

Controllo del cittadino, dinamiche burocratiche: un punto di vista sociologico

Luigi Cominelli

Como, 7 maggio 2010

Teorie della burocrazia: origini

Vincent de Gournay (1712 -1759)

Economista fisiocratico, utilizza tra i primi il termine “burocrazia”

BUROCRAZIA *bureau + kratos*

=

governo degli uffici

Polemizza contro l’attribuzione di poteri di intervento sempre più ampi ai funzionari del regno:

“Abbiamo una malattia molto pericolosa in Francia che si chiama bureaumania”



Teorie della burocrazia: Weber

La borghesia ha bisogno di “un sistema legale privo di ambiguità, libero sia dall’arbitrio amministrativo irrazionale che dai vincoli irrazionali derivanti dai concreti privilegi; in grado anche di offrire una garanzia certa della natura legalmente obbligatoria del contratto e, in conseguenza di tutto ciò, in grado di funzionare in maniera prevedibile”



La burocrazia razionale secondo Weber

*Le burocrazie sono **organizzazioni** che funzionano secondo il **principio delle competenze di autorità** attribuite a uffici e specificate attraverso **regole impersonali e universali***

- esercizio continuativo delle funzioni
- inquadramento gerarchico
- predefinizione delle competenze
- precisazione dei doveri in base alle competenze
- attribuzione di poteri di comando
- delimitazione dei mezzi di coercizione
- separazione dell'apparato dai mezzi di amministrazione

Max Weber: i rischi della burocrazia

La razionalità burocratica non coincide sempre con l'*efficienza amministrativa*:

- è una condizione formale soddisfatta dall'*attribuzione del potere sulla base delle conoscenze per l'applicazione di norme date*;
- è una condizione non sempre sufficiente a soddisfare una razionalità materiale: talvolta può anzi creare uno *stato di inefficienza*.

Il pericolo di un dominio dei funzionari può essere contrastato dall'attribuzione di poteri di supervisione ai rappresentanti democraticamente eletti



Una ricerca empirica

Nel 2004 Jochimsen analizza 235 uffici del registro automobilistico sui 447 operanti in Germania, per misurare la correlazione tra articolazione burocratica e produttività.



La variabile di output è univoca perché consiste nel numero di giorni impiegati a registrare una targa, e rende agevole una rilevazione della qualità dell' ufficio

I risultati

- Il tempo di registrazione non diminuisce all' aumentare del rapporto tra numero di dipendenti e numero di pratiche



- Il tempo di registrazione tende ad aumentare maggiore è il numero di passaggi amministrativi all' interno dell' ufficio
- Il numero di dipendenti tende a crescere esponenzialmente all' aumentare del numero di pratiche

Burocrazia e sviluppo politico

Un' **espansione** troppo rapida della **burocrazia** blocca lo sviluppo del **pluralismo politico** (Cina imperiale, Russia zarista)

Dove al contrario la burocrazia rimane a lungo **debole e frammentata**, si sviluppa presto una **democrazia compiuta** (UK, USA)

Negli Usa la **diffidenza verso il burocrate di professione** è tale che il principio di rotazione dei più alti livelli attraverso lo **spoil system** è considerato necessario: *il funzionario periodicamente deve partecipare alle preoccupazioni e alle privazioni del popolo*



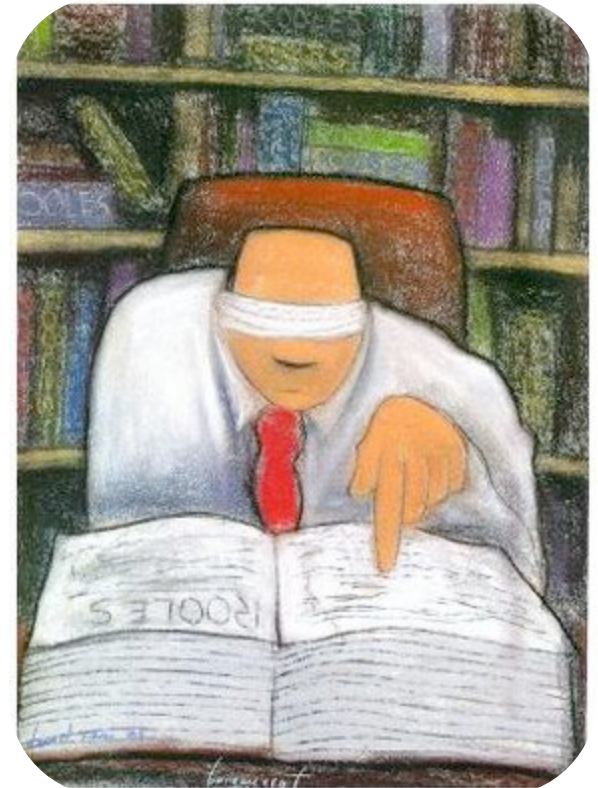
Le teorie della scelta pubblica

Le teorie della scelta pubblica

formalizzano nuovi modelli che descrivono il comportamento del burocrate:

- ❑ è mosso da **auto-interesse**;
- ❑ sfrutta a suo vantaggio il **monopolio sulle informazioni** e sull'accesso ai meccanismi istituzionali di **formazione del budget**.

Le teorie della scelta pubblica forniscono la base per le politiche dello **stato minimo** e la **rivoluzione manageriale**



Le teorie della scelta pubblica

Il burocrate *budget-maximizing*:

- ➔ tenta di massimizzare il budget del suo ufficio per estrarre dalla ricchezza collettiva un livello di servizi eccessivo rispetto all' ottimo sociale, ricavandone benefici in termini di remunerazione e di prestigio

Il burocrate *bureau-shaping*:

- ➔ tenta di plasmare il suo ufficio per renderlo una agenzia di élite di dimensioni ridotte, vicina al potere politico e che svolga un lavoro di alto contenuto professionale

L'arretramento della burocrazia

Con la crisi dello stato sociale (1970-1980) si assiste a una **ridefinizione dell'intervento statale**. Le **politiche neo-liberiste** e di **deregulation**, avviate negli anni '80 nei paesi occidentali, rallentano o arrestano la crescita degli apparati burocratici:

- ✓ **Agencification** dei dipartimenti e dei ministeri
- ✓ **Privatizzazione** e **dismissione** delle imprese statali



Il *New Public Management*

- **separazione tra funzioni politiche e funzioni più strettamente amministrative**
→ *(spoils system, riforma dirigenza)*
- introduzione della **competizione e contrattualizzazione** dei rapporti di fornitura di servizi pubblici
→ *(privatizzazioni)*
- stili di gestione ispirati al **management privato**
→ *(lavoro flessibile, comunicazione al pubblico)*



Il *New Public Management*

- **ridimensionamento** amministrativo e divisione in unità organizzate per servizio o prodotto
 - ➔ *(appiattimento delle gerarchie, agencification)*
- definizione di **standard di servizio**
 - ➔ *(codici etici, carte dei servizi)*
- misurazione delle **performance** e controllo sui **risultati**
 - ➔ *(“mettiamoci la faccia”)*
- istituti di **partecipazione**
 - ➔ *(diritti procedurali, difensore civico)*



Il problema etico

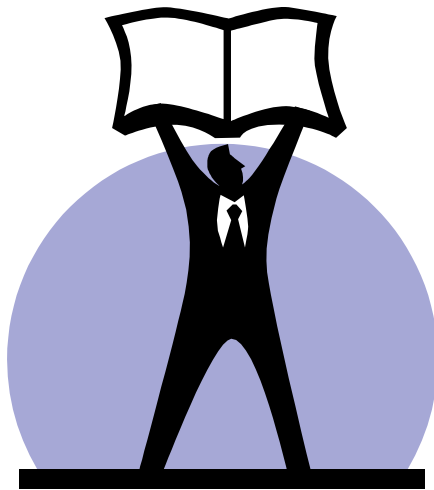
Il funzionario si evolve da **burocrate weberiano** a **fiduciario pubblico**: ha più discrezionalità e quindi più rischi di compromissione

Gli **standard etici** rendono misurabile e quindi giudicabile una vasta area di comportamenti discrezionali che non sono contemplati negli standard normativi

Gli **standard etici** vietano comportamenti che potrebbero essere interpretati come segnale dell'esistenza di scambi corrotti, o di decisioni prese in conflitto di interessi



I codici etici per la p.a.



Tutelano contro l'**apparenza di una violazione dei principi**, che potrebbe derivare da diversi comportamenti:

- ricevere regali
- prendere decisioni in situazioni inopportune
- frequentare abitualmente il soggetto controllato
- stabilire relazioni di affari con il soggetto controllato

CRITICHE : i codici etici puniscono atti non particolarmente rilevanti, e rischiano di servire più per **rassicurare l'opinione pubblica** che non per combattere realmente la corruzione

Eurobarometro (2009)

Come funziona l' amministrazione pubblica nel vostro paese? (EU 27)

Male	52%	
	Molto male	15%
	Abbastanza male	37%
Bene	42%	
	Abbastanza bene	39%
	Molto bene	3%
Non so	6%	

Eurobarometro (2009)

I più positivi...

Danimarca 67%

Finlandia 66%

... e i più negativi:

Grecia 85%

Lettonia 77%

Italia 74%



Eurobarometro (2009)

Sono più positivi i dirigenti, i pensionati, gli studenti, e in generale le persone più istruite

Gli over 55 sono tendenzialmente più pessimisti sulle prospettive future

L' **8%** pensa che recentemente la situazione sia migliorata (**7% IT**)

Il **33%** ritiene invece che recentemente la situazione sia peggiorata (**47% IT**)