



La burocrazia

Natura e Patologie

Max Weber

- La burocrazia rappresenta la soluzione razionale ed efficiente ai problemi di integrazione e coordinamento delle attività in presenza di una loro elevata divisione e differenziazione, permettendone la prevedibilità e la pianificazione

Max Weber

- L'amministrazione è una dimensione strettamente connessa al potere politico e al tipo di legittimità che giustifica l'obbedienza
 - Legittimità tradizionale
 - Legittimità carismatica
 - Legittimità legale razionale

Perché la burocratizzazione?

- Esigenza da parte dei sovrani di centralizzare la capacità di esercitare o minacciare la violenza organizzata e razionalizzare i sistemi di dominio che li condusse ad espropriare gli aristocratici e i corpi cetuali delle prerogative relative al governo e all'amministrazione che vennero trasferite a strutture costituite *ad hoc*

Formazione dello Stato moderno

- Sistema feudale Apparato amministrativo debole
- Stato dei ceti Amministrazione praticata sulla base dei diritti di chi la esercita
- Sistema assolutistico Apparato amministrativo dipendente dal sovrano
- Stato costituzionale Apparato amministrativo fondato sul diritto positivo

Perché la burocratizzazione?

- L'espropriazione di facoltà e risorse politiche e amministrative ai ceti favoriva oltre agli interessi politici del sovrano anche quelli sociali, economici e culturali della borghesia che promuoveva la modernizzazione capitalistica.

Perché la burocratizzazione?

- L'amministrazione burocratica si presta ad essere programmata, attivata, controllata dal centro, capace di individuare opportunità e vincoli e ad affrontarli in maniera rapida, coordinata, uniforme.

Perché la burocratizzazione?

- La burocratizzazione era favorita e favoriva il dinamismo politico, economico, sociale e culturale tipico della modernità

Perché la burocratizzazione?

- Tali processi, dall'alto e dal basso, favorirono la costituzionalizzazione del governo, la «pubblicizzazione» delle sue attività e la democratizzazione
- Si affermano i concetti di
 - nazione – insieme vasto e indifferenziato di individui che condividono una stessa capacità politica
 - cittadinanza – complesso di diritti e doveri che coinvolge strati sempre più ampi della popolazione
 - burocrazia

Formazione dello Stato moderno

- La burocratizzazione si afferma come esigenza dei sovrani di avvalersi di un sistema burocratico di amministrazione
- L'intento era quello di rendere più efficace ed efficiente il controllo sulle risorse
- A tale scopo i sovrani espropriarono aristocratici e corpi cetuali delle loro prerogative e delle risorse relative al governo e all'amministrazione

Formazione dello Stato moderno

- Lo sviluppo della burocrazia influisce sul processo di democratizzazione in quanto si è progressivamente verificato il coinvolgimento di strati sempre più ampi di popolazione nella gestione dei pubblici affari
- Si realizza una progressiva identificazione con la nazione intesa come insieme vasto e indifferenziato di individui che condividono una stessa cittadinanza (complesso di diritti e doveri)

L'affermazione dello stato moderno

- **Stato**: impresa istituzionale di carattere politico nella quale l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima, in vista dell'attuazione degli ordinamenti

I caratteri dello stato moderno

- Differenziazione
- Sovranità
- Centralizzazione
- Cittadinanza
- Nazionalità
- Democrazia

Weber

- La burocrazia rappresenta la soluzione razionale ed efficiente ai problemi di integrazione e coordinamento delle attività in presenza di una loro elevata divisione e differenziazione, permettendone la prevedibilità e la pianificazione

La burocrazia

Insieme organizzato e continuativo di atti d'ufficio che osservano regole

- ◉ Norme astratte e universali
- ◉ Competenza
- ◉ Procedure formali
- ◉ Impersonalità
- ◉ Gerarchia
- ◉ Specializzazione
- ◉ Carriera e stipendio in denaro
- ◉ Separazione dai mezzi amministrativi e senza appropriazione del posto d'ufficio

Vantaggi intrinseci della burocratizzazione

- L'azione amministrativa intesa come ambito differenziato dell'azione statale, con competenze e responsabilità proprie e differenziate da una divisione del lavoro interna, rende questa azione
 - più rapida,
 - uniforme,
 - economica,
 - prevedibile,
 - programmabile,
 - dinamica,
 - rendicontabile

Vantaggi intrinseci della burocratizzazione

- L'azione amministrativa fonda sul sapere
 - La selezione
 - La preparazione
 - L'avanzamento di carriera
 - L'adozione e la revisione delle pratiche operative
 - La struttura del sistema nel suo insieme
 - Il suo funzionamento quotidiano

Tutto ciò rende la burocrazia adatta alle potenzialità ed esigenze della società moderna

Difficoltà e limiti della burocratizzazione

- Le innovazioni riscontrano diffidenze e resistenze da parte dei ceti tradizionali che prendevano parte di diritto alla gestione politica e amministrativa degli affari pubblici
- Le innovazioni incontrano resistenze e difficoltà intrinseche al modello stesso relative alla spersonalizzazione e alla formalizzazione dell'azione amministrativa che si ispirava a principi che le culture tradizionali non contemplavano

Autoreferenzialità degli apparati burocratici

- Gli apparati amministrativi tendono a realizzare la propria fisionomia istituzionale incuranti degli effetti negativi che possono produrre nel sistema che li comprende e che li ha istituiti per esserne servito
- Il mezzo, costituito dagli assetti burocratici, diventa fine a se stesso
- Attenzione al procedimento anziché al risultato
 - Ritualismo
 - De-responsabilizzazione

Autoreferenzialità degli apparati burocratici

- Struttura gerarchica che consente agli apparati amministrativi di controllare dall'alto le diverse attività

Ma

- Si emettono provvedimenti contrastanti
- Aumentano i costi complessivi delle operazioni
- Si moltiplicano le interferenze reciproche
- Si ostacola la tempestività
- Accresce la competitività dei funzionari alimentando a volte comportamenti scorretti o disincentivanti
- Si mette in discussione la coerenza e l'efficacia dell'azione amministrativa

L'agency problem

- Si riferisce alla strutturazione degli incentivi all'interno dell'amministrazione in maniera tale da indurre i funzionari ad agire correttamente nello svolgimento di funzioni orientate a controllare risorse non proprie e rivolte a realizzare interessi di altri individui

L'agency problem

- Un altro problema è relativo al rapporto con la politica in quanto il burocrate tende a considerare ogni problema politico come un problema d'amministrazione e ad accentuare la dimensione amministrativa dell'azione statale
- Tendenza dei funzionari a «filtrare» le iniziative politiche in base ai propri criteri, selezionando le iniziative, privilegiandone alcune a scapito di altre

L'agency capture

- L'unità amministrativa si identifica con le forze socio economiche, favorendone gli interessi, anziché regolarle ed eventualmente sanzionarle in caso di contrasto con le scelte governative
- I controllori diventano controllati e l'ente amministrativo cessa di comportarsi come un agente del governo e uno strumento tecnico delle sue iniziative politiche

Il contributo di Michels

- Si concentra sui *partiti politici* di massa e i *sindacati* = organizzazioni ispirate da principi democratici e finalizzate a combattere disuguaglianze sociali e politiche
- Descrive il meccanismo attraverso cui si crea una struttura organizzativa gerarchica e accentrata che rende i partiti simili a ogni altra organizzazione burocratica
- “Chi dice organizzazione dice tendenza all’oligarchia. È insito nella natura stessa dell’organizzazione un elemento profondamente aristocratico”

Aspetti burocratici di altri contesti organizzativi

- Anche formazioni sociali diverse dallo stato provvedono alla propria amministrazione attraverso strutture burocratiche
- Le funzioni svolte dalle componenti amministrative riguardano l'esecuzione dei compiti, la gestione delle risorse assegnate, la responsabilità del proprio operato

Sistema giudiziario

Categorie professionali

NEO LIBERALISMO

- Sostituzione di modelli di regolazione fondati sullo stato sociale e sul compromesso fordista tra capitale e lavoro con una sfera pubblica ridotta nelle sue funzioni regolative e distributive oltre che con un management delle azioni pubbliche in cui l'integrazione non è più garantita dall'autorità delle istituzioni ma si fonda essenzialmente sul mercato

Neoliberalismo

```
graph TD; A[Neoliberalismo] --> B[Nel mercato non esistono rapporti di coercizione]; A --> C[La concorrenza implica libertà di scelta];
```

Nel mercato non
esistono rapporti
di coercizione

La concorrenza
implica libertà
di scelta

NEO LIBERALISMO

- IL MERCATO ha due pregi:
 - L'assenza dell'elemento di coercizione in quanto ogni soggetto ottiene sulla base di ciò che paga, mentre nell'amministrazione si paga senza che ciò corrisponda all'acquisizione di qualcosa di voluto e scelto
 - Nella concorrenza il soggetto può scegliere con chi interagire, come procurarsi le risorse e come investirle. Viene premiata l'innovazione e l'imprenditorialità, mentre nell'amministrazione prevale un orientamento contrario

Neoliberismo

```
graph TD; A[Neoliberismo] --> B[Complessità<br/>Asimmetrie di potere]; A --> C[Resistenze alla<br/>innovazione];
```

Complessità
Asimmetrie di potere

Resistenze alla
innovazione

- Razionalità del mercato
- VS
- Radicamento sociale dell'economia
- Razionalità e capacità di assumere decisioni che consentano di restare sul mercato e di realizzare profitti sono caratterizzate da opacità e impossibilità di individuare le responsabilità

EFFICIENZA



- Scegliere fra le diverse alternative quella più vantaggiosa

Ma l'efficienza

- Nella realtà non esiste in forma pura, rappresenta una visione ideologica
- Rappresenta una strategia dei poteri forti per liberarsi dai vincoli statali alle loro strategie
- Esistono altri criteri che orientano e limitano le scelte collettive (ad es. la solidarietà, l'uguaglianza...)

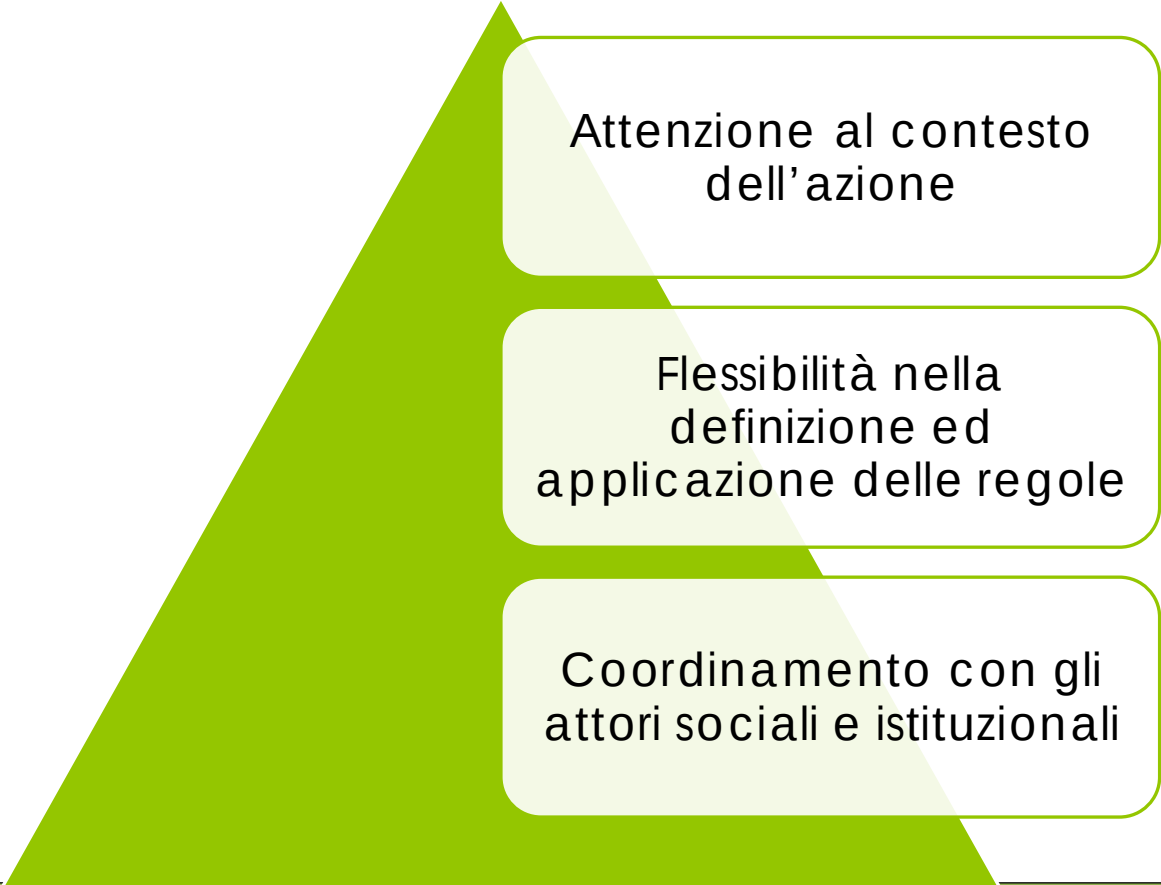
Neo liberismo

- Tendenza vs l'economicizzazione della politica: le variabili da massimizzare attraverso l'azione politica si rifanno alla sera dell'economia affermando la priorità degli interessi materiali

Rapporto fra politica e amministrazione

- L'implementazione si configura come un processo di negoziazione, persuasione e manovra in condizioni di incertezza e il rapporto fra politica e amministrazione, tra decisione e attuazione, non può più essere considerato come distinto da confini netti.

Pubblica Amministrazione e direzioni di cambiamento



Attenzione al contesto
dell'azione

Flessibilità nella
definizione ed
applicazione delle regole

Coordinamento con gli
attori sociali e istituzionali

EUROPEIZZAZIONE/ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

REINTERPRETAZIONE DEL MODO IN CUI GLI APPARATI AMMINISTRATIVI POSSONO SVOLGERE UNA FUNZIONE DI SUPPORTO NEL SALVAGUARDARE E PERSEGUIRE INTERESSI NAZIONALI ATTRAVERSO CAMBIAMENTI

- NELLE NORME
- NEI REGOLAMENTI
- NELLE COMPETENZE E NELLA FORMAZIONE E COMPOSIZIONE DEL PERSONALE
- NELL'INTERAZIONE FRA AMMINISTRAZIONI E DIPARTIMENTI
- NELLE MANSIONI DA SVOLGERE
- NELLA PRATICA DI LAVORO

GOVERNANCE/PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ADOZIONE DI UN MODELLO DI GESTIONE MENO RIGIDO E CENTRALIZZATO NEL SETTORE PUBBLICO TENDENDO AD AFFERMARE RETI DI RELAZIONI TRA I DIVERSI SOGGETTI E MOBILITANDO RISORSE SCARSE E DISPERSE TRA UNA VARIETA' DI ATTORI PUBBLICI E PRIVATI E RENDENDO NECESSARIA UNA CAPACITA' DI COORDINAMENTO TRA LE AZIONI DEI DIVERSI ATTORI COINVOLTI

NEW PUBLIC MANAGEMENT / PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'ADOZIONE DI PRINCIPI E CRITERI MANAGERIALI NELLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE HA COMPORTATO

- ◉ MAGGIORE AUTONOMIA
- ◉ MAGGIORE SNELLIMENTO
- ◉ MAGGIORE GESTIBILITA' DELLE UNITA' AMMINISTRATIVE
- ◉ MAGGIORE FLESSIBILITA'
- ◉ RIDUZIONE DEI COSTI DI GESTIONE ORDINARIA
- ◉ MAGGIORE ATTENZIONE AI RISULTATI, ALLA COMPETITIVITA', AL RENDIMENTO

Europeizzazione – Governance – NPM

Richiedono:

- Sia l'acquisizione di nuove conoscenze, diverse attitudini, nuove motivazioni
- Sia nuovi modi di apprendimento relativamente al modo di applicarle per raggiungere nuovi contenuti e standard di rendimento

Europeizzazione – Governance – NPM

Ad esempio:

- nel management pubblico continuano ad essere importanti le abilità connesse con la scrittura di documenti o con il saper dare istruzioni

MA

- anche le capacità connesse al saper comunicare, negoziare, persuadere, coordinare

E

- il contenuto della negoziazione cambia in relazione agli oggetti, agli attori coinvolti, ai loro interessi...

Applicazioni

- Le discipline del management pubblico esaltano la separazione fra politica e amministrazione attribuendole nuovi significati
- Frammentazione delle strutture di implementazione e maggiore spazio al comportamento auto-interessato dei burocrati dei quali viene stimolata l'imprenditività
- Diffusione dell'esternalizzazione dei servizi precedentemente svolti in proprio dalle amministrazioni

Interrogativi

- In che modo stanno effettivamente cambiando le competenze?
- In che misura le aspettative di cambiamento coincidono con quanto effettivamente praticato?
- Quali sono le competenze ritenute più importanti?
- Quale disponibilità hanno i singoli ad accettare il cambiamento?

Ricerca su:

Europeizzazione e dirigenza pubblica

(230 uffici contattati, 120 hanno accettato il questionario, 91 hanno risposto)

L'europeizzazione ha avuto effetti importanti sull'organizzazione delle amministrazioni centrali italiane

- Ha condotto le singole strutture ad attuare forme di collaborazione
- Ha portato ad accrescere le competenze in termini di negoziazione con attori diversi
- Ha indotto il personale che si occupa di questioni connesse con l'UE a migliorare le competenze linguistiche e la conoscenza dei regolamenti europei

Ricerca nelle Direzioni ministeriali (relazioni tra gli uffici e l'Unione Europea): risultati

- è aumentato il coordinamento tra l'ufficio e gli altri uffici del Ministero di appartenenza per cui le singole strutture sono uscite dalle nicchie in cui erano relegate e hanno cercato la cooperazione con gli altri uffici;
- la partecipazione al sistema di governance europea richiede nuove competenze soprattutto in termini di negoziazione, la formazione ha riguardato in gran parte l'apprendimento linguistico e dei regolamenti e ciò ha accentuato un contrasto di vedute tra la cultura amministrativa italiana e quella che informa norme, regole e prassi di lavoro nell'ambito dell'Ue

Ricerca su: Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze

- a) attività lavorative, intese come insiemi di azioni (come, ad esempio, catalogare, pianificare, valutare, e così via) richieste anche in lavori di tipo differente;
- b) conoscenze, intese come insiemi di principi, pratiche e teorie, bagaglio personale dell'individuo, attivate durante lo svolgimento del proprio lavoro;
- c) *skills*, intese come capacità di svolgere un determinato incarico nel modo corretto: esse si acquisiscono nel tempo, sul posto di lavoro attraverso l'esperienza e la formazione;

Ricerca su: Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze

- d) attitudini, intese come caratteristiche psicofisiche del soggetto che influiscono sulla modalità di esecuzione dell'attività lavorativa e sul livello di efficienza con cui il soggetto la esercita;
- e) stili di lavoro, intesi come caratteristiche personali che si espletano durante il lavoro, nelle relazioni interpersonali e che caratterizzano un «modo» di svolgere il lavoro;
- f) contesto lavorativo, inteso come l'ambiente nel quale è svolto il lavoro, i tempi e i ritmi con i quali il singolo svolge la sua mansione, i suoi rapporti con altre persone

Risultati ricerca su: Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze

- attività lavorative: le più importanti risultano essere quelle rivolte verso se stessi per gli impiegati di categoria medio-bassa; i dirigenti ritengono come attività importanti l'assunzione di decisioni e risoluzione dei problemi
- conoscenze: le più importanti risultano essere quelle relative alla conoscenza della legislazione, delle istituzioni e di padronanza della lingua italiana
- skills: leggere, scrivere, parlare
- attitudini: comprensione orale e scritta
- stili di lavoro: autocontrollo

Risultati ricerca su: Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze

- Situazione lavorativa caratterizzata da routine e ripetitività
- Lo stile di lavoro considerato più importante è l'autocontrollo, mentre l'innovazione è il meno importante
- La capacità di comando è considerata dagli impiegati una delle attitudini meno importanti
- Incapacità degli impiegati a prendere iniziative e assumersi responsabilità
- Atteggiamento verso il proprio lavoro improntato alla passività

Risultati ricerca su: Uffici delle Entrate del Ministero delle Finanze

- Si osserva una discrasia tra la convinzione dei dirigenti della necessità di nuove competenze e la percezione degli impiegati
- Nella pratica quotidiana le competenze tradizionali continuano ad avere un peso notevole, mentre l'acquisizione e la diffusione delle nuove competenze non influisce sulla riorganizzazione dell'azione amministrativa.