rimane una ultima questione preliminare – forse oziosa per il lettore, che ha deciso di prendere in mano questo libro e non avrebbe letto sin qui se non conoscesse già la risposta, ma che dobbiamo porre ugualmente: perché studiare la governance pubblica e la PA? Una risposta sintetica ed efficace la fornisce Raadschelders:

da quando gli esseri umani hanno smesso di vivere da nomadi in tribù e sono diventati individui che appartengono ad una comunità immaginata [come una città od uno Stato, nel quale i singoli individui condividono un senso di appartenenza pur non conoscendosi tutti personalmente l'un l'altro, come in una tribù, nda], il governo, la legge e l'amministrazione sono diventati un fatto della vita" (Raadschelders, 2005, 604)

e – aggiungiamo – un fatto della vita dal quale dipendono una parte così importante del nostro benessere e delle nostre prospettive di vita.

## **1.2 Filosofia della Pubblica Amministrazione e filosofia per la Pubblica Amministrazione**

Questo libro si pone l'obiettivo di illustrare come il pensiero filosofico possa contribuire alla comprensione della governance pubblica e della disciplina (accademicamente intesa) della PA: è un libro di filosofia *per* la PA. Come tale, prende le mosse dal pensiero filosofico e rivisita in maniera quanto più sistematica possibile (data la complessità dei temi) un ampio ventaglio di tematiche di PA. Il requisito fondamentale per poter scrivere un libro di filosofia per la PA è la conoscenza della disciplina accademica della PA, dei suoi temi e domande di ricerca. La conoscenza del pensiero filosofico, almeno nei suoi tratti di fondo, è ovviamente anch'essa richiesta (e *infra* discusso con qualche dettaglio sul come ho cercato di costruire tale conoscenza e attingere da essa, facendo leva su una trentennale passione per le letture filosofiche) ma l'orientamento di fondo è quello di usare la filosofia come una fonte di conoscenza per applicarla alla PA, e anche le conoscenze richieste per sviluppare tali analisi sono primariamente di PA, talché non è richiesta al lettore una conoscenza pregressa di tipo "tecnico" della filosofia.

L'approccio della filosofia *della* PA richiede invece una conoscenza professionale della filosofia, o almeno di un filone della stessa, per poi articolarla nello specifico ambito della governance pubblica. Il punto di partenza – ed esempi illustrissimi – sono *La Repubblica* di Platone e *La Politica* di Aristotele (lavoro nel quale il filosofo di Stagira introduce per primo nella

storia l'analisi istituzionale comparata delle diverse forme di governo, che delinea attraverso una tassonomia ancor oggi di fondamentale importanza). Esempio altrettanto illustre (e con un *focus* specifico sul ruolo dell'amministrazione pubblica come parte dello Stato) è nell'epoca moderna la *Filosofia del Diritto* di Hegel, in cui (in particolare nei §§ 287-297) si delinea un ruolo per la PA, anzi *il* ruolo della PA sulla base della filosofia generale di Hegel: ragione per cui l'opera di Hegel è un lavoro che si inserisce nel filone della filosofia della PA.

Uno dei problemi dell'approccio della filosofia della PA è che i filosofi di professione sono oggi ben poco coinvolti in dibattiti di governance pubblica, anche perché le crescenti esigenze di specializzazione del sapere accademico rendono sempre più difficile essere versati contemporaneamente nella filosofia e nella PA, due ambiti disciplinari che nel mondo accademico sono spesso lontani, con poche eccezioni (una di queste è il lavoro di Stout and Love, 2015, che si basa su una approfondita conoscenza della filosofia di processo – discussa nel prossimo capitolo –, e l'altra è l'opera della pensatrice Mary Parker Follett che propone una propria concezione di governance pubblica, che gli autori denominano *integrative governance*, o governance “capace di integrare”); è anche da questa separazione nel mondo accademico che deriva lo iato attualmente esistente tra discorso filosofico e discorso sulla governance pubblica.

Vi è poi un terzo approccio: quello di partire dalla disciplina della PA e da una mappatura della stessa per poi risalire alle premesse filosofiche (spesso implicite) del filone di studi di PA considerato (possiamo chiamarlo *procedimento a ritroso dalla PA alle premesse filosofiche*). Il lavoro di Ricucci (2010) è un esempio eminente di tale approccio, con specifico riferimento alla filosofia della conoscenza (epistemologia): l'autrice realizza infatti una mappatura molto ampia di diversi filoni di ricerca nelle scienze dell'amministrazione, individuando per ciascun filone degli autori di riferimento; successivamente, analizza l'epistemologia di ciascuno degli autori individuati, e per estensione del filone di ricerca di cui è un esponente, al fine di esplicitarne e ricostruirne gli assunti epistemologici.

Un quadro di questi tre approcci è illustrato in Tabella 1 che distingue anche tra branche della filosofia e riporta alcuni lavori a titolo di esempio di ciascun approccio.

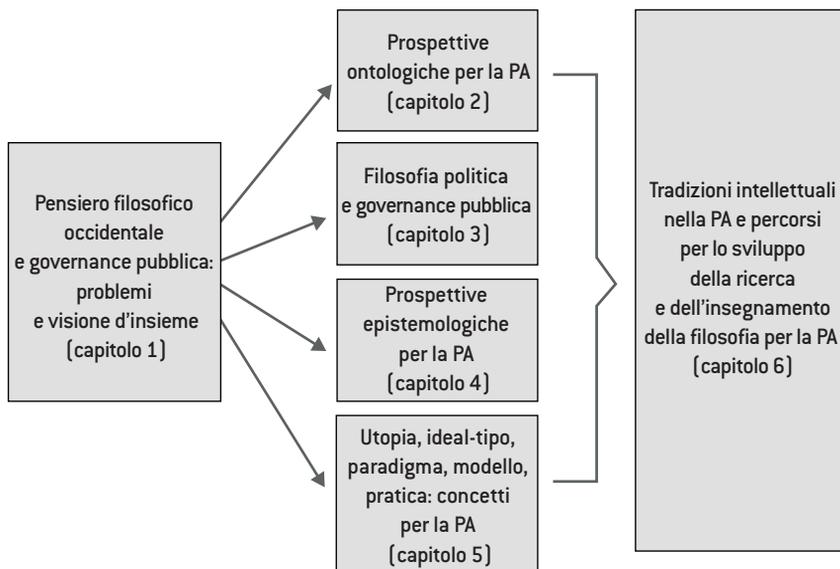
**Tabella 1** Approcci di base nel rapporto tra filosofia e PA

Relazione PA – Filosofia	Filosofia per la PA	Da PA a premesse filosofiche	Filosofia della PA
<i>Ontologia</i>	Ongaro, <i>Filosofia e Governance Pubblica</i> (questo libro)	Terreno inesplorato (ma vedasi Stout, <i>Competing Ontologies for PA</i> )	Platone, <i>La Repubblica</i> Hegel, <i>Filosofia del Diritto</i> Hodgkinson, <i>Towards a Philosophy of Administration</i>
<i>Filosofia della conoscenza</i>	Terreno inesplorato?	Riccucci, <i>Philosophies of Knowledge</i> Raadschelders, <i>Interdisciplinary Study of Government</i>	Simon, <i>Administrative Behavior</i> Waldo, <i>Administrative State</i>
<i>Filosofia politica</i>	Terreno inesplorato?	Frederickson, <i>The New Public Administration</i> Hood, <i>Art of the State</i>	Aristotele, <i>La Politica</i> Hegel, <i>Diritto</i> Waldo, <i>Administrative State</i>

### 1.3 Piano del libro

Questo libro mira ad una applicazione sistematica – quanto più sistematica possibile – del pensiero filosofico all’ambito della PA. Riflettendo una articolazione ampiamente consolidata della materia filosofia, i successivi tre capitoli considerano, rispettivamente, questioni ontologiche, di filosofia politica ed epistemologiche (filosofia della conoscenza) applicate alla PA. Ontologia, filosofia politica ed epistemologia sono le branche del sapere filosofico che hanno più diretta rilevanza per la PA. In vari passaggi del lavoro si farà riferimento anche ad altri ambiti della filosofia (quale l’etica, che è peraltro forse l’unico altro ambito, accanto all’epistemologia, ad aver ricevuto una certa attenzione negli studi di PA attraverso il filone dell’etica pubblica e dell’integrità della governance pubblica), nel contesto di più ampie trattazioni intorno alle tre branche del sapere filosofico individuate come più direttamente rilevanti per la PA.

L’articolazione del libro è illustrata in Figura 1 e dettagliata in Tabella 2.

**Figura 1** Percorso logico del libro**Tabella 2** Articolazione del libro

<i>Capitolo 1: Introduzione</i>	Il capitolo introduce il tema della rilevanza del pensiero filosofico per la governance pubblica, le scienze dell'amministrazione ed il management pubblico (collettivamente indicati come: PA) e presenta alcune tematiche filosofiche particolarmente rilevanti per la PA. Questioni definitorie e di metodo sono discusse in questo capitolo.
<i>Capitolo 2: Prospettive ontologiche e tematiche di amministrazione pubblica</i>	Il capitolo sviluppa l'applicazione di un ampio insieme di concetti filosofici pertinenti a questioni di ontologia a tematiche di PA. I temi trattati includono: Kant e la fondazione della governance pubblica nel soggetto capace di conoscenza e di agire morale; il filone dello Strutturalismo e le spiegazioni delle determinanti di configurazioni di governance pubblica; la rilevanza dell'ontologia sociale per le scienze dell'amministrazione; la questione del fattore "potere" e l'attualità dell'interpretazione gramsciana

*(segue)*

(continua)

del marxismo per lo studio e la pratica della Pubblica Amministrazione; le concezioni della natura del tempo e ricerca nella PA; la necessità e possibilità come categorie dell'essere (i trascendentali) e la rilevanza per la concezione di fondo della PA; le concezioni della natura umana e scienze amministrative (rivisitando anche l'attualità del pensiero di Machiavelli).

*Capitolo 3: Filosofia politica e la questione della legittimità della governance pubblica*

Il capitolo esamina il tema della giustificazione della legittimità di un sistema di governance pubblica nelle teorie del "Bene Comune" e del "Contratto Sociale", nonché in significative varianti delle stesse quali la teoria della giustizia sociale di John Rawls e la filosofia del personalismo, per esaminarne il significato in relazione al dibattito sulle dottrine di riforma del settore pubblico. Le dottrine per la riforma dell'amministrazione e del management pubblico – dal New Public Management alla New Public Governance, dallo Stato Neo-Weberiano alla teoria del Valore Pubblico – sono discusse in riferimento alla logica di giustificazione della legittimità della governance pubblica ad esse sottesa.

*Capitolo 4: Questioni epistemologiche nello studio dell'amministrazione pubblica*

Il capitolo affronta questioni epistemologiche nello studio della PA, esaminando da un punto di vista della filosofia della conoscenza gli approcci neo-positivista, interpretivista e realista alla ricerca sulla PA; viene discussa inoltre l'applicazione della fenomenologia agli studi amministrativi, un filone che ha avuto un certo sviluppo nel dibattito statunitense. Un approfondimento è dedicato all'utilizzo del sistema delle quattro cause di Aristotele nello studio dei fenomeni amministrativi, in linea con più ampie recenti tendenze nelle scienze sociali. Particolare attenzione viene dedicata al significato della disputa sulla natura dei concetti universali e alla connessione tra posizione di uno studioso rispetto alla natura degli universali e concezione di fondo della PA.

*Capitolo 5: Strumenti concettuali nello studio della governance pubblica: Utopie, Idealtipi, Paradigmi, Modelli e Pratiche*

Il capitolo introduce le nozioni di Utopia, Idealtipo, Paradigma, Modello e Pratica (Best Practice) intese come un sistema di strumenti concettuali per lo studio della governance e dell'amministrazione pubblica. Sono discusse le origini, gli utilizzi e le possibili implicazioni dell'applicazione di tali concetti, dalla rilevanza del pensiero utopico

(segue)

*(continua)*

---

pico (come teorizzato originariamente da San Tommaso Moro) per sfuggire ai limiti della path-dependency agli approcci per analizzare se e quando una best practice è veramente tale e come estrapolare una pratica che ha prodotto certi risultati in un dato contesto per replicare tali risultati in un altro contesto.

---

*Capitolo 6:  
Tradizioni intellettuali  
nello studio della  
governance e  
amministrazione  
pubblica e Prospettive  
di sintesi per lo studio,  
la formazione e la  
pratica della PA*

Il capitolo discute il contributo fornito dal pensiero filosofico quando applicato alle principali tradizioni intellettuali nella concezione della PA. Tre tradizioni sono considerate come particolarmente rilevanti nella storia del pensiero amministrativo italiano: la concezione della PA come una forma di saggezza pratica (una tradizione risalente almeno alla visione del “Buon Governo” di Ambrogio Lorenzetti e al dibattito rinascimentale sulle virtù del sovrano); la concezione della PA come esperienza pratica (una tradizione che risale alla formazione dello Stato nazione, dapprima in altri paesi europei e successivamente in Italia); e la concezione della PA come conoscenza scientifica “in senso stretto” (spesso connotata in senso neo-positivista, anche se questa enfasi sembra essere minore in Italia rispetto ad altri paesi).

Il capitolo discute poi in maggiore profondità la funzione di “integrazione” di forme diverse di conoscenza che può svolgere la filosofia ed esamina il possibile sviluppo di un’agenda di ricerca incentrata sull’applicazione del pensiero filosofico alla PA. Sono poi discusse le modalità per introdurre la filosofia per la PA come materia di insegnamento nei corsi universitari dedicati alla PA.

Il capitolo si conclude con un riepilogo della traiettoria intellettuale del libro e considerazioni sulle implicazioni di una applicazione sistematica della filosofia alla PA.

---

## 1.4 Letteratura internazionale e questioni definitorie

Abbiamo già avuto modo di rilevare in apertura come la letteratura scientifica in materia di filosofia della e per la PA sia estremamente limitata. Vi sono, tuttavia, nella letteratura internazionale alcune lodevoli eccezioni: lavori che permettono di collegare alcune importanti aree di PA con que-