

---

# Sociologia della pubblica amministrazione (A.A. 2020-21)

## **Lezione 1. Cenni introduttivi al corso (cap. 1 – Cerase)**

**Sabrina Perra**

*mperra@unica.it*

# Obiettivi del corso

---

- **Il corso si propone di:**
- **introdurre gli studenti e le studentesse alla conoscenza**, secondo la prospettiva sociologica, della Pubblica Amministrazione attraverso l'individuazione delle principali prospettive teoriche e delle caratteristiche della PA
- **studiare il rapporto tra politica e amministrazione pubblica** e le modalità attraverso le quali si articola il complesso rapporto tra l'amministrazione centrale e quelle territoriali.
- **individuare le domande sociali**, i bisogni e le aspettative, individuali e collettive a cui l'amministrazione pubblica deve rispondere al fine di garantire il godimento dei diritti di cittadinanza. In tale prospettiva un'attenzione specifica sarà dedicata all'organizzazione dei principali servizi pubblici e alla loro efficacia nel processo di riduzione delle disuguaglianze sociali
- **studiare i principali processi organizzativi interni alla PA** alla luce dei processi di decentralizzazione, liberalizzazione, federalismo e semplificazione.

# La prospettiva sociologica/1

---

In tale prospettiva si porrà l'accento su:

- le *funzioni di regolazione* del soddisfacimento di specifiche esigenze sociali che le amministrazioni pubbliche svolgono per conto dello Stato
- *l'esito dell'azione amministrativa*, a partire dal modo in cui interessi, scelte, strategie degli attori dell'agire amministrativo contribuiscono a determinare tale esito
- L'azione amministrativa distribuita su due profili: *istituzionale e organizzativo*

# La prospettiva sociologica/2

---

- i significati attuali della *funzione pubblica*
- Il rapporto tra attore politico e attore amministrativo
- Il rapporto tra la PA e il mercato nei sistemi capitalistici
- La dimensione organizzativa della PA: funzione; obiettivi; valutazione; lavoro

# Le connessioni tra società e pubblica amministrazione

## Sono pubbliche amministrazioni:

- ✓ (organizzazione)
  - ✓ Ministeri
  - ✓ Agenzie fiscali
  - ✓ Enti pubblici non economici (es.: Inps, Inail, Istat, )
  - ✓ Autorità indipendenti
  - ✓ (es.: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità nazionale Anticorruzione)
  - ✓ Regioni
  - ✓ Enti Locali
- (istituzione)
  - Sistema giudiziario
  - Sistema sanitario
  - Sistema scolastico
  - Sistema pensionistico
  - Sistema assistenziale
  - Sistema dei servizi per il lavoro

# Problemi sociali e amministrativi: esempi

- La disoccupazione è un problema sociale (ed economico), ma è anche un problema amministrativo INPS: erogazione NASPI; CSL: registrazione, erogazione servizi; Enti Locali: verifica condizione per accessi selettivi a forme di sostegno, assistenza sociale
- La lealtà fiscale (*tax compliance*, adempimento spontaneo agli obblighi tributari da parte del contribuente) è un problema sociale (ed economico: evasione fiscale), ma è anche un problema amministrativo Agenzia delle Entrate: prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, anche attraverso una migliore assistenza ai contribuenti
- La sospensione dal lavoro per crisi aziendale è un problema sociale (ed economico), ma è anche un problema amministrativo INPS: erogazione CIG, CIGS, CIGS in deroga
- Le lista d'attesa per visite mediche specialistiche e/o accertamenti diagnostici sono un problema sociale (ed economico), ma anche un problema amministrativo
- La raccolta dei rifiuti è un problema sociale (ed economico), ma è anche un problema amministrativo: I Comuni appaltano il servizio, dettandone le regole, ma spesso ricorrono a società municipalizzate inefficienti

# La pubblica amministrazione (PA) e la regolazione sociale

---

I fenomeni amministrativi e quelli sociali sono fortemente correlati. Per questa ragione, non esiste problema sociale che non sia in relazione con la PA, seppure a livelli diversi: internazionale, nazionale, locale;

A questi si aggiunge il problema organizzativo, ovvero il modo in cui la PA si struttura e come svolge le funzioni che l'attore politico le riconosce:

La PA può intendersi come **l'organizzazione del potere politico degli Stati**

Nelle società complesse, maggiore è la divisione del lavoro, maggiore è la necessità di definire norme e regole sociali condivise e di garantirne il rispetto mediante **un sistema di controllo** (v. Durkheim, ma anche Weber e il monopolio della violenza legittima)

La PA deve essere studiata in relazione **all'azione politica e a quella economica**

# Istituzioni e regolazione sociale

---

- ❑ Le istituzioni sono le *regole del gioco di una società* o, più formalmente, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti» (North, 1994)
- ❑ Regole tese a ridurre l'incertezza nei rapporti sociali, ad abbassare i costi di transazione e garantire l'applicazione dei contratti (North, 1994)
- ❑ Sistema di tecniche della regolazione

(v. La Spina e Majone, *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino)

# Pubblica amministrazione, regole e bisogni sociali

---

- Nelle sue concrete determinazioni (comparti, settori) la pubblica amministrazione si presenta anzitutto come *insiemi di regole* istituzionali (sotto forma di norme giuridiche) preposte alla regolamentazione del soddisfacimento di una parte più o meno grande di specifiche *esigenze sociali*
- Perché questi insiemi di regole possano tradursi in azioni per il soddisfacimento di determinati bisogni sociali è necessario che assumano la forma di *organizzazioni*.

# Conflitti tra funzioni di regolazione

---

Il soddisfacimento di una determinata funzione di regolazione può entrare in contrasto - o in conflitto - con un'altra, e pertanto non necessariamente le azioni amministrative sono coerenti tra loro (Cerese, 1998)

Nell'azione amministrativa, questo comporta problemi di attribuzione, ma soprattutto di collaborazione tra amministrazioni diverse

Tipo di organizzazione:

**governo centralizzato vs governance multilivello**

# Gli esiti sono da dimostrare (valutazione)

---

Se, quanto e come ogni singola amministrazione riesca effettivamente a svolgere la funzione cui è preposta, e quindi dalla sua azione derivi il soddisfacimento dell'una o dell'altra esigenza cui deve rispondere, può essere solo **oggetto di indagine e di dimostrazione (Cerese, 1998)**

## **Problema della valutazione:**

1. delle politiche (dimensione politica)
2. della performance della PA (dimensione organizzativa)

# Rapporto tra attore politico e attore amministrativo

---

- Non sono le pubbliche amministrazioni ad attribuirsi specifiche funzioni, a stabilire qual è il proprio campo di azione: sono gli attori politici
- Il rapporto tra attore politico e attore amministrativo non è definito una volta per tutte, né si presenta in modo omogeneo, ma varia da caso a caso e rappresenta uno degli **elementi fondamentali che condizionano scelte e comportamenti dell'attore amministrativo** (Cerese, 1998)
- L'elemento centrale rimane l'assolvimento della **funzione pubblica**