Management pubblico e teoria principale agente dentro la scatola nera della PA

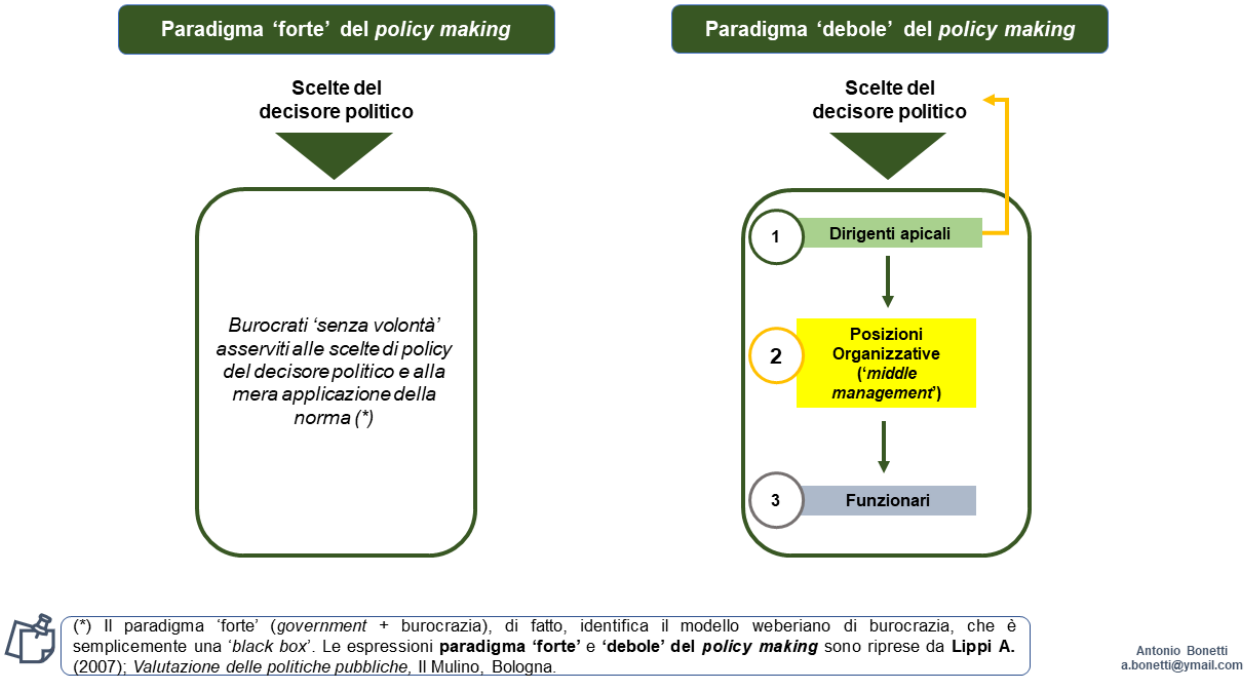
Category: Stay inspired (sharing ideas)
written by Antonio Bonetti | January 10, 2024

1. Come ho argomentato nel post del 10 Dicembre 2023 si può ragionevolmente ritenere superata la "dicotomia" tra politica e amministrazione che, di fatto, è un elemento portante del modello di burocrazia ideale tratteggiato da **Max Weber** (l'analista politico statunitense **Woodrow Wilson**, ponendosi su posizioni ben diverse da quella di Weber, parlava espressamente di ***Politics-Administration Dichotomy***). [1]
2. Il superamento della "dicotomia" fra politica e amministrazione implica che non è corretto considerare la PA come una scatola nera al cui interno si muovono dei "burocrati" nel senso tradizionale del termine, "senza

volontà” e completamente asserviti:
• al rispetto degli indirizzi strategici e delle scelte di politica pubblica del decisore politico;
• al mero rispetto della norma.
Il modello di riferimento realisticamente da considerare per capire meglio la **capacità amministrativa** delle Istituzioni pubbliche, anche sull’abbrivio dell’affermazione di alcuni principi centrali nel c.d. *New Public Management*, è quello che **Andrea Lippi** – docente presso l’Università di Firenze, fra i massimi esperti italiani di analisi delle politiche pubbliche – ha battezzato, nel suo saggio del 2007 sulla valutazione delle politiche pubbliche, **paradigma “debole” del *policy making***, o ***governance***. [2]
3. Nel paradigma “debole” del *policy making* si deve assolutamente entrare dentro la scatola nera della PA, esaminare attentamente le varie articolazioni interne della macchina amministrativa e considerare i comportamenti strategici del personale pubblico. In altri termini, è necessario aprire la scatola nera della macchina amministrativa e considerare i “burocrati” per quelli che sono, ossia persone con delle volontà, delle strategie e dei sistemi di valori che ne condizionano motivazioni e operato.
La riflessione che ne consegue è che:
• la *leadership* può essere esercitata ai vari livelli organizzativi della PA (si veda la figura 1);
• la *leadership* non va intesa come esercizio del potere di scelta del decisore politico (che è intitolato all’esercizio del “potere legittimo” teorizzato da Weber). La ragione risiede nel fatto che il paradigma “debole” del *policy making* si fonda sull’idea che nelle democrazie mature il processo decisionale pubblico si è aperto nel tempo a più “attori”. Come chiarisce Lippi nel saggio citato sopra (v. p. 48), «la *governance* delle politiche pubbliche [….] connota uno stato dove la responsabilità di chi decide e di chi attua è diffusa, e quindi problematica, poiché nell’indeterminatezza e nella fluidità dei rapporti tra gli stakeholder diviene addirittura ancora più diffusa la catena della responsabilità»;

• i dirigenti in posizione apicale nella PA possono incidere sulle scelte pubbliche dei decisori politici.

Fig. 1 – Paradigmi "debole" e "forte" di *policy-making* a confronto



4. Se si condivide questa impostazione, vanno considerati più livelli di relazioni a cui applicare la c.d. "**teoria principale agente**", quando, originariamente, questo strumento di analisi era stato applicato dal filone *New Public Management* alle relazioni fra decisore politico (considerato quale principale) e dirigente apicale della PA (agente).
Come magistralmente argomentato da **Vedung** (1997), il paradigma "debole" del *policy making* si caratterizza come una catena di principali e agenti. [3]
Peraltro, nel caso di interventi "a regia regionale" – in sintesi quelli per i quali la responsabilità attuativa ricade su soggetti esterni alle Istituzioni pubbliche che gestiscono i Programmi comunitari – va considerata anche la relazione di agenzia fra soggetti gestori dei Programmi (Autorità di Gestione) e soggetti attuatori.
5. Se si accetta l'idea che vada superato l'archetipo

weberiano del burocrate “senza volontà” e si debba considerare il comportamento strategico di tutto lo staff della PA, allora bisogna tenere anche conto degli oneri amministrativi impliciti (inefficienze) legati a:

• le strategie individuali messe in atto per rafforzare capacità negoziali e possibilità di influenzare a proprio vantaggio la condotta di tutti gli altri attori (decisori politici e staff amministrativo). Nella letteratura, a partire da un contributo di Milgrom e Roberts (1990), i relativi costi sono denominati “**costi di influenza**”; [4]

• la necessità per i principali di gestire e mitigare i possibili comportamenti opportunistici degli agenti (anche considerando, per le ragioni appena esposte, che nel momento in cui si amplia e indebolisce la catena delle responsabilità, molti attori sono al tempo stesso principali e agenti). Tali costi vengono indicati, in genere, come “**costi di transazione**” (“costi di contrattazione” e costi per l’*enforcement* dei contratti).

6. La **teoria principale agente** si fonda sull’idea che ogni relazione tra due operatori può essere interpretata come una transazione in cui vi è un principale che affida delle funzioni a un agente, in cambio della ricompensa pattuita a fronte del raggiungimento di certi risultati e che una siffatta relazione di delega possa facilmente danneggiare il principale a causa di due asimmetrie informative che lo penalizzano:

• non ha un’informazione completa su etica, competenze e pro-attività dell’agente (*hidden information* che comporta il problema della c.d. “selezione avversa”);

• non riesce a controllare completamente il comportamento dell’agente, il quale, pertanto, potrà mettere in atto dei comportamenti opportunistici ai suoi danni (*hidden action* che comporta il problema del c.d. “azzardo morale”). [5]

7. Come evidenzia Lippi nel suo saggio del 2007 già citato (v. p. 47), «l'agente deve essere *accountable* dei risultati verso il proprio principale» e, in una PA in cui molti attori sono al tempo stesso principali e agenti, si profila un'altra funzione molto rilevante della valutazione delle politiche pubbliche: quella di far emergere e far capire meglio le relazioni principale agente. Lippi la definisce «un'operazione valutativa in funzione di rendicontazione democratica verso i diritti di cittadinanza» (v. p. 49).

******

[1] Sui concetti di "dicotomia" fra politica e amministrazione e di ***leadership* pubblica** si vedano: **Peters B.G.** (1978); *The politics of bureaucracy: a comparative approach*; Longman, New York; **Ridolfi M.** (2019); *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della PA*; Rivista Italiana di Public Management, Vol. II n. 1; **Lippi A.** (2022); *Modelli di Amministrazioni Pubbliche*, Il Mulino,

Bologna; **Saporito R**. (2023); *Public leadership. Cinque modi di fare il dirigente pubblico*, EGEA, Milano.
[2] Cfr.: **Lippi A**. (2007); *Valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna; **Belligni S**. (2005); *Ms Governance, I presume*; Meridiana, N. 50/51; pp. 35-52.
[3] **Vedung E.O**. (1997); *Public Policy and Program Evaluation*; Transaction, New Brunswick, New Jearsey.
[4] **Milgrom P., Roberts J**. (1990); *"Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity"*, in: **Alt J.; Shepsle K**. (eds.), *Perspectives in Positive Political Economy*, Cambridge UP, Cambridge.
[5] Questi fenomeni si riscontrano sia nel caso di rapporti di delega fra un principale e un agente, sia nelle relazioni di compravendita di beni e servizi. Per queste relazioni il compratore è colui che si trova nella condizione di principale; egli ha un gap informativo che riguarda l'effettiva utilità e qualità dei beni acquistati. L'asimmetria informativa a discapito del compratore-principale e i possibili comportamenti fraudolenti del venditore-agente possono comportare, al limite, che un mercato di un dato bene scompaia completamente (non si effettuano più scambi di beni e servizi), come ha dimostrato magistralmente Akerlof con il suo saggio sul "mercato dei bidoni". Cfr. **Akerlof G**. (1970), *The Market for "lemons". Uncertainty and Market Mechanism*; Quaterly Journal of Economics, Vol. 84, pp. 488-500.