

# Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

*Il modello burocratico weberiano*

*Prof. Adolfo Braga*

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO**  
**Facoltà Scienze Politiche**  
**Corso di Laurea in "Scienze delle Amministrazioni"**  
**A.A. 2024 -2025**

---

---

# Il sistema burocratico weberiano

- Sviluppato a cavallo tra il XIX e il XX secolo si basa su alcuni pilastri concettuali e pratici tuttora riscontrabili in grandi istituzioni ed aziende sia pubbliche che private: una rigida suddivisione del lavoro
-

---

# Government

- Con il termine *government* si racchiudono tutti gli elementi caratteristici della burocrazia tradizionale e statica
  - Inizi '900 la Pubblica Amministrazione appariva come una macchina perfetta
  - Un modello burocratico basato su un'organizzazione gerarchica e cristallina
  - Fondato su regole semplici e precise che regolavano e scandivano ogni comportamento e azione
-

# Burocrazia come apparato amministrativo del potere razionale-legale

- Azienda pubblica e azienda privata potevano essere gestite entrambe come macchine aettiche
- Persone considerate come degli ingranaggi che contribuivano al funzionamento del sistema
- La burocrazia assicura la razionalità della gestione degli affari pubblici
  - collegare autorità legale e gradi inferiori dell'organizzazione nell'ambito di norme positive
- Il modello tradizionale di burocrazia prevede regole chiare nella relazione tra amministratori e politici

# Amministrazione fuori dalla sfera politica (1)

- Le domande dell'amministrazione non sono le domande della politica
- I politici definiscono i compiti per gli amministratori
- Nessuna manipolazione, né direttamente né indirettamente, delle attività e degli uffici

## Amministrazione fuori dalla sfera politica (2)

- Pubblica Amministrazione come attuazione dettagliata e sistemica delle leggi
- Ogni applicazione particolare della legge generale corrisponde ad un atto amministrativo
- Non è la pianificazione generale dell'azione governativa ad essere amministrativa
- L'esecuzione dettagliata di tali piani ad essere amministrativa

# Amministrazione fuori dalla sfera politica (3)

## ■ I politici

- ❑ incaricati di fissare gli obiettivi per gli amministratori
- ❑ non dovrebbero interferire nelle loro attività
- ❑ se gli amministratori agiscono sotto un'influenza politica ci sarebbe una maggiore presenza di decisioni arbitrarie e corruzione

## ■ La burocrazia come un sistema neutrale, meritocratico, estraneo alla politica e alla definizione delle politiche

---

# «Scientific management» e PA (1)

- L'analisi nel settore privato e concetto di «scientific management»
    - standardizzazione del lavoro implica l'individuazione di un unico modo migliore per lavorare con un controllo di verifica di mantenimento degli standard
    - la “catena di montaggio”
-

---

# «Scientific management» e PA (2)

- Applicare al settore pubblico l'approccio dello «scientific management»
    - il *management scientifico* integrabile e ricondotto agli elementi fondamentali della teoria della burocrazia
      - le competenze dell'amministratore
      - la redazione di manuali che fossero applicabili ad ogni caso
      - supremazia della razionalità e dell'impersonalità
-

---

# Aumentare l'efficienza

- Valore valido in sé
  - Efficienza impersonale
    - amministrazione separata dai politici
    - impiega i principi scientifici alla progettazione dei processi amministrativi
    - si avvale delle organizzazioni burocratiche per attuare tali processi
  - Governo si assicura scelte pubbliche eque e realizzate
-

---

# Concezione della burocrazia di Weber

- Si basa sulla necessità di costruire una cultura organizzativa tesa al raggiungimento di determinati obiettivi
  - L'efficienza strettamente correlata all'eliminazione delle occasioni di conflitto nelle relazioni interpersonali e nei rapporti tra gruppi sociali
-

---

# Burocrazia meccanica e burocrazia professionale (1)

## ■ Burocrazia meccanica

- è e rimane efficiente quando siamo in presenza di una dimensione dell'organizzazione salda ed elevata
  - l'ambiente con cui si interagisce non è molto complesso
  - la tecnologia riguarda semplici mansioni di routine che sono del tutto standardizzate
-

---

## Burocrazia meccanica e burocrazia professionale (2)

- **La burocrazia professionale**
    - è presente quando la complessità dell'ambiente e della tecnologia ne impediscono la standardizzazione delle mansioni
    - conseguente grado di interazione elevato e una bassa formalizzazione
-

---

# Eliminare le anarchie individuali

- Razionalizzare la gestione delle organizzazioni complesse
    - principio gerarchico della struttura
      - suddivisione in uffici e compiti
      - divisione del lavoro basata sulla specializzazione funzionale
      - sistema di ruoli con diritti e doveri degli attori
      - rigida formalizzazione di procedure predefinite per far fronte a tutte le situazioni che si possono presentare
      - reclutamento basato sulla carriera e sulla competenza
-

---

# Comprendere le istituzioni per Max Weber

- Nella rassegna degli studi organizzativi sul fenomeno burocratico il primo grande nome che incontriamo è Max Weber
  - Max Weber
    - assume un ruolo di riferimento primario per quel filone che confluisce nel paradigma classico o tradizionale di organizzazione
    - si configura nel modello, o idealtipo nel linguaggio weberiano, della burocrazia
-

---

# L'agire dotato di senso (1)

- Atteggiamento umano a cui l'individuo che agisce attribuisce un suo senso soggettivo in riferimento all'atteggiamento di altri individui
  - Scopo della ricerca sociologica è fornire una "spiegazione comprendente" dell'agire sociale di una o più persone
    - spiegare vuol dire trovare le cause che si suppone abbiano provocato un dato agire
    - comprendere vuol dire rendere evidente il senso che il soggetto ha dato al suo agire in rapporto a quelle cause
-

---

# Concetto “istituzionale”

- Dimostra le condizioni e i vincoli che determinate istituzioni sociali pongono sia all'agire umano che al senso che i soggetti danno del loro agire
  - Sono gli uomini che hanno creato diverse istituzioni:
    - quelle statali (monarchia, repubblica)
    - quelle politiche (democrazia, dittatura etc.)
    - quelle giudiziarie (magistratura)
    - quelle economiche (latifondo agrario, capitalismo etc.)
    - quelle religiose (chiese, sette, monasteri etc.)
-

---

# Gli studi di Weber

- Partono dalle conseguenze sociali dello sviluppo capitalistico dell'Occidente moderno per mettere al centro della sua analisi il “significato culturale generale della struttura socio-economica della vita della comunità umana e delle sue forme storiche di organizzazione”
  - Weber
    - coglie le peculiarità dell'economia occidentale
    - si concentra sugli aspetti della cultura europea moderna nel suo complesso
    - il tema del capitalismo si trasforma in quello del razionalismo
-

---

# Come vengono considerate le istituzioni

- Considerate come concetto a sé stante
  - Comprensione delle strutture e dei comportamenti sociali
    - influenzate da regole culturali, intese come abitudini, comportamenti o codici legislativi
-

---

# Weber e l'analisi delle istituzioni

- **Strutture e comportamenti sociali:**
    - influenza da regole culturali;
    - presenza di semplici abitudini;
    - compresenza di comportamenti e codici legislativi
  - **Tipologie di potere nei sistemi amministrativi che legittimano l'utilizzo dell'autorità:**
    - credenze
    - sistemi culturali
-

---

# Weber come antesignano dell'istituzionalismo

- Al centro dell'analisi:
    - cristallizzazione del sistema di mercato e la sua sorte impersonale e burocratizzata
    - «gabbia d'acciaio» che intrappola le azioni degli individui e la loro libertà personale
    - non si prescinde dal rapporto tra
      - attori e istituzione
      - azione sociale e contesto
    - da queste relazioni discende la libertà personale dell'attore
-

---

# Oggetto della sociologia di Weber (1)

- Azione istituzionalizzata:
    - stabilizzata tramite norme e regolazioni
    - i comportamenti cristallizzati nelle menti degli attori per essere continuamente riprodotti
  - Intreccio tra azione sociale e rappresentazioni della realtà:
    - indirizzo e influenza dell'azione dell'attore
-

---

# Oggetto della sociologia di Weber (2)

- **Importanza:**
    - delle cornici culturali esistenti
    - dei fondamenti culturali e del loro rapporto con l'azione
      - interesse come leva per attivare l'attore
      - comportamenti mossi da nuclei di rappresentazioni ideali che già sussistono
-

---

# Sviluppo del capitalismo e etica protestante

- Azione individuale connessa al contesto sociale e istituzionale
  - Capitalismo:
    - non fondato su una razionalità dell'azione individuale innata
    - non adattato a fattori ambientali
    - basato sulla relazione e sul rapporto tra attore e contesto sociale e culturale
-

---

# Le istituzioni secondo Weber

- *«gruppi sociali con ordinamenti statuiti imposti con successo ad ogni azione che rivesta determinate caratteristiche»*
  - Razionalità formale ed impersonale diventa dominante
  - Le istituzioni si trasformano in strumenti che vincolano l'azione e rallentano o impediscono il cambiamento
  - Spersonalizzazione, disumanizzazione dei rapporti
  - Indifferenza delle istituzioni nei confronti dell'etica
  - Nascita dei sistemi totalitari
-

---

# Weber e i due tipi di razionalità

- Razionalità formale e razionalità materiale
    1. Razionalità formale: rapporto mezzi-fini
    2. Razionalità materiale: legata agli aspetti valoriali dell'esperienza
  - Sul piano formale il mercato o la burocrazia visti come strumenti efficienti
  - Sul piano materiale come costrutti sociali:
    - individui mossi da cornici culturali esistenti
-

---

# La burocrazia per Weber

- Con la nascita del capitalismo si afferma anche la burocrazia
    - necessità di efficienza, razionalità, regolarità, affidabilità rispetto ad altri apparati burocratici del passato
      - affidamento su amministrazioni di tipo patriarcale, feudale, patrimoniale
-

---

# La fortuna della burocrazia

- Superiorità tecnica
  - Al fatto che: «*Nell'amministrazione burocratica (...) la precisione, la rapidità, la univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assolti come professione secondaria*» (Weber, 1961)
-

---

# I nuovi apparati burocratici

- La pubblica amministrazione (e non solo)
    - assume una forma organizzativa inconfondibile
    - legata a grandi strutture gerarchiche, rigide e segmentate
    - fondata sulla divisione del lavoro
    - fondata su principi e regole di funzionamento oggettivi
    - fondata sulla nascita di un nuovo ceto di funzionari
-

# I diversi tratti distintivi della burocrazia

- **Aspetti legati**
  - alla competenza
  - alla superiorità tecnica dell'apparato burocratico
  - all'aspetto di cristallizzazione delle pratiche
  - alle difficoltà di cambiamento
  
- *«Il funzionario di professione (...) è incatenato alla sua attività con la sua intera esistenza materiale e ideale. Nella grande maggioranza dei casi egli è soltanto un membro incaricato di compiti specializzati, entro un meccanismo che può essere mosso o arrestato soltanto dalle autorità supreme ma (normalmente) non da lui ...» (Weber, 1961)*

---

## Ingredienti giusti per l'esecuzione di qualsiasi comando

- Divisione del lavoro
  - Competenza tecnica
  - Neutralità affettiva
  - *«le disposizioni degli individui ad osservare le norme e i regolamenti abituali (...) indipendentemente dagli atti»*
-

## Eccessiva burocratizzazione e libertà individuale

- Crescente posizione di potere dei funzionari statali
- Esistenza di garanzie capaci di limitare e controllare il loro potere
- Capacità degli apparati
- Limiti interni e vischiosità della burocrazia
- Necessità della burocrazia:
  - garanzia e conquista dei diritti per gli individui rispetto ai privilegi del passato

# Rapporto tra burocrazia e democrazia

- Con l'avvento della democrazia di massa
  - trasformazione dei sudditi in cittadini
  - nascita del moderno di diritto e dell'eguaglianza formale
  - necessità di un apparato amministrativo conforme alle regole di fondo e in grado di garantire trattamenti imparziali, uguali e prevedibili ai cittadini: «*Nella burocrazia si assiste ad un livellamento delle differenze economiche e sociali per l'esercizio delle funzioni amministrative. (...) La burocrazia è un fenomeno collaterale della moderna democrazia di massa*»

---

# Carattere di istituzione della burocrazia

## ■ Capacità:

- ❑ autoreferenziale di riprodursi
  - ❑ di diventare struttura a sé stante
  - ❑ di difendere la propria autonomia da interventi esterni e da critiche provenienti dall'autorità politica
  - ❑ politico visto in posizione di svantaggio rispetto alla superiorità del tecnico data dalla competenza, dalla specializzazione e dal sistema di procedure e ruoli standardizzati
-