

---

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

## **Lezione 3.**

### **La burocrazia negli stati moderni** *Trasformazioni organizzative e funzionali della PA*

**Sabrina Perra**

*mperra@unica.it*

# Riferimenti

---

- Per questa parte della discussione si veda:
- Cerase F.P. (1998), *Pubblica amministrazione*, Carocci, Roma, (capp.4; 6)
- Approfondimenti importanti (suggerimento) in:  
Melis G. (2015), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna

# Gli scostamenti dal modello e le ipotesi di superamento

---

L'evidenza rivela in modo inoppugnabile che esistono differenze e scostamenti rilevanti rispetto al modello weberiano di burocrazia



La burocrazia non è superata. Rimane la forma prevalente dell'organizzazione della PA. Sono importanti le soluzioni adottate per superarne i limiti e gli effetti perversi (v. Merton)

# Un nodo critico centrale

---

I **rapporti tra politica e amministrazione** costituiscono uno dei nodi critici più rilevanti del modello burocratico:

- La **scelta politica** e **l'azione amministrativa** sono divenuti due sfere distinte, ma non indipendenti. Esse si sovrappongono e non basta la specializzazione, la creazione di uffici stabili che svolgono specifiche funzioni per garantire efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo
- Il problema **organizzativo** della PA è stato trascurato per troppo tempo. Ora è al centro di tutte le riforme della PA (Melis 2015)

# Una interpretazione riduttiva e fuorviante

---

Secondo una interpretazione diffusa dei rapporti tra politica e amministrazione:

- ❑ ai politici spetta prendere le decisioni
- ❑ a chi amministra spetta il compito di recepirle e darvi attuazione
- ❑ si tratta di una interpretazione che può riguardare gli stati centralisti, dirigisti
- ❑ i rapporti sono più complessi: elementi di circolarità attraversano la gerarchia della PA

# Le reciproche invadenze/1

---

Le reciproche invadenze tra sfera "politica" e sfera "amministrativa" fanno sì che l'attuazione amministrativa di una decisione politica implichi qualcosa di più di una semplice esecuzione e dia luogo essa stessa ad un processo decisionale più o meno complesso

Tale tendenza è aumentata a partire dagli anni Duemila con il decentramento delle funzioni pubbliche che ha cambiato il rapporto tra centro-periferia

A partire dalla riforma Bassinini (1997), si cerca di modificare non solo l'organizzazione della PA, ma soprattutto la cultura burocratica

# Le reciproche invadenze/2

- I due obiettivi necessitano di strumenti diversi: sostanziale fallimento delle riforme
- Negli anni Duemila la scelta di decentralizzare le funzioni pubbliche è considerata la soluzione alle inefficienze e ai costi della PA
- Secondo G. Melis: “la riforma federalista nasceva priva di una sua cultura dell’amministrazione, ignara del dibattito del ventennio precedente” (*La burocrazia*, p. 94)
- Rimangono irrisolti problemi fondamentali:
- Il ruolo dei dirigenti
- Il nuovo assetto tra PA, mercato, cittadini nella definizione dei servizi pubblici che ha importanti implicazioni sull’organizzazione della PA, ma soprattutto sulle scelte del policy-maker

# I processi di attuazione

---

- Il nodo centrale che unisce scelta politica e azione amministrativa è il **processo di attuazione** delle scelte politiche da cui emergono chiaramente:
  1. i limiti del decisore politico
  2. le potenzialità della PA di esercitare un potere amministrativo avvalendosi nelle competenze e delle possibilità che l'attuale organizzazione della PA offre ai suoi dipendenti
- Nei fatti si sta assistendo ad un rinnovato processo di burocratizzazione e all'affermazione di una rinnovata forma di *rule of law*, in cui le norme sono invocate per mascherare scelte politiche considerate impopolari o per non compiere alcuna scelta politica (connessioni con il ciclo politico-elettorale) (v. Dahrendorf, Bobbio, Cassese, Sartori etc.)

# Il processo di attuazione delle scelte politiche

---

E' nel processo di attuazione che:

- si affrontano e si gestiscono le ambiguità o le incertezze che la decisione politica porta con sé
- si raccordano gli interventi e le azioni delle amministrazioni o uffici chiamati in causa
- si definiscono le procedure ovvero le modalità secondo cui le amministrazioni devono operare
- si affrontano i problemi relativi al reperimento delle risorse (umane e finanziarie) necessarie all'attuazione

# Il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni

---

- Anche se, come accade generalmente, è una specifica amministrazione ad essere investita nel processo di attuazione di una politica come attore principale, lo sviluppo chiama in causa una pluralità di amministrazioni: i provvedimenti possono rinviare ad esempio l'amministrazione a "sentire", ad "agire di concerto", ad "accordarsi" con le altre amministrazioni

rischi di ritardi, ostacoli e inceppamenti

→ Burocrazia difensiva

# I regolamenti di attuazione

---

- Di solito il passaggio tra atto legislativo e sua realizzazione ha luogo attraverso la specificazione di regole di attuazione (regolamenti)
- E' prassi comune, dunque, che la decisione politica rinvii alla fase attuativa, cioè alle amministrazioni competenti, decisioni rilevanti per la realizzazione delle scelte politiche e relativi provvedimenti

(la definizione del "tempo certo"  
entro cui concludere il procedimento)

# Le decisioni che attengono al *come fare*: adattamenti

---

- Si tratta di decisioni che si presentano in maniera diversa dalle azioni razionali ipotizzate dal modello burocratico: sono spesso fortemente segnate da condizionamenti, contingenze, aggiustamenti più o meno imprevisti e imprevedibili.
- E' attraverso gli aggiustamenti di cui si mostra capace che una amministrazione rivela una sua identità, una sua cultura e supera la visione del potere amministrativo come **acefalo**
- Tali processi diventano virtuosi se i dirigenti sono capaci di diventare attori del mutamento, ovvero innovare non solo l'organizzazione, ma soprattutto l'istituzione