

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

Lezione 2

**La PA e lo stato moderno:
Dall'organizzazione del potere alla costruzione
degli apparati di egemonia**

Sabrina Perra

mperra@unica.it

Riferimenti

- Per questa parte della discussione si veda:
- Cerase F.P. (1998), *Pubblica amministrazione*, Carocci, Roma, (cap.4)
- Cassese S., Schiera P. e von Bogdandy A. (2011), *Lo Stato e il suo diritto*, Il Mulino, Bologna, (cap.I)
- D'Amico R., *Le pubbliche amministrazioni e le tappe del processo evolutivo dello Stato*, in D'Amico R. (a cura di), *L'analisi della PA. Teorie, concetti e metodi*, F. Angeli, Milano, 2006, pp. 65-85)
- Approfondimenti importanti (suggerimento, non obbligatorio) in:
Melis G. (2015), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna

La PA e il potere legale razionale

- Come i principi e i criteri dell'azione legittima incidono sull'agire amministrativo
- Rapporto tra attore politico e attore amministrativo
- In che modo sono attribuite le funzioni tra le diverse amministrazioni, ovvero come l'attore politico organizza la funzione pubblica, ovvero la risposta alle domande sociali

Regolazione e potere

- Ogni forma di regolazione, in quanto vincola i soggetti cui è diretta, comporta una limitazione della loro volontà o implica un qualche condizionamento della loro azione **potere**
- Se si attribuisce a questa facoltà di limitazione o condizionamento il significato più elementare di **potere**, si comprende in che senso ogni forma di regolazione è anche esercizio di un potere

Legittimità del potere e burocrazia

- Laddove l'esercizio del potere (attraverso una forma di regolazione e di regolamentazione) è riconosciuto e accettato come tale, assume carattere di **legittimità**
- Ogni istanza o soggetto chiamato a svolgere una funzione di regolazione esercita al contempo un potere, la questione diventa quella di esplicitare le fonti della sua legittimità (i criteri della sua validità)

Potere e stati moderni/1

- La nascita degli stati moderni pone secondo Weber il problema dell'organizzazione del potere. Per esercitare i monopoli statali sono necessarie organizzazioni.
- Per Weber la soluzione organizzativa che consente l'esercizio del potere legale razionale è la **burocrazia**
- Quali sono le forme possibili della burocrazia?
- Essa dipende dal modo in cui si è originato lo **Stato**
- In Europa vi sono diversi modelli di riferimento che ancora oggi rilevano rispetto alle funzioni e all'organizzazione della PA, ma dove c'è uno **STATO c'è una PA!**

Potere e stati moderni/2

- Il fattore comune è la razionalità e la legittimità del potere – **burocrazia** – che si coniuga direttamente con il modo di produzione capitalistico nella sua formulazione taylorfordista
- Secondo Cassese (2011), esistono due modelli di formazione degli stati con conseguenti stati amministrativi
 - a) il modello inglese
 - b) il modello francese

Potere e stati moderni/3

- Secondo Tilly (1984), sin dal Cinquecento si delineano gradi diversi di statalità in ambito internazionale. Riguardo all'autonomia, alla differenziazione, centralizzazione e coordinazione interna la Francia inizia un percorso che prosegue nei secoli successivi nel senso di una centralità pubblica (Stato);
- L'Inghilterra invece si organizza intorno ad istituzioni non pubbliche, tra cui corporazioni, le compagnie mercantili, etc. con un livello di **statalità** più basso
- Tali differenze persistono anche oggi nell'assetto istituzionale e nell'organizzazione della burocrazia privata e del suo rapporto con il mercato

Potere e stati moderni/4

- In Francia si costruisce un sistema di regole formalizzato nel diritto amministrativo (*rule of law*)
- In Inghilterra si afferma invece un sistema di regolazione basato sulle tradizioni, sugli usi consolidati
- L'Italia, la Germania, la Polonia seguono, seppure con ritardo il percorso francese
- Ungheria, Belgio si muovono nell'alveo britannico concentrandosi sulla separazione dei poteri e della responsabilità ministeriale
- Germania e Italia sono stati nazionali nati nel XIX secolo su due strutture politiche differenti: la Prussia che disponeva di una burocrazia sviluppata e di una consolidata cultura amministrativa; il Piemonte che dotato di una struttura amministrativa debole si ispirerà al modello napoleonico francese

Potere e stati moderni/5

- Nonostante le differenze, alcuni fattori concorrono a creare organizzazioni statali simili: la guerra, il colonialismo, ma soprattutto l'affermazione del taylorfordismo
- il fordismo favorisce il processo di razionalizzazione della produzione (organizzazione del lavoro) e applica in maniera estesa i principi costitutivi della burocrazia
- Efficacia ed efficienza divengono principi organizzativi, ma anche esiti attesi dell'agire amministrativo

Funzioni amministrative e stati moderni/1

- I sistemi amministrativi europei hanno avuto un'affermazione ciclica
- Caratteristica comune è l'enorme estensione dell'azione di governo. Legge e ordine, regolamentazione dell'economia e assistenza sociale sono i tre ambiti in cui si sviluppa la PA.
- La PA nata come strumento per ottenere l'obbedienza dei cittadini, diviene progressivamente responsabile dell'erogazione dei diritti ai cittadini

Funzioni amministrative e stati moderni/2

- Con l'affermarsi della PA, cresce la tensione tra politica e amministrazione
- Stato unitario e stato amministrativo compongono un binomio considerato inseparabile
- Da questo binomio si origina un complesso rapporto **centro – periferia** che può assumere conformazioni differenti (Tarrow, Pizzorno etc.)
- Attualmente il rapporto è meno gerarchico e la circolazione del potere non segue necessariamente il percorso dal centro alla periferia. Si è accresciuto il ruolo della PA nella definizione delle politiche; un ruolo completamente nuovo dei cittadini e degli attori politici locali

Stati moderni e processi di burocratizzazione

- Affermazione della burocrazia come organizzazione pubblica (Weber) e aumento dei funzionari pubblici, soprattutto a partire dagli anni '50 del Novecento
- Il modello weberiano è orientato, in primo luogo, alla costruzione di un gruppo professionale: i funzionari pubblici. Per Weber infatti, “l'amministrazione burocratica designa un potere esercitato in virtù di un potere”
- Questo potere è l'espressione della razionalità, ma anche la forma più efficiente per organizzare la società di massa. Nelle parole di Weber la burocrazia è: “l'ombra indivisibile” della “democrazia di massa”
- La burocrazia è ineluttabile e il processo di burocratizzazione è per Weber il rischio maggiore della modernità