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

Lezione 4.

Significati e conseguenze dell'azione amministrativa: adattamento

Sabrina Perra

mperra@unica.it

Riferimenti

- Per questa parte della discussione si veda:
- Cerase F.P. (1998), *Pubblica amministrazione*, Carocci, Roma, (capp. 5 e 6)

Agire amministrativo e adattamento/1

- L'adattamento ha molteplici significati quando si parla di agire amministrativo
- Relazione con la **razionalità** del funzionario e quella dell'organizzazione
- La burocrazia non determina un contesto d'azione **stabile** e **certo**
- Le norme definiscono incertezze, non previste dal legislatore, che derivano dal processo di attuazione
- Processo di **semplificazione** soggettiva e organizzativa

Agire amministrativo e adattamento/2

- La semplificazione è alla base della risposta che l'attore fornirà allo stimolo (March e Simon, 1971). L'amministrazione cerca una *routine* organizzativa che riduca l'incertezza, ma spesso è necessario avviare un processo di ricerca tra le risposte possibili
- Nell'agire amministrativo si tratta di trasformare le *procedure* in *processi* organizzativi
- L'organizzazione diviene un attore collettivo che coordina l'azione di attori individuali a cui assegna compiti in un sistema complesso di divisione del lavoro

Comprendere l'agire burocratico

- Il funzionario deve agire in modo razionale, ovvero deve definire il **senso (intenzionato)** della sua azione:
ritenere che il proprio scopo sia conforme alle norme e costruire un'identità professionale incentrata su un *habitus della conformità alla regola*
- l'organizzazione deve evitare che i fini soggettivi si differenzino da quelli organizzativi.

Conflitti interorganizzativi e formalismo burocratico (Merton)

Significato e conseguenze dell'azione amministrativa

- Il **senso soggettivo** dell'azione e le sue **conseguenze oggettive** possono coincidere (*conseguenze manifeste*) oppure divergere e persino confliggere (*conseguenze latenti*) (Merton, 1968)
- Ciò conduce a risultati dell'azione amministrativa che possono essere alquanto difformi da quelli attesi
- La specializzazione delle funzioni può creare sovrapposizioni tra diverse amministrazioni generando incertezza sui processi decisionali interni o nel rapporto con i cittadini/utenti

“L’incapacità addestrata”

- L’habitus della conformità alla regola riduce l’incertezza, ma stimola un processo di routinizzazione che si traduce nell’incapacità di cogliere gli elementi di novità e di cambiamento (resistenza della PA)
- Può accadere che se le condizioni sono soggette a cambiamenti, azioni o decisioni che in passato hanno dato un risultato positivo diano ora risposte inefficaci
- Problema di apprendimento organizzativo

La refrattarietà al cambiamento

- Laddove un'efficace azione di regolazione richiederebbe un continuo aggiornamento del suo sapere, l'attore amministrativo può scoprirsi pervicacemente legato a modi di operare consolidati
- Processi di burocratizzazione (collettivo)
- ma a livello individuale



tendenziale refrattarietà al cambiamento
resistenza del funzionario

La "trasposizione dei fini"

- Quando l'applicazione della regola diventa un fine in sé, cioè assume un **significato simbolico** invece che un **significato strumentale**, si realizza una "trasposizione dei fini"
- L'**agire conformistico** o "ritualistico" (Merton): l'attore amministrativo perde di vista (o rinuncia a perseguire) i fini del proprio agire e si concentra sulle regole comportamentali richieste

L'indisponibilità alla valutazione

Se la conformità diventa un fine in sé e quindi l'attore amministrativo concepisce il proprio operato come semplice osservanza della norma, il risultato dell'azione perde rilevanza e la conseguenza è che tende a radicarsi una sostanziale indisponibilità a misurarsi con i risultati del proprio agire

Pratiche interne di **autovalutazione** (recenti **modifiche decreto Madia**)

Valutazione attraverso la soddisfazione degli utenti

Disposizione all'obbedienza e alla cooperazione

- La conformità alla norma implica una disposizione soggettiva all'obbedienza (principio di gerarchia e di competenza) e una disposizione soggettiva alla cooperazione
- Se non è sostenuta da una disposizione alla cooperazione, la disposizione all'obbedienza può restare ancorata al solo tornaconto soggettivo
- L'organizzazione cerca di ottenere la compliance dei dipendenti

Gerarchia e competenza

L'attribuzione di una determinata competenza di ufficio corrispondente ad un determinato rango gerarchico non implica, di per sé, che la persona che la riceve sia anche competente e che sia riconosciuta tale

Si pone il problema della legittimità e della leadership

F. P. Cerase, 1998

Agire individuale e collettivo

- Regole, procedure, istruzioni non sono sufficienti a garantire l'agire cooperativo del funzionario
- Le riforme recenti hanno introdotto maggiori gradi di libertà per la PA e quindi aumentato la discrezionalità di funzionari e dirigenti
- Come si conciliano queste tendenze?

struttura ↔ processi

Il ruolo dei soggetti

Le organizzazioni non sono entità dotate di vita propria e indipendente dall'azione umana. Le organizzazioni, per quanto grandi e complesse, sono sempre il frutto dell'iniziativa umana, e a questa bisogna risalire per comprendere i successi, ma anche i difetti e i fallimenti delle organizzazioni (Simon 1947).

Per conoscere i reali comportamenti organizzativi bisogna partire non dalla struttura formale delle organizzazioni, ma dalle persone che operano al loro interno e che vanno considerate come soggetti che decidono autonomamente (**decisioni**)

Gli adattamenti

Scarsità di tempo e di attenzione

↓
Semplificazione della situazione

↓
Programmi di risposte

↓
Routine

Ridondanza delle norme e amplificazione dei limiti

Quanto più numerose e ridondanti (se non anche farraginose e contraddittorie) sono le norme che si applicano alla regolazione o soluzione di un determinato problema, tanto più amplificati risulteranno gli effetti dei limiti soggettivi

È necessario limitare i casi di dilemmi etici e di sovrapposizione e conflittualità delle norme per favorire i processi decisionali (Merton)

Il punto di vista del soggetto

Per il soggetto la definizione dei compiti e la programmazione delimitano il campo d'azione e assumono forme e contenuto di regole, procedure, istruzioni per l'azione: rappresentano ad un tempo **una risorsa e un vincolo**

Lo sviluppo di un'identità professionale è il prerequisito fondamentale per una burocrazia professionale efficace ed efficiente (nodo centrale è la formazione professionale e la trasmissione di un ethos professionale/di classe)

L'atteggiamento dei soggetti nei confronti delle regole

- In quanto risorsa, l'attore è spinto ad avvalersene; in quanto vincolo, tende piuttosto a sfuggirne le costrizioni e a riguadagnare uno spazio di libertà

F. P. Cerase, 1998

Quattro quesiti fondamentali

- 1) In che modo si produce questo margine di libertà
- 2) Qual è la fonte di questa libertà
- 3) Perché e come il soggetto la persegue
- 4) Quali conseguenze produce sull'efficacia dell'agire amministrativo

1. Gli spazi di discrezionalità

- I margini di libertà dei soggetti si manifestano come spazi di discrezionalità nell'esecuzione di un compito, che nascono dallo **scostamento tra lo schema di azione previsto** ("decisioni programmate") **e la situazione concreta dell'azione**. E' in questo divario che si aprono spazi di discrezionalità
- le riforme recenti della PA tendono a riconoscere la discrezionalità mediante un aumento di responsabilità dell'attore amministrativo

2. Margine di incertezza = margine di libertà (e viceversa)

Per il soggetto quella stessa incertezza connessa ai limiti della razionalità della propria azione rappresenta (in maniera più o meno consapevole) l'unica via d'uscita per sfuggire alle decisioni programmate e alla routine.

L'incertezza si traduce in libertà

3. Progettualità d'azione

- Il soggetto può avere una propria progettualità d'azione, intesa come possibilità di orientarsi secondo proprie strategie di azione, un orientamento strategico, anche verso il perseguimento di interessi propri senza tenere conto dei fini organizzativi
- La discrezionalità (che ha un carattere di legittimità) può sfociare nell'**arbitrio/abuso**

La scelta di non fare

Scelte da prendere in tempi rapidi, con scarsa possibilità di riflettere, possono anche tradursi in una "non scelta"

Può accadere che la scelta sul *come* eseguire un compito prenda la forma di una scelta tra il fare o non fare.

L'aumento della discrezionalità aumenta le possibilità che il soggetto decida di non scegliere, di non fare

Il decisore politico diviene centrale nel fare in modo che gli attori amministrativi sviluppino, articolino e realizzino la decisione politica alla base dell'azione amministrativa

Attualmente il rapporto è complicato dal fatto che il potere politico tende a procrastinare le scelte e attribuisce agli attori amministrativi i ritardi e le inefficienze della mancata scelta

L'attore amministrativo, a sua volta, non si sente direttamente responsabile. Ruolo della PA nella consapevolezza dei cittadini

4. Conseguenze sulle relazioni con altri soggetti

- I margini di discrezionalità incidono sia sulle relazioni tra soggetti interni ad un ufficio/amministrazione, che su quelle con soggetti esterni
- L'incertezza dell'agire di un soggetto corrisponde alla libertà dell'altro soggetto, e viceversa
- Rapporti con aree diverse dell'amministrazione pubblica, ma anche con gli attori del mercato

L'ordine dell'organizzazione come costruzione sociale

- I margini di libertà nell'azione dei soggetti, la discrezionalità e gli spazi di incertezza, le reti di relazioni, i rapporti di scambio e di fiducia tra i soggetti, trasformano l'ordine di una organizzazione nell'esito di una **costruzione sociale**
- **Le costruzioni sociali, le organizzazioni pongono il problema del potere e dell'egemonia**