

Riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo: il contributo della microeconomia e della sociologia delle organizzazioni

di Paolo D'Anselmi

30 settembre 2019

Sommario: 1. Introduzione – 2. Riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo – 3. Dimensione delle organizzazioni pubbliche e *enforcement* – 4. Responsabilità sociale – 5. Responsabilità politica, giuridica e sociale – 6. Trasparenza – 7. Privacy – 8. Comunicazione e informazione – 9. Rapporto col privato – 10. Ideal-tipo weberiano e sistema amministrativo.

1. Introduzione

Queste note traggono spunto da un recente intervento scientifico che ha il pregio di individuare e di enfatizzare la distinzione tra i due tipi di riforma, enunciati nel titolo dell'articolo stesso: riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo¹. Si tratta di una distinzione concettuale importante perché separa il piano dell'azione legislativa finalizzata ad indurre un cambiamento specifico nelle amministrazioni dal piano dell'azione legislativa finalizzata a creare i presupposti per ogni possibile cambiamento che il legislatore possa voler indurre nelle amministrazioni. Così facendo, l'articolo individua e riconosce l'esistenza di un piano del comportamento organizzativo (quando parla di sistema amministrativo) e separa tale piano dalla azione legislativa (quando parla di riforma amministrativa). Tale distinzione verrà analizzata e su di essa si costruirà nel seguito. L'articolo rivolge anche un invito a effettuare studi interdisciplinari, non solo di diritto², ed è esso stesso interdisciplinare, come verrà nel seguito illustrato. Si vuole qui recepire quell'invito, facendo leva sulla microeconomia e sulla sociologia delle organizzazioni. Nel seguito, quindi: si riassumono i punti salienti dell'articolo citato; si identificano e si discutono delle proposizioni che da esso scaturiscono e sono da esso implicate; si formula una proposta complementare alle raccomandazioni già espresse nello scritto da cui si prende spunto.

2. Riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo

Al fine di rendere più agevole la lettura, si riassumono nel seguito le parti dell'articolo che qui più rilevano. La prima parte dell'articolo citato svolge una puntuale ricostruzione delle riforme amministrative che sono state realizzate in Italia a

¹ Francesco Merloni, Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo, in "Diritto pubblico", Il Mulino, 1/2018, pp. 81-120, doi: 10.1438/90177.

² Ibidem, pag. 81.

partire dal 1990. Tale ricostruzione è ampia sia nel tempo che nel merito. Si tratta di dieci ambiti diversi, che vanno dalla riforma del procedimento amministrativo del 1990³ alla "meta-riforma" volta al contenimento della spesa pubblica⁴. Per meglio comprendere l'ampiezza della rassegna, si elencano le dieci riforme:

1. riforma del *procedimento amministrativo* del 1990⁵;
2. *privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici*, avviata nel 1992-93;
3. la *riforma della dirigenza e la distinzione politica / amministrazione*, parallela alla precedente;
4. in materia di *eGovernment*: l'introduzione delle ICT nelle pubbliche amministrazioni;
5. le riforme consistenti nelle c.d. *semplificazioni*;
6. in materia di *contratti pubblici*, una necessaria attuazione di direttive europee;
7. la *misurazione e valutazione della performance*;
8. la *trasparenza*;
9. la *prevenzione della corruzione*;
10. una 'meta-riforma': le svariate misure volte al *contenimento della spesa pubblica*.⁶

Queste riforme sono considerate nell'articolo come "ideal-tipiche", cioè sono "quelle che, partendo da un'idea generale di amministrazione, individuano di volta in volta spiegazioni generali della condizione delle pubbliche amministrazioni e ricette tese a correggere, sempre in via generale, i fenomeni registrati."⁷ Si constata la mancata attuazione o attuazione parziale di ciascuna di esse e, tra le ragioni di tale circostanza, indicate nello specifico di alcuni ambiti, vi è la mancanza di *enforcement*. Per esempio, sulla riforma del *procedimento amministrativo*: "molte regole sul procedimento sono affidate alle scelte delle amministrazioni e al sindacato del giudice amministrativo. Quel che finora è mancato è l'accompagnamento alla parte organizzativa della riforma."⁸ Si nota l'uso *soft* dell'idea di *enforcement* come accompagnamento e aiuto all'attuazione (*implementation*) invece che "rispetto della legge", come in *law enforcement*, che pure si trova in ambito sicurezza e ordine pubblico. Posto così l'*enforcement* assume un carattere interdisciplinare perché prende atto che le amministrazioni non funzionano da sole e c'è quindi bisogno di dispiegare una interazione tra organizzazioni diverse, tra dialettica e *leadership*.

Altri elementi con effetto negativo sulla riuscita delle riforme amministrative sono stati la depauperazione delle capacità professionali presenti nelle amministrazioni e la "sistematica sottovalutazione dei piani di performance da parte degli organi politici che hanno preferito riconoscere indiscriminatamente maggiori retribuzioni alla dirigenza pubblica, a fronte di una maggiore disponibilità ad 'obbedire'.⁹

L'accento dell'articolo sta nella individuazione della "causa di tutte le cause": la carenza del sistema amministrativo in sé, cioè la carenza generale della organizzazione del sistema amministrativo. La distinzione nel titolo - tra riforma amministrativa e riforma del sistema amministrativo - evidenzia la intuizione fondamentale dell'articolo: 1_ riforma amministrativa è uno specifico cambiamento che si desidera indurre presso le amministrazioni pubbliche; 2_ riforma del sistema amministrativo è una riforma

³ Ibidem, pag. 86

⁴ Ibidem, pag. 96

⁵ Ibidem, p. 86

⁶ Ibidem, p. 96

⁷ Ibidem pag. 85

⁸ Ibidem, pp. 86-87.

⁹ Ibidem, l'accento a tale scambio ricorre almeno due volte: a pag. 92 e in precedenza p. 87-88.

della organizzazione complessiva delle amministrazioni pubbliche. Riforma del sistema amministrativo è una riforma di quella "idea generale di amministrazione"¹⁰ da cui parte implicitamente ogni riforma amministrativa specifica. Con tale distinzione, si identifica e si riconosce che esiste un piano più profondo rispetto alla singola riforma amministrativa: tale piano più profondo è costituito dalla situazione organizzativa della amministrazione nel suo complesso. I due piani sono legati perché una amministrazione pubblica risponde alla singola riforma amministrativa in funzione della propria organizzazione generale. A diversa organizzazione (diverso stato del sistema amministrativo) corrisponde una diversa risposta della amministrazione pubblica alla singola riforma amministrativa. Se la risposta data dalle amministrazioni pubbliche alle riforme illustrate è stata insoddisfacente, ciò è dovuto alla insufficiente organizzazione delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, cioè alla carenza del sistema amministrativo in sé¹¹. La efficace organizzazione della amministrazione pubblica nel suo complesso – cioè la efficace organizzazione del sistema amministrativo - è qualcosa che il legislatore non può dare per scontata e valida a priori: "La Costituzione impone che le funzioni amministrative siano attribuite ad amministrazioni che siano effettivamente in grado di svolgerle. Questa effettiva capacità non può essere presunta dal legislatore, deve essere costantemente verificata."¹² La affermazione per cui è necessaria la costante verifica delle effettive capacità del sistema amministrativo è tutt'altro che ovvia, anzi è antitetica alla prassi e la si vuole qui sottolineare come momento di novità nella dottrina. Tale necessità è corroborata dalla letteratura in materia di comportamento organizzativo, che sottolinea – fra l'altro - gli aspetti di "razionalità limitata" delle organizzazioni¹³. Nel caso in specie, l'articolo evidenzia in particolare l'interazione tra strategia e struttura¹⁴.

Una critica è anche contenuta nelle affermazioni in merito alla filosofia delle riforme effettuate; sono state fatte due tipi di riforme: 1_ le riforme che presumono - implicitamente - che "l'intendenza seguirà"¹⁵, vale a dire che l'amministrazione pubblica farà il suo dovere, secondo le aspettative del legislatore; 2_ le privatizzazioni che in tutta la amministrazione pubblica, sia locale che nazionale, hanno creato una selva di enti pubblici partecipati, che cumulano i difetti del pubblico e del privato, trattandosi di monopolisti (difetti del privato) in mano pubblica (difetti del pubblico).

Si nota che le privatizzazioni della sola forma giuridica, senza generazione di molteplicità di imprese e senza creazione di concorrenza, sono in realtà delle

¹⁰ Ibidem, p. 85

¹¹ Si potrebbe aggiungere che se è debole la risposta alle riforme amministrative, altrettanto debole sarà la risposta alle leggi ordinarie, cioè alle riforme di *policy*, che chiedono alle amministrazioni di fare cose che cambino la realtà effettuale della nazione. Se ci troviamo in presenza di "un sistema quindi, nel suo complesso, *incostituzionale*" (ibidem, p. 104), appare potenzialmente incostituzionale ogni legge che non abbia la ragionevole aspettativa di essere attuata.

¹² Ibidem, p. 85

¹³ Pressman, J. e A. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* [Attuazione: come le grandi aspettative di Washington vengono frustrate a Oakland] (1973, 1984), University of California Press; H. A. Simon, *Il comportamento amministrativo*, Il Mulino, 2001; per una discussione introduttiva si veda: *Burocrazia e pubblico impiego*, Lapicciarella A., Battistoni E., Micolitti T., a cura di, Hoepli, 2012; Francesco Forte, *La "funzione di utilità" del burocrate*, *Micros*, n. 3, Marzo 1981, pp. 3 – 14.

¹⁴ Nel settore privato tale rapporto è stato studiato nel classico *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Alfred D. Chandler, Franco Angeli, 1992.

¹⁵ Attribuito a Napoleone Bonaparte, *l'intendenza suivra* "nasce quale forma di incoraggiamento per quegli alti ufficiali tentati dal frenarsi nelle imprese a causa delle difficoltà logistiche che sempre, in ogni operazione, ci sono." www.filopolitica.it/2018/01/29/e-lintendenza-non-segui/, 29 gennaio 2018 – consultato il 29 dicembre 2018.

“monopolizzazioni”, con tutte le conseguenze negative del caso. L’orientamento a privatizzare solo la forma giuridica delle organizzazioni, come misura di efficienza in sé, trova purtroppo base teorica in letteratura e nella legislazione: “Esternalizzare segmenti di spesa per servizi pubblici dal comparto pubblico affidandone la gestione a società di diritto privato di proprietà pubblica o mista pubblico privata, accompagnando l’uscita con il trasferimento alla stessa società di proventi derivanti prelievi tributari o contributivi di natura coattiva ... può accompagnarsi a un *miglioramento dell’efficienza gestionale* (enfasi aggiunta).”¹⁶. La privatizzazione viene vista come benefica in sé, senza riguardo al contesto di mercato.

A livello di raccomandazioni, l’articolo si sofferma soprattutto sulle pubbliche amministrazioni regionali e locali, rappresentate principalmente dai comuni, e propone una “grande riforma del sistema amministrativo”¹⁷, facendo leva su tre elementi: applicazione del principio di sussidiarietà, individuazione della corretta “dimensione organizzativa” e una “coerente politica di *enforcement*”¹⁸.

La raccomandazione principale riguarda la necessità di ingrandire la “dimensione organizzativa” dei comuni alla cui ridotta scala si ascrivono le carenze delle riforme passate in rassegna: “gli uffici sono di dimensioni tali da non garantire, per assenza di risorse finanziarie, di personale, tecnologiche, l’adeguata capacità tecnica, conoscitiva e progettuale richiesta ad un’amministrazione moderna”¹⁹. Per dimensione organizzativa, si intende la grandezza della specifica pubblica amministrazione considerata “espressa in popolazione residente”²⁰. L’idea è che maggiore è la grandezza di una amministrazione pubblica, maggiore sarà la capacità di tale amministrazione di rispondere alle riforme amministrative in modo costruttivo, positivo ed efficace, secondo lo spirito di quelle stesse riforme amministrative, spirito che invece è stato frustrato nella esperienza di cui l’articolo svolge la panoramica.

Oltre la dimensione organizzativa, le amministrazioni pubbliche vanno immerse in un “campo gravitazionale” più grande di esse, che le coinvolga tutte e che ne “domi” la tendenza a lavorare per se stesse invece che per la missione per cui sono state costituite²¹. Questa necessità richiede una “coerente politica di *enforcement*”²²: un Ministero delle pubbliche amministrazioni – o una struttura equivalente – che sia dotato

¹⁶ Piero Giarda, “Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare: lavoro scritto per gli incontri del tavolo di lavoro delle parti sociali su ‘bilancio e patrimonio pubblico’”, promosso dal Ministro dell’economia e delle finanze nell’ambito delle iniziative finalizzate alla riforma del sistema fiscale, 07/05/2012 12.22, pagine 51, pagina 41. Le fonti web da cui è possibile scaricare il rapporto Giarda variano nel tempo; si da conto degli esiti della ricerca svolta il 30 gennaio 2019, <https://ideas.repec.org/p/ctc/serie3/ief0104.html>, Piero Giarda, 2011. “Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare,” DISCE - Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza ief0104, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimenti e Istituti di Scienze Economiche (DISCE). <https://econpapers.repec.org/paper/ctcserie3/ief0104.htm>
[file:///C:/Users/Win/Downloads/News%202012-04-30%20rapporto_spesa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win/Downloads/News%202012-04-30%20rapporto_spesa%20(1).pdf)

L’orientamento del documento Giarda trovava forza di legge nel D.L. 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. (12G0117) GU Serie Generale n.156 del 06-07-2012 - Supplemento Ordinario n. 141, *Titolo V-bis Efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, e misure di razionalizzazione dell’amministrazione economico-finanziaria nonche' misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.*

¹⁷ Cfr. supra nota 1, pag. 119

¹⁸ Ibidem, pag. 118

¹⁹ Ibidem, pag. 113

²⁰ Ibidem, pag. 114.

²¹ Cfr. supra nota 12

²² Cfr. supra nota 1, pagg 118-119

di capacità premiante e sanzionatoria per accompagnare, sorvegliare e assistere i necessari processi di trasformazione organizzativa e strutturale presso gli enti regionali e locali.

3. Dimensione delle organizzazioni pubbliche e *enforcement*

Esaminiamo qui di seguito le misure proposte nell'articolo citato. La prima misura che si propone è di ingrandire le dimensioni delle organizzazioni pubbliche. Si tratta di una misura di natura micro-economica. Infatti in micro-economia, o economia politica, si studiano le economie di scala, cioè quei fenomeni in cui la efficienza di una organizzazione migliora con l'ingrandirsi della organizzazione stessa. Si tratta di fenomeni perlopiù di natura tecnico-fisica, come per esempio l'uso di macchine automatiche o di macchine che per loro natura richiedono grandi dimensioni. La "scala" è una dimensione importante anche in una amministrazione pubblica anche se in questo caso i fatti fisici sono spesso meno rilevanti, ma non sono del tutto assenti²³. La scala tuttavia non è il solo elemento che compone l'organizzazione, per esempio il modello delle '7S', elenca appunto sette elementi che compongono la organizzazione di una impresa o di una amministrazione pubblica: oltre alla Struttura organizzativa, il modello include la Strategia, i Sistemi di gestione (per esempio: controllo di gestione e modalità di gestione del personale), lo Stile di gestione, la demografia dello Staff, cioè del personale, le Skills del personale, cioè le capacità professionali, e il Sistema di valori condiviso nella organizzazione²⁴. Ne sia prova che non solo i piccoli comuni sono stati inadempienti in molte delle riforme: ci sono anche i ministeri, le regioni, le provincie e i grandi comuni stessi.

Il secondo elemento di proposta – l'*enforcement* – fa riferimento alla scienza del comportamento organizzativo: le amministrazioni pubbliche da sole non funzionano ed è necessario un meccanismo attuativo di comando, controllo e accompagnamento²⁵.

Il terzo elemento fa riferimento al principio di sussidiarietà che è stato attuato senza le dovute analisi micro-economiche e del comportamento amministrativo, dotando tutte le amministrazioni pubbliche di tutte le funzioni e quindi moltiplicando gli enti senza necessità.

A integrazione delle misure proposte nell'articolo citato, senz'altro necessarie, si vuole sottolineare come quell'ipotizzato approccio, possa essere aiutato dal dispiegarsi di un meccanismo decentrato di confronto, valutazione, e "apertura" (disseminazione) dei dati. Occorre attivare un meccanismo che si autosostenga, sia autonomo nel tempo e cerchi un confronto equilibrato tra le singole organizzazioni della amministrazione pubblica ed i loro pubblici di riferimento, con possibilità di fenomeni di 'name and shame' e di 'virtual exit'. La costruzione e attivazione di tale meccanismo potrebbe addirittura essere il fine ultimo della istituzione che è stata proposta come struttura di *enforcement*: un Ministero della Amministrazione pubblica. Per le organizzazioni private, il campo gravitazionale – di cui s'è detto sopra - è il mercato, attivato dal meccanismo della concorrenza. Per le organizzazioni pubbliche va creato un campo di

²³ Su un fronte analogo, anche James Madison si preoccupava della dimensione delle amministrazioni nel Federalist paper no.10, dove discute pro e contro della "large republic" e della "small republic". La preoccupazione di Madison era analoga, ma non identica in quanto egli era preoccupato degli aspetti di rappresentatività politica.

²⁴ Robert Waterman, (1979) "Structure is not organization", McKinsey Staff Paper. E anche Peters, T. e R. Waterman (2005) Alla Ricerca dell'Eccellenza, Sperling & Kupfer.

²⁵ Cfr supra nota 13.

confronto e valutazione che non deve necessariamente “mimare” il mercato, ma è sufficiente che “chiuda” e renda efficace il circuito della valutazione sociale e politica²⁶.

Il “meccanismo decentrato di confronto, valutazione, e disseminazione dei dati” che si propone in questo articolo, si rende utile e necessario perché - nonostante la struttura di *enforcement* - è da notare come sia complesso nella amministrazione pubblica indurre al compimento positivo della missione istituzionale. Infatti è relativamente meno complesso sanzionare le azioni negative ed è più difficile sanzionare l'assenza di azioni virtuose. Nella amministrazione pubblica non c'è uno strumento che esplicitamente richieda l'adempimento dello scopo ultimo (missione) per cui la struttura stessa era stata creata. Il controllo amministrativo e l'azione giudiziaria sono soprattutto focalizzate sul probabile comportamento negativo, raramente si preoccupano della omissione di azioni proattive. La proattività infatti può essere incentivata da un sistema premiante, ma non se ne può sanzionare l'assenza. Mentre un meccanismo aperto di rendicontazione e valutazione resta appunto “aperto” a ogni bisogno e pressione della società che l'amministrazione deve servire.

Si sottolinea – *excusatio non petita* - come la presente argomentazione non attenga alla diatriba su mercato e non mercato. Sia sufficiente osservare che studiosi di orientamento sociale e studiosi di orientamento liberale non possono non condividere almeno la necessità di uno Stato e di una amministrazione pubblica che funzioni, quali ne siano le funzioni, quali ne siano le dimensioni. Contro-intuitivamente, minori sono le dimensioni della amministrazione pubblica in senso stretto, maggiore è la sofisticazione dei compiti che le si richiedono. Si rifugge qui del pari da affermazioni a favore dello stato minimo à la Nozick²⁷. Il problema non è, come spesso si sostiene, di “tagliare la burocrazia”. Esiste la burocrazia come cosa organizzata con criterio monopolistico, sganciato da ogni feedback di mercato o di altra misura di funzionalità. Ma detto questo fatto negativo, si ha bisogno della funzione amministrativa, cioè di un momento collettivo di riflessione e di azione non strettamente connesso al mercato, ma volto alla cura di interessi pubblici e non individuali. La burocrazia, come fenomeno degenerativo, peraltro, c'è anche nelle grandi imprese private, laddove certe funzioni e certi uffici sono lontani dai centri di profitto. Il problema dunque è come includere la funzione amministrativa nel ciclo economico e sociale, come coinvolgere la amministrazione pubblica, cointeressarla, corresponsabilizzarla.

Tornando alla raccolta di dati che si auspica²⁸, tale raccolta dati deve provenire in primis dalla apertura e dalla trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Le amministrazioni pubbliche devono aprirsi alle altre amministrazioni pubbliche e al pubblico delle imprese, della ricerca sociale e della stampa. Non serve che si studino le *best practice* altrui. Occorre aprire la casa dei propri dati, i micro-dati delle performance delle singole determinazioni territoriali dello stato centrale, oltre che delle amministrazioni locali. Non si mette la casa in ordine quando si va a cena fuori. La casa la si mette in ordine quando si invitano gli altri a cena a casa propria. Siamo alla proposta di applicazione della responsabilità sociale delle organizzazioni²⁹ alla amministrazione pubblica.

²⁶ Lopicciarella (2012), cfr. supra nota 12, evidenza come il circuito del valore politico (*broken triangle of governance*: politici - amministrazione pubblica – cittadini) sia un meccanismo molto generale di democrazia che tuttavia non assicura efficacia al livello operativo.

²⁷ Robert Nozick, "Anarchia, stato e utopia", Il Saggiatore, 1974.

²⁸ Cfr. supra nota 1, p. 120: “agli studiosi il compito di raccogliere dati, analizzarli, misurare fenomeni e vicende, fare cultura amministrativa. Il resto, si spera, seguirà.”

²⁹ De Girolamo, S. e D'Anselmi, P. (2018) *La responsabilità sociale delle organizzazioni*, Angeli.

4. Responsabilità sociale

Cercando di dare concretezza alla idea – che qui si propone - di estensione della responsabilità sociale delle organizzazioni alla amministrazione pubblica, si tratterebbe di:

1. trasparenza dei dati interni delle amministrazioni attraverso la disseminazione delle statistiche interne;
2. valutazione volontaria della gestione, ricerca e disseminazione delle variabili intermedie e delle variabili finali dei processi organizzativi; ciò fa parte dei grandi ambiti di studio delle politiche pubbliche e del management pubblico, che sono di uso comune nella amministrazione pubblica;
3. confronto fra pari nelle professioni e analisi della soddisfazione degli utenti;
4. confronto nazionale ed internazionale di efficienza (risultati intermedi) ed efficacia (risultati finali);
5. consapevolezza e adozione del rendiconto integrato finanziario e non-finanziario;
6. analisi dell'impatto della amministrazione correlato alle risorse adoperate ed alla spesa.

La estensione della responsabilità sociale delle organizzazioni alla amministrazione pubblica non è dissimile dalla “sola operazione” che viene proposta su Diritto Pubblico. La corretta risposta organizzativa da parte delle amministrazioni pubbliche infatti starebbe nel compiere “una sola operazione, quella di isolare, di “mappare” tutti i procedimenti (i processi decisionali) al fine di, nello stesso tempo:

1. garantire la partecipazione e la gestione unitaria e la conclusione sollecita del procedimento (legge n. 241);
2. individuare gli obiettivi e i risultati attesi da ciascun ufficio (responsabilità dirigenziale e valutazione delle performance, individuale e di ufficio);
3. digitalizzare le procedure e gli atti (semplificazione, armonizzazione dei linguaggi operativi, pubblicazione sul sito e garanzia di accesso per la trasparenza);
4. applicare strumenti informatici per la contabilità economica e per il controllo di gestione sui centri di costo responsabili dei procedimenti;
5. valutare l'esposizione del procedimento e della decisione finale a rischi di improprio condizionamento (prevenzione della corruzione e della malamministrazione).”³⁰

Estensione della responsabilità sociale delle organizzazioni alla amministrazione pubblica e la “sola operazione di mappatura” e riforma dei procedimenti sono due cose non identiche, ma se ne vede bene la contiguità. Forse nella responsabilità sociale delle organizzazioni c'è più una proiezione esterna, mentre nella operazione di mappatura e miglioramento dei procedimenti l'enfasi è sui meccanismi interni alla pubblica amministrazione, ma non si può negare che le due cose sono facce della stessa medaglia e che l'una senza l'altra ha poco senso. Infatti le micro-attività elencate a seguire la mappatura implicano comunque scelta, libertà e quindi responsabilità sociale³¹ da parte dei funzionari nelle amministrazioni e quindi responsabilità sociale da parte delle amministrazioni stesse. Il tema della responsabilità in ambito amministrazione pubblica è tuttavia molto curato ed occorre quindi specificare come la responsabilità sociale si rapporta alla responsabilità legale, ampiamente normata.

³⁰ Cfr. supra, nota 1, pag. 103.

³¹ D'Anselmi, P., Chymis, A. and Di Bitetto, M.. (2017). Choice, Freedom and Responsibility in Public Administration: The Need for CSR Reporting of Core Activities. In Capaldi, N., Idowu, S. and Schmidpeter, R. (eds) *Dimensional Corporate Governance: An Inclusive Approach*. Heidelberg: Springer International Publishing, pp. 175–187.

5. Responsabilità politica, giuridica e sociale

La responsabilità sociale delle imprese è relativamente sviluppata in ambito privato ed è più nota con la sigla CSR, Corporate Social Responsibility³². Si propone qui di estendere la CSR in ambito pubblico, nelle amministrazioni pubbliche. Dobbiamo a questo punto esaminare cosa vuol dire responsabilità nelle amministrazioni pubbliche, poiché il campo della responsabilità nelle amministrazioni pubbliche è già molto curato. Occorre comprendere come la proposta si relaziona alla realtà ed alla dottrina. Nelle amministrazioni pubbliche convivono politici e funzionari amministrativi. Ai politici spettano programmi e indirizzi, che vengono valutati alle scadenze elettorali. Ai funzionari amministrativi spetta l'attuazione degli indirizzi politici, con la garanzia di continuità, imparzialità e funzionalità. A tale convivenza corrispondono diversi stadi di responsabilità. In primo luogo vi sono le responsabilità politiche, per le quali il politico è responsabile dei programmi e della loro attuazione e viene valutato dal cittadino in sede elettorale. Vi sono poi le responsabilità giuridiche di carattere personale soggettivo, delle quali politici e funzionari rispondono nelle sedi competenti, per esempio in sede penale o contabile.

Responsabilità sociale è un termine adiacente a responsabilità politica e giuridica. Responsabilità sociale non interferisce con responsabilità politica e giuridica, anche se ad esse guarda attentamente e può anche trasformarsi in responsabilità giuridica³³. Responsabilità sociale d'impresa è una responsabilità extra giuridica, che abbraccia ambiti più ampi della responsabilità giuridica, che non si sovrappone alla responsabilità giuridica e va oltre la responsabilità giuridica. Si tratta di una responsabilità *below the line*, cioè sotto la linea della responsabilità legale, e per questo è una responsabilità che si assume volontariamente, attraverso azioni volontarie³⁴, sostenute dall'instaurarsi di un meccanismo di emulazione fra le organizzazioni che accettano tale sfida. Si propone qui la estensione di tale meccanismo alle amministrazioni pubbliche perché la responsabilità politica e giuridica non hanno fatto "in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione"³⁵, come documentato nell'articolo su Diritto Pubblico.

Si tratta quindi di una proposta complementare, che aggiunge una nuova dimensione alle responsabilità fin qui previste dall'ordinamento giuridico esistente. Non si tratta di una proposta sostitutiva dell'ordinamento giuridico. Anche qui siamo in ambito interdisciplinare, siamo in una zona di confine tra scienza giuridica, scienza

³² De Girolamo e D'Anselmi, La responsabilità sociale delle organizzazioni, Angeli, 2017.

³³ Giuseppe Conte, L'impresa responsabile, Giuffrè, 2018. Inoltre, in paesi quali ad esempio India e Indonesia, la CSR è stata normata giuridicamente.

³⁴ Commissione Europea, Bruxelles, 25.10.2011 COM(2011) 681 definitivo Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese. "La Commissione propone una nuova definizione di RSI come "responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società". Il rispetto della legislazione applicabile e dei contratti collettivi tra le parti sociali rappresenta un presupposto necessario per far fronte a tale responsabilità. Per soddisfare pienamente la loro responsabilità sociale, le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori, con l'obiettivo di: – fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari /azionisti e gli altri loro soggetti interessati e la società in generale; – identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi." (p.7).

³⁵ Costituzione Italiana, art. 97, comma 2.

dell'organizzazione ed economia politica. La applicazione della responsabilità sociale alla amministrazione pubblica implica che tale responsabilità debba essere esplicita, vale a dire non "data per scontata", cioè non si può pensare che l'amministrazione pubblica, dovendo essere socialmente orientata per missione istituzionale (cioè da un punto di vista normativo), sia si per sé socialmente responsabile nella realtà effettuale (cioè da un punto di vista descrittivo o positivo). Al contrario, applicazione della responsabilità sociale alla amministrazione pubblica vuol dire che anche l'amministrazione pubblica – come ogni altra organizzazione – deve provare sul campo e rendicontare i propri comportamenti e le proprie attività, dimostrando che tali comportamenti e attività sono conformi al proposito iniziale della organizzazione (cioè alla sua missione istituzionale).³⁶ Sarebbe bene che tale applicazione potesse avvenire con normativa aggiuntiva minima o zero, facendo leva sulla normativa esistente in tema di trasparenza e di privacy.

6. Trasparenza

La proposta si salda al dibattito sulla trasparenza. In pratica, la applicazione della responsabilità sociale alla amministrazione pubblica vuol dire che alle amministrazioni pubbliche si richiede di aprire i propri dati interni e pubblicarli in rapporti di attività istituzionale, nei quali si dia conto delle risorse economiche e umane assorbite, e soprattutto dei risultati intermedi (efficienza, output) e finali ottenuti nella realtà (efficacia, outcome). Tali rapporti dovrebbero essere esposti al confronto internazionale, per esempio aderendo alla Global Reporting Initiative (GRI), in modo che le stesse singole amministrazioni si aprano al confronto internazionale e che il limitato interesse che tali esercizi di rendicontazione trovano in ambiente nazionale possa trovare una opportunità di crescita attraverso la esposizione alla comunità globale. Si tratta di predisporre strumenti di reporting a tutto tondo, in modo da accelerare il processo di convergenza degli sforzi pubblici e privati verso una comune responsabilità sociale "delle organizzazioni", integrando la distinzione analitica e culturale fra settore pubblico e settore privato.

Trasparenza è quasi sinonimo di responsabilità sociale, specie in ambito pubblico, dove la normativa contabile non impone la esplicitazione della natura del servizio prodotto e la identificazione del rapporto di tale servizio con la spesa effettuata, cose che sono invece imposte dalla trasparenza. Si intende il far di conto sui risultati, sui prodotti (output), sull'impatto (outcome) e soprattutto sulla organizzazione interna (controlli interni, produttività, uguaglianza). Ci si soffermi sulla organizzazione interna: poiché è un nesso strettissimo tra la qualità della organizzazione interna e l'operato della organizzazione stessa, occorre che vi sia responsabilità "organizzatoria". Ciò è tanto più valido in quanto in ambito pubblico il risultato finale può essere anche distante nel tempo e nello spazio dal luogo e dal tempo del rendiconto. Occorre che vi sia attenzione alla organizzazione interna. Ciò che il legislatore non può dare per

³⁶ Moore, M. e Leonard, H., (2012) *The Tumbler's Task: A Collaborative Conception of Ports Protection*, in Donahoe, J. e M. Moore, (eds.) *Ports in a Storm: Public Management in a Turbulent World*, Brookings, capitolo 6, sostengono che il proposito pubblico e sociale nel permettere che certe organizzazioni si formino e abbiano certi benefici, è in prospettiva di creare valore sociale. Questa linea di ragionamento è simile all'idea di estendere la responsabilità sociale alla amministrazione pubblica: "tutte" le organizzazioni devono avere una buona spiegazione di quale sia il loro valore per la società. Occorre rivedere le teorie del comportamento organizzativo delle amministrazioni pubbliche in modo che si possa strutturare bene la loro responsabilità sociale al fine di chiedere e motivare l'ottenimento di un migliore risultato sociale.

scontato sia non solo il buon andamento ultimo della amministrazione, ma anche la organizzazione interna. Di conseguenza non possono dare per scontato quel buon andamento tutti coloro che vi sono coinvolti in cascata dopo il legislatore: politici e dirigenti, apicali e non apicali. Il buon andamento è il fine del lavoro di ciascuno e non il presupposto per tale lavoro. È solo attraverso la cura e la trasparenza della organizzazione interna che si arriva ad intaccare la malamministrazione e la evasione del lavoro³⁷. Parliamo quindi di variabili intermedie non solo di prodotto o servizio finale, di produttività delle singole unità organizzative (territoriali per esempio), di produttività individuale. A questo punto il tema della trasparenza si salda col tema della privacy, altro campo già normato.

7. Privacy

Da quanto abbiamo visto nella sezione precedente, notiamo che un altro concetto toccato dalla responsabilità sociale, e che è già oggetto di trattamento giuridico, è la privacy. Si tratta della privacy del dipendente pubblico nell'esercizio del proprio lavoro. Al riguardo la Corte Costituzionale³⁸ "si è pronunciata sulla questione di legittimità relativa agli obblighi di pubblicazione dei compensi, dei dati patrimoniali e delle spese per viaggi di servizio e missioni dei dirigenti pubblici, accogliendola parzialmente e limitatamente ai dati patrimoniali e ai soli dirigenti non apicali." "L'impianto introdotto con la normativa anticorruzione è uscito rafforzato dalla decisione della Consulta, che ha ritenuto configurabile un vero e proprio diritto, costituzionalmente tutelato, dei cittadini ad accedere ai dati in possesso delle amministrazioni, diritto che va bilanciato, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, con l'altro, pur ugualmente tutelato a livello costituzionale, di riservatezza dei dati personali." Ci si chiede se il dato sulla performance del singolo sia tutelato. Da lavori pubblicati, si presume che il dato grezzo – almeno a livello anonimo – sia possibile renderlo disponibile, disaggregato e individuale³⁹. Si apre qui la discussione su cosa e come vada comunicato.

8. Comunicazione e informazione

Si è detto sopra che nella responsabilità sociale si richiede alle amministrazioni pubbliche di aprire i propri dati interni e pubblicarli in "rapporti di attività istituzionale"⁴⁰, cioè in documenti organizzati aldilà del dato grezzo. Si pone a questo punto il problema se la CSR nella amministrazione pubblica debba attenere alla sfera della comunicazione pubblica, tesa ad influenzare (se non addirittura manipolare) il pubblico oppure attenga al campo della informazione pubblica che consiste nella sola messa a disposizione del dato grezzo verso il pubblico. La distinzione implica che la sola messa a disposizione del dato possa prescindere da ogni valutazione. Tuttavia la cosa non è semplice, per esempio il Ministero della giustizia calcola tra i dati grezzi la variabile "litigiosità" della popolazione in modo positivista, come caratteristica

³⁷ D'Anselmi, P., (2008) Critica del lavoro irresponsabile, Università Bocconi Editore, capitolo 6.

³⁸ Corte Costituzionale, sentenza no. 20 del 21 febbraio 2019, citata nella Relazione al Parlamento del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac), Raffaele Cantone, il 6 giugno 2019, p. 8.

³⁹ Nicola Persico, Andrea Ichino e Decio Coviello, Multitasking nella giustizia, lavoce.info, 29 maggio 2012, accesso giugno 2019.

⁴⁰ D'Anselmi, P., (2008) Critica del lavoro irresponsabile, Università Bocconi Editore, p. 120.

naturale, al pari, per esempio, della statura media⁴¹. Ciò per dire che anche dentro un apparente dato grezzo vi può essere valutazione.

La risposta probabilmente sta nel mezzo e senz'altro il dibattito – innescato da una pubblicistica in sviluppo - può aiutare a tendere verso un comune sentire e valutare. D'altronde, anche nel privato il rapporto di CSR, ovvero il bilancio sociale, non gode di buona reputazione. Tuttavia la redazione di bilanci sociali e l'inserimento di informazioni non finanziarie nella relazione al bilancio contabile costituiscono un fenomeno relativamente consolidato, nonostante gli iniziali scetticismi⁴². Si tratta di un progetto culturale di respiro amplissimo ed è umano che nei primi decenni del suo sviluppo, esso lasci a desiderare. Il rendiconto di responsabilità sociale è partito in modo sistematico negli anni '90 ed è stato ratificato col Global Compact delle Nazioni Unite, che è del 2000. Per confronto si pensi al bilancio contabile a partita doppia, che ha alle spalle cinquecento anni di storia.

Un esempio molto vicino della difficoltà all'esame di coscienza organizzativo, che ogni rapporto di attività rappresenta, si può osservare in sede dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT) nel campo della anticorruzione. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) ha valutato, nei primi anni di attuazione di questo nuovo strumento, tali piani come "largamente insufficienti", come era naturale che accadesse, in assenza di una valutazione visibile, diffusa e decentrata⁴³. Tuttavia tali piani hanno visto migliorare lentamente, ma progressivamente, la loro qualità. D'altro canto, altri esempi positivi di rapporti di attività che vanno molto vicini all'essere rapporti di responsabilità sociale viene dalle forze dell'ordine⁴⁴. I rapporti di attività delle forze dell'ordine danno conto della "produzione" delle organizzazioni che li pubblicano. Lo sviluppo auspicabile per tali pubblicazioni attiene proprio a quella "organizzatività" interna di cui s'è detto sopra ed attiene al collegamento con il bilancio contabile delle organizzazioni stesse.

Occorre immergere le amministrazioni pubbliche in un confronto internazionale, la loro dimensione lo consente, se addirittura non lo reclama. Fare tesi di laurea. Tradurre in lingue praticate dalle comunità scientifiche pertinenti. Aprire al giornalismo. Si pensi alla variabile finanziaria del cosiddetto *spread*, concetto relativamente nuovo, statistico, comunque controverso, eppure divenuto familiare. La risposta può stare in un dibattito il più aperto possibile. Occorre attivare un principio di sussidiarietà del controllo e della valutazione, portando tale controllo il più vicino possibile ai portatori di interessi pertinenti ad ogni ambito ed al contempo al pubblico generale.

9. Rapporto col privato

Si è consapevoli che la proposta che qui si avanza è in potenziale conflitto con la lamentata incapacità delle amministrazioni di svolgere compiti di natura complessa,

⁴¹https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART779081&previousPage=mg_14_7 accesso giugno 2019

⁴² Si ricorda lo *special survey* dell'Economist del 2005, particolarmente critico, e quello più aperturista del 2008, che risalgono già nel tempo.

⁴³ William Niskanen aveva avvertito: "l'analista non si aspetti collaborazione da parte della amministrazione", in Niskanen, W. J., (1968) Non-market decision making: the peculiar economics of bureaucracy, American Economic Review.

⁴⁴ Si vedano al riguardo: Guardia di Finanza, Rapporto Annuale 2016, Ente editoriale per il Corpo della Guardia di Finanza; Attività operativa dell'Arma dei Carabinieri, 2002, Ente editoriale per l'Arma dei Carabinieri.

riflessiva e interdisciplinare quale sarebbe l'attuazione di una rendicontazione (reporting) e gestione del riscontro (feedback) sulla loro responsabilità sociale. Tuttavia si auspica che l'*enforcement* proposto abbia anche lo scopo di indirizzare almeno le amministrazioni centrali, quelle regionali e le grandi amministrazioni locali, verso l'apertura e la collaborazione col settore privato, anche a scopo di ottenere aiuto ai piani alti delle decisioni pubbliche⁴⁵. Non si deve essere distratti dalla considerazione comune per cui si tratta di amministrazione pubblica cronicamente debole e a corto di fondi. Molte città italiane per esempio gestiscono bilanci dell'ordine dei miliardi di euro. Esse si percepiscono e realmente sono in concorrenza con città estere omologhe per attrattività turistica, tra l'altro. Si tenga altresì conto che sul fronte privato le regole europee⁴⁶ richiedono che aziende private siano in ottemperanza della rendicontazione non-finanziaria, che è una rendicontazione di responsabilità sociale. Ebbene i limiti dimensionali per il settore privato partono da un fatturato di €20 milioni laddove una città italiana di media grandezza ha un bilancio di quell'ordine di grandezza e vi sono migliaia di esse. Un comune come la città di Roma, con 40.000 dipendenti nei fatti e 6 miliardi di euro di budget, non può sottrarsi al confronto internazionale.

10. Ideal-tipo weberiano e sistema amministrativo

Prima di chiudere, occorre ricordare l'accento alla teoria del comportamento organizzativo che sostiene la organizzazione del sistema amministrativo nel suo complesso: "La più recente riscoperta del principio di imparzialità dell'amministrazione è una riscoperta "democratica" dell'ideal-tipo Weberiano."⁴⁷ Tale debito Weberiano del diritto pubblico è riconosciuto anche dal costituzionalista Bruce Ackerman: "Prima che la separazione funzionale [tra politica e amministrazione] possa avere un senso, occorre assicurarsi i benefici di qualcosa che chiamerò 'cultura Weberiana'".⁴⁸ Al riguardo intratteniamo la speranza che in futuro il modello di comportamento organizzativo per le amministrazioni pubbliche – che è implicito nelle leggi – tenga conto di quelle teorie del comportamento organizzativo⁴⁹ che sono state formulate nel corso del secolo scorso e che descrivono e rivedono l'ideale Weberiano di burocrazia razionale. In questo articolo si è presentato uno specifico modo di integrare tali teorie e risultati sperimentali nella realtà degli sforzi per il buon andamento della amministrazione pubblica.

⁴⁵ La preoccupazione per il potenziale asservimento della amministrazione pubblica alle società private di servizi e di consulenza è bene espressa in Davies, A.C.L., (2013) "Beyond New Public Management: Problems of Accountability in the New Administrative State", in Bamforth and P. Leyland (eds.), *Accountability and the Constitution*, Oxford University Press, 2013, pp. 333-353. Si cita qui per significare che questa preoccupazione sussiste anche nella dichiarata politica del New Public Management, un ambito per definizione molto più aperto alla collaborazione intersettoriale pubblico-privato e quindi si propone che quella preoccupazione non sia di ostacolo alla presa in considerazione della diagnosi e della proposta che qui si avanza. Davies fa peraltro notare come il New Public Management sia stato adottato nel Regno Unito dai governi conservatori e mantenuto dai governi progressisti. In tal senso anche C. Harlow e R. Rawlings, (1997), *Law and Administration*, Oxford University Press, cap. 5.

⁴⁶ Direttiva UE 95 del 2014 e d.lgs. 254 del 2016.

⁴⁷ Cfr. supra nota 1, pag. 84.

⁴⁸ Ackerman, B., (2000), *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, 2000, pp. 633-725, p. 687. Ackerman stesso torna sul tema Weberiano nel suo recentissimo *Revolutionary Constitutions*, The Belknap Press of the Harvard University Press, 2019: "Max Weber famously [distinguished] between the very different appeals of tradition, charisma, and bureaucratic rationality." (p. 1)

⁴⁹ Cfr. supra nota 12.

Non sia inutile, in chiusura, chiedersi chi possano essere gli interlocutori del presente genere di studio. Sono relativamente chiari due ambiti: 1_ la politica, il legislatore, i partiti politici, le amministrazioni che spingono sui propri politici, i giornalisti; 2_ gli studiosi. È a questi che il presente studio si indirizza. Sarebbe infatti utile attivare un Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) presso il Ministero della Ricerca Scientifica, che coinvolga non solo studiosi di diritto, ma anche informatici, ingegneri gestionali, sociologi delle organizzazioni ed economisti, scienziati politici, filosofi. L'obiettivo del progetto potrebbe essere un esame dello stato di salute delle amministrazioni pubbliche in quanto organizzazioni che devono decidere in pubblico e per il pubblico. Si vuole tuttavia sottolineare come occorra parlare anche alle imprese e ai lavoratori che stanno fuori dell'amministrazione pubblica e sono soggetti a concorrenza, perché la riforma non verrà soltanto dalla professionalità degli studiosi e dalla buona volontà dei "riformandi", ma anche dalla domanda esplicita da parte delle imprese e dei cittadini. Occorre infine che il Progetto sia svolto in ambito almeno europeo, con la partecipazione significativa di studiosi almeno europei, perché l'Italia non è un punto singolare nella comunità internazionale e le difficoltà italiane sono vissute – ciascuno al suo livello assoluto – da tutti i paesi che ci stanno intorno.

In questo articolo abbiamo preso le mosse dalla distinzione tra riforma amministrativa e riforma del sistema amministrativo. In continuità con un punto di vista integrato fra diritto, micro-economia e scienza del comportamento organizzativo, abbiamo integrato tale studio con concetti e proposte operative provenienti dall'area della responsabilità sociale delle organizzazioni. La conclusione è che la riforma del sistema amministrativo va indirizzata alla dimensione organizzativa delle pubbliche amministrazioni e va sostenuta da una struttura finalizzata all'*enforcement* della riforma. Le amministrazioni pubbliche vanno immerse in un sistema di monitoraggio incentivante che ne indirizzi l'operato a beneficio della collettività e ne contenga le possibili derive autoreferenziali. Tale sistema è la responsabilità sociale delle organizzazioni estesa alle amministrazioni pubbliche. Gli studi futuri potranno riguardare – tra l'altro - i modelli teorici che sottostanno le diverse ipotesi di comportamento organizzativo qui affrontate nella loro espressione pratica.