

Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro nella Pubblica Amministrazione

*Crozier: burocrazia come organizzazione incapace di
correggere i propri errori*

Prof. Adolfo Braga

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO
Facoltà Scienze Politiche
Corso di Laurea in "Scienze delle Amministrazioni"
A.A. 2023-2024

Aspetti rilevanti nel percorso di ricerca di Crozier

Interpretazione peggiorativa del termine burocrazia e non tecnico del linguaggio popolare

- *apparato lento, pesante, inutilmente complicato e poco efficiente*
- Analisi strategica dei comportamenti burocratici
- Potere come controllo dei margini di incertezza
- Importanza dei modelli culturali nazionali

Burocrazia: organizzazione incapace di correggere i propri errori

Analisi strategica dei comportamenti burocratici (1)

- L'uomo non è soltanto un braccio
- Non è soltanto un cuore
- L'uomo è una mente
- L'uomo è un progetto
- L'uomo è una libertà

Per comprendere come funziona un'organizzazione burocratica non ci si può limitare alla conformità dei comportamenti rispetto ai precetti razionali

Analisi strategica dei comportamenti burocratici (2)

Studiare le strategie che gli attori, individuali e collettivi, adottano nel quotidiano rapporti reciproci dentro il quadro delle regole formali dell'organizzazione

Studiare le funzioni di un sistema burocratico: vederle come effetto delle strategie che i soggetti mettono in atto all'interno di quel sistema

Importanza dei modelli culturali nazionali

Studiare in modo adeguato una burocrazia pubblica
tenere sempre in primo piano i tratti nazionali specifici
del paese in cui agisce quella burocrazia

Costruire un modello teorico del fenomeno
burocratico

tutti gli aspetti come il risultato dell'interazione tra i
vincoli posti dal sistema e le logiche di azione dei soggetti

Il potere come controllo dei margini di incertezza

L'esercizio di un potere

è sempre personale

è paradossale parlare di potere in una situazione dove tutto è regolamentato in modo rigido e impersonale

Ciò che interessa

non è l'entità delle poste in gioco

ma il modo in cui nella rigida organizzazione si formano degli spazi interstiziali dove dei soggetti riescono ad esercitare alcuni micro-poteri su altri soggetti

Considerazioni di Crozier sul taylorismo (1)

Il taylorismo

- Progetto realistico integrale:
 - ogni procedura, ogni gesto produttivamente rilevante deve essere standardizzato secondo il criterio che per ogni problema esiste sempre una sola soluzione ottimale (one best way)
 - la soluzione può essere raggiunta soltanto mediante l'adozione di adeguati metodi scientifici di ricerca

In versione tecnocratica ed efficientistica il taylorismo si presenta dunque come una burocrazia perfetta

Considerazioni di Crozier sul taylorismo (2)

A tutti i livelli dell'organizzazione non può esserci una sola soluzione migliore delle altre (la one best way)

In questo si rischia che il comportamento di ogni membro dell'organizzazione diventerebbe del tutto prevedibile

Se il taylorismo fosse pienamente realizzato

- la discrezionalità sarebbe soppressa non soltanto nei ruoli esecutivi ma anche nei ruoli collocati lungo la catena gerarchica

Lotte di potere e strategie dei soggetti

Definire il potere come controllo dei margini di incertezza: spiegare motivi e dinamiche delle lotte di potere all'interno delle organizzazioni

I punti dell'organizzazione in cui avvengono i maggiori scontri sono quelli dove è più carente la razionalizzazione e la regolamentazione

Quanto più incerta è la regolamentazione di un ruolo, tanto maggiore è il potere del soggetto che occupa quel ruolo

Il soggetto utilizza tale potere per «contrattare» la sua partecipazione all'organizzazione

Esiste una molteplicità di razionalità private, quelle degli uomini che contrattano il proprio impegno nell'organizzazione in base a quelli che reputano i propri interessi

Da Merton a Crozier

Merton:

- gli individui possono rimanere «imprigionati» dai meccanismi delle strutture e delle procedure amministrative e incapaci di cambiarli
- critica la prevalenza della dimensione tecnica della burocrazia su quella morale e politica
- il tecnicismo esasperato accentua e cronicizza gli aspetti legati al conflitto tra funzionari e pubblico
- orgoglio del burocrate che trasforma in gestione privata di questioni che sono pubbliche
- le procedure amministrative come strategia di autodifesa

La nuova concezione con Crozier

Considerare l'uomo

- non soltanto un braccio e un cuore
- Mente, progetto, libertà

Cambia il paradigma

- non basta l'approccio della scuola classica (dipendenti come semplici esecutori di comandi gerarchici)
- non bastano le Relazioni Umane (limitano a sottolineare la psicologia e la sensibilità delle persone, il cuore)
- tenere presente la mente delle persone (riconoscere la loro capacità di pensare e progettare)

I soggetti

- sono capaci di sviluppare delle strategie all'interno dell'organizzazione
- negoziano la loro partecipazione
- cercano di tutelare i propri interessi

Tra Merton e Crozier

Nei confronti di Merton, Crozier osserva

- il ritualismo del burocrate va visto non come una strategia che il burocrate mette in atto per difendere la sua libertà d'azione

Crozier

la burocrazia è soprattutto amministrazione pubblica

studi su

- grandi apparati amministrativi pubblici
- sul rapporto che esiste tra questi, la società che cambia e il contesto culturale

Il cambiamento della prospettiva teorica

Logiche di potere

Comportamento dei singoli attori

Innovazione tecnologica e culturale rappresentano i filoni intorno ai quali impostare ipotesi di cambiamento delle burocrazie pubbliche

Aspetti più rilevanti

Non assumere la burocrazia nelle definizioni weberiane

- no modello tipico-ideale
- no amministrazione razionale
- considerare le conseguenze inattese come comportamenti fondamentali e tipiche della burocrazia
- presenza di circoli viziosi relativamente stabili
- circoli che garantiscono l'equilibrio e il funzionamento stesso del sistema burocratico

Le conseguenze inattese nella burocrazia pubblica

Postulato che acquista particolare pregnanza per la burocrazia pubblica come tentativo di risposta razionale che lo Stato fornisce alle specifiche esigenze emerse dalla sua società nazionale

Crozier: no alla concezione tipica ideale razionale di Weber

Accezione popolare di burocrazia

- “quando diciamo «organizzazione» pensiamo facilmente a «burocrazia», cioè inutili complicazioni, standardizzazione costrittiva, soffocamento della personalità”

Visione della burocrazia come ingranaggio lento, inutilmente complesso e inefficiente

Connotazioni dell'apparato burocratico

Rigidità

Groviglio di regole e norme esistenti

Orientamento volto alla stasi

Amministrazione burocratica caratterizzata dalla frammentazione

- non giova al cambiamento
- favorisce il consolidarsi di un ingessamento delle strutture, delle procedure e delle azioni dei soggetti coinvolti
- l'incapacità di cambiare è una delle caratteristiche prioritarie e strutturali dell'amministrazione pubblica

Conseguenze dell'assenza di cambiamento

Deriva

- da un'autoriproduzione del modello
- da una perpetuazione della situazione dovuta ad un eccesso di regolamentazione
- alla pratica di risolvere problematiche nuove
- introdurre ulteriori prescrizioni legislative
- irrigidimento degli addetti nello svolgimento delle loro attività
- impedimento alla macchina di correggersi e di adattarsi alle novità

Conseguenze dell'assenza di cambiamento

Le burocrazie non dotate di strumenti per essere più flessibili

Non si adattano alle mutate condizioni del contesto

Organizzazione che ricerca l'equilibrio e la funzionalità tramite situazioni statiche

Adozione di comportamenti che si conformano alle regole, che si traducono in circoli viziosi

Comportamenti come condizioni di fondo che la burocrazia accetta e anzi ricerca quotidianamente per mantenersi tale

Da conseguenze inattese della struttura amministrativa, a caratteristiche basilari che connotano stabilmente la burocrazia, garantendone il funzionamento

Una PA incapace di correggere i propri errori

Adotta soluzioni, che conducono ad un ulteriore irrigidimento delle norme

Alimenta ulteriormente i circoli viziosi:

- “[...] l’equilibrio di un sistema organizzativo burocratico si basa sull’esistenza di una serie di circoli viziosi relativamente stabili, che si sviluppano a partire dal clima di impersonalità e di centralizzazione” (Crozier, 1969)

Le misure adottate per superare l’inefficienza prodottasi si trasformano in un boomerang creando esattamente l’effetto contrario

- “... le difficoltà, i cattivi risultati e le frustrazioni [...] finiscono per portare allo sviluppo di nuove pressioni e, al rafforzamento del clima di impersonalità e di centralizzazione che è all’origine di questi risultati” (Crozier, 1969)

Quali condizioni per il cambiamento

Maggiore

- condivisione del processo decisionale
- responsabilizzazione ai livelli inferiori

Una più ampia discrezionalità e autonomia nello svolgimento dei compiti:

- “Le trasformazioni necessarie possono essere graduali e quasi costanti, se i membri attivi dell’organizzazione, avendo diretta esperienza della necessità delle innovazioni riescono a introdurre o a ottenere che le autorità gerarchiche competenti le introducano. Ma [...] le organizzazioni «burocratiche» non lasciano iniziative del genere ai livelli inferiori, e allontanano i centri di decisione dai difficili contatti con i problemi concreti” (Crozier, 1969)
- si afferma una “cultura antitetica al mutamento” contraria al progresso e all’innovazione che la burocrazia adotterebbe per cercare di mantenere l’equilibrio e la giustizia tra le diverse parti del sistema

Rapporto con la società

Rapporto che cambia e diventa stringente

Alla pubblica amministrazione rimane un'unica drastica soluzione di adattamento

- rappresentata dalle crisi vissute
- come sussulti improvvisi
- come momenti ad alta partecipazione emotiva
- aprire la strada a nuovi modelli di azione e di potere:
 - “Il mutamento non può avvenire gradualmente e a pezzi e bocconi. Per operare un cambiamento si aspetterà che una disfunzione sia diventata tanto grave da minacciare la vita stessa dell'organizzazione” (Crozier,1969).

Una burocrazia riformata (1)

Nuovo iter fatto di:

- Routine
- Conformità alle regole
- Lunghi periodi di stabilità
- Brevi periodi di crisi e mutamento, per la mancanza di mezzi idonei che permettano un graduale adattamento della Pubblica Amministrazione nei confronti dell'ambiente
- “Il ritmo di fondo che caratterizza una organizzazione burocratica, è dunque l'alternanza di lunghi periodi di stabilità e di brevi periodi di crisi e mutamento” (Crozier, 1969)

Una burocrazia riformata(2)

Richieste della società che si complessifica

- maggiore razionalizzazione ma ...
- ciò significa che l'organizzazione amministrativa deve deburocratizzarsi
- acquisire quelle caratteristiche di flessibilità, duttilità e autocorrezione dall'interno

Nuovo modello di burocrazia pubblica

- tentativo di distaccarsi dal modello burocratico tradizionale

Puntare sull'azione imprenditiva del soggetto

Per modificare l'assetto statale

- teso al consolidamento della routine e alla chiusura

Distanza che si crea tra organizzazione e membri

Distanza tra organizzazione e le strategie dei membri adottate per aggirare o frantumare le prescrizioni formali

Il tema del potere come controllo dei margini di incertezza (1)

Il potere è la capacità di controllare i margini di incertezza presenti nei rapporti con altri soggetti

Ci sono sempre situazioni imprevedibili

Non è possibile ricondurre i soggetti a comportamenti pre-determinati

Le radici del potere si trovano in rapporti squilibrati di prevedibilità tra due più soggetti

Il tema del potere come controllo dei margini di incertezza (2)

Potere diverso dall'autorità formale che si connette al grado gerarchico ricoperto in un'organizzazione

Non vi è necessariamente corrispondenza tra grado gerarchico e sfera di potere

- Un inferiore gerarchico che conserva margini di imprevedibilità esercita un potere che sfugge al controllo del superiore

I margini di incertezza nei comportamenti tendono ad essere conservati

Chi subisce gli effetti dei margini di incertezza tenta di eliminarli o ridurli

Strategie che possono divenire circoli viziosi

Il potere come controllo dei margini di
incertezza

Capacità di un soggetto di difendere margini di
libertà di scelta

Rendere i propri comportamenti imprevedibili
agli altri

Weber e Crozier: due visioni diverse

Per Weber la tendenza alla burocratizzazione e quella alla razionalizzazione coincidono

Per Crozier questi processi sono duplici:

- da un lato Weber è un convinto sostenitore della burocrazia come mezzo efficiente contro i privilegi di ceto e ascrivibili del passato
- dall'altro ne individua i pericoli nella tendenza alla spersonalizzazione dei rapporti e nella distruzione del tessuto morale della comunità, del senso dell'interazione

Per Crozier la burocratizzazione

- è sinonimo di perdita di efficacia di fronte al consolidarsi di stratificazioni corporativistiche
- si connota per essere il contrario della razionalizzazione delle attività cooperative di Weber

Necessità dell'analisi strategica dei comportamenti burocratici

L'uomo

- Per Taylor è soltanto un braccio
- Per Mayo è un cuore
- Per Crozier è un mente

Per comprendere come funziona un'organizzazione burocratica bisogna fare affidamento alle strategie degli attori individuali e collettivi che adottano nei rapporti reciproci dentro il quadro delle regole formali ed informali dell'organizzazione

Importanza dei modelli culturali nazionali

La storia secolare di una nazione plasma

- la cultura e la personalità dei soggetti
- le regole del comportamento sociale
- le istituzioni amministrative

Per studiare una burocrazia pubblica occorre tenere sempre in primo piano i tratti nazionali specifici del paese in cui agisce la burocrazia

Ruolo dell'innovazione tecnologica e dell'innovazione sociale

Ruolo non normativo e procedurale

Ruolo di cambiamento rivitalizzante per ridefinire l'ambito nel quale il servizio deve essere erogato

I giochi di potere che si creano in relazione all'implementazione e la gestione delle innovazioni tecnologiche sono strategici per la comprensione del comportamento degli attori e dell'Amministrazione

L'esame di due burocrazie: Istituto contabile monopolio industriale

L'istituto contabile

- I dipendenti danno all'istituto lo stretto necessario previsto dal regolamento
- Sviluppano all'esterno del lavoro tutta la loro vita sociale che è normalmente molto vivace, culturalmente ricca
- Dentro l'istituto la mancanza di reali rapporti sociali è surrogata da comportamenti formali
- Si cerca di evitare qualsiasi conflitto aperto con i superiori e gli inferiori diretti
- Le critiche per i numerosi inconvenienti dell'istituto espresse in forma impersonale contro la direzione generale, il regolamento, il Ministero

L'esame di due burocrazie: Istituto contabile monopolio industriale

L'istituto contabile

- Lo stile di conduzione, impersonale e autoritario, ottiene dai singoli impiegati basso assenteismo ed elevata intensità di lavoro
- Tra le impiegate l'insoddisfazione si esprime nel forte avvicendamento annuo e nella bassa anzianità aziendale
 - Si lavora in modo disciplinato, uniforme, intenso ma dopo non molto tempo si abbandona il posto di lavoro
- Frustrazione tra i dirigenti intermedi con una rivalsa nella sicurezza d'impiego

L'esame di due burocrazie: Istituto contabile monopolio industriale

Monopolio industriale

- La produzione non segue criteri di mercato e di profitto
- Produzione fissata per via amministrativa da un ufficio ministeriale
- Posto di lavoro garantito a vita
- Le retribuzioni sono egualitarie
- Vigè il principio generale di anzianità

Tratti comuni dei due organismi

Dominio di regole impersonali e astratte e conseguente diffusa debolezza dei criteri di valutazione

Mancanza di contatti forti tra le varie categorie professionali

Mancanza di competizione in termini di competenza professionale

Diffusa incapacità di mutamento, di adattamento al nuovo

- Incapacità che non dipende soltanto dall'assenza di poteri legali e di autonomia tecnica e finanziaria per intervenire
- Diffusione di una cultura antitetica al cambiamento

Il cambiamento nella burocrazia

Anche le burocrazie possono cambiare

Prive di meccanismi capaci di garantire un continuo e fisiologico adattamento alle novità sociali

Possono mutare solo per effetto di crisi ed improvvisi e drammatici sussulti dai quali sono investite totalmente

Nelle crisi emergono le potenzialità creative degli individui che pongono a gran voce l'esigenza di un mutamento radicale

Cambiamento non immediatamente comprensibile e traducibile in comportamenti coerenti che garantiscono efficienza economica e qualità del servizio

Innovazione tecnologica e crescita culturale

L'equilibrio tradizionale tra società e PA si è rotto

La forte spinta dell'innovazione tecnologica diffusa determina la richiesta di interventi della PA

Imposto un cambiamento profondo delle sue vecchie strutture burocratiche

Le nuove tecnologie informatiche consentono non solo velocità ed efficienza ma anche nuove forme di lavoro e apprendimento

La crescita culturale dell'energia umana pone le premesse perché si affidino alle persone compiti più complessi e impegnativi del passato

Riporre sui singoli soggetti la fiducia come agenti di cambiamento

- Elaborare progetti
- Assumere rischi
- Alimentare cultura e innovazione