

AMMINISTRAZIONE E BUROCRAZIE

Il concetto di Burocrazia

- Burocrazia da *bureau* (ufficio) e *kràtos* (potere), termine coniato nel XVIII secolo a certificare la nascita di un nuovo sistema di potere apparentemente più forte di quello politico.
- Per Max Weber la Burocrazia è un sistema organizzativo caratterizzato da:
 - ✓ *gerarchia e onniscienza gerarchica;*
 - ✓ *divisione del lavoro;*
 - ✓ *imparzialità nei comportamenti e impersonalità nelle relazioni interne ed esterne;*
 - ✓ *elevata specializzazione e professionalizzazione;*
 - ✓ *reclutamento basato su regole certe e promozioni basate sul principio di anzianità o sul merito.*

Pubblica Amministrazione

- Definizione: insieme di apparati ed uffici (che possono essere anche non organizzati sulla base dei principi burocratici; es. spoil system).

Prospettiva funzionale

- La PA è un insieme di attività mediante le quali si attuano norme, ovvero come la traduzione di regole generali, formulate per l'interesse collettivo, in decisioni specifiche.

Prospettiva strutturale

- La PA è l'insieme degli apparati organizzativi la cui primaria finalità è quella di svolgere le funzioni richieste dalle decisioni politiche formalizzate.

Per capire al meglio il rapporto tra Amministrazione e Sistema Politico è necessario prima guardare agli elementi costitutivi dell'amministrazione. Lo faremo guardando a quattro dimensioni:

- 1. Struttura e organizzazione*
- 2. Personale*
- 3. Procedure*
- 4. Cultura amministrativa*

Gli elementi costitutivi della PA: struttura e organizzazione

Struttura

- I principi strutturali fondamentali sono quello **territoriale**, quello **processuale**, quello dei **destinatari** e quello degli **obiettivi**

Organizzazione

- le caratteristiche mediante le quali le amministrazioni impostano le proprie attività. Le dimensioni organizzative fondamentali sono: il livello di **formalizzazione**, le modalità di **distribuzione dell'autorità**, il tasso di **specializzazione**, il livello di **centralizzazione**, il livello e il tipo di **professionalizzazione**

Struttura

- *Criterio territoriale*: distingue tra amministrazione centralizzata e amministrazione decentrata.
- *Criterio del processo*: negli stati accentrati, il ministero progetta, attua e controlla l'attuazione della policy. In altri contesti, invece, operano **agenzie** supervisionate dal ministero. Sempre più diffusa è la costituzione di **autorità indipendenti** che regolano e indirizzano un settore di policy.

<u>Autorità di regolazione dei trasporti</u>	ART	6 dicembre 2011 ^[2]
<u>Autorità garante della concorrenza e del mercato</u>	AGCM	10 ottobre 1990 ^[3]
<u>Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza</u>	AGIA	12 luglio 2011 ^[4]
<u>Autorità Nazionale Anticorruzione</u>	ANAC	31 agosto 2013 ^[5]
<u>Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture</u>	AVCP	11 febbraio 1994 ^[6]
<u>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</u>	AGCOM	31 luglio 1997 ^[7]
<u>Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico</u>	AEEGSI	14 novembre 1995 ^[8]
<u>Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali</u>	CGS	12 giugno 1990 ^[9]
<u>Commissione di vigilanza sui fondi pensione</u>	COVIP	21 aprile 1993 ^[10]
<u>Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche</u>	CIVIT	27 ottobre 2009 ^[11]
<u>Commissione nazionale per le società e la Borsa</u>	CONSOB	7 giugno 1974 ^[12]
<u>Garante per la protezione dei dati personali</u>	Privacy	31 dicembre 1996 ^[13]
<u>Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private</u>	ISVAP	12 agosto 1982 ^[14]
<u>Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni</u>	IVASS	6 luglio 2012 ^[15]

Struttura

- *Criterio dei destinatari o dell'oggetto trattato:* l'amministrazione può focalizzarsi, non solo su specifici settori di policy, ma su specifici gruppi d'interesse o settori della società.
- *Criterio dell'obiettivo:* ogni struttura ha un obiettivo originario. Ma nel corso del tempo le finalità possono mutare, sia per richieste politiche sia per dinamiche endogene.

Gli elementi costitutivi della PA: il Personale

Modello burocratico

- selezione in entrata basata sul titolo di studio
- generalismo
- scarsa mobilità verso il privato
- forme accentrate di reclutamento
- inamovibilità del posto
- elevato spirito di corpo
- progressione in carriera basata sull'anzianità
- selettiva rappresentatività della società
- rapporto di lavoro fondato per lo più sulla legge con poco spazio per la contrattazione

Modello privatistico

- specializzazione professionale
- elevata mobilità tra impiego pubblico e impiego privato
- forme decentrate di reclutamento,
- contrattazione collettiva
- meccanismi meritocratici
- retribuzione parzialmente legata alla performance individuale

Personale dipendente a tempo indeterminato dei Ministeri e delle Agenzie fiscali (anno 2012; tot. 195.384; tot. Min. 147.887)

	TOTALE TEMPO INDETERMINATO	IMPIEGATI A TEMPO PIENO (%)	IMPIEGATI A TEMPO PARZIALE (%)	VARIAZIONE T.IND. RISPETTO AL 2009 (%)
<i>Giustizia</i>	42.484	93,7	6,3	-13,0
<i>Difesa</i>	27.502	94,7	5,3	-13,5
Beni culturali	18.331	94,0	6,0	-11,3
<i>Interno</i>	17.957	91,2	8,8	-11,7
Economia e Finanze	10.399	91,4	8,6	-33,2
Infrastrutture	7.693	91,6	8,4	-14,9
Lavoro	6.790	91,9	8,1	-16,3
<i>Esteri</i>	5.522	96,6	3,4	-10,7
Istruzione	4.550	91,7	8,3	-26,8
Sviluppo Economico	3.053	94,5	5,5	-11,0
Salute	1.734	95,3	4,7	-14,6
Politiche agricole	1.338	93,6	6,4	-14,1
Ambiente	534	85,6	14,4	-14,4
AAMS^a	Dal 1/12/2012 fa parte dell'Agenzia dei monopoli e delle dogane			
Agenzia del demanio	8.065	91,9	8,1	-16,8
Agenzia delle dogane	8.853	94,3	5,7	-19,0 ^b
Agenzia delle entrate	30.579	93,2	6,8	-9,5

^a Amministrazione autonoma dei monopoli di stato; ^b Il dato 2009 comprende anche i dipendenti della AAMS.

Gli elementi costitutivi della PA: le Procedure

Modello burocratico

- caratterizzato intrinsecamente da una logica procedurale basata semplicemente sul rispetto delle leggi e delle norme. Lo scopo dell'amministrazione, in questo contesto, è quello di applicare o attuare la legge

Innovazioni recenti

- la pianificazione per obiettivi, il controllo di gestione, la valutazione del personale e delle performance istituzionali, la trasparenza e il diritto di accesso dei cittadini, la diffusione delle carte dei servizi, l'utilizzo massiccio dell'*e-government*.

Gli elementi costitutivi della PA: Cultura Amministrativa

- **La cultura dell'amministrazione (cultura esterna)**
 - Componente della cultura politica. Identifica l'insieme degli orientamenti, delle opinioni e delle aspettative che i membri di una società hanno nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

L'approccio culturalista, in maniera eccessivamente deterministica, ritiene che la prevalenza nella società di determinate visioni del mondo (individualista, egualitaria, gerarchica, ecc.) influenzi in modo decisivo l'azione amministrativa.

Gli elementi costitutivi della PA: Cultura Amministrativa

- **La cultura organizzativa (cultura interna)**
 - riguarda l'insieme dei **valori** e delle **pratiche** condivise all'interno dell'organizzazione pubblica.

*I **valori** concernono sia il proprio ruolo come amministrazione sia gli obiettivi da raggiungere (e possono basarsi non solo su elementi normativi o legislativi, ma anche su tradizione, miti, ideologie); le **pratiche** riguardano le modalità condivise mediante le quali l'organizzazione pubblica agisce*

Possiamo distinguere due tipi di cultura organizzativa: quella **del Rechstaat** (Stato di diritto) e quella **dell'interesse pubblico**.

Cultura organizzativa del Reichstaat

- Senso gerarchico
- Azione legalisitica
- Proceduralismo come criterio legittimante
- Formazione giuridica dei funzionari

Cultura organizzativa dell'interesse pubblico

Nasce nei paesi anglosassoni.

- L'aderenza formale alle norme è solo uno dei criteri che legittimano l'azione amministrativa.
- Orientata ai risultati, da raggiungere tramite mediazione tra diversi interessi.
- Valori fondanti: equità, indipendenza delle parti, *problem solving*.
- Formazione generalista o specialistica (ma non per forza giuridica)

Politica ed Amministrazione (I)

- Il rapporto tra politici e burocrati è piuttosto controverso
- Possono essere individuati 5 modelli idealtipici di relazioni tra politici e burocrati:

1) il modello formale

2) il modello del *village life*

3) il modello funzionale

4) il modello antagonista

5) il modello dello Stato amministrativo

Modello formale

Richiama la tradizionale separazione tra politica e amministrazione. Questo modello è presente in molte costituzioni e, perciò, rappresenta un punto di riferimento prescrittivo.

Modello del village life

Assume che vi sia omogeneità sociale, culturale e politica tra politici e alti funzionari. Ciò, produce relazioni non problematiche caratterizzate da una visione comune.

Modello funzionale

Politici e amministratori di vertici hanno un comune interesse e visioni comuni sulla risoluzione dei problemi. A differenza del caso precedente, in questo caso dunque l'integrazione è su un asse verticale e non orizzontale. Interagiscono e costituiscono il nodo principale di una rete di interessi.

Modello antagonista

Politici e burocrati competono per ottenere posizioni di controllo un certo ambito di policy.

Il burocrate potrebbe voler salvaguardare l'interesse del proprio apparato, il che potrebbe confliggere con l'interesse del politico a sveltire le procedure o a ridurre i costi.

Modello dello Stato amministrativo

I processi decisionali sono dominati dalla burocrazia. Le ragioni sono molteplici:

1. Maggiore competenza tecnica;
2. Avendo il monopolio di tali competenze, possono manipolare i processi decisionali con l'obiettivo di massimizzare l'utilità del proprio dipartimento o ufficio.

Esiste un rischio intrinseco di supremazia che i politici provano a controllare e a prevenire.

Di fatto, la ricerca empirica mostra che la tendenza è verso una negoziazione continua tra politici e burocrati.

Entrambi non sono liberi, ma sono vincolati dal contesto politico-istituzionale in cui operano.

I politici dall'opinione pubblica e dal contesto politico-economico. I burocrati dalla cultura organizzativa e dalla necessità di non crearsi problemi nelle negoziazioni successive.

Politica ed Amministrazione (II)

- La realtà del rapporto tra politici e burocrati risulta peraltro difficilmente riducibile a un'unica modalità di interazione.
- Prospettiva della **Politica Burocratica**:
 - Politici e burocrati intrecciano modalità di relazioni estremamente diversificate a seconda della fase del processo decisionale e del contesto.
 - Essi si conoscono reciprocamente e possono costruire strategie relazionali anticipando i possibili comportamenti reciproci e aggiustando le proprie aspettative sulla base delle reazioni attese dall'altra parte.
 - Una relazione in cui vi è un interesse reciproco a collaborare e, pertanto, si struttura mediante negoziazioni e scambi.

Amministrazioni e i Gruppi di interesse

Relazioni legittime

- relazioni che sono consentite se non auspicite dal sistema politico o dalle regole procedurali. I portatori di interessi sono volutamente coinvolti nella fase di attuazione.

Relazioni clientelari

- quando sussiste un rapporto privilegiato con un unico gruppo di interesse

Relazioni di parentela

- quando un gruppo è beneficiato dalla PA perché «vicino» ai partiti di governo

Relazioni illegittime

- quando alcuni gruppi sono esclusi dalle relazioni anche se ne avrebbero diritto. Rara nei sistemi democratici, anche se può verificarsi nelle aree di policy caratterizzate da relazioni clientelari e di parentela.

Amministrazione e democrazia

Anche nella sua versione «privatistica», la burocrazia ha una logica di funzionamento basata su COMPETENZA e GERARCHIA.

Ciò collide con la logica di funzionamento della democrazia.

Gli eletti vogliono garantire le loro promesse elettorali, i burocrati possono opporsi adducendo motivazioni tecniche (mancanza di risorse, incoerenza con l'ordinamento giuridico).

Problema dell'accountability burocratica.

Delega e accountability

Nel panorama europeo il problema è stato affrontato solo di recente. La tradizione del modello *Rechstaat*, infatti, dà per scontato che i burocrati siano accountable nei confronti dei politici.

L'accountability è fondamentale perché **sempre i politici delegano alla burocrazia il compito di formulare le linee di attuazione** di una *policy* che è stata tratteggiata solo in termini generali.

Perché accade?

1. Perché si assume che le maggiori competenze tecniche dell'amministrazione siano sinonimo di migliori performance.
2. Per evitare di essere direttamente chiamati a rispondere di scelte impopolari (*blame shifting*).
3. Per concentrarsi su attività più utili sotto il profilo elettorale.
4. Per paura di non avere la credibilità necessaria per raggiungere gli obiettivi declamati.

Due problemi intrinseci alla delega

Azzardo morale: rischio che l'amministrazione usi la discrezionalità per raggiungere fini incoerenti o incongruenti con quelli previsti dal decisore politico. Lo si può fare perché si confida nella incapacità del decisore di accorgersene. Il burocrate confida nella incompetenza del politico.

Selezione avversa (o informazione nascosta): rischio di non attribuire la delega alla amministrazione realmente competente in quel settore di policy a causa. Questo può succedere a causa della asimmetria informativa tra decisore politico e amministrazione.

L'asimmetria informativa nasce da un rapporto diretto o indiretto di delega fra un principale (colui che delega il compito) e un agente (il soggetto incaricato di eseguirla).

Il rapporto presenta due caratteristiche fondamentali:

- *Informazione nascosta (include la Selezione Avversa)*
- *Azione nascosta* ovvero *Azzardo morale*

1. *Informazione nascosta.* Il principale non sa o fa fatica a conoscere l'intenzionalità dell'agente (sforzo profuso, se ha una funzione d'utilità uguale o compatibile con la sua, ecc.). Quest'ultimo nasconde volutamente le informazioni al principale.

es. medico evita di comunicare al paziente se la sua malattia è semplice o meno da curare, se c'è reale necessità del ricovero in clinica privata anziché in ospedale, o se le cure proposte sono realmente efficaci.

Selezione avversa = quando un agente è in grado di selezionare la componente dell'incarico per lui favorevole (perché meno faticosa o costosa da compiere) e lasciare da parte quella meno favorevole

es. medico che seleziona i pazienti facili da trattare o quelli da cui può trarre profitto, o l'assicurazione che sceglie solo clienti solo senza precedenti penali o sequestri di patente (assicurazione auto) o senza un passato di malattie gravi (assicurazioni sulla vita)

2. Azione nascosta (*moral hazard*) Quando l'agente, approfittando dell'informazione nascosta che solo lui possiede, agisce a detrimento del principale, senza che quest'ultimo se ne accorga in tempo

nell'es. precedente. il medico fa fare al paziente esami e ricoveri inutili, il dipendente esce a fare la spesa durante l'orario di lavoro o non mette l'impegno richiesto

Il punto rilevante è che l'agente si comporta in modo da soddisfare la propria utilità, e non quella del principale

Accountability politica e generale

Le burocrazie non devono solo essere *accountable* nei confronti del decisore politico, ma anche rispetto al più ampio contesto sociale nel quale operano, rispettando: principio di legalità e diritti sociali dei cittadini.

Il controllo politico delle burocrazie

- **Strumenti procedurali:**

- la produzione di una legislazione dettagliata che limiti la discrezionalità
- l'individuazione di meccanismi di monitoraggio e di «allarme»;
- l'uso di strumenti finanziari stringenti e vincolanti;
- l'uso di indicatori di performance;
- la richiesta di report periodici;
- l'uso di strumenti informativi come le audizioni.

- **Strumento strutturale:**

- la possibilità legislativa di scegliere a quale o a quali amministrazioni affidare l'attuazione di determinate scelte

Strumenti di accountability

- Accountability: obbligo delle amministrazioni di rendere conto del loro operato
- Strumenti di accountability burocratica:
 - Legali-giudiziari (vaglio delle corti di giustizia)
 - Valutativi (valutazione della performance istituzionale, balance score cards; indicatori di performance)
 - Informativi (obbligo alla trasparenza)
 - Rappresentativi/partecipativi (pratiche deliberative e representative bureaucracy)

Le burocrazie nell'era globalizzata

- Le burocrazie sono cambiate molto pur mantenendo l'imprinting genetico, riconducibile al modello weberiano
- Il vecchio (il principio gerarchico della burocrazia) si mescola al nuovo (le tecniche manageriali, la valutazione, la partecipazione).
- La globalizzazione e l'internazionalizzazione, che implicano una necessaria **interazione** tra le diverse burocrazie nazionali, stanno portando ad una significativa convergenza verso un **linguaggio amministrativo globale**