



FRANCESCO RANIOLO\*

“UNA, NESSUNA, CENTOMILA”.

ALLA RICERCA DELLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE\*\*

Il mio contributo alla figura di uno studioso insigne come Mario Nigro non può che essere una riflessione molto selettiva e, perciò, parziale del suo vasto e articolato pensiero da giurista. Ma proprio qui sta il cuore del mio interesse, come si pone il giurista innanzi ad una realtà, quale quella dell'amministrazione, che a detta dello stesso Nigro sfugge in gran parte alla presa dell'analisi e del linguaggio giuridico, alla logica del discorso normativo-formale? Per fare ciò proverò a ritagliare, forse in maniera troppo grossolana, alcuni spunti contenuti nel celebre saggio del 1968 – apparso con una collocazione insolita nella “Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile” – dedicato al rapporto tra “Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo”. Nel fare ciò alla parzialità del tema selezionato aggiungerò anche la parzialità del mio punto di vista: la visione e la declinazione *politologica* della Scienza dell'amministrazione. Una prospettiva quella della Scienza politica che, pur con difficoltà, si andava definendo nel panorama culturale e accademico italiano dei primi decenni del dopoguerra e ancora incerta proprio negli anni in cui Nigro scriveva il suo saggio<sup>1</sup>.

Con una certa semplificazione direi che nel lungo saggio – ben 46 pagine e note fitte – oggetto del mio interesse l'Autore affronta alcune questioni cruciali per la chiarificazione dello statuto epistemologico e disciplinare della Scienza dell'amministrazione. Mentre altre restano in ombra, tanto più se si vuole porre la questione dal punto di vista di una scienza sociale empirica. Una scienza quindi che, oltre a intenti applicativi, si pone obiettivi descrittivi e tassonomici, ma soprattutto esplicativi grazie principalmente al ricorso al metodo comparato. Obiettivi e statuto che la nostra Scienza condivide con la Scienza politica, della quale si presenta oramai come articolazione specifica seguendo la tradizione americana<sup>2</sup>. Segnatamente sono tre le questioni che vorrei rapidamente affrontare: l'identità della Scienza dell'amministrazione; il suo oggetto di studio e il perimetro dei suoi interessi;

\* Professore ordinario di Scienza politica – Università degli Studi della Calabria.

\*\* Relazione presentata al Convegno “Mario Nigro Giurista della complessità”, tenutosi a S. Fili (CS) il 4-5 ottobre 2023.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione di quel periodo si veda L. GRAZIANO (a cura di), *La scienza politica in Italia*, Milano, F. Angeli, 1986 e L. MORLINO (a cura di), *Scienza politica*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1989.

<sup>2</sup> Il riferimento è al volume curato da G. FREDDI, *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1996. In particolare, si veda il capitolo di G. Freddi.

la sfida della complessità, o come direbbe Massimo Severo Giannini dell'esplosione dell'amministrazione.

Quali sono, dunque, le premesse epistemologiche della Scienza dell'amministrazione? La risposta è dipende. Da cosa? Dalle finalità e dai metodi ai quali lo studioso ricorre nella sua analisi<sup>3</sup>. Sotto il primo profilo (finalità) la distinzione che conta passa tra scienze descrittivo-esplicative, che cercano cause, e scienze normativo-applicative, che cercano soluzioni. Sotto il secondo profilo (metodo) vanno tenute distinte le scienze deduttive, teorico-assiomatiche, dalle scienze induttive o empirico-osservative. Si tratta di tipi ideali e, quindi, nella realtà le diverse scienze presentano tratti frammisti, quello che conta è la prevalenza e combinazione di aspetti. Infatti, mettendo assieme finalità e metodi abbiamo quattro possibilità o modelli di scienza: 1) empirico-induttive con finalità teorico-esplicative; 2) empirico-induttive con finalità prescrittivo-operative; 3) razionalistico-deduttive con finalità operativo-prescrittive; 4) razionalistico-deduttive con finalità teorico-esplicative.

Tale esercizio tipologico ci serve qui per ricordare che buona parte della c.d. crisi della Scienza dell'amministrazione ieri, come oggi<sup>4</sup> deriva proprio dal fatto di riferirsi a – o di accostare – implicitamente imprese scientifiche ben diverse tra di loro per finalità e metodi. Da qui anche le difficoltà di comunicazione tra discipline che gravitano sullo stesso “dominio”. Il riferimento, principalmente è al Diritto amministrativo, oggi potremmo aggiungere anche le discipline manageriali e aziendali che dopo l'ubriacatura del *New Public Management* (NPM) ne contestano il ruolo e l'egemonia. Del resto, tali problemi derivano, non diversamente da quanto accade per la stessa politica, dal fatto che l'amministrazione pubblica – o come si preferisce dire adesso al plurale le amministrazioni pubbliche – rientra/no nel raggio di interesse di molteplici discipline: diritto, storia, economia, management, scienza politica, sociologia, psicologia dell'organizzazioni, comunicazione e altre ancora – si pensi con la Rivoluzione digitale alle scienze dell'informazione. In un certo senso, però, potremmo dire che non c'è nulla di nuovo sotto il sole, se già l'illustre antenata della Scienza dell'amministrazione, la Cameralistica, si presentava con un marcato profilo interdisciplinare ed eminentemente pratico. Esistono, pertanto, una pluralità di scienze amministrative, tra di loro diversificate per finalità epistemologiche e metodi di ricerca. Anzi, per Feliciano Benvenuto non si può che parlare di Scienze dell'amministrazione al

---

<sup>3</sup> La tipologia presentata nel testo è di G. Regonini, fu proposta la prima volta nel 1989 con riferimento all'Analisi delle politiche pubbliche nel capitolo scritto dall'Autrice per il libro a cura di G. Freddi richiamato nella nota precedente, successivamente è stata sistematizzata in G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2001. Freddi avrebbe opportunamente esteso tale tipologia alla Scienza dell'amministrazione, si veda G. Freddi, *Scienza dell'amministrazione*, in G. CAPANO - M. GIULIANI, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1996, 372-378. In realtà, la tipologia della Regonini si presta ad essere applicate alle scienze sociali in generale.

<sup>4</sup> Il riferimento è all'articolo di S. CASSESE, *Lo smarrimento di Oreste e la furia delle Eumenidi: la vicenda intellettuale della scienza dell'amministrazione*, in *Il Foro Italiano*, Parte V-3, 1992; di recente si veda S. CASSESE, *Amministrare la nazione*, Mondadori, 2022, dove si ricorda «che la cosiddetta «scienza dell'amministrazione», i cui padri nobili erano Lorenz von Stein e Gian Domenico Romagnosi, nonostante e sue grandi ambizioni soffriva di molti malanni: incerta definizione del campo, insufficiente rigore scientifico, eclettismo» (48-49), tratti che sembravano perduranti. Per una valutazione altrettanto critica si veda B. DENTE, *L'Analisi delle politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 1989. Per una valutazione storico-evolutiva aperta si veda R. MAYNTZ, *Amministrazione, scienza della*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, 1991, 172-182; che più volte richiama esplicitamente il saggio di Nigro del 1968 oggetto di questa nota.

plurale<sup>5</sup>. Comunque sia, un tale pluralismo è sempre a rischio di scivolare verso la frammentazione o, all'opposto, verso la egemonizzazione da parte di una prospettiva disciplinare che si pone come dominante. Ne consegue una costante oscillazione tra torre di Babele o monopolio? Nella tradizione italiana la battaglia disciplinare è stata sin dall'Ottocento tra Scienza dell'amministrazione e Diritto amministrativo. Con la prima per lo più destinata ad essere considerata quale ancella del secondo, scienza sistematica degli aspetti extragiuridici dell'amministrazione – situazione immortalata nella definizione ministeriale dei corsi di “Diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione” fino alla riforma degli anni '30 – almeno fino alla svolta comportamentista del secondo dopoguerra<sup>6</sup>. Del resto, ancora nel 1970 il primo concorso a cattedra di Scienza dell'amministrazione venne vinto da due giuristi, Giorgio Pastori a Pavia e Salvatore Sambataro a Catania, e da un solo politologo, Giorgio Freddi a Bologna.

Tale dibattito scientifico-culturale, con il relativo posizionamento accademico, era in pieno corso proprio tra gli anni '50 e gli anni '60. Quei decenni, in un clima condizionato dal neopositivismo, erano caratterizzati per le scienze sociali, per un verso, dalla ricerca di maggiore scientificità – in termini di robustezza della spiegazione causale – e, per l'altro, dalla definizione di netti confini disciplinari. Aspetto, quest'ultimo, tanto più avvertito per le scienze “controverse” anzitutto perché nuove ed empiricamente orientate rispetto alle tradizioni accademiche consolidate, quali la Scienza politica e appunto la Scienza dell'amministrazione. In questo clima e dibattito culturale e accademico, spesso anche acceso, va collocato il contributo di giovani giuristi aperti alla lezione delle scienze sociali quali Lessona, Giannini, Nigro, Benvenuti e altri ancora. Si tratti di studiosi consapevoli dei limiti della conoscenza giuridica e attenti a trovare un giusto equilibrio nel rapporto tra garanzia delle libertà individuali ed efficienza dell'azione amministrativa, tra attività di cura di pubblici interessi e modalità gestionali e organizzative, nel quadro della Costituzione repubblicana – il volume di Nigro sulla «funzione organizzatrice della pubblica amministrazione» del 1966 al riguardo è eloquente.

Con una certa dose di semplificazione mi pare che il ragionamento di questi studiosi si possa ricondurre ad un movimento in due tempi. Anzitutto, mettevano in evidenza l'insufficienza e incompletezza del Diritto amministrativo e della prospettiva giuridico-formale a dar conto dei fenomeni amministrativi e organizzativi ai primi correlati. Nigro parla espressamente<sup>7</sup> della «insufficienza radicale e irrimediabile del diritto amministrativo, ad afferrare la realtà della vita amministrativa». Il che lo porta a precisare che la «prima limitazione della conoscenza giuridica» è di ordine quantitativo: «il territorio amministrativo non coperto da norme è vasto» e «laddove non ci sono norme non vi è posto per una conoscenza giuridica». Ma non è tutto, poiché vanno tenute in considerazione anche le

---

<sup>5</sup> Il saggio di F. Benvenuti è originariamente del 1961, adesso è stato pubblicato in F. BENVENUTI, *L'amministrazione come prassi e come scienza*, in *Amministrare*, a. XXXV, n. 2/2005, 183-194.

<sup>6</sup> Si veda la ricostruzione di S. PASSIGLI, *L'analisi della politica. Problemi e prospettive*, Firenze, Sansoni, 1971; che approfondisce gli sviluppi e la distinzione tra Scienza politica e Scienza dell'amministrazione.

<sup>7</sup> I passi citati sono ripresi da M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, I, 1968, 636-683. Le citazioni riportate nel testo si trovano rispettivamente a 643 e 648-650.

«gravi insufficienze d'ordine qualitativo». A partire «[dall'] incompatibilità fra gli schemi rigidi delle norme giuridiche e la spontaneità e la vitalità dell'amministrazione [il che] condanna il giurista a non cogliere l'autenticità dell'azione amministrativa». La sociologia dell'organizzazione, in quel torno di tempo, avrebbe richiamato l'attenzione sulla centralità della dialettica tra formale e informale (già sviluppata magistralmente negli anni '30 da Barnard), così come delle molteplici funzioni, spesso latenti, delle norme (Gouldner). Di più, la sociologia industriale si sarebbe spinta a riconoscere il fenomeno della c.d. “disapplicazione funzionale delle norme”. Mentre nel campo degli studi amministrativi Renate Mayntz ricordava come Luhmann parlasse di «illegalità praticabile»<sup>8</sup>. Mentre Cassese di recente ha ricordato, per contro, come «in Italia è stata seguita un'interpretazione massimalistica di tale principio, che ha finito per legare le mani all'amministrazione»<sup>9</sup>. Come si ricava per contrasto ogni qualvolta le norme vengono applicate in maniera “ritualistica” (pratica dello sciopero bianco). Per altro un sistema amministrativo a normazione esasperata finire per alimentare una tale stratificazione di regole che avrebbe fatto parlare Franco Ferraresi di «l'inimicizia dell'ordinamento»<sup>10</sup>. Il punto è che icasticamente si prendeva definitivamente atto della non corrispondenza ontologica tra norme e comportamenti, tra decisione ed esecuzione, tra politica e amministrazione. Grandi dicotomie che gli sviluppi del postmodernismo nella teoria dell'organizzazione avrebbe spazzato via.

Tuttavia, per Nigro ci sono ancora altri due aspetti rilevante nella incompletezza del Diritto amministrativo che dal nostro punto di vista meritano di essere richiamati. Al punto di vista normativo e formale del giurista, infatti, «sfuggono *la genesi ed i fini delle norme*» con il rischio, ancora una volta, di lasciare fuori dall'analisi «tutto il contenuto dell'azione amministrativa». Il diritto, quindi, si mostra «incapace di afferrare da solo le correlazioni interne del meccanismo amministrativo, esso non spiega, sotto il profilo sociale i bisogni e i fini della pubblica amministrazione». Ma soprattutto gli «sfugge *l'effettività della norma* e, quindi, anche sotto questo profilo, essa [la prospettiva giuridica] non coglie la realtà della vita amministrativa, a meno che, s'intende, che *non integri la ricerca giuridica con indagini non giuridiche*» (corsivo aggiunto). Aspetti questi, per es., centrali anche nell'analisi che fa Massimo Severo Giannini delle “disfunzioni dell'azione amministrativa” – cioè la mala-organizzazione, il deficit di conoscenze specialistiche o tecnologiche e la carenza di volontà politica – per nulla riconducibili alle disfunzioni degli atti e dei provvedimenti amministrativi<sup>11</sup>. Insomma, uno scollamento non solo tra forma ed effettività, ma anche tra funzionamento e funzionalità degli apparati amministrativi.

<sup>8</sup> La citazione è riportata in R. MAYNTZ, *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, il Mulino, 1983.

<sup>9</sup> Si veda S. CASSESE, *Amministrare la nazione*, op. cit., 64, con tutta una serie di conseguenze sulla cultura organizzativa e di adattamento ai controlli in termini di difesa e di de-responsabilizzazione.

<sup>10</sup> Il riferimento è a F. FERRARESI, *L'inimicizia dell'ordinamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 4, 1996. Sul tema della stratificazione irragionevole della normativa si veda il seminale lavoro di M.S. GIANNINI, *La incongruenza della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, a. IV, 1954, 287-313. Che puntava l'attenzione anche sugli errori del legislatore che spesso realizzavano delle vere e proprie «cabale del mondo legale», per citare il titolo del discorso di V. Polacco del 1908.

<sup>11</sup> Il riferimento è a M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1985; in particolare si veda il capitolo 9, intitolato: “Funzioni, disfunzioni e interpretazioni”.

Il secondo tempo, nella riflessione di questi studiosi, già anticipato nella citazione di Nigro appena riportata, è che per fare luce sulla “scatola nera” della macchina amministrativa il giurista deve guardare ad altre scienze. Certo la sociologia e la scienza politica, ma negli anni del dopoguerra soprattutto a quella vasta tradizione di studi americani ed europei che va sotto il nome di *Scuola classica dello Scientific management* (Teylor nel 1911; Fayol nel 1916; e poi Gullick e Urwick nel 1937). Richiami a tale tradizione di studi organizzativi improntata alla ricerca dell’efficienza (la c.d. *one best way*) sono presenti sia nel saggio di Nigro, ma ancora più esplicitamente nei lavori di Giannini, Benvenuti e Lessona. Ciò non stupisce, poiché la ricerca di “principi e leggi” tecniche o extra-giuridiche in grado di rendere efficiente l’azione amministrativa era congeniale all’esigenza di integrazione delle conoscenze nel Diritto amministrativo in contesti oramai di industrializzazione avanzata. Ma lo era ancora di più se si considera le finalità tassonomiche applicative e prescrittive che associava scienze del diritto e scienze manageriali. Infatti, il taylorismo e gli indirizzi derivati, fino al più recente *New Public Management* ma anche i nuovi orientamenti delle discipline manageriali, erano contraddistinti da una vocazione assiomatico-deduttiva con finalità pratiche del tutto compatibile con le premesse normative delle scienze giuridiche. Finalità che si ricollegavano direttamente agli obiettivi pragmatici e formativi delle stesse scienze camerali che avevano accompagnato lo sviluppo dello Stato moderno<sup>12</sup>.

Per contro, la Scienza dell’amministrazione che si diffonde in Italia a partire dagli anni ’50 sulla scia della Scienza politica d’oltre oceano ha un chiaro e distinto impianto empirico-induttivo che trova nella comparazione il principale metodo di controllo di generalizzazioni e ipotesi e, pertanto, si pone primariamente finalità esplicative – basti vedere i contributi al riguardo di studiosi quali Freddi, Di Federico, Di Palma, Passigli, Mortara. Il manifesto di questo nuovo indirizzo sarà delineato da Giorgio Freddi con il suo volume seminale su *L’analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*.<sup>13</sup> La tradizione di ricerca alla quale guardano questo gruppo di giovani ricercatori, che si sono formati grazie anche ai programmi di collaborazione tra le università di Bologna e di Berkley (vanno ricordati anche Poggi e Sani) è ancora quella americana, ma non più dello *scientific management* (o del *public management*), ma della *public administration*. «Una disciplina accademica con propensioni alla teorizzazione e alla ricerca empirica non orientata in senso prescrittivo»<sup>14</sup>. Tale prospettiva di ricerca di impianto politologico si svilupperà, poi, lungo due direttrici fondamentali: la prima che guarda al “versante esterno” della pubblica amministrazione, attenta ai rapporti politica e amministrazione e all’impatto di quest’ultima sulla più ampia società; e, quella, orientata al “versante interno” interessata a mettere in risalto come il rendimento amministrativo dipenda dalle proprietà organizzative, dagli aspetti strutturali e strategici dei sistemi

<sup>12</sup> S. CASSESE, *Amministrare la nazione*, *op. cit.*, 38, avverte che «l’amministrazione italiana, nonostante qualche sforzo isolato, rimase estranea al progresso delle scienze organizzative, non riuscì a coniugare l’impero del diritto con quello dell’efficienza, anche quando l’amministrare con il metodo scientifico si sviluppò, fece progressi, diventò un criterio di gestione di applicazione universale».

<sup>13</sup> Si veda G. FREDDI, *L’analisi comparata dei sistemi burocratici pubblici*, Milano, Giuffrè, 1968. Il volume venne pubblicato nello stesso anno del saggio di Nigro, dalla Giuffrè nella collana degli studi della Scuola di Specializzazione in Studi sull’Amministrazione Pubblica dell’Università di Bologna – SPISA.

<sup>14</sup> Il riferimento è ID., *Scienza dell’amministrazione*, in G. CAPANO - M. GIULIANI (a cura di), *op. cit.*

organizzativi pubblici, dalla loro cultura organizzativa. La prima direttrice di studio, come si è detto, era pienamente convergente con la Scienza politica, la seconda con la teoria dell'organizzazione<sup>15</sup>. Gli sviluppi successivi nel nostro paese avrebbero portato, infine, alla diffusione dell'Analisi delle politiche pubbliche a partire dagli anni '80 che avrebbe, però, finito per costituire una esiziale sfida interna alla stessa Scienza dell'amministrazione di derivazione politologica.

Negli anni in cui scriveva Nigro – e veniamo al secondo punto – e nel suo stesso saggio uno spazio centrale è dedicato ancora alla questione della individuazione dell'oggetto di studio e di ricerca della Scienza dell'amministrazione. La risposta di Nigro è che questo va rintracciato nel “fatto amministrativo”, definito come una «entità semplice, la quale costituirebbe il sostrato ultimo e generale della realtà amministrativa»<sup>16</sup>. Tale fatto, poi, sarebbe da considerare «nella sua purezza formale, nelle cui collegate e comparate espressioni sarebbero da individuare, per via di astrazione e tipizzazioni, *i principi e le leggi* che sostituiscono il nerbo della scienza dell'amministrazione e il suo originale apporto alla conoscenza dell'amministrazione stessa e alla riforma della medesima» (corsivo aggiunto). Come già anticipato, in tale visione, la Scienza dell'amministrazione viene ricondotta al rango di un sapere deduttivo-operativo volto alla ricerca dei principi e regole in grado di garantire l'efficienza degli apparati pubblici. Contro questa interpretazione della Scienza dell'amministrazione si sarebbe scagliato già negli anni '40 Herbert Simon<sup>17</sup>, demolendo tali cataloghi di principi e regole considerati quali “proverbi amministrativi”, come miti tutt'al più legittimanti ma senza alcuna base empirica. Del resto, lo stesso Nigro ricusa tale lettura semplicistica del fatto amministrativo. Avverte, infatti, che «amministrazione, anzitutto, è *cura di interessi altrui*. Questo è però solo il *genus proximum*: in virtù di tale carattere l'amministrazione è organizzazione, il fatto amministrativo è un fatto “d'organizzazione” o “organizzato”». Ma qui il concetto di organizzazione non va inteso nel senso sociologico o empirico – quale forma di azione collettiva più o meno strutturata – ma come aveva precisato nel libro di due anni prima come vera e propria “funzione d'organizzazione” di cura di interessi pubblici che incide nella sfera dei rapporti tra organi costituzionali e in quella dei rapporti tra Stato e comunità. In effetti, «La *differentia specifica* consiste in ciò che l'amministrazione è *gestione per conto d'altri*, dove l'espressione «per conto», assunta ovviamente in senso molto ampio, indica una condizione nella quale il soggetto che cura l'interesse è diverso dal soggetto che determina quale interesse bisogna curare, ne dirige la cura e valuta i risultati dell'attività»<sup>18</sup>. In questo modo, «l'azione propriamente amministrativa risiede nell'intervallo che separa la fissazione dei fini, che è attività esterna

<sup>15</sup> Per tale partizione si veda G. FREDDI, *Scienza dell'amministrazione e analisi delle politiche pubbliche*, op. cit. e B. DENTE, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, op. cit.

<sup>16</sup> Si veda M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*, op. cit., 644.

<sup>17</sup> Il celebre libro di Simon è del 1947 (prima edizione), trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, il Mulino, 1979.

<sup>18</sup> In questo senso, però, il fatto amministrativo per Nigro è primariamente un “fatto giuridico” poiché tali rapporti di strumentalità sono regolati dal diritto. Per le citazioni si veda M. NIGRO, *Scienza dell'amministrazione*, op. cit., 652. Più in generale sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione si rimanda a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

all'amministrazione e promanante da una autorità superiore (all'amministrazione), e l'esecuzione materiale, che è anch'essa esterna ma svolta da un soggetto subordinato (sempre, all'amministrazione)»<sup>19</sup>. In questo passaggio dell'Autore si pone un problema, più che giuridico, fattuale, sul quale vale la pena soffermarsi.

Come aveva ben colto Feliciano Benvenuti<sup>20</sup> «l'amministrazione ha sempre una funzione di mediazione» tra il programma posto da una «forza politica» e «ciò a cui il programma va applicato» e cioè «la realtà effettuale». In questo scambio però l'amministrazione, che è detentrica del sapere tecnico, non gioca un mero ruolo esecutorio. Essa «non è mai un momento neutro ma è sempre un momento che rappresenta una propria forza (sia pure una forza di resistenza) che inevitabilmente condiziona [sia la forza politica che la realtà effettuale]»<sup>21</sup>.

Uscendo dalla prospettiva giuridica, però, entrambi gli studiosi stressando la dimensione dell'intermediazione, diremmo la funzione di *linkage* della pubblica amministrazione tra politica e cittadini, si collocavano nella scia dell'approccio sistemico che proprio negli anni '50 e '60 aveva dato i maggior frutti – basti pensare ai lavori di Apter, Deutsch, Easton e di Almond e Powell. Prospettiva quella sistemica che rendeva la pubblica amministrazione la componente nevralgica, proprio per la sua funzione di intermediazione, nella dinamica input-output, di un qualunque sistema politico una volta superato un certo livello di differenziazione. Come avverte Guy Peters<sup>22</sup> la pubblica amministrazione si qualifica in termini “funzionali”, come il processo di messa in opera di norme e decisioni. Per cui il suo problema cruciale – tanto più in un regime democratico – diventa quello della congruenza tra «l'azione dei meccanismi di rappresentanza e i risultati dell'azione pubblica»<sup>23</sup>. Ma, giusta la considerazione di Nigro, poiché il fatto amministrativo è un fatto organizzativo, le pubbliche amministrazioni vanno inquadrare anche in termini “strutturali”, come insieme di apparati e organizzazioni di cui i governati si avvalgono per implementare decisioni e programmi d'azione. Da questo punto di vista le pubbliche amministrazioni non sono altro che organizzazioni complesse, come le industrie o i partiti di massa, dotate di risorse e conoscenze idonee per raggiungere certi scopi di rilevanza collettiva. Comunque, in entrambi i casi – sia sotto il profilo funzionale che strutturale - essa si colloca in una posizione cruciale nella trama di relazioni e di mediazioni che avvolgono governo e società.

In questo modo però l'analisi empirica dell'amministrazione pubblica quale fenomeno organizzativo si allontana dalla concettualizzazione di Nigro. Basti pensare al celebre libro di Herbert Simon del 1947 intitolato *Administrative behaviour*<sup>24</sup>, l'attenzione adesso non è più sulle norme, ma sin dalle prime pagine il premio Nobel (nel 1978) affermava che tali comportamenti avevano a che fare con la presa di decisioni. Successivamente, si sarebbe preferito parlare di “comportamento organizzativo” al fine di allargarne l'ambito di

<sup>19</sup> ID., *op. cit.*, p. 653.

<sup>20</sup> Si veda F. BENVENUTI, *Per un'autonoma scienza dell'amministrazione*, in *Amministrare*, a. XVI, n. 2/1986, 225-226.

<sup>21</sup> ID., *op. cit.*

<sup>22</sup> Si veda di G. PETERS, *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 1991.

<sup>23</sup> B. DENTE, *Politiche pubbliche e...*, *op. cit.*, 16.

<sup>24</sup> Si veda V. MORTARA, *Il comportamento amministrativo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, 1992.

denotazione non solo alle organizzazioni pubbliche ma anche a quelle private, così come ad ogni fenomeno associativo di una certa rilevanza formale. Per di più tale locuzione veniva estesa ad intendere anche le relazioni tra le stesse amministrazioni. In questo modo si passava dall'analisi intra-organizzativa a quella inter-organizzativa e le unità di analisi diventavano i network organizzativi, le strutture di implementazione, i sottosistemi di policy, le varie forme di *multilevel governance*. Lo spazio della mediazione tra decisori e cittadini si arricchiva e diventava più turbolento.

A tal riguardo, Nigro richiamava nel suo saggio l'impatto del doppio passaggio alla società industriale e allo Stato democratico-sociale, con l'ampliamento degli attori che partecipano al processo politico-amministrativo (partiti, gruppi di interesse, sindacati, burocrazie, giudici). A distanza di mezzo secolo i processi di *policy* e l'azione delle pubbliche amministrazioni «assumono caratteri tipici con i quali bisogna rassegnarsi a convivere»<sup>25</sup>. Tali caratteri tipici da Bruno Dente sono ricondotti alla triade: a) *esplosione della complessità decisionale*, in seguito alla moltiplicazione degli attori istituzionali e informali, nazionali e sopranazionali coinvolti e alle svariate architetture decisionali che creano; b) *aumento dell'incertezza* prodotta e delle conseguenze delle decisioni intraprese (basti pensare agli shock esogeni); c) *aumento dei conflitti* tra gruppi sociali, tra attori politici e tra i cittadini e le pubbliche autorità. Complessità, incertezza e conflitti rendono le «decisioni amministrative», per usare un'altra espressione cara a Nigro, molto più problematiche e difficilmente gestibili dalla prospettiva della razionalità legale-formale e del modello weberiano che mira alla netta divisione dei ruoli tra politica e amministrazione. Per contro, una Scienza dell'amministrazione empirico-esplicativa attrezzata per analizzare e comparare le amministrazioni pubbliche, considerate quali organizzazioni complesse, e le loro azioni in scenari di crescente turbolenza costituisce una via d'uscita all'impasse nella quale rischiano di trovarsi le scienze amministrative e manageriali di impronta deduttivo-normativa.

---

<sup>25</sup> Il riferimento è a B. DENTE, *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino, 2011, 23.