

L'inattesa eredità di Friedrich: la “rivoluzione permanente” del NPM e i paradossi dell'accountability post-burocratica

Giuseppe Casale
Università Lumsa – Roma

Riassunto

Nonostante le innovazioni introdotte dalle successive tendenze riformiste, il New Public Management (NPM) continua a essere un paradigma di riferimento dell'assetto organizzativo e gestionale di diversi rami dell'amministrazione pubblica contemporanea. Il presente contributo intende esaminare i fattori che ne determinano non solo la resilienza, ma anche la capacità di condizionare la coerente implementazione di nuovi modelli amministrativi. La presenza di condizioni analoghe al contesto che favorì l'iniziale radicamento del NPM alimenta tuttora la rivoluzione che esso ha apportato nella concezione della responsabilità tecnico-specialistica rispetto al ruolo politico. Al fine di individuare il *milieu* teorico in cui tale rivoluzione si iscrive, l'articolo risale alle tesi riformiste post-weberiane espresse, pur senza precorrere soluzioni managerialiste, da Carl J. Friedrich oltre ottant'anni fa. Soprattutto, il concetto di responsabilità professionale dello studioso fornisce elementi per riconoscere il substrato da cui scaturiscono i paradossi dell'accountability post-burocratica del NPM, assieme alle criticità del tipo di democrazia che esso implica.

Parole chiave: New Public Management, Carl J. Friedrich, accountability amministrativa, accountability democratica, tecnocrazia

Abstract. *Friedrich's Unexpected Legacy: The NPM "Permanent Revolution" and the Post-Bureaucratic Accountability Paradoxes*

Despite the innovations introduced by the subsequent reformist trends, New Public Management (NPM) continues to be a reference paradigm for organizational and management arrangements of many branches of contemporary public administration. This paper aims to examine the factors that determine not only its resilience, but also the ability to influence the consistent implementation of new administrative models. The existence of conditions that are similar to the context that favored the rooting of the NPM still fuels the revolution it brought about in the conception of technical-specialist responsibility with respect to the political role. In order to identify the theoretical milieu in which this revolution lies, the paper goes back to the post-Weberian reformist thesis expressed - though without anticipating managerial solutions - by Carl J. Friedrich over eighty years ago. Above all, it is the concept of professional responsibility of the scholar that provides elements to recognize the substratum from which the paradoxes of NPM post-bureaucratic accountability arise, along with the critical issues of the type of democracy it implies.

Keywords: New Public Management, Carl J. Friedrich, administrative accountability, democratic accountability, technocracy

DOI: 10.32049/RTSA.2020.1.04

1. Introduzione

Nel 1962, nella sua opera più celebre, Thomas Kuhn spiegava che ogni rivoluzione scientifica consiste nell'abbandono di un paradigma, falsificato e sostituito da un “paradigma straordinario”. Affinché l'avvicendamento si perfezioni, occorre che quest'ultimo acquisti credibilità universale, per tradurre la “scienza rivoluzionaria” in nuova “scienza normale”, capace altresì di assorbire gli elementi resilienti della precedente.

Nell'applicare ciò ai mutamenti introdotti dal thatcherismo nel policy-making britannico, Peter Hall (1993) ha distinto tre livelli di *paradigm shift*: con il primo si hanno cambiamenti parziali; con il secondo innovazioni incrementali; con il terzo trasformazioni radicali, coronate da un apprendimento sociale che determina, diremmo, la sublimazione in *Zeitgeist*.

Lo schema è riferibile a un'ampia varietà di fenomeni politici. Si pensi alla rivoluzione keynesiana e quanto da essa sortito nei rapporti tra Stato e società. Lo stesso può dirsi della falsificazione del keynesismo per opera del monetarismo e, più in generale, del paradigma neoliberale, donde la ridefinizione delle funzioni sociali dello Stato democratico.

In quest'ottica è rappresentabile altresì la rivoluzione procurata dal new public management (NPM) in seno alla pubblica amministrazione (PA). Sebbene da diversi anni si parli del suo tramonto (Dunleavy *et al.*, 2006), restano componenti che ne suggeriscono non solo la resilienza, ma la perdurante vigenza quale “scienza normale” (De Vries, 2010). In effetti, nonostante gli indirizzi Post-NPM – dal *New Public Service* (NPS) al *Public Value Management* (PVM) alla *Digital-Era Governance* (DEG) – e soprattutto l'impostazione partecipativa caldeggiata, al netto di fraintendimenti aggettivali (Piattoni, 2005), dalla *New Public Governance* (NPG), si evidenziano elementi di continuità tali da rendere il *paradigm shift* promesso quantomeno parziale (Klenk, Reiter, 2019).

In primo luogo, sussistono fenomeni di coesistenza e ibridazione – che nondimeno coinvolgono lo stesso modello burocratico – dovuti a sedimentazione e *path dependence* (Christensen e Lægreid, 2011; De Vries e Nemeč, 2013). In secondo luogo, l'isomorfismo normativo del NPM non pare avere esaurito la sua spinta, tuttora alimentata dal sostegno promozionale di diverse organizzazioni internazionali come OCSE, WTO, FMI, Banca mondiale. Al che si aggiunge l'isomorfismo emulativo dei Paesi in via di sviluppo, tesi a corrispondere ai requisiti dettati dall'interdipendenza globale (Braga e Sancino, 2013; Waheduzzaman, 2019).

Inoltre, la recente crisi economico-finanziaria, *mutatis mutandis*, pare avere riconfermato le ragioni congiunturali che tennero a battesimo le soluzioni promosse dal NPM in vista della razionalizzazione efficientista dello Stato e della riduzione della spesa pubblica (Haque, 2014; Hyndman, McKillop, 2019). Oltretutto, la recessione ha acuito la crisi di

legittimità che affligge le classi politiche delle democrazie occidentali, costrette a cercare il difficile compromesso tra l'attrazione del consenso e l'esigenza di non sovraccaricare lo Stato di domande eterogenee e costose: di qui l'opportunità di eludere l'addebito dell'irresponsività, trovando soluzione nel rinvio a vincoli oggettivi e insuperabili, al cui rispetto viene demandata la responsabilità di specialisti competenti (Hood, 2011; Lodge e Wegrich, 2012).

In virtù di simili costanti, il NPM continua dunque a esercitare le proprie funzioni di “scienza normale”, se non anche di “scienza rivoluzionaria permanente”, giacché non solo sopravvive alle innovazioni successive ma, anzi, agisce su di esse condizionandole ai propri parametri (Hyndman, Liguori, 2016). Nell'orizzonte disegnato dalla grammatica delle 3 E (efficacia-efficienza-economicità), esso non cessa di suggerire alle *policy communities* di fare affidamento sull'expertise tecnico-manageriale di un'amministrazione informata a criteri e metodi delle scienze economiche e alle relative logiche mercatocentriche (Hyndman, Lapsley, 2016; Pollitt, 2016). Il che rende permanenti anche i suoi risvolti più problematici. Segnatamente, questo contributo intende trattare dei paradossi dell'accountability nella triangolazione tra amministrazione managerializzata, governo e società, nella *longue durée* di una declinazione tecnocratica del rapporto tra committente politico e agente amministrativo. Allo scopo, ci si servirà delle coordinate teoriche espresse da Carl Friedrich sin dagli anni '30. Esse si presteranno a riferimento costante, non già per dichiarare una genealogia diretta tra Friedrich e NPM (essendo il primo estraneo a suggestioni di specifico contenuto managerialista), bensì per evidenziare, nella vena precorritrice di una sensibilità post-weberiana, le conseguenze inattese della prevalenza dell'autonomia professionale del tecnico sull'incompetenza profana del politico.

Al fine di individuare il *milieu* teorico in cui tale rivoluzione si iscrive, si vuole risalire al riformismo post-weberiano promosso dallo studioso oltre ottant'anni fa, pur senza farsi esatto precursore di specifiche formule. Segnatamente, l'accento verrà posto sul suo concetto di responsabilità professionale scientificamente fondata, nella cui ratio sussistono elementi affini al sostrato principale donde derivano i paradossi dell'accountability post-burocratica del NPM, assieme alle criticità del tipo di democrazia che quest'ultima, appunto,

implica. Non a caso, infatti, la controversia tra Friedrich e Finer è tornata alla ribalta politologica (Bertelli e Lynn, 2003; Cooper, 2006; Jackson, 2009; Plant, 2011) proprio negli anni in cui ci si è spinti a intonare il *de profundis* del NPM. A dispetto delle liquidazioni precipitose, il rinnovato interesse suggerisce che i nodi dibattuti soltanto in ipotesi dalla polemica di allora risultano tutt'altro che sciolti.

2. Accountability come responsabilità competente: le tesi di Friedrich

L'affermazione del NPM si situa in un contesto di montante disallineamento tra classe politica e società, cui la prima risponde con una *catch-all politics* intesa a raccogliere la partecipazione meramente elettorale dei cittadini (Mair, 2013). Il rapporto di agenzia orientato al risultato che, sulla scorta della *Public Choice*, il NPM concepisce tra il governo e un amministratore managerializzato, ha inteso soddisfare le aspettative di efficacia dei cittadini rimediando al deficit di credibilità patito dai politici. Oltretutto, disporre di un management contrattualizzato, formato da tecnici ed esperti specialisti chiamati a rispondere delle loro performance secondo i canoni dell'imprenditorialità privata, ha prefigurato la possibilità di ottenere un'amministrazione più sostenibile di una burocrazia generalista di massa a servizio di uno Stato permeabile alle transazioni del consenso in corrispondenza dei cicli elettorali (Mair, 2013).

Da una diversa prospettiva, la managerializzazione, l'aziendalizzazione e l'agenzificazione postulate dal NPM hanno suggerito una maggiore autonomia dell'amministratore. La stessa centralità assegnata alla valutazione della performance è apparsa l'occasione per immunizzare la competenza dalla "manomorta" delle pregiudiziali ideologiche e delle finalità consensualistiche. Per usare una terminologia weberiana, le barriere opposte ai condizionamenti dell'"etica della convinzione" della politica, avrebbero esaltato l'"etica della responsabilità" professionale, avvicinando amministrazione e società al netto di filtri impropri: permettendo all'una di soddisfare l'altra e di esserne giudicata

sulla base degli output prodotti in risposta a esigenze reali, secondo criteri indisponibili a interpretazioni profane.

A ben osservare, lo scenario così tratteggiato contiene gli elementi essenziali su cui tipicamente si dividono elitisti e democratici, secondo una geometria variabile di convergenze: tra politici e tecnici contro l'irrazionalità popolare; tra politici e cittadini contro l'autoreferenzialità tecnocratica; tra cittadini e tecnici contro l'irresponsabilità o l'incompetenza della politica.

Un'evidenza teorica di ciò è offerta dal noto dibattito tra Carl J. Friedrich e Herman Finer. Al centro della vertenza è la tensione tra *accountability* e responsabilità, laddove la prima attiene al rendere conto a qualcuno del proprio operato per esserne giudicato, mentre la seconda afferisce al criterio etico dell'esercizio discrezionale di una funzione di cui ci si assume l'impegno (Mulgan, 2000). Secondo Friedrich, nel campo dell'amministrazione le due categorie dovrebbero corrispondere, giacché, ferma restando la cornice di obblighi e limiti legali, l'expertise specialistico che si richiede colloca il giudizio sull'operato nel perimetro delle scienze professate dall'autore. Su di esso non dovrebbe esprimersi la politica, essendo priva di conoscenze e strumenti adeguati a una valutazione competente. La responsabilità si risolverebbe dunque nella razionalità dello specialista, coincidendo con un'*accountability* al cospetto di soggetti che condividono professionalmente i medesimi principi di scienza. I quali, se fedelmente osservati, sono in grado di perseguire efficacemente l'interesse generale. L'amministratore, lasciato libero di applicare la propria scienza, si sintonizzerebbe per mezzo di essa con le preferenze dei cittadini, facendosene fiduciario affidabile e automaticamente responsivo. Il vaglio imparziale nelle relazioni di controllo tra esperti costituirebbe dunque una garanzia democratica, facendo tutt'uno con la responsabilità dell'autore della prestazione. Al punto da giustificare di quest'ultimo non solo l'autonomia professionale, ma altresì il ruolo di partner del governo, anziché di deferente esecutore, abilitato a codefinire agenda e contenuti del policy-making.

Friedrich ebbe a interessarsi dell'argomento sin dagli anni '30, in occasione di uno studio sul sistema amministrativo elvetico (Friedrich e Cole, 1932), approfondendolo poi nel contributo al rapporto di una commissione d'inchiesta sul pubblico impiego statunitense

(1935): nella sua analisi egli distingueva la responsabilità del politico, fatta valere in sede elettorale, e la responsabilità tecnico-professionale dell'amministratore, valutabile in modo appropriato soltanto da parte di chi abbia esatta contezza delle basi scientifiche da cui essa muove.

Recensendo tali risultanze, Finer (1936) denunciò in Friedrich la sussunzione dell'accountability nella responsabilità discrezionale del professionista, donde il tradimento del mandato popolare ai rappresentanti, investiti anche del compito di vigilare sull'azione amministrativa: ciò vale senz'altro per un sistema parlamentare, in cui l'assemblea chiede conto ai ministri dell'attuazione del programma sulla cui base si esprime la sua fiducia; ma tanto più vale per un sistema presidenziale come quello statunitense, laddove gli indirizzi di governo risultano approvati mediante l'elezione diretta, che impegna l'esecutivo immediatamente davanti ai cittadini.

Tempo dopo, Friedrich rilanciava auspicando il superamento della dicotomia weberiana tra decisione politica ed esecuzione amministrativa, per conferire al *public servant* il compito di contribuire al decision-making del governo, confortato dallo scrutinio dei propri «fellows of science» istituzionali e dal riscontro della comunità scientifica (1940a, p. 12). Al che aggiungeva l'opportunità di consentire forme di relazione comunicativa tra i migliori esperti del corpo amministrativo e l'opinione pubblica, utile a mettere in circolo «creative solutions» con fondamento scientifico (1940b, p. 23), idonee a emendare il clima sociale da pretese irrazionali e promesse dannose.

Il riferimento alla Germania nazista avvalorava la necessità di sottrarre i cittadini alle sirene della demagogia, attraverso la falsificazione dei suoi inganni da parte di una scienza amministrativa impermeabile all'imposizione di scelte scellerate. Per Friedrich, non è sufficiente separare: a una democrazia occorre che le scelte di governo siano sottoposte alla garanzia degli esperti, attenti a rilevare le misure appropriate per una società complessa come quella contemporanea. Il tutto a scongiurare i guasti di un panpoliticismo sfociante nella deificazione dello Stato che, secondo la linea tracciata in anticipo su Popper, congiungerebbe la polis greca e la barbarie nazista, via Hegel e Marx (1939, 1940b).

Di rimando, Finer tacciava di «new despotism» (1941, p. 340) l'inclinazione a depoliticizzare il timone dello Stato per assegnarlo a specialisti promossi ad artefici primari delle politiche pubbliche, quantunque non eletti: un'oligarchia professionale sottratta ai verdetti popolari e trasformata da ausiliaria a sostituta del governo legittimo selezionato dai cittadini.

Friedrich non replicò. Tuttavia, in una serie di interventi distribuiti nell'arco di un trentennio, lo studioso avrebbe ulteriormente giustificato le sue tesi riformiste: tornando sull'esigenza di rivedere il modello di burocrazia weberiano (1952) ed estendendo alla responsabilità degli amministratori, convalidata dai risultati, il medesimo credito meritato dall'autorità scientifica, a fronte di un'autorità politica inconsistente quando fondata su enunciati meramente apodittici (1958), afflitta da un dilettantismo correggibile soltanto dalla competenza di soggetti imparziali (1971). Nell'ottica di Friedrich, il rapporto tra governo e amministrazione non deve collocare la seconda in un esecutivismo del tutto passivo. Parafrasando le argomentazioni, si direbbe che quest'ultimo comporterebbe il rischio di un *agency loss* a danno dei cittadini, committenti originari dell'azione pubblica, laddove il filtro deformante del sub-committente politico finisca per ingerirsi nell'operato di professionisti in grado di decifrare ciò che occorre alla società e concepire soluzioni adeguate (1960).

3. Anatomia di una “scienza rivoluzionaria”

Come è stato notato (Dunn e Legge, 2001), in Friedrich accountability e responsabilità si risolvono in una sinonimia sbilanciata a favore di una discrezionalità ritenuta comunque oggettiva in virtù dei canoni scientifici su cui l'amministratore fa affidamento. Di contro sta l'eteronomia di un controllo allineato alle aspettative politiche. Ciò tuttavia non esclude la concomitanza di altri tipi di accountability che, in maniera diretta o meno, coinvolgono l'agire amministrativo. Fondendo le classificazioni elaborate a riguardo da diversi autori, le

rappresentiamo in Tab. 1. Come si vede, oltre alle forme “classiche”, essa include anche quella professionale e quella prestazionale, parimenti implicate dalle tesi di Friedrich.

Esattamente su queste due si è innestato il *paradigm shift* invalso con le riforme in chiave post-burocratica degli ultimi decenni. Con riguardo al NPM, pur nella perdurante vigenza delle altre, le due forme di accountability hanno rappresentato i vettori principali del mutamento, congiungendosi ai nuovi contenuti introdotti nella cultura amministrativa (alla base dell'accountability personale), così da conferire all'indirizzo di riforma la portata di una “scienza rivoluzionaria”.

Tipo di accountability	Base della relazione	Meccanismo	Discrezionalità operativa	Sede del controllo	Aspettativa
politica	fiducia	verifiche del consenso	alta	esterna	responsività
burocratica	gerarchia	supervisione e standardizzazione procedurale	bassa	interna	obbedienza esecutiva
legale	legalità	scrutinio di legalità e regolarità	bassa	esterna	ottemperanza a leggi e contratti
personale	normatività etico-deontologica	uniformità culturale e valoriale	alta	interna	adesione
professionale	affidamento a competenza ed expertise	verifiche orizzontali peer review	alta	interna	capacità tecnico-professionale
prestazionale o manageriale	orientamento al risultato	misurazione delle prestazioni	alta	esterna (?)	efficacia-efficienza, aderenza all'output prefigurato

Tab. 1 – Forme di accountability: caratteristiche e implicazioni. Fonte: rielaborazione sincretica delle analisi di Romzek, Dubnick, 1987; Dubnick, 2005, Romzek, 2000; Mulgan, 2000.

In particolare, l'enfasi sull'efficientamento *output-based* associata a una gestione manageriale ha sollecitato l'introduzione di profili professionali e competenze specialistiche in grado di individuare le risposte alle sfide di funzionalità e sostenibilità poste allo Stato

contemporaneo, commisurarne le prestazioni alle occorrenze di una società in continua trasformazione (Lægreid, 2014).

Il fatto stesso che la denominazione del NPM sia stata coniata a distanza di circa un decennio dagli avvisi delle riforme (Hood, 1991) denota, pur nella varietà delle ricezioni nazionali, la riconoscibilità di un nucleo normativo fondato su:

- adozione di criteri e metodi ispirati alle scienze economiche e *market-oriented*, quindi di modelli gestionali validi nel mondo imprenditoriale, conformemente alle coordinate della *Public Choice* e del *Neomanagerialism*;
- orientamento al risultato in luogo dell'attenzione sulla regolarità dei processi;
- approccio *client/customer-oriented*, volto a comprendere e soddisfare i bisogni dei cittadini quali portatori razionali di interessi al pari dell'attore economico;
- discrezionalità strategica del manager pubblico contrattualizzato e incentivato con misure premiali;
- autonomia e diversificazione strutturale, mediante deconcentrazione, devoluzione, aziendalizzazione, agenzificazione;
- performance accountability fondata sulla misurazione obiettiva delle prestazioni, con l'apporto di strumenti tratti dal customer management privato;
- ottimizzazione dei servizi mediante elementi di concorrenzialità al contempo idonei ad alleggerire la spesa pubblica (deregolazione, liberalizzazione, privatizzazione, esternalizzazione, ecc.).

Con questi strumenti, il NPM ha offerto ai governi l'occasione per rilanciare le democrazie capitaliste in frangenti di recessione. D'altra parte, la managerializzazione vincolata *ex lege* agli standard delle 3 E ha suggerito la doppia opportunità di perseguire una razionalizzazione delle prestazioni eludendo i contraccolpi elettorali dell'irricevibilità delle domande "difformi". Tale orientamento è stato contestuale al disincanto nei confronti del *big government* e della macchina burocratica a suo servizio, alimentato su due versanti: presso l'opinione pubblica dall'antipolitica e dal neopopulismo del *fiscal backlash*; presso le *policy communities* dalla reazione anti-keynesiana perorata dagli economisti neoliberali (Frederickson, 1996).

Il nuovo paradigma ha così catalizzato la convergenza di diverse prospettive. In particolare, presso le comunità epistemiche esso ha incarnato la formula adatta al duplice scopo di efficientare e democratizzare, in virtù dell'assunto per cui ispirandosi alla democrazia economica vigente nel libero mercato lo Stato si induce a offrire prestazioni pertinenti, stimulate dal giudizio espresso dai cittadini in quanto utenti di servizi non monopolizzati dalla mano pubblica (Kelly, 2005). In ottica *Public Choice*, il riferimento cardine è il comportamento dell'individuo quale massimizzatore razionale della propria utilità, al modo del consumatore nel mercato economico, giacché esso consente all'amministratore di comprendere ciò che occorre realizzare, sulla base del calcolo di costi e benefici (Buchanan, 1978; Donaldson, 1990).

Per altro verso, l'analogia tra una democrazia sana e il mercato suggerisce il concetto di Schumpeter (1967, pp. 244 ss.) circa un'offerta che non consiste nella risposta a una domanda esplicita, ma che si elabora ricavando indicazioni dalle opzioni di acquisto dei clienti su prodotti già dati (ferma restando l'utilità di orientarne le preferenze con i mezzi pubblicitari): così anche l'offerta di servizi da parte dello Stato non può subire l'"incontinenza" particolaristica e contraddittoria delle richieste in cambio di consenso, ma si orienta a misura di cosa obiettivamente la società mostra di necessitare, secondo una logica di equilibrio sistemico delle risorse, cui educare nel tempo le stesse preferenze individuali.

Nondimeno, la componente di scuola neomanagerialista ha stimolato la rappresentazione di una responsabilità tecnico-professionale fondata su competenza specialistica, autonomia, leadership e duttilità imprenditoriale, in base al principio "Let managers manage". Su queste premesse, la corrente del *Liberation Management* (LM) si è spinta ad affermare l'opportunità di assegnare alla nuova generazione di manager pubblici il compito di ridisegnare dall'interno strutture e processi, portando a termine la deburocratizzazione avviata dalle prime stagioni riformistiche. Promuovendo la relativizzazione del discrimine tra ruolo politico e ruolo amministrativo, essa ha così promosso l'ammissione del manager all'agenda-setting del governo (Terry, 1998), in cui possiamo ritenere di riconoscere la consonanza con la prospettiva di Friedrich, unitamente all'assunto schumpeteriano (1967, p.

279) sulla necessità di un decision-making assistito da un'amministrazione posta nella condizione di istruire e indirizzare gli esecutivi.

4. Output o outcome? Il paradosso dell'accountability

Le soluzioni suggerite dal NPM non hanno tuttavia mancato di procurare dilemmi e implicazioni paradossali rispetto alle tre domande basilari che attengono all'accountability: di cosa, come e a chi rendere conto? (Christensen e Lægreid, 2015).

In via generale, di "paradosso dell'accountability" si può parlare in merito alle criticità prodotte dalla partecipazione della leadership manageriale alla *goal definition*, contraddicendo il rapporto d'agenzia pur sostenuto dalla *Public Choice*. Infatti, se l'amministratore è tenuto al conseguimento dell'output commissionato, egli non è responsabile dell'outcome, ossia delle conseguenze e delle esternalità, positive o negative, dal primo provocati; se, invece, egli viene coinvolto nell'individuazione strategica delle soluzioni, allora dovrebbe rispondere anche degli effetti reali. Tuttavia, una democrazia liberale prevede che sugli outcome si fondi il giudizio dei cittadini sul governo politico, non anche sugli amministratori. Eppure, la responsabilità professionale già enfatizzata da Friederich e valorizzata materialmente dal NPM include il top manager in un policy-making dei cui effetti egli comunque non risponde, peraltro in un quadro di deconcentrazione strutturale sostenuto in nome dell'autonomia, che sviluppa prospettive viepiù settoriali, inadatte alla visione d'insieme richiesta per contribuire all'agenda-setting (Bouckaert e Peters, 2002). Tanto più nei contesti locali, in cui il confine tra ruolo politico e ruolo amministrativo risulta maggiormente labile e dove maggiormente si è sviluppata la commistione tra valori di interesse pubblico e canoni gestionali privatistici, come nel caso delle aziende municipalizzate e degli enti strumentali in genere (Luke, Kearins e Verreyne, 2017; Krause e van Thiel, 2019).

Ma sussistono diversi altri risvolti paradossali in relazione all'accountability secondo gli schemi del NPM. Procedendo con ordine, si cercherà di esaminarne i principali.

5. Come e di cosa rendere conto? Il paradosso della performance

È logico presumere che il giudizio su una prestazione, per essere fondato, deve disporre della rappresentazione fedele e inopinabile di quest'ultima. Eppure, nel campo delle organizzazioni complesse è difficile pensare che indici, metodi di misurazione e l'intero processo di operationalizzazione siano rimessi al criterio univoco di un solo attore. Altrettanto difficile immaginare che il trattamento dei dati risulti comunque immune dalle motivazioni di chi lo realizza potendo preordinarne la lettura finale (Pawson, 2013).

Nondimeno, al cuore della democratizzazione promossa dal NPM sta l'obiettivo di rendere le amministrazioni delle "case di vetro", accessibili alla vista di chiunque intenda osservarne l'operato. Di qui l'accento sulla performance accountability, il quale ha a sua volta incoraggiato la proliferazione di addetti, strutture, procedure, che in certi casi ha finito per avallare tendenze all'ossificazione e alla riburocratizzazione (Hood e Dixon, 2016; Overman, van Thiel, 2016).

Ma ciò che si vuole evidenziare è che la performance accountability non presta necessariamente le garanzie di scientifica esattezza e neutralità che Friedrich riferiva alla responsabilità professionale dell'amministratore. Lo si rileva alla luce del "paradosso della performance", fenomeno per cui la rappresentazione non restituisce l'immagine esatta di quanto realizzato. Se ne possono riconoscere due tipi: inintenzionale (*performance blight*) e intenzionale (*tyranny of light*) (Pollitt, 2011).

Il primo è addebitabile, oltre che all'eventuale ambivalenza degli obiettivi, alla refrattarietà di talune prestazioni alla misurabilità, ovvero al sopravvenuto anacronismo degli indici selezionati rispetto alle trasformazioni dell'ambiente cui le prestazioni si applicano.

Più interessante è considerare la versione intenzionale del paradosso, la cui radice risiede nella facoltà, se non di manipolare, quantomeno di "pettinare" la misurazione dell'operato del manager *uti singulus* o dell'organizzazione, comunque attori autointeressati al pari dei fruitori della prestazione. Il *gaming* è tanto più agevolato dalla possibilità di conoscere le coordinate su cui si baseranno gli autori della valutazione, ma soprattutto dalla

partecipazione dell'amministratore alla definizione *ex ante* dell'obiettivo, potendo preconstituirlo a proprio favore. Selezionando nella letteratura che le cataloga (Pollit, 2011, 2013; Woelert, 2015), senza pretesa di esaustività, possiamo così individuare le pratiche intenzionali all'origine del paradosso:

- sostituzione dei fini, dovuta a interventi mirati a focalizzare l'ottimizzazione su obiettivi intermedi o strumentali più facilmente raggiungibili;
- manipolazione organizzativa, volta a sopprimere le attività meno performanti o a disrappresentarle diluendo gli eventi negativi che le riguardano;
- sineddoche, ossia la scelta di indicatori favorevoli per far discendere da essi la rappresentazione dell'intera performance;
- effetto soglia, usato per stabilire il target a un livello facilmente raggiungibile;
- effetto cricchetto, laddove si contenga la produttività all'esatto raggiungimento del target, senza eccedenze, al fine di non generare aspettative di traguardi più elevati;
- fluttuazioni definizionali, per cui si modifica convenientemente la rubricazione di classi e categorie di variabili;
- logica dell'escalation, intesa a moltiplicare gli indicatori per complicarne l'intelligibilità;
- uso simbolico delle informazioni, cioè ostentazione di dati in termini di quantità, puntualità e sofisticazione, volta a suggerire perfetta padronanza gestionale.

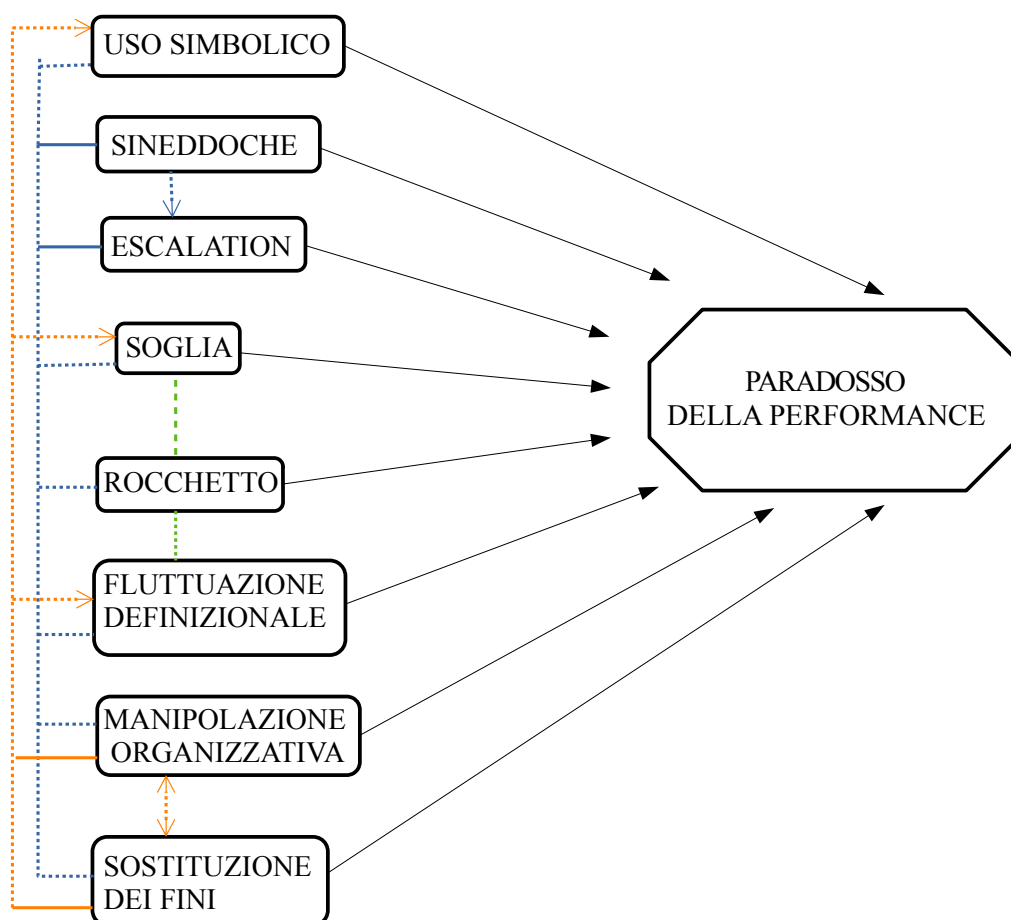


Fig. 1 – Paradosso della performance: pratiche intenzionali¹.

Fonte: rielaborazione e sintesi grafica delle analisi di Bothe, Meier, 2000; Pollitt, 2013.

Esse non sono necessariamente alternative, potendo variamente collegarsi. Osservando la Fig. 1: sineddoche ed escalation possono interagire combinandosi con altre pratiche; la sineddoche può indurre l'escalation al fine di ovviare alla parzialità selettiva da essa realizzata; effetto soglia, rocchetto e fluttuazione definizionale possono coesistere; manipolazione organizzativa e sostituzione dei fini possono determinarsi reciprocamente, mentre ciascuna di esse può combinarsi con l'uso simbolico, l'effetto soglia e/o la fluttuazione definizionale. Al di là delle opzioni soggettive, tali pratiche possono trasmettersi nell'apprendimento organizzativo della singola amministrazione, divenendo un patrimonio tattico consolidato da dinamiche di *path dependence*.

¹ I tratteggi in arancione e blu indicano le eventuali interazioni combinatorie tra le pratiche individuate dai segmenti pieni colorati e le altre; le frecce indicano eventuali nessi di causalità. Il tratteggio in verde indica eventuale coesistenza.

Ovviamente ciò indica delle deviazioni rispetto alla norma, ma la loro rilevazione basta a suggerire un terreno competitivo percorso dai moventi autointeressati. Occorre inoltre considerare l'incentivo che esse ricevono dalla carenza di risorse, dovuta al *downsizing* delle amministrazioni conforme alla riduzione della spesa pubblica: dall'incongruità dei mezzi disponibili rispetto alle attese di efficacia alimentate dalla svolta neomanageriale deriva lo stimolo a forme di autopromozione, più probabili presso organizzazioni decentrate e strutture altamente autonome (Bothe e Meier, 2000), alle quali si applica un principio generale enunciato dalla stessa *Public Choice* (Downs, 1967), per cui a poco varrebbe introdurre controlli di maggior dettaglio: essi innescherebbero modalità più sottili e sofisticate di *gaming* difensivo, pur sempre in nome di una rivendicata responsabilità professionale (Meier, O'Toole, 2013).

6. A chi rendere conto? Il paradosso dell'abbondanza

All'accountability verticale, individuata da Finer come presupposto materiale della responsabilità politica, Friedrich opponeva un'accountability orizzontale tra esperti, come garanzia della loro responsabilità professionale. Segnatamente, l'introduzione di verifiche peer review non solo avrebbe consentito di valutare prestazioni sempre più complesse, ma avrebbe altresì diffuso gli standard scientifici cui omologare l'intera cultura amministrativa.

Anche a questa suggestione il NPM pare conforme, a giudicare dal fenomeno dell'*audit explosion* inteso valorizzare l'oggettività di valutazioni affidate a tecnici competenti. In proposito, la giustapposizione di più momenti e forme di controllo, in aggiunta a quelle tradizionali di tipo gerarchico, ha indotto a parlare di una "benefica ridondanza", utile a soddisfare aspettative contestuali (Schillemans, Bovens, 2011). Per altro verso, si è affermato che la statica rigidità dell'accountability verticale esporrebbe a un sostanziale deficit democratico, data la sua estraneità alle dinamiche occorrenze della società odierna (McCandless, 2001).

Eppure anche dalla concomitanza tra verticalità e orizzontalità discendono effetti paradossali. Essi attengono al *multiple accountabilities disorder* (Koppell, 2005) diagnosticabile in un'azione amministrativa che, per quanto riformata nel segno dell'autonomia professionale, in virtù della sua natura pubblica, non può sottrarsi agli obblighi derivanti dalla decisione politica, ovvero all'ottemperanza al dettato legale. Ma le frizioni che possono insorgere anche tra gli obblighi nei confronti del committente e le attese di conformità del manager ai principi di scienza che ne caratterizzano il profilo professionale (Page, 2006) – anche in ragione della credibilità al cospetto della comunità epistemica di afferenza. Sicché la simultaneità di logiche da osservare e di aspettative da soddisfare dispone a incertezze e imprevedibilità, che si sommano alle controindicazioni materiali dovute alla sovrapposizione di più sedi e momenti assegnati al controllo: aumento dei costi, sospensioni dei processi, differimenti, ritualizzazione, pragmatica riduzione della verifica ad accountability simbolica (o apparente), occasioni per sottrarsi agli addebiti mediante espedienti di *blame game* (*scapegoating*, *buck-passing*, ecc.) (Hood, 2011, 2014).

Un ulteriore motivo di complicazione è dato dall'opzione mercatocentrica del NPM, che dà agio a ibridazioni tra pubblico e privato su una molteplicità di piani: da quello attoriale a quello strutturale e strategico-operativo, ma altresì giuridico e culturale (Denis, Ferlie e Van Gestel, 2015). Da esse discende un'eterogeneità di regimi, interessi e logiche assoggettata a equilibri precari ed esposta a un gran numero di variabili. Ciò può dipendere dall'innesto di soggetti propriamente di mercato, per esempio nei casi di outsourcing (Mulgan, 2006). Lo stesso vale per le imprese miste e i partenariati pubblico-privati, dove la condivisione di risorse e rischi comporta un alto grado di contaminazione (Forrer *et al.*, 2010). Ma, più in generale, rileva il trilemma che pesa sul manager pubblico costretto a selezionare il soggetto cui assegnare preminenza: il committente istituzionale, la comunità epistemica o l'utenza? E talvolta, in seno a quest'ultima, quale segmento in particolare? Si tratta di questioni usualmente poste dal bifrontismo di un'azienda pubblica chiamata a rispondere sia della gestione economica rispetto all'ente proprietario, sia degli output assegnati con la committenza dei servizi, che può dare adito a conflitti teleologici, giacché la qualità della

prestazione da erogare non sempre concilia con il governo degli asset, specie in regime di spending review.

Dalla multidirezionalità così configurata si ricava un'abbondanza di accountability che, oltre a incoerenze e complicazioni, rischia di dissimulare il deficit di attenzione a talune aspettative, in base agli ordini di preferenza strategica assegnati dall'amministratore.

7. Il “cliente” ha sempre ragione? Il paradosso del customer management

Di base, le difformità rispetto al mercato risiedono nello scopo, dal momento che la PA non condivide con l'impresa privata un orientamento al profitto per cui la soddisfazione del cliente si pone come obiettivo strumentale, perseguito cercando di attrarre e fidelizzare le preferenze d'acquisto. Del resto, modulando il marketing, anche l'impresa articola le proprie preferenze rispetto alle categorie di consumatori ritenute più remunerative o affidabili, stabilendo gerarchie e offrendo trattamenti di miglior favore. Nondimeno, il fatto che tali opzioni non siano consentite alla PA non significa che non si possano avere outcome diseguali: se il manager pubblico ispira la performance ai canoni economici della produttività, in taluni ambiti le scelte strategiche, a parità di output, possono procurare outcome più vantaggiosi per taluni segmenti di utenza che per altri (Rutherford e Rabovsky, 2018).

Ciò premesso, occorre considerare il genere di accountability vigente nel mercato del largo consumo, che il NPM assume a modello del proprio customer management nel campo dei servizi. Esso si fonda sul responso del consumatore libero di scegliere cosa e presso chi acquistare. Diversamente, nei confronti delle prestazioni della PA non sempre è possibile esercitare una *exit option*. E anche dove ci si può avvalere di erogazioni private alternative, pur in assenza di “consumo”, il pagamento del “prezzo” necessario a finanziare l'azione dello Stato a favore di un interesse o un bene pubblico indivisibile non può essere eluso senza violare obblighi di legge in materia di imposizione fiscale.

Su questi e altri rilievi si spende una letteratura ultraventennale (deLeon e Denhardt, 2000; Fountain, 2001). Ma è opportuno integrarli con una ragione di fondo, per collocare il paradosso del customer management nel quadro delle trasformazioni della statualità. Con il passaggio dallo Stato gestore allo Stato regolatore, le attività produttive ed erogative da quest'ultimo conservate tendono a riguardare, in un'ottica residuale, settori non assoggettabili alla concorrenza. Nell'impossibilità di privatizzare o di liberalizzare per "stare sul mercato", il NPM suggerisce di ristrutturare seguendo comunque il criterio delle 3 E in assetto di "competitività virtuale". Ma è proprio tale inautenticità a rendere spurio il riferimento al paradigma del mercato: la carenza di un vero stimolo concorrenziale inficia la libertà di scelta data dalla facoltà di premiare e punire in ragione delle alternative reali, in quello che è stato definito un *supermarket state* (Olsen, 1988).

È vero che alla dimensione dell'accountability afferiscono le carte dei servizi, specie quando prevedono risarcimenti. Per certi versi, esse "costituzionalizzano" i diritti degli utenti, codificando le esigibilità. Ma si tratta in ultima analisi di carte "ottriate", che impegnano la PA a realizzare l'offerta da essa predefinita. Per quanto il Post-NPM abbia individuato modalità consultive per coinvolgere l'utenza, la tecnicità con cui si determinano gli standard prestazionali continua inevitabilmente a isolare l'offerta dalla relazione con una vera domanda. Tanto più ciò vale nei casi in cui il Lm ha ottenuto per i manager pubblici l'ammissione alla *goal definition* che già Friedrich auspicava.

Per altro verso, su simili basi, si potrebbe ritenere che l'analogia con il mercato sia invece coerente, ma limitatamente alla tesi schumpeteriana circa la passività della domanda rispetto a un'offerta predata. Tuttavia, il nesso si indebolisce alla luce delle ricerche di marketing che oggi consentono di ricavare indicazioni dai desiderata dei consumatori. Per quanto rimesso all'iniziativa dell'impresa, questo "potere di impulso" *bottom-up* si aggiunge alla libertà di scelta che dà contenuto alla sovranità del cliente. Il quale, a differenza dell'utente della PA, ma esattamente come il cittadino in quanto elettore in una democrazia competitiva, "ha sempre ragione", quale giudice abilitato a esprimere verdetti immediatamente efficaci.

Dunque, sebbene il customer management del NPM temperi l'autoreferenzialità dell'accountability professionale di tipo friedrichiano, permane una cifra *top-down* dovuta ad almeno tre fattori interconnessi: a) la natura non profit di una PA che, per quanto *client-oriented*, risulta poco stimolata a intercettare le preferenze per ampliare il portafoglio dell'utenza; b) una *customer satisfaction* basata sull'outcome che non dà luogo a un compiuto meccanismo di accountability (previsto invece per la performance riferita all'output), quando invece è l'outcome che incide nella sfera personale dell'utente, originando così situazioni di insoddisfazione pur in presenza di prestazioni corrette (Kelly, 2005); c) l'anelasticità dell'output uniformato al canone delle 3 E, tale per cui le richieste dell'utenza non bastano, da sole, a ottenere una riformulazione dell'offerta.

Nel complesso, ciò vale a chiarire, precisandone il significato, la democratizzazione amministrativa cui guarda il NPM. Essa pare afferire al nesso neoliberale tra una concezione di democrazia *output-oriented* (Scharpf, 1997) e una teoria macroeconomica *supply-side*, nelle cui ascendenze trova a sua volta spazio la sintonia tra i risvolti elitistici dell'analogia schumpeteriana circa democrazia e mercato e i risvolti tecnocratici del concetto friedrichiano di una «value creation» ad opera di specialisti che orientano politica e opinione pubblica verso preferenze razionali. Salvo rilevare, per quest'ultimo aspetto, che la compressione della responsabilità politica sull'accountability di istituzioni non maggioritarie acuisce il divario con un'accountability democratica che, come sostenuto da Dahl (1989, p. 338) non può non risolversi nel giudizio finale del demos, in assenza del quale si profila il “governo dei guardiani”.

8. Conclusioni: la leadership manageriale e la depubblicizzazione dell'accountability

Quanto esaminato suggerisce gli aspetti del NPM che, in un certo senso, hanno raccolto e conferito specifico contenuto alle tesi di Friedrich sulla responsabilità dell'esperto amministratore. Con ciò materializzando anche le criticità che Finer eccepiva nelle ipotesi

del collega. Le ricadute problematiche nella dimensione dell'accountability evidenziano infatti diverse ambivalenze.

Il rapporto d'agenzia tra politica e amministrazione che il NPM trae dalla *Public Choice* valorizza la verticalità della relazione, venendo tuttavia contraddetto dall'orizzontalità del controllo, dall'autonomia e dalla discrezionalità specialistica enfatizzata sulla scorta teorica del *Neomanagerialism* (Christensen e Lægreid, 2002).

In una performance accountability orientata all'output, in cui si introducono sia la responsabilità nei confronti del cittadino utente/cliente, sia la fedeltà agli statuti epistemologici professati dal manager, la coalescenza tra democrazia e tecnocrazia non pare disporre di una sicura formula d'equilibrio. Ciò si deve tanto all'erosione del ruolo politico quanto al paradigma spurio di un "mercato-non-mercato", esaltando entrambi la centralità di un expertise che non solo non elimina l'autoreferenzialità pur comportata dal modello burocratico, ma in un certo senso la codifica valorizzando una scientificità impermeabile alle intrusioni dei profani. All'esito concorre comunque l'ispirazione al modello di una democrazia economica che altera il concetto di sovranità popolare traducendolo in quello in una sovranità consumeristica, che tende a isolare l'amministrazione dai canali di responsabilità prestati dalla democrazia politica, nelle sedi che essa prevede per far valere i compiti del governo rispetto all'azione amministrativa.

Il tutto in un intricato insieme di accountability multiple, complicato dalle simultanee aspettative dell'utenza, della comunità epistemica di riferimento e della *business community* coinvolta da un'azione amministrativa in vario modo ibridata con strumenti privatistici. La congerie favorisce la discrezionalità manageriale nella selezione dei criteri preminenti, ma impedisce l'uniformità che occorre all'esercizio della responsabilità ministeriale. Ciò comporta inconvenienti quali: a) un'asimmetria e una dipendenza strategico-informativa a carico della direzione politica (Pollit, 2005); b) un'eterogeneità che può inibire la *smart policy* prospettata dal NPM (Christensen, 2008); c) una frammentazione che ostacola la visione d'insieme necessaria al governo per modulare l'agenda in ragione della propria *policy capacity* (Christensen e Lægreid, 2005).

Alla radice, inoltre, rileva che alla valutazione complessiva da parte della politica non basta la ricognizione degli output, giacché sono gli outcome a suggerire la conferma o la revisione dell'agenda di governo (Brun e Siegel, 2006; Van de Walle, Cornelissen, 2014).

La stessa opzione contrattuale dell'ingaggio manageriale implica un paradosso da aggiungere a quelli sopra esaminati: quello dell'autonomia, giacché se per un verso accentua il ruolo del committente, dall'altro contribuisce a una frammentazione che agevola il particolarismo decisionistico degli agenti (Christensen e Lægheid, 2001). Sicché la politicizzazione degli incarichi, al netto delle variabili ordinamentali (es. *spoils system*), risulta contrastata da fattori che esaltano ulteriormente la leadership manageriale. Osservando l'ambiente organizzativo con le coordinate neoistituzionalistiche (March e Olsen, 1989), detti fattori determinano “processi aggregativi” di individualizzazione in capo all'élite amministrativa, interferendo con i “processi integrativi” che procurano senso di appartenenza, omogeneità dei fini e condivisione della “memoria istituzionale”.

Le combinazioni dei rapporti tra i ruoli in realtà sono diverse (Alford *et al.*, 2017), anche a seconda del reciproco adattamento, in seno alla medesima struttura, tra elementi introdotti dal NPM e le innovazioni del Post-NPM o gli assetti a entrambi precedenti (Karlsson, 2019; Van de Walle, 2019), in taluni casi foriero di convergenze tecnoburocratiche (Esmark, 2017). Ma di norma, quando prevalgono, i “processi aggregativi” favoriscono un personalismo manageriale che non sempre garantisce l'allineamento del tecnico alla direzione politica. Anzi, può invertire il rapporto di sponsorship: in un clima di sfiducia antipolitica, l'ingaggio di un esperto di chiara fama può essere cercato per accreditare l'indirizzo di governo presso l'opinione pubblica, ma altresì presso i governi esteri, i mercati e le organizzazioni internazionali. Sebbene si tratti di un patrocinio tecnocratico sul governo – che capovolge quello più tipico della politica sull'amministrazione (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981) – non si escludono dinamiche di cooptazione e consociazione simbiotica (Peters, 1995), con fenomeni di *revolving door* relativi a eccellenze manageriali venute alla ribalta con ruoli di opinion leader, acquisendo una visibilità utile ad autopromuoversi nel campo appunto politico. A propiziarne l'evenienza sta il connubio tra l'antipolitica e lo stigma antiburocratico, che sposta la fiducia dei cittadini sull'outsiderismo dell'esperto, ma

che, nel caso in cui risultino deluse le speranze nei suoi “poteri taumaturgici”, può dare adito al pendolarismo tra la rassegnazione astensionistica e l’adesione al populismo antiestablishment di nuove offerte politiche.

Certamente molto dipende dal frangente storico, dalla congiuntura economica, dalla cultura politica e dal tipo di tradizione amministrativa, da cui discende anche la varietà delle ricezioni nazionali del NPM (Haque, 2019). Molto dipende altresì dalla variabile politico-istituzionale, giacché un sistema federale di norma non offre ai governi le stesse opportunità di controllo e direzione uniforme prestate da uno Stato unitario. Lo stesso dicasi confrontando il parlamentarismo multipartitico con il modello Westminster o con il presidenzialismo. Ma anche in proposito occorre fare i conti con trasversalità e ambivalenze. Per esempio, nel bipartitismo Westminster, l’aprioristica fiducia della maggioranza sottrae al governo una fonte di sollecitazione alla verifica (Hood, 2014; Thomas, 2008). Analoga la constatazione per il presidenzialismo, stante l’assenza di condizionalità fiduciaria tra esecutivo e parlamento, tuttavia compensata dall’attivismo delle commissioni d’inchiesta (quantunque tendenzialmente attenuato in ipotesi di “presidenza imperiale”).

Diverse altre distinzioni possono essere registrate, ma alla base resta il potenziale autoreferenziale della leadership manageriale, che volgerebbe ad attualizzare i timori di Finer nella depubblicizzazione tecnocratica dell’accountability. A essa presiede la condivisione tra controllore e controllato di uno specialismo che sussiste anche al di fuori dell’orbita istituzionale, concentrandosi più sulla competenza che su considerazioni valoriali attinenti all’interesse pubblico – come nei casi di esternalizzazione privatizzata dell’auditing (Greenwood, 2017).

Su questo versante, la rivoluzione promessa dal Post-NPM si è tradotta piuttosto in una revisione (Kolltveit, 2015, Lægreid, 2017): un *paradigm shift* non certo di terzo livello, per rifarsi alla classificazione di Hall (1993). La stessa concezione neopluralista sottesa al NPG stenta a combinarsi con autentiche pratiche deliberative (Warren, 2009): non solo per i limiti a queste intrinseci (Curini, 2006), ma anche per via di un *milieu* neoliberale che incoraggia il filtro esperto degli input con esso compatibili, ulteriormente al *gatekeeping on the ground*

e all'autoselezione delle domande. Pertanto, il transito dal *customer management* allo *stakeholder management* (in luogo di un improbabile *shareholder management* deliberativo) non basta a configurare un compiuto “paradigma straordinario”, stante il permanente effetto trasformativo della precedente “rivoluzione” managerialista.

Con riguardo alla responsabilità politica, inoltre, importa rilevare che alla denazionalizzazione delle opzioni di governo indotta dalla governance globale corrisponde la transnazionalizzazione degli *advocacy groups* e delle organizzazioni non governative (Fukuyama, 2016; Jayasuriya, 2005; Peters e Pierre 2005), ma soprattutto la transnazionalizzazione di comunità epistemiche cui il management amministrativo tende a uniformarsi. Di qui ulteriori complicazioni in seno all'*accountability* multipla (Papadopoulos, 2010).

Tutto ciò non significa negare i miglioramenti apportati dal NPM, ancorché i bilanci risultino contrastanti (Hammerschmid *et al.*, 2019; Hood e Dixon, 2015; Lægheid, 2017; Dan e Pollitt, 2015). Occorre però calibrare la valutazione contestualizzando e distinguendo i parametri di giudizio in base agli ambiti dei successi conseguiti. Importa specialmente osservare se questi siano a somma positiva o se invece determinino “vincitori” e “sconfitti” sul piano sociale. Importa quindi considerare le ripercussioni in dimensioni significative per la qualità democratica. L'*accountability* su tutte.

Già Burke (Haque, 2004), trattando delle coeve ipotesi di dotare i *public servants* di maggiore autonomia rispetto alla direzione ministeriale, raccomandava di vincolarla comunque alla «publicness of unified institutions» per evitare di fornire al politico un alibi per sottrarsi alle proprie responsabilità. La questione si pone ancora, stante l'esigenza di riformare riquilificando il concetto di pubblico (Steccolini, 2019) nell'epoca delle interdipendenze che richiede di declinare la funzione amministrativa al plurale, con un approccio funzionale anziché istituzionale, indipendentemente dalla natura giuridica di chi la esercita (D'Amico, 2015). A condizione che la post-burocrazia, dopo il separatismo dello Stato liberale e l'interventismo dello Stato gestore, non si risolva in una terza via tale da invertire la cifra ingerenziale di quest'ultimo, a favore di logiche non pubbliche. Soprattutto, a condizione di non sacrificare l'*accountability* all'individuazione di «creative solutions»,

che Friedrich suggeriva di assegnare all'esclusiva competenza degli esperti. Vale a dire, senza pregiudicare gli strumenti che impegnano il governo di una democrazia rappresentativa a rispondere, con cognizione di causa, del proprio operato.

Bibliografia

- Aberbach J.D., Putnam R., Rockman B.A. (1981). *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Alford J., Hartley J., Yates S., Hughes O. (2017). Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *The American Review of Public Administration*, 46, 7: 752. DOI: 10.1177/0275074016638481.
- Bertelli A.M., Lynn L.E. (2003). Managerial responsibility. *Public Administration Review*, 63, 3:259. DOI: 10.1111/1540-6210.00288.
- Bothe J., Meier K.J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. *Public Administration Review*, 60, 2: 163. DOI: 10.1111/0033-3352.00075.
- Bouckaert G., Peters B.G. (2002). Performance management and management: The Achille's heel in administrative modernization. *Public Performance & Management Review*, 25, 4: 359. DOI: 10.1080/15309576.2002.11643672.
- Braga A., Sancino A. (2013). Le riforme del management pubblico in alcuni Paesi in via di sviluppo tra eterogenesi dei fini e "managerial fashion". *Rivista italiana di Ragioneria e di Economia aziendale*, 113, 9: 695.
- Brun M., Siegel, J.P. (2006), What does appropriate performance reporting for political decision makers require?. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55, 6: 480. DOI: 10.1108/17410400610682505.
- Buchanan J. (1978). From private preferences to public philosophy: The development of Public Choice. In Buchanan J. *The Economics of Politics*. London: Institute of Economic Affairs.

- Christensen T. (2008). Smart policy? In Goodin R.E., Moran M., Rein M., a cura di, *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0021.
- Christensen T., ‘ P. (2001). New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3, 1: 73. DOI: 10.1080/14616670010009469.
- Christensen T., Lægreid P. (2002). New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *The Journal of Political Philosophy*, 10, 3: 267. DOI: 10.1111/1467-9760.00153.
- Christensen T., Lægreid P. (2005). Autonomization and policy capacity: The dilemmas and challenges facing political executives. In Painter M., Pierre J., a cura di, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Christensen T., Lægreid P. (2011). Complexity and hybrid public administration - Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11, 4: 407. DOI: 10.1007/s11115-010-0141-4.
- Christensen T., Lægreid P. (2015). Performance and accountability – A theoretical discussion and an empirical assessment. *Public Organization Review*, 15, 2: 207. DOI: 10.1007/s11115-013-0267-2.
- Cooper T.L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Curini L. (2006). Vox populi – vox dei? (Alcuni) limiti e (alcuni) paradossi della pratica deliberativa. *Rivista italiana di Scienza politica*, 36, 2: 231. DOI: 10.1426/22474.
- Dahl R.A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- D’Amico R. (2015). Le pubbliche amministrazioni come species del genus “organizzazione complessa”. In D’Amico R., a cura di, *L’analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e modelli*, vol. I. Milano: FrancoAngeli.

- Dan S., Pollitt C. (2015). NPM can work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review*, 17, 9: 1305. DOI:10.1080/14719037.2014.908662.
- deLeon L., Denhardt R.B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60, 2: 89. DOI: 10.1111/0033-3352.00068.
- Denis J.L., Ferlie E., Van Gestel N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93, 2: 273. DOI: 10.1111/padm.12175.
- De Vries J. (2010). Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal of Budgeting*, 10, 1. DOI: 10.1787/budget-10-5km8xx3mp60n.
- De Vries M., Nemec J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26, 1: 4. DOI: 10.1108/09513551311293408.
- Donaldson L. (1990). The Ethereal Hand: Organizational Economics and Management Theory. *Academy of Management Review*, 15, 3: 394. DOI: 10.5465/amr.1990.4308806.
- Downs A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dubnick M.J. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28, 3: 376. DOI: 10.1080/15309576.2005.11051839.
- Dunleavy P., Margetts H., Baston S., Tinkler J. (2006). New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3: 467. DOI: 10.1093/jopart/mui057.
- Dunn D.D, Legge J.S.Jr. (2001). U.S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11, 1: 73. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a003495.
- Esmark A. (2017). Maybe it is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27, 3: 501. DOI: 10.1093/jopart/muw059.

- Finer H. (1936). Better Government Personnel: America's Next Frontier. *Political Science Quarterly*, 51, 4: 569. DOI: 10.2307/2143948.
- Finer H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review*, 1, 4: 335. DOI: 10.2307/972907.
- Forrer J., Kee J.E., Newcomer K.E., Boyer E. (2010), Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 70, 3: 475. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02161.x.
- Fountain J.E. (2001). Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14, 1: 55. DOI: 10.1111/0952-1895.00151.
- Frederickson H.G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56, 3: 263. DOI: 10.2307/976450.
- Friedrich C.J. (1935). Responsible Government Service under the American Constitution. In Coffman L., Gulick L., a cura di, *Minutes of evidence taken before the Commission of Inquiry on Public Service Personnel: At hearings held in Washington, New York, Chicago, Minneapolis, St. Paul, Seattle, San Francisco, Berkeley, Palo Alto, Los Angeles, Richmond, 1934*. New York: McGraw-Hill.
- Friedrich C.J. (1939). The Deification of the State. *Review of Politics* 1, 1: 18. DOI: 10.1017/S003467050000019X.
- Friedrich C.J. (1940b). Greek Political Heritage and Totalitarianism. *Review of Politics* 2, 2: 218. DOI: 10.1017/S0034670500005295.
- Friedrich C.J. (1940a). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In Friedrich C.J., Mason E.S., a cura di, *Public policy: A yearbook of the Graduate School of Public Administration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Friedrich C.J. (1952). Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy. In Merton R., a cura di, *Reader in Bureaucracy*. New York: Free Press.
- Friedrich C.J. (1958). Authority, reason and discretion. In Friedrich C.J., a cura di, *Authority*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Friedrich C.J. (1960). The Dilemma of Administrative Responsibility. In Friedrich C.J., a cura di, *Responsibility*. New York: The Liberal Arts Press.
- Friedrich C.J. (1971). Political decision-making, public policy and planning. *Canadian Public Administration*, 14, 1: 1. DOI: 10.1111/j.1754-7121.1971.tb00488.x.
- Friedrich C.J., Cole T. (1932). *Responsible Bureaucracy: A Study of the Swiss Civil Service*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fukuyama F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it? *Annual Review of Political Science*, 19, 1: 89. DOI: 10.1146/annurev-polisci-042214-044240.
- Greenwood M. (2017). Austerity, Audit, and Accountability: New Public Management and the Privatisation of Local Audit in England. *Observatoire de la Société Britannique*, 19: 159. DOI: 10.4000/osb.1925.
- Hall P.A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 3: 275. DOI: 10.2307/422246.
- Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Mostafa A.M.S. (2019). New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 3: 399. DOI: 10.1177/0020852317751632.
- Haque A. (2004). Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective. *Administration & Society*, 35, 6: 701. DOI: 10.1177/0095399703256775.
- Haque M.S. (2014). Rethinking Democratic Governance: Looking Back, Moving Forward. In Mudacumura G., Morçöl G., a cura di, *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*. Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-03143-9_17.
- Haque M.S. (2019). The changing foundations of public administration: From identity to modernity to diversity. *International Review of Public Administration*, 24, 2: 138. DOI: 10.1080/12294659.2019.1632042.
- Hood C. (1991). A Public Management for all Season? *Public Administration*. 69, 1: 3. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

- Hood C. (2011). *Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hood C. (2014). Accountability and blame-avoidance. In Bovens M., Goodin R.E., Schillemans T., a cura di, *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0007.
- Hood C., Dixon R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in Uk Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood C., Dixon R. (2016). Not What It Said on the Tin? Reflections on Three Decades of UK Public Management Reform. *Financial Accountability & Management*, 32, 4: 409. DOI: 10.1111/faam.12095.
- Hyndman N., Lapsley, I. (2016). New Public Management: The story continues. *Financial Accountability & Management*, 32, 4: 385. DOI: 10.1111/faam.12100.
- Hyndman N., Liguori M. (2016). Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape. *Financial Accountability & Management*, 32, 1: 5. DOI: 10.1111/faam.12078.
- Hyndman N., McKillop D. (2019). Accounting for the Public Sector at a Time of Crisis. *Abacus*, 55, 3: 437. DOI: 10.1111/abac.12170.
- Jackson M. (2009). Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate. *Journal of Management History*, 15, 1: 66. DOI: 10.1108/17511340910921790.
- Jayasuriya K. (2005). Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity. In Painter M., Pierre J., a cura di, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Karlsson T. (2019). Public administration in transition. Studying understandings and legitimations amongst middle managers within a government agency. *Journal of Language and Politics*, 18, 1:107. DOI: 10.1075/jlp.17070.kar.
- Kelly J.M. (2005). The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, 65, 1: 76. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00432.x.

- Klenk T., Reiter R., a cura di (2019). Special Issue: Post-NPM: myth, model, not meaningful at all? Exploring social service reforms in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 1.
- Kolltveit, K. (2015). Strengthening of the executive centre: Looking beyond NPM as the explanation for change. *International Review of Administrative Sciences*, 81, 1: 18. DOI: 10.1177/0020852314541566.
- Koppell J.G. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, 65, 1: 94. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x.
- Krause T., van Thiel S. (2019). Perceived managerial autonomy in municipally owned corporations: disentangling the impact of output control, process control, and policy-profession conflict. *Public Management Review*, 21, 2: 187. DOI: 10.1080/14719037.2018.1473472.
- Kuhn T.S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lægreid P. (2014). Accountability and New Public Management. In Bovens M., Goodin R.E., Schillemans T., a cura di, *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0008.
- Lægreid P. (2017). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. London: Routledge.
- Lodge M., Wegrich K., a cura di (2012). *Executive Politics in Time of Crisis*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137010261.
- Luke B., Kearins K., Verreyne M.-L. (2017). ‘Pushing the Boundaries’ versus Identifying the Boundaries: An Institutional Perspective on NPM Principles. *Australian Accounting Review*, 27, 3: 285. DOI: 10.1111/auar.12142.
- Mair P. (2013). *Ruling The Void: The Hollowing of Western Democracy*. London-New York: Verso.
- March J.G., Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press. DOI: 10.1017/S0143814X00005869.

- McCandless H. (2001). *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship between Citizens and Authorities*. Victoria: Trafford.
- Meier K.J., O'Toole L.J. (2013). I Think (I Am Doing Well), Therefore I Am: Assessing the Validity of Administrators' Self-Assessments of Performance. *International Public Management Journal*, 16, 1: 1. DOI: 10.1080/10967494.2013.796253.
- Mulgan R. (2000). "Accountability": An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78, 3: 555. DOI: 10.1111/1467-9299.00218.
- Mulgan R. (2006). Government Accountability For Outsourced Services. *Australian Journal of Public Administration*, 65, 2: 48. DOI: 10.1111/j.1467-8500.2006.00481.x.
- Olsen J.P. (1988). Administrative reform and theories of organization. In Campbell C., Peters B.G., a cura di, *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Overman S., van Thiel S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18, 4: 611. DOI: 10.1080/14719037.2015.1028973.
- Page S. (2006). The Web of Managerial Accountability: The Impact of Reinventing Government. *Administration & Society*, 38, 2: 166. DOI: 10.1177/0095399705285990.
- Papadopoulos Y. (2010). Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33, 5: 1030. DOI: 10.1080/01402382.2010.486126.
- Pawson R. (2013). *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. Thousand Oaks: Sage.
- Peters B.G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. London: Longman.
- Peters B.G., Pierre J. (2005). Swings and Roundabouts? Multilevel Governance as a Source of and Constraint on Policy Capacity. In Painter M., Pierre J., a cura di, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Piattoni S. (2005). La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative. *Rivista italiana di Scienza politica*, 35, 3: 417. DOI: 10.1426/20904.

- Plant J.F. (2011), Carl J. Friedrich on Responsibility and Authority. *Public Administration Review*, 71, 3: 471. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02368.x.
- Pollit C. (2005). Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependency. In Painter M., Pierre J., a cura di, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230524.
- Pollitt C. (2011). Performance Blight and the Tyranny of Light? Accountability in Advanced Performance Measurement Regimes. In Dubnick M.J., Frederickson H.G., a cura di, *Accountable Governance: Problems and Promises*. New York: Sharpe. DOI: 10.4324/9781315706771.
- Pollitt C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability & Management*, 32, 4: 429. DOI: 10.1111/faam.12094.
- Romzek B.S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 1: 21. DOI: 10.1177/0020852300661004.
- Romzek B.S., Dubnick M.J (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47, 3: 227. DOI: 10.2307/975901.
- Rutherford A., Rabovsky T. (2018). Does the Motivation for Market-Based Reform Matter? The Case of Responsibility-Centered Management. *Public Administration Review*, 78, 4: 626. DOI:10.1111/puar.12884.
- Scharpf F.W. (1997). Economic integration, democracy and welfare state. *Journal of European Public Policy*, 4, 1: 18. DOI: 10.1080/135017697344217.
- Schillemans T., Bovens M. (2011). The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload? In Dubnick M.J., Frederickson H.G., a cura di, *Accountable Governance: Problems and Promises*. New York: Sharpe. DOI: 10.4324/9781315706771.
- Schumpeter J.A. (1967). *Capitalismo, socialismo, democrazia*. Milano: Etas Kompass.
- Steccolini I. (2019). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32, 1: 255. DOI: 10.1108/AAAJ-03-2018-3423.

- Terry L.D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58, 3: 194. DOI: 10.2307/976559.
- Thomas P.G. (2008). Why is performance-based accountability so popular in theory and so difficult in practice? In Herhalt J., a cura di, *Holy Grail or Achievable Quest? International Perspectives on Public Sector Performance Management*. Zurich: KPMG International.
- Van de Walle S. (2019). Explaining variation in perceived managerial autonomy and direct politicization in European public sectors. *International Review of Administrative Sciences*, 85, 4: 627. DOI: 10.1177/0020852317748357.
- Waheduzzaman W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context. *International Journal of Public Sector Management*, 32, 7: 689. DOI: 10.1108/IJPSM-02-2019-0057.
- Warren M.E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3, 1: 3. DOI: 10.1080/19460170903158040.
- Woelert P. (2015). The 'logic of escalation' in performance measurement: An analysis of the dynamics of a research evaluation system. *Policy and Society*, 34, 1: 75. DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.03.004.