

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

**Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali “Marco Fanno”**

Corso di Laurea Triennale in Economia

Tesi di laurea

**GLI EFFETTI COLLATERALI DELLA BUROCRAZIA**

Relatore: Paolo Gubitta

Laureanda: Giulia Santarossa

Anno Accademico 2018/2019



*In una repubblica molto corrotta, moltissime sono le leggi.*

*Corruptissima repubblica, plurimae leges. (III, 27) Publio Cornelio Tacito*



## INDICE

INTRODUZIONE.....	5
1. L'EVOLUZIONE DELLA BUROCRAZIA TRA IL XX E IL XXI SECOLO.....	5
2. I COSTI BUROCRATICI.....	8
2.1. LE SOLUZIONI EUROPEE.....	9
3. LA BUROCRAZIA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA.....	14
3.1. I PROCESSI DECISIONALI.....	18
3.2. LE ANARCHIE ORGANIZZATE, OVVERO IL MODELLO A "CESTINO DEI RIFIUTI" (GARBAGE CAN).....	19
3.3 L'ANALISI DI ALLISON.....	21
3.4. L'ANALISI DELLE DECISIONI NELLA TEORIA DELLA CONTINGENZA.....	22
4. LA CRITICA AZIONALISTA DEI PROCESSI DECISIONALI E LA SVOLTA DI K ARL WEICH.....	24
4.1. DECISIONE E AZIONE.....	24
4.2. LE DECISIONI NELLE ORGANIZZAZIONI IRRAZIONALI.....	25
4.3 LA CREAZIONE DI SENSO.....	26
5. I MODELLI BUROCRATICI.....	27
5.1. IL CONTRIBUTO DI KNILL.....	30
CONCLUSIONI.....	32
BIBLIOGRAFIA.....	34
SITOGRAFIA.....	35

## **INTRODUZIONE**

Questa tesi si propone di studiare le varie sfaccettature della burocrazia italiana, per riuscire a comprendere le motivazioni che la portano ad essere considerata tra le meno efficienti. Partendo dal concetto stesso di burocrazia, si cercheranno di capire le vicende storiche che l'hanno trasformata in un intoppo per le imprese che cercano di porsi in essere e sopravvivere nel mercato italiano. La burocrazia è presente in tutti gli atti che le persone compiono giornalmente, ma in alcuni campi essa prevede enormi costi non del tutto giustificati.

Secondo l'Enciclopedia Treccani, la burocrazia è l'insieme di apparati e di persone al quale è affidata, a diversi livelli, l'amministrazione di uno Stato o anche di enti non statali. Il dizionario dell'Accademia francese definisce il termine burocrazia come "l'influenza dei capi e del personale degli uffici governativi", mentre il Dizionario tecnico-etimologico-filologico del De Marchi (Milano 1828) lo spiega come "neologismo inteso a significare il potere dei funzionari nella pubblica amministrazione". Già fra il Settecento e l'Ottocento la burocrazia è vista addirittura come una forma di governo (potere nelle mani dei funzionari), o appare come un termine critico nei confronti dell'organizzazione dello stato.

Nel XVI secolo, la burocrazia assume la sua forma più completa e deriva dall'esigenza del sovrano di formare un ceto di funzionari per le sue dirette dipendenze.

Vincent de Gournay, nella prima metà del XVIII secolo, conìò il termine "burocrazia", per stigmatizzare la crescente importanza dei funzionari pubblici nella vita politica e sociale.

Questa tesi si propone di studiare perchè la Pubblica Amministrazione viene vista in malo modo, partendo dalla classica definizione di burocrazia. Nei secoli molti autori hanno cercato una definizione del termine e le varie nazioni hanno reso possibile diverse applicazioni. La macchina burocratica cambia di paese in paese ma ci sono alcuni punti in comune che, se sfruttati bene, la rendono agile. In Italia il problema della lentezza burocratica è all'ordine del giorno, e la presenza di problemi di fondo è ormai un dato accettato. Molti libri propongono soluzioni a questo problema e quindi studieremo per iniziare la testimonianza di Toniolo, che è stata dipendente pubblica per decenni. Poi aggiungeremo alcune teorie per potere avere un quadro generale sul funzionamento della burocrazia italiana, cercando di cogliere quei problemi che dovrebbero essere risolti per primi.

### **1. L'EVOLUZIONE DELLA BUROCRAZIA TRA IL XX E IL XXI SECOLO**

Weber fu il principale autore che si occupò della burocrazia; secondo lui, essa è l'apparato amministrativo tipico per l'esercizio del potere legale. Egli studia i tratti tipici della burocrazia, che la distinguono dagli altri apparati:

- la divisione del lavoro disciplinata in modo generale mediante regole;
- la gerarchia degli uffici;
- il ricorso a regole generali per governare le decisioni e le azioni;
- l'enfasi sull'uniformità dei comportamenti;
- l'impersonalità delle relazioni interne ed esterne.

Queste caratteristiche sono i punti di forza ma allo stesso tempo di debolezza della burocrazia. Secondo Weber, il processo burocratico era diventato irreversibile perché, oltre alla sfera pubblica, stava intaccando anche altri apparati. I cittadini si sarebbero presto, secondo l'autore, ritrovati a dover seguire regole minuziose di condotta. Questo mette in pericolo l'evoluzione della democrazia; il pensiero è condiviso anche da altri autori, che trovano circoli viziosi (R. Merton, A. Gouldner, M. Crozier) nel sistema, considerati intralcio per un mondo che cambia più velocemente. L'avvento del welfare permise, nel Novecento, un'espansione notevole della macchina burocratica. Al fine di evitare il pericolo che la burocrazia accumuli troppo potere (e possa influenzare e controllare le scelte politiche), Weber indica dei meccanismi correttivi quali la collegialità di alcune decisioni e la separazione dei compiti in sfere funzionali distinte. Infatti, accanto allo sviluppo della burocrazia nelle economie pianificate e capitaliste, ci fu un processo di "deburocratizzazione" delle economie pubbliche e private: un mondo in continua evoluzione ha bisogno di norme che stiano al passo coi tempi, senza che diventino obsolete.

Le teorie di Weber non furono condivise da tutti. Crozier, per esempio, identificava nella burocrazia la causa prima dell'inefficienza dell'amministrazione. E con il passare degli anni il termine prese un'accezione soprattutto negativa, soprattutto nei paesi in cui si crearono problemi: rigidità, lentezza, inefficienza, inefficacia, lessico incomprensibile, ecc.

L'Italia, oggi, appare come un sistema iperburocratizzato e ipercentrista; è il paese con il maggior numero di regole, ma anche di controlli e di enti che si sovrappongono. Il tutto, poi, non si risolve in efficacia. La tendenza a considerare la burocrazia come dominio dei funzionari, risalente a de Gournay e a J. Stuart Mill, è ancora valida: Lask nell'"Encyclopaedia of social Sciences" (1930) scriveva che burocrazia è "il termine che in generale si usa per un sistema di governo, nel quale il controllo è in mano ai funzionari"; Brecht, nel 1954, definiva la burocrazia come "governo dei funzionari"; Meynaud esamina il potere connesso a particolari capacità tecniche; infine Gilas (1957), un comunista eretico, vede la burocrazia come classe intesa a utilizzare lo stato.

I funzionari sono detentori del potere, quindi è agevole passare all'identificazione della burocrazia con la stessa pubblica amministrazione: la burocrazia è l'elemento di tutte le strutture organizzative e rappresenta la continuità di fronte alla mutevolezza delle classi politiche che si avvicendano. È

evidente che possa costituire un gruppo di pressione, di solito a tendenze conservatrici. In Italia l'espressione più recente sarebbe ravvisabile nel d.l. 30 giugno 1972, n. 748, che, dando responsabilità ai dirigenti statali ai vari livelli, ha sottratto poteri agli organi politici e ha reso i burocrati organi con funzioni decisorie di rilevanza esterna.

L'amministrazione non limitò più il proprio intervento alla garanzia dell'ordinato svolgimento dell'attività dei privati, ma fece fronte ai nuovi obiettivi resi necessari dall'evoluzione dello stato e dalla trasformazione della società in generale. In tale prospettiva i pubblici funzionari, chiamati a partecipare ad attività d'indirizzo politico, si trovarono di fronte a una sorta di crisi d'identità. La responsabilità, che prima era coperta formalmente dal capo, vertice della piramide gerarchica, fu attribuita in proprio ai funzionari dirigenti ai vari livelli, mantenendo la gerarchia, ma investendo ogni livello di responsabilità. Ciò ebbe la conseguenza di fornire una maggiore coscienza alla burocrazia, ma impose anche ai dipendenti pubblici di non essere solo dei freddi e distaccati esecutori della legge, ma di sentire la finalità dell'amministrazione nella società, di condividere le tendenze favorevoli o meno all'espansione, allo sviluppo, all'efficienza dei servizi, in conformità alle aspirazioni degli cittadini. In tal modo la funzione tradizionalmente affidata alla burocrazia cambiò notevolmente: l'amministrazione non doveva preoccuparsi solo di stare al passo con la società (attraverso un percorso di adeguamento), ma doveva assumere una funzione di guida, doveva essere strumento e mezzo per rendere più efficace e veloce il processo di sviluppo sociale; ciò fece crescere l'importanza del fenomeno amministrativo e diede maggior potere e forza ai burocrati.

In senso contrario non si manca d'imputare alla burocrazia la colpa dei mali dell'amministrazione, con l'accusa di scarsa apertura alle innovazioni. Si osserva, infatti, che negli ordinamenti pubblici i tentativi di modifica delle strutture si verificano solo dall'interno, nei limiti in cui la burocrazia accetta di essere modificata, in quanto essa costituisce un corpo socialmente autonomo che detenendo le leve dell'organizzazione e predisponendo i progetti di riforma e di modifica tende alla realizzazione delle proprie aspirazioni ed evita che si apportino innovazioni che possano esserle di ostaggio. La concezione weberiana, connessa alla visione legale-razionale (reclutamento per concorsi, organizzazione per ruoli e carriere, promozioni e trasferimenti legati a criteri garantistici) resiste nelle accezioni pratiche e ispira ancora la vigente normativa, ma viene considerata superata soprattutto nelle rivendicazioni delle organizzazioni sindacali.



## 2. I COSTI BUROCRATICI

È difficile studiare il collegamento tra i funzionari pubblici e le inefficienze della burocrazia. Forse sono le regole ad essere sbagliate, o forse è la mancata applicazione. Fatto sta che per la maggior parte delle imprese private italiane la burocrazia è un ostacolo alla produttività: non solo assorbe risorse che potrebbero essere rivolte ad altre attività, ma impone anche costi ingiustificati. Se la burocrazia da un lato dovrebbe fare da mediatore e facilitare i rapporti delle aziende private con il pubblico, dall'altro spesso è proprio l'ostacolo principale. È certo che un certo grado di burocratizzazione sia necessario, ma non è giusto che esso imponga costi eccessivi e superflui.

L'attuale legislazione impone diversi tipi di costi sulle attività economiche, che possono essere così classificati:

- costi diretti, ossia gli obblighi normativi che originano da un trasferimento di denaro dalle aziende alle pubbliche amministrazioni (tasse, contributi, sanzioni);
- costi di conformità, ossia tutti i costi che derivano dalla necessità di osservare le disposizioni di legge. Tali disposizioni si dividono in obblighi di conformità sostanziale e obblighi informativi.

La semplificazione delle norme e delle procedure amministrative appare essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia e rendere più attrattivi i nostri territori. Per le imprese, semplificare vuol dire ridurre la difficoltà delle norme e assicurare procedure e tempi sicuri, promuovendo una visione univoca dei procedimenti. Sarebbe in tal senso inevitabile una valutazione metodologica precedente dell'impatto delle nuove norme e una migliore accessibilità delle informazioni necessarie al processo di adattamento alle normative attuali.

Il 58 per cento degli operatori internazionali indicano nel carico normativo e burocratico la principale causa della scarsa attrattività dell'Italia, mentre il 41 per cento cita la certezza del quadro regolatorio. In particolare, tre sono gli aspetti chiave: la complessità dei procedimenti; la sovrapposizione delle norme e la discrezionalità della loro applicazione; la lunghezza dei tempi autorizzativi.

Tutto ciò, tradotto in termini monetari, significa elevati oneri amministrativi ed esagerati costi per le imprese, che vanno ben al di là dei costi finanziari diretti (imposte, bolli, tariffe istruttorie, ecc.). Inoltre, nell'indice che misura l'efficacia della Pubblica Amministrazione nei vari paesi (il "Government Effectiveness Index" della Banca Mondiale), l'Italia è venti punti al di sotto (67/100) della media OCSE (87/100). Inoltre, fa riflettere il fatto che, stando a recenti dati di Confindustria, un incremento dell'1% dell'efficienza della PA porterebbe a un aumento del PIL pro-capite dello 0,9%.

A ridurre molto la competitività dei nostri territori sono: la confusione normativa, la sovrapposizione dei poteri e delle responsabilità degli enti pubblici e la pesantezza degli oneri amministrativi a carico delle imprese. Tutto ciò comporta una sostanziale incapacità di stare al passo con i tempi, in una competizione globale sempre più giocata sulla rapidità e l'innovazione: le imprese italiane non possono permettersi di aspettare un'autorizzazione, un permesso o una concessione oltre i tempi stabiliti per legge, che già non brillano per velocità.

La Pubblica Amministrazione è una grande azienda con oltre 3 milioni e mezzo di dipendenti, che produce beni a valore aggiunto per il cittadino-cliente, non diversamente da quello che fanno le aziende del settore manifatturiero. Per di più, mentre il manifatturiero non può più fare grandi aumenti di produttività, tenuto conto anche dell'attuale difficile congiuntura economica, nel settore pubblico c'è un margine molto ampio di recupero a parità di risorse investite: dell'ordine del 40-50%.

Proprio i dipendenti pubblici possono diventare il motore della ripresa economica del nostro Paese. Sono lavoratori investiti di particolari doveri verso la collettività, in primo luogo perché a differenza di quelli del settore privato non rischiano né il licenziamento né la cassa integrazione. Questa caratteristica dei dipendenti pubblici verrà approfondita da Toniolo, nel suo libro "Pagati per vergognarci", in cui in prima persona elenca i problemi riscontrati nel suo lavoro, ma indica anche gli agi di cui i dipendenti possono vantarsi. Infatti, una volta entrato nella sfera pubblica, un lavoratore potrà andarsene solo per sua volontà. I licenziamenti da queste posizioni sono molto rari, forse per la certezza di non avere il rischio di rimanere a casa, forse perché in realtà essere un dipendente pubblico non è così male.

## **2.1. LE SOLUZIONI EUROPEE**

Dal 2006 la Commissione Europea e gli Stati Membri hanno deciso di unire gli sforzi in termini di semplificazione amministrativa e legislativa, sui costi derivanti dagli obblighi informativi. Le aziende si ritrovano a dover perdere intere giornate per informarsi su una determinata procedura, magari senza nemmeno intraprenderla quello stesso giorno. Per le piccole imprese, viene naturale pensare che questo investimento di tempo non avrà un ritorno economico.

In sede europea si è deciso di concentrare l'attenzione sugli oneri da adempimenti amministrativi, che sono gli obblighi informativi che le aziende non rispetterebbero se non fossero previsti per legge. Tali costi sono stati stimati essere pari al 3,5% del PIL europeo, ovvero circa 600 miliardi di Euro, e gravano in maniera molto più che proporzionale sulle imprese italiane a causa degli effetti di scala. La burocrazia, infatti, mette a dura prova soprattutto le imprese medie e piccole, perché per

una singola attività dovranno investire più percentuale del loro capitale rispetto a una grande impresa. Le imprese più grandi, invece, potranno contare su diversi ammortamenti per non risentire del costo burocratico di determinati procedimenti. L'obiettivo è quello di rendere più fluido il processo informativo, per permettere ai lavoratori di non perdere più tempo per l'avvio di un procedimento, ma piuttosto di dedicarlo all'esecuzione effettiva.

La decisione di concentrare le iniziative di semplificazione su questa tipologia di costi fu basata, oltre che sulle positive esperienze di riduzione degli oneri da adempimenti amministrativi, già portate avanti da alcuni Stati Membri, su tre considerazioni:

- la riduzione degli oneri produce effetti benefici sul sistema economico immediati e notevoli;
- la semplificazione che riduce gli oneri non mina la finalità sociale della legislazione;
- la riduzione degli oneri può essere ottenuta senza porre ulteriore pressione sui bilanci pubblici, ossia senza comportare un aumento di spesa pubblica né una diminuzione delle entrate.

Basandosi sulle esperienze pregresse di Paesi Bassi e Regno Unito, la Commissione Europea lanciò l'ABR Action Programme (Administrative Burdens Reduction) nel novembre 2006. Tale programma iniziava con una iniziale mappatura del panorama legislativo, svolta al fine di identificare le aree in cui una semplificazione produrrebbe i benefici maggiori. Bisogna iniziare a risolvere i problemi i cui risvolti risulteranno immediati, per far sì che il progetto venga condiviso. Bisogna però anche studiare quali problemi risolvere, per evitare che la tentata risoluzione di alcuni allontani ancora di più l'intera macchina burocratica dall'efficienza. Infatti, spesso risolvendo un problema se ne creano di nuovi, oppure vengono amplificati altri esistenti e magari complementari. La risoluzione di un problema non sempre rende migliore l'intero sistema: di volta in volta bisogna valutare se sia il caso o meno di risolvere un ostacolo piuttosto che un altro. Successivamente, l'ABR Action Programme prevedeva la misurazione degli oneri da adempimenti amministrativi tramite l'uso dello Standard Cost Model. Questo meccanismo misura gli oneri e cerca di diminuirli dove possibile: inizia con la scomposizione del sistema in piccole componenti misurabili; successivamente calcola gli oneri sulle componenti singole ed infine semplifica il regolamento. Le principali azioni volte a ridurre gli oneri da adempimenti amministrativi identificate a seguito delle misurazioni, si possono classificare in due gruppi:

- azioni di semplificazione legislativa, ossia la riformulazione o l'eliminazione di norme superflue, ridondanti o eccessivamente gravose;
- sviluppo e attivazione di strumenti di e-Government o Smart Government, volti a semplificare la comunicazione tra le aziende e le pubbliche amministrazioni.

L'obiettivo prefissato dalla Commissione Europea del 2006 era quello di ridurre del 25% gli oneri da adempimenti amministrativi di matrice europea, promuovendo al contempo un cambiamento

nella cultura amministrativa e legislativa così da ridurre al minimo gli impatti sulle imprese. Al fine di produrre il massimo impatto sull'economia, tale programma richiedeva però l'impegno congiunto di ciascuno Stato Membro: le autorità comunitarie invitarono, dunque, i singoli governi a fissare obiettivi di riduzione comparabili a livello nazionale. In Italia, il totale degli oneri da adempimenti amministrativi derivanti dalla legislazione interna (ovvero nazionale o regionale) fu stimato essere pari a circa 100 miliardi di Euro l'anno, ovvero il 4,6% del PIL (Senato della Repubblica Italiana 2015). Nel 2007, il governo italiano si assunse l'impegno di ridurre tale ammontare del 25%. Tale riduzione avrebbe significato non solo dare sollievo ad un sistema economico che negli anni seguenti è stato colpito da una crisi i cui effetti perdurano tutt'oggi, ma anche rispondere alle crescenti lamentele degli imprenditori italiani che percepivano la burocrazia come soffocante.

Innanzitutto, il sistema legislativo italiano si compone di più livelli, ognuno dei quali con competenze autonome e specifici poteri. Questo impone che le imprese, nell'adempimento degli obblighi informativi, debbano tenere conto non solo della legislazione italiana, ma anche di quella regionale e degli eventuali regolamenti locali. Inoltre, il tessuto economico nazionale è composto per la quasi totalità da piccole e medie imprese. Si contano infatti più di 4,5 milioni di PMI sul suolo italiano, di cui quasi l'88% risultano essere micro-imprese (meno di 5 dipendenti). Dunque, data la dimensione delle imprese e la complessità di alcuni adempimenti amministrativi, la maggioranza delle micro-imprese italiane esternalizza lo svolgimento degli obblighi informativi alle associazioni di categoria, a studi contabili e/o legali o a consulenti esterni, sostenendo un costo aggiuntivo ai costi già gravosi della normale gestione d'azienda.

La strategia per la riduzione degli oneri da adempimenti amministrativi adottata in Italia si basò sugli stessi tre elementi portanti dell'ABR Action Programme, ovvero la misurazione degli oneri amministrativi, la semplificazione legislativa e la digitalizzazione delle procedure delle pubbliche amministrazioni. Nel 2007 prese quindi il via il processo di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA, Regione Emilia Romagna 2008; Ferroni 2011), volto a stimare l'ammontare totale degli oneri da adempimenti.

Nel periodo 2008-2012 è stata svolta un'ampia attività di misurazione degli oneri amministrativi sulle PMI, essenziale per ridurre in modo sistematico i costi della burocrazia. Tale attività ha consentito di individuare le procedure e gli adempimenti più onerosi da semplificare e di valutare l'efficacia di ogni intervento sulla base della stima dei risparmi. La misurazione è stata realizzata da una task-force coordinata dall'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali e l'assistenza tecnica dell'ISTAT. Per il coordinamento dei metodi di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi è

stato, inoltre, istituito un comitato con la partecipazione di rappresentanti dello Stato, Regioni e Autonomie locali.

Il MOA ha riguardato 93 procedure ad alto impatto, relative a nove aree di regolazione ed ha consentito di stimare costi amministrativi per le PMI pari a 30,98 miliardi di euro.

Il D. L. n° 5 del 9 febbraio 2012, cosiddetto “Decreto Semplifica Italia”, funge da base per il piano di riduzione 2012-2015, introducendo diverse misure di semplificazione suggerite dai cittadini attraverso la consultazione online “Burocrazia, diamoci un taglio!”. Inoltre, introduce il bilancio degli oneri, un principio secondo il quale ogni nuova normativa che impone nuovi costi alle imprese controbilanci tali costi tramite la riduzione di oneri preesistenti.

Il D. L. n° 69 del 21 giugno 2013, cosiddetto “Decreto del Fare”, inseriva invece una serie di semplificazioni e prevedeva una serie di interventi volti a ridurre gli oneri da adempimenti amministrativi in aree specifiche, quali le costruzioni o la sicurezza sul lavoro, ossia dove gli oneri sono ipotizzati essere pari a 7,7 miliardi di Euro.

Mentre le azioni di semplificazione legislativa miravano ad eliminare gli obblighi informativi giudicati superflui o ridondanti dal MOA, al fine di ridurre i costi, dal 2012 le autorità italiane si sono impegnate anche in un profondo rinnovamento della pubblica amministrazione, basato sulla digitalizzazione di procedure e sull’adozione delle best-practices identificate a livello europeo. Alcuni degli strumenti di e-Government più rilevanti adottati finora includono:

- l’introduzione della posta elettronica certificata (PEC) per le comunicazioni B2G;
- l’adozione del formato XBRL quale standard per le comunicazioni finanziarie B2G e G2G (l’adozione di un formato comune a tutte le PA è il requisito fondamentale per la creazione di un database comune tra tutti i livelli di governo amministrativo che permetta l’accessibilità e la condivisione piena dei dati);
- l’introduzione della fatturazione elettronica per l’emissione di fatture verso la PA;
- l’apertura del MEPA (il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione), nel quale le PA possono acquistare beni e servizi, entro il limite di 200.000 Euro, da fornitori autorizzati e certificati in termini di affidabilità, stabilità finanziaria, qualità produttiva, ecc.
- il sistema pagoPA che permette a tutti i cittadini di pagare tramite strumenti elettronici le PA.

Degni di menzione sono anche le iniziative Open Data, e lo sviluppo e l’attivazione del SUAP (Sportello Unico Attività Produttive) online. Le misure di riduzione introdotte o identificate dal governo italiano entro il 2012 hanno prodotto una riduzione degli oneri da adempimenti amministrativi pari al 29%: l’impatto stimato di tali misure sull’economia italiana è pari a 75

miliardi di Euro, ovvero il 3,3% del PIL. Sebbene i programmi di riduzione degli oneri possano essere considerati un successo, l'ABR-Plus, programma follow-up dell'ABR Action Programme, ha evidenziato come le aziende europee non riescano a quantificare nella pratica i risparmi ottenuti. Inoltre, le PMI italiane continuano a presentare alle associazioni di categoria difficoltà nel far fronte ai costi della burocrazia, a tutt'oggi percepiti troppo gravosi. L'obiettivo finale dei programmi di better regulation europei è la creazione di un ambiente legale e amministrativo favorevole all'attività d'impresa. Tale obiettivo non può essere raggiunto mediante una mera riduzione degli oneri da adempimenti amministrativi, ma è necessaria un'azione pervasiva di revisione della legislazione, che valuti e intervenga sull'intero spettro dei costi imposti dalla legislazione sulle attività economiche. Dal 2012, anno di chiusura dell'ABR Action Programme, la Commissione Europea ha perciò avviato il Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), il cui scopo è infatti la valutazione complessiva del quadro normativo europeo e, dove necessario, una revisione strutturale della normativa. Il REFIT è stato ideato per incoraggiare un cambio strutturale nel policy-making, che assicuri un raggiungimento di obiettivi della legge, imponendo i minori costi possibili sulle aziende e sui cittadini. Anche in Italia le iniziative di better regulation si stanno concentrando sull'intero spettro normativo e non più solo sugli oneri da adempimenti amministrativi, allo scopo di ridurre al minimo due fenomeni legislativi che minano seriamente l'efficienza della legislazione: il regulatory inflation, ossia la proliferazione smodata di leggi, norme e regolamenti, e il regulatory pollution, un fenomeno strettamente legato al precedente, che indica la produzione di leggi di scarsa qualità. Le azioni di better regulation e di riduzione dei costi imposti dalla legislazione sono state portate avanti seguendo le direttrici già tracciate in precedenza: la semplificazione, sia legislativa che amministrativa e la digitalizzazione delle procedure della pubblica amministrazione.

Nel 2014 è stato approvato il nuovo Programma di misurazione e riduzione degli oneri regolatori. Il programma, approvato d'intesa con la Conferenza unificata, presuppone una definizione congiunta degli interventi e una condivisione di responsabilità da parte di Stato, Regioni e autonomie locali.

Il Programma, inoltre, si integra con l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, adottata dal Consiglio dei Ministri in data 1 dicembre 2014, previa intesa in Conferenza unificata. L'Agenda, il cui obiettivo è liberare risorse per la crescita, individua, nell'ambito di 5 aree di intervento, 37 azioni per semplificare la vita di cittadini e imprese. L'Agenda è, altresì, accompagnata da un'attività di monitoraggio finalizzata alla verifica dei risultati in termini di effettivi benefici per i destinatari. In tal senso, è previsto che le azioni dell'Agenda siano supportate da un'attività di misurazione dei tempi e dei costi sopportati da cittadini e imprese al fine di individuare gli

adempimenti più onerosi sui quali intervenire e valutare gli impatti delle iniziative programmate e realizzate.

Nel 2014 le azioni principali si sono concentrate su Fisco, Lavoro e Sicurezza, Costruzioni, Sanità e “Fare Impresa”. Attualmente l’impegno maggiore è rivolto ad un’azione di riforma strutturale della pubblica amministrazione, che mira a ricostruire la fiducia tra cittadini e Stato attraverso la massima semplicità possibile. Il fine ultimo è quello di rendere maggiormente efficienti le norme esistenti, individuando e risolvendo i “colli di bottiglia” che negli anni sono insorti tra PA e cittadini e/o imprese.

Ancora nel 2016, la nostra burocrazia lenta e complessa ostacola la competitività delle imprese e lo sviluppo dei territori: imprenditori e manager devono districarsi tra adempimenti, obblighi informativi, sportelli unici solo a parole, finti servizi digitali e una continua richiesta di documenti da parte delle diverse branche della Pubblica Amministrazione.

### **3. LA BUROCRAZIA DELL’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**

I dipendenti pubblici italiani non sono visti molto bene dagli altri cittadini, e questo succede anche in altri paesi, dove ottengono poca stima e molta diffidenza.

Max Weber e Karl Manheim hanno studiato a sufficienza la burocrazia, indicando linee guida perfette per i paesi, come la Germania, in cui la burocrazia viene vista come una casta in grado di tutelare il proprio potere grazie al possesso di un sapere specialistico. In Italia le cose sono un po’ diverse, e le lentezze burocratiche sono un argomento di discussione anche per chi non ne capisce nulla: tutti parlano dell’inefficienza dell’amministrazione pubblica, è considerata un dato di fatto anche da chi ne fa parte.

La cattiva fama del settore rischia però di scoraggiare chi ne vuole fare parte, che potrebbe arrivare a non voler lavorare per non far parte di un gruppo universalmente disprezzato. Nel libro “Pagati per vergognarci”, Toniolo cerca di difendere i dipendenti pubblici, presentandoli come lavoratori che spesso si ammalano a causa dell’ambiente in cui si trovano; lavoratori le cui intenzioni iniziali erano quelle di venire assunti non solo per lo stipendio, ma anche per raggiungere determinate soddisfazioni personali. La scrittrice cerca di tracciare il profilo tipico del dipendente pubblico, assolutamente da non imitare, per poi spiegare come i nuovi assunti tenderanno ad uniformarsi con esso e cercare di dare loro alcuni consigli.

Le tendenze della pubblica amministrazione, attualmente, sono: l'esternalizzazione di mansioni prima tipicamente svolte dai dipendenti pubblici, ed una diminuzione di dipendenti pubblici stessi. Questo porterà ad un loro invecchiamento, che seguirà la tendenza quindi di tutta la società italiana. La grande macchina burocratica difficilmente rispetta le regole che gli economisti applicano alla produttività: non fa parte del pensiero comune il sostenere che la carriera dei funzionari pubblici dipenda da essa. In termini monetari, la produttività di un'unità può essere studiata come il rapporto tra output e input necessari, ma studiando la burocrazia pubblica diventa difficile concretizzare l'output.

Quando si parla di produttività della macchina pubblica, ci si riferisce sempre alla necessità del suo aumento, ma risulta difficile quantificarla. Inizialmente l'output veniva fatto coincidere con i costi della PA, riguardanti per il novanta per cento gli stipendi, ma ora ci si è resi conto di sbagliare nel pensare che la retribuzione segua la produttività. Questa risulta poi di difficile riscontro nel mercato, e quando ci si affida ai vari indicatori, questi cambiano tra le varie società, impedendo un giudizio universalmente accettabile. Inoltre, gli enti pubblici cambiano molto tra loro, e la qualità dell'output risulta più importante in alcune rispetto ad altre e non sempre viene misurato con il prezzo, ma per esempio con il grado di soddisfazione del consumatore.

Esistono dei metodi statistici consolidati per misurare la soddisfazione dei consumatori, ma non vengono utilizzati dalle società di consulenza. Gli indicatori meramente quantitativi sono troppo semplici per valutare i lavori non di routine e la PA è ancora guidata dall'autoreferenzialità: non è raro trovare l'impiegato pigro che considera l'inefficienza un diritto intrinseco al proprio lavoro, oppure quello impegnato in attività volte ad aumentare il proprio potere a scapito dell'utilità pubblica, o ancora chi utilizza a propri fini i mezzi materiali.

Potremmo dividere le mansioni dei dipendenti pubblici in due grandi gruppi: quella del fare e quella del controllare. La prima, detta tecnica, richiede una preparazione professionale specifica ed è analoga a quella richiesta nelle strutture private per svolgere determinati compiti. La seconda, invece, è quella propria della PA e quasi tutti i funzionari sono portatori di almeno una funzione di controllo, che è anche la meno difficilmente delegabile. Più si sale nella gerarchia, più crescono l'esperienza e il peso relativo di queste mansioni. Quindi la carriera ideale di un funzionario pubblico vede l'intensificarsi dei compiti di controllo rispetto a quelli professionali. E solitamente all'avanzare della carriera si accompagna anche un processo di assimilazione che toglie spazio alle iniziali posizioni di ostilità che cercavano di promuovere cambiamenti. L'avanzamento di carriera porta al dipendente pubblico più rischi per i quali risponde personalmente, e la legislazione stessa negli ultimi anni ha trasferito molte responsabilità dagli amministratori ai dirigenti pubblici.



Se un dipendente pubblico lavora in un ambiente ostile, egli non amerà il suo lavoro e arriverà forse a non impiegare tutte le sue energie per il suo svolgimento. Questo comporterà il pubblico disprezzo ma egli verrà anche segnato intimamente. Si possono distinguere due categorie rispetto al grado di consenso che il lavoratore accorda al sistema: consenzienti e obiettori. Queste si distinguono per il fatto che i primi trasferiscono all'esterno l'alienazione propria dovuta dal lavoro, mentre i secondi la tengono nelle PA. Più precisamente, i primi sono gli incorruttibili, coloro che si attengono copiosamente agli ordini e che al minimo dubbio chiedono istruzioni a chi di dovere, coloro che stereotipano ogni compito e che seguono la logica, pensando sia impossibile che la grande macchina burocratica sbagli. Questi probabilmente non condividono molte linee del loro lavoro, ma si impegnano per portarlo a termine nel modo più razionale possibile. I secondi, invece, riversano la loro frustrazione all'interno del luogo di lavoro, passando il tempo inerti o aggrappati ad attività non richieste, convinti che la burocrazia sia inefficiente, ma convinti anche di non poterla cambiare.

Solitamente nelle PA si trovano lavoratori simili a queste due categorie, che sono il frutto delle diverse carriere che i funzionari percorrono nel tempo. Una terza categoria si differenzia dalle prime due per il positivismo che emana sperando in condizioni di lavoro migliori: è la categoria dei resistenti. Questi possono derivare da una formazione in aziende private e si differenziano dai consenzienti per il fatto di voler ottenere un feedback sui risultati raggiunti, per poter sempre migliorare e non diventare meri esecutori di ordini.

Le fonti di frustrazione che solitamente affliggono i dipendenti pubblici sono: la convinzione che i propri meriti non vengano adeguatamente riconosciuti in termini di carriera; la percezione di essere addetti a mansioni poco significative; ritenere di essere pagati meno di altri che svolgono funzioni analoghe.

Un soggetto, se messo in condizione di dimostrare le proprie abilità, riceverebbe vantaggi in termini di carriera. La prima problematica è infatti riscontrabile ampiamente nel mondo delle PA: le potenzialità dei lavoratori risaltano raramente. In alcune mansioni però le possibilità di carriera sono limitate e i lavoratori possono sperarci solo con l'avanzamento dell'età (fatto che causa gratitudine e ansia allo stesso tempo). La certezza del lavoro ha però fatto espandere questa categoria e Sylos Labini ha stimato un aumento della percentuale di impiegati pubblici sui lavoratori italiani da 1,5% nel 1881 al 8,2% nel 1971. I pochi assunti inizialmente avevano ovvie possibilità di carriera (e probabilmente lavorano tuttora) e contribuirono a diffondere aspettative ottimiste ma irrealizzabili nei periodi successivi, quando la PA ha smesso di espandersi.

Oggi le possibilità di carriera dipendono da altri fattori, quali i titoli di studio richiesti, e non più dall'aver occupato per anni lo stesso posto di lavoro. Non erano (sono) rari i casi in cui un dirigente

avesse un titolo di studio più basso di quello richiesto all'impiegato al momento dell'assunzione, fenomeno che ha penalizzato soprattutto le donne.

Le PA sono più gerarchizzate e centralizzate di ciò che richiederebbero le condizioni di efficienza ed efficacia: questa struttura è stata ampiamente superata nel privato perché rinuncia alla creatività, alla disponibilità a collaborare ed alla flessibilità delle risorse umane. Le strutture altamente standardizzate stanno lasciando posto ad alternative flessibili, ma paradossalmente la maggior resistenza al cambiamento si trova proprio nel settore pubblico: qui i compiti necessari sono molto diversi tra loro e molti riguardano servizi alle persone, quindi sarebbero importanti le capacità soggettive dei lavoratori. Al contrario, nella realtà la motivazione, la responsabilizzazione, ecc. che vengono apprese nei corsi di aggiornamento hanno deboli riscontri nella prassi.

È ormai un dato di fatto che questa linea comportamentale ostacoli lo sviluppo e la crescita delle PA: dividere i compiti considerando le propensioni personali migliora quantità e qualità dei risultati; un numero elevato di errori è conseguenza di un lavoro monotono; ecc.

Oggi non sussistono più quelle condizioni che giustificavano il timore dei capi di responsabilizzare i lavoratori: molti compiti standardizzati sono stati automatizzati e il livello di studio richiesto agli impiegati è aumentato, ma tuttora sono presenti persone che svolgono lo stesso lavoretto tutto il giorno, annoiandosi, il che non succederebbe se il compito fosse intercalato con altre attività. Gli esseri umani non sono uniformi, non sono macchine e ad ognuno andrebbero riconosciute le proprie capacità: non farlo crea danno sul piano dell'efficienza e su quello umano.

Purtroppo, manca un confronto con il mercato e ciò ostacola il rinnovamento. "L'imposizione di regole inapplicabili, inutilmente penalizzanti, inefficienti o contrarie al buon senso, combinate con la sostanziale assenza di mezzi coercitivi tipica della PA, porta a risultati inefficienti per i cittadini e avvilenti per chi deve subirli". Si rinuncia così alla creatività e alla voglia di lavorare presente nei dipendenti, soprattutto ad inizio carriera.

Toniolo consiglia di trovare una via di fuga dall'impiego pubblico, verso un altro ente privato, o verso la pensione se possibile, per chi se lo può permettere. Si può anche spostarsi verso un altro ente pubblico o verso un'altra mansione, infatti non sono tutte ugualmente alienanti.

Quando si decide di lasciare l'impiego pubblico, l'abbandono non deve essere solo mentale, altrimenti si finirebbe per passare trentasei ore settimanali con il corpo in un luogo e la mente da qualche altra parte.

Anche nel mondo dei dipendenti pubblici esistono i sindacati, ma presentano più problemi di quelli privati essendo molto lontani dai dipendenti e praticamente inaccessibili. I lavoratori si ritrovano solitamente a dover accettare cambiamenti sul salario o l'orario di lavoro, mentre risulta difficile

presentare i problemi relativi ai singoli uffici, riguardanti, per esempio, un'organizzazione del lavoro dignitosa o il riconoscimento di una certa autonomia individuale. La scrittrice propone come soluzione quella di fare gruppo: l'unione fa la forza e spesso quando un movimento inizia a farsi sentire, viene appoggiato dal sindacato.

Due fatti anomali delle PA sono l'assenza di un padrone visibile e la mancanza di un confronto con il mercato. In teoria, il padrone dovrebbe essere il cittadino che con il suo consenso dovrebbe misurare l'efficacia e l'efficienza dell'impiego pubblico, servendosi di rappresentanti democraticamente eletti.

È normale che le speranze del cittadino non coincidano con quelle del dipendente pubblico. Eppure i concorsi pubblici sono sempre affollati e quasi nessuno lascia il lavoro pubblico per quello privato. Quindi, in fondo, non sarà poi così male essere un dipendente della PA, ma allora questa frustrazione diffusa è inspiegabile.

La scrittrice non pensa che le case siano salario o orario lavorativo, ma piuttosto il senso di vergogna nell'appartenere ad una categoria screditata.

### **3.1. I PROCESSI DECISIONALI**

Secondo la teoria economica classica, l'impresa agisce in condizioni di conoscenza perfetta ed ha come unico obiettivo la massimizzazione del profitto. Secondo Cyert e March, questi postulati sono impossibili da soddisfare nella realtà e servono solo come punto di riferimento alle imprese, che rimangono così senza una linea guida. Per quanto riguarda il primo postulato, Simon afferma che le informazioni costano e, quando un'impresa ha davanti una decisione rischiosa, dovrebbe acquistare informazioni solo fino a quando la loro utilità marginale supera il costo. Per quanto riguarda il secondo postulato, secondo gli autori moderni un'impresa riuscirà a raggiungere profitti soddisfacenti, non la massimizzazione del profitto.

Un altro limite della teoria classica consiste nel concepire l'impresa unicamente come un'entità economica e non come una realtà organizzativa (Papandreu, 1952).

Cyert e March individuano tre livelli:

- gli obiettivi: la direzione di marcia. Essi dipendono da come è composto il vertice dell'impresa e dalla gerarchia nel processo decisionale;
- le aspettative: ciò che ci si attende procedendo in quella direzione. Esse dipendono dalle informazioni disponibili sulle prestazioni precedenti dell'impresa o di altre organizzazioni simili;
- le scelte: il mezzo con cui procedere. Esse dipendono dalle procedure.

Per comprendere i processi decisionali, bisogna partire dal fatto che i soggetti modificano i pareri trasmessi ai livelli superiori strategicamente, considerando le possibili conseguenze che le informazioni potranno avere sulle decisioni stesse. Il perseguimento di un obiettivo dipende anche dall'elaborazione delle informazioni necessarie per raggiungerlo. Le informazioni dipendono anche da fattori strutturali, insiti nell'organizzazione del lavoro:

- le decisioni di una certa unità vengono prese in base a informazioni provenienti da altre sub-unità;
- ogni sub-unità tenderà per un particolare tipo di informazione, raggiunto grazie all'ampia discrezionalità permessa dal management;
- le sub-unità seguono il proprio interesse particolare, anche se non dovrebbero scontrarsi con le esigenze dell'organizzazione in generale.

Esistono poi delle regole superiori che ispirano la totalità delle procedure e dalle quali deriva tutto il processo decisionale: sono quelle della razionalità limitata, i cui principi sono evitare l'incertezza, conservare il più possibile le norme ed utilizzare norme semplici.

Secondo il libro "Teoria del comportamento d'impresa", il procedimento per assumere decisioni è:

- formare delle coalizioni, spesso precarie;
- usare informazioni derivanti da esperienze pregresse;
- applicare procedimenti semplici e familiari.

Il tutto, secondo la scuola simoniana, senza dimenticare della razionalità.

Secondo la teoria classica, le informazioni si raccolgono prima della decisione, ma nella realtà non è quasi mai così, perché: spesso molta informazione ha scarsa rilevanza per la decisione o viene raccolta dopo la scelta o nel momento stesso; spesso viene richiesta informazione aggiuntiva inutile, lamentandosi ma ignorando quella utile; spesso l'informazione è troppa.

Disporre di un buon sistema informativo risulta utile quando i criteri di valutazione sono vaghi, e in questi casi servono anche le informazioni ridondanti, ma i costi devono essere bassi.

### **3.2. LE ANARCHIE ORGANIZZATE, OVVERO IL MODELLO A "CESTINO DEI RIFIUTI" (GARBAGE CAN)**

I limiti della razionalità possono essere colti a livello del singolo o del sistema: nel primo caso, l'assunto è che convinzioni e preferenze individuali plasmino la cognizione della realtà e i criteri decisionali; nel secondo caso, il comportamento complessivo dell'organizzazione può sembrare un insieme di decisioni casuali e incoerenti. Questo dipende tipicamente da: mancanza di criteri univoci di decisione (questo porta a scelte incoerenti); incertezza delle tecnologie (spesso non ci

sono connessioni causa-effetto); fluidità della partecipazione alle decisioni (i membri che partecipano ai processi decisionali possono cambiare e ciò si ripercuote sugli orientamenti).

Queste tre caratteristiche spiegano come mai spesso è stato coniato il termine “anarchie organizzate”.

Secondo la metafora del “cestino dei rifiuti”, coniata da Cohen, March e Olsen (1976), ogni persona che getta rifiuti lo fa con un ordine logico e l’insieme degli oggetti sul fondo del cestino dipenderà dalle scelte degli individui. Paragonando il processo decisionale ad un cestino, risaltano quattro correnti indipendenti tra loro che compongono le scelte:

- i problemi, caratterizzati da tempo di arrivo, energia richiesta per la risoluzione, ecc;
- le soluzioni, di norma create ad hoc per risolvere i problemi, anche se quelle preconfezionate aiutano a formulare meglio i problemi;
- i partecipanti, che si spostano da una decisione all’altra;
- le opportunità di scelta, che dipendono dal tipo di partecipazione: aperta quanto tutti i membri partecipano ad ogni scelta; gerarchica quando decisori e scelte sono distribuiti secondo l’ordine di importanza; specializzata quando ci si basa sulle competenze dei decisori. Più un problema è complesso, più si tenderà a spostarsi verso strutture gerarchizzate.

Cohen, March e Olsen studiano tre diversi modi in cui prendere decisioni in una situazione di garbage can:

- per svista: dopo essersi dedicati a una decisione, viene applicata la stessa soluzione raggiunta anche agli altri problemi del giorno che siano simili, per stanchezza o mancanza di tempo; l’imitazione inerziale non porta alla risoluzione del problema;
- per fuga o astrazione: il problema viene passato da un livello all’altro senza che venga presa una decisione;
- per risoluzione: solitamente almeno per le scelte importanti si trova una soluzione che non sia per svista o fuga.

Questo modello, anche se astratto e difficilmente riscontrabile nella realtà, è molto utile per spiegare l’amministrazione pubblica piuttosto che le imprese produttive, in cui le connessioni mezzi-fini non sono immediatamente trasparenti e calcolabili.

### 3.3 L'ANALISI DI ALLISON

Graham Allison, nel libro “L’essenza della decisione” (1971), presenta un modello composto da tre livelli di analisi: quello dell’attore razionale, dove i soggetti agiscono in base a costi e benefici; quello organizzativo, dove si studiano le strutture; quello politico, dove si guardano le interazioni tra gli attori.

I tre livelli vanno studiati insieme e si integrano tra di loro.

Il primo livello di analisi si fonda sulla teoria del soggetto razionale, che considera le organizzazioni formali come soggetti capaci di compiere azioni e decisioni. Ovviamente sono sempre i singoli ad agire nelle organizzazioni, ma questa convenzione risulta utile sia nella scienza politica sia nel linguaggio comune per spiegare un gran numero di fatti empirici; secondo questa prospettiva, le organizzazioni sono dotate di razionalità e quindi è possibile individuare scopi, obiettivi, alternative e conseguenze della scelta.

Il secondo livello di analisi è il modello organizzativo. Secondo Allison, l’agire umano in questa teoria:

- scompone i problemi in parti più semplici per poterle affrontare una ad una;
- cerca soluzioni soddisfacenti, non sempre ottimali;
- si concentra sul breve periodo per evitare l’incertezza;
- sceglie tra repertori di scelte già disponibili;
- ci si ferma alla prima alternativa che appare soddisfacente, quindi l’ordine in cui le scelte sono esaminate determina l’esito.

Da questi assunti discendono conseguenze che fanno cambiare il modo di vedere l’analisi. La prima conseguenza è che il soggetto non viene più visto come un soggetto unitario, ma piuttosto come un insieme di organizzazioni ed enti che agiscono quasi indipendentemente tra loro, seguendo procedure interne consolidate.

La seconda conseguenza è che le scelte, ma anche le procedure utilizzate per raggiungerle, seguono procedure standard prestabilite. Lo scopo principale è quello di non sforare il budget disponibile servendosi dell’esperienza per evitare disastri. Ciò permette di muoversi senza incertezza in condizioni critiche, e quanto più sviluppati sono i programmi e i repertori, tanto più semplicemente potranno essere svolte le azioni. Questa linea non risulta più applicabile nel caso di eventi straordinari, in cui non sono presenti dati storici aziendali per risolverli.

La terza caratteristica è che le organizzazioni mirano a evitare l’incertezza su avvenimenti specifici piuttosto che studiare quelli possibili futuri. A questo proposito le organizzazioni creano degli scenari, per ipotizzare eventi e possibili scelte e per servirsene nel momento del verificarsi del fatto

concreto. Questi scenari vanno adattati di volta in volta e vanno modificati perché le scelte ottimali mutano per effetto del tempo (qui emerge l'importanza della ricerca).

Un'ultima caratteristica è la tendenza a mantenere la linea d'azione scelta, modificandola il meno possibile e cercando di utilizzare abitudini e procedure accumulate nel tempo.

Dall'insieme di queste caratteristiche spicca una certa rigidità delle organizzazioni ed infatti Allison consiglia di studiare un'organizzazione partendo dalle azioni che ha svolto, per poter prevedere quelle successive. Ma afferma anche che le organizzazioni resistono ai problemi non programmati, incapaci spesso di farvi fronte perché abituati solo ad applicare schemi conosciuti.

Il terzo livello di analisi mette a fuoco la dimensione politica della decisione. Le decisioni ora, a differenza del primo livello, derivano da un potere tutt'altro che monolitico. Secondo Allison, a questo punto sono il potere e l'abilità dei sostenitori di una data azione a determinare il risultato, piuttosto che le routine organizzative. L'influenza di un soggetto sul risultato finale dipende dal suo potere, composto da vantaggi negoziali alle cui radici vi sono l'autorità formale, il controllo sulle risorse necessarie per iniziare l'azione, la padronanza delle informazioni, l'abilità di influenzare gli altri soggetti.

In conclusione, mentre il secondo livello di analisi mette in luce la casualità dei procedimenti, il livello politico fa spiccare il carattere unificante delle scelte organizzative; l'unitarietà non significa che l'intenzione dei partecipanti fosse la stessa, perché ognuno di loro contribuirà in qualche modo diverso, ma il risultato sarà comune.

### **3.4. L'ANALISI DELLE DECISIONI NELLA TEORIA DELLA CONTINGENZA**

La scuola della teoria della contingenza ebbe la sua massima influenza negli anni '60 e '70. In questo periodo alcuni esponenti cominciarono ad interessarsi dei processi decisionali e arrivarono ad assumere che non esista un modello organizzativo ottimale universale, ma piuttosto diversi modelli adattati alle diverse condizioni o dimensioni dell'organizzazione. In particolare, tranquilli potranno seguire un'organizzazione burocratica e gerarchica, mentre quelli turbolenti dovranno basarsi su assetti flessibili. L'assetto organizzativo ottimale è dunque contingente.

La teoria della contingenza si basa quindi su un'opzione oggettivistica: la realtà esterna si impone sui soggetti a prescindere dalla loro volontà, e questi devono innanzitutto prenderne atto, per poi scegliere gli strumenti per agire su di essa. I contingentisti vedono nella razionalità umana due limiti: uno di tipo conoscitivo, perché non è possibile conoscere tutte le alternative e le conseguenze di una determinata scelta; l'altro di potere, perché i conflitti porteranno sempre i soggetti ad accontentarsi dei compromessi.

A differenza degli altri autori precedentemente trattati, i contingentisti cercano un'intenzionalità ed un ordine, per verificare se esistono corrispondenze tra determinate decisioni ed organizzazioni.

Mintzberg sostiene che ogni processo decisionale sia composto da tre fasi:

- identificazione, composta da riconoscimento e diagnosi;
- sviluppo, composto da ricerca e disegno;
- selezione, composta da schermo, valutazione ed autorizzazione.

Nella prima fase, con il riconoscimento i soggetti capiscono che c'è un argomento sul quale prendere una decisione; ciò dipende dalla posizione del decisore, e ne deriva che un manager occupato in compiti di lieve entità potrà occupare più tempo a questa scelta rispetto ad un soggetto con numerose altre crisi; Mintzberg afferma così che molte strategie sono prese per sfruttare delle opportunità nuove e non sempre per reagire a delle crisi. Nella fase di diagnosi si raccolgono informazioni.

La fase dello sviluppo è quella centrale. Si ha ricerca quando i soggetti sono orientati all'applicazione di procedure già definite; si partirà da quelle più familiari, fino ad arrivare a quelle più lontane. Se nessuno degli schemi già pronti risulta utile, allora sarà necessaria la fase del disegno, in cui prendono forma soluzioni adattate o completamente nuove.

La soluzione è la fase finale. Durante lo schermo, vengono eliminate le alternative meno realizzabili; durante la valutazione, rilevanti sono i limiti cognitivi e altri fattori non sempre percepibili; nell'autorizzazione, si ha il consenso o il rifiuto da parte dei soggetti gerarchicamente superiori che non hanno partecipato alla decisione.

A seconda del processo decisionale, queste fasi avranno più o meno importanza e le organizzazioni si soffermeranno su alcune piuttosto che su altre.

Le conclusioni di Mintzberg non erano soddisfacenti per il cosiddetto gruppo di Bradford ( i cui esponenti britannici più importanti furono Hickson, Butler, Craig, Mallory e Wilson). Questi contingentisti furono gli autori della ricerca del 1976 sul rapporto tra dimensioni e struttura delle organizzazioni. Secondo loro la soluzione di Mintzberg è troppo dettagliata e non offre strumenti utili per le decisioni concrete. Il loro obiettivo è capire se l'esito di una decisione dipenda soprattutto dalla natura dei problemi affrontati oppure dal tipo di organizzazione. In altre parole, ci si domanda se un problema analogo venga affrontato nello stesso modo da organizzazioni diverse tra loro oppure se la loro diversità porterà a utilizzare processi differenti. Per rispondere, il gruppo di Bradford condusse una ricerca su trenta organizzazioni britanniche di vario tipo (imprese pubbliche e private, di produzione, di servizio, alcune non di profitto, ecc.) sottoposte a cinque scelte ciascuna. Incrociando i risultati, i ricercatori individuarono un criterio generale, che fungesse



da ipotesi di lavoro, per individuare regolarità e connessioni sistematiche nell'insieme delle decisioni esaminate: la complessità delle decisioni. L'ipotesi di lavoro è che il grado di complessità delle decisioni concorre a spiegare la gestione e l'esito delle decisioni stesse. Per valutare la complessità di una decisione, il gruppo di Bradford adotta quattro criteri: rarità (frequenza di quel tipo di scelte); consequenzialità (quanto incide la scelta in concreto sull'ente); precorsività (quanto la decisione vincolerà le scelte successive); coinvolgimento (delle parti sociali). Gli autori studiano le connessioni che esistono tra questi criteri, senza fonderli.

Dunque, la complessità è fondamentale nei processi decisionali e ha più dimensioni; inoltre, essa si scompone in complessità tecnica (incertezza cognitiva della decisione) e politicizia (grado di influenza dei gruppi di potere). Queste due forme, notiamo, si collegano al concetto di razionalità limitata, perché si mettono in evidenza gli ostacoli che impediscono ad una scelta di essere ottimale a causa di un limite cognitivo ed un limite strategico. Ma questo secondo limite non ha un'accezione negativa tra i contingentisti, che considerano indispensabile un certo potere per permettere un orientamento a favore di determinati interessi piuttosto che altri. All'interno di un'organizzazione ci deve essere una linea guida principale altrimenti non esisterebbe il senso dell'organizzazione stessa. Il potere nasce dalla combinazione della capacità di fronteggiare le incertezze con la non sostituibilità della persona; più un'unità interna presenterà in modo ottimale queste caratteristiche, più sarà destinata a diventare leader in determinate decisioni e dirigere le altre unità. I gradi di complessità e politicizia variano all'interno di enti diversi: per esempio, nelle grandi imprese industriali i processi decisionali sono spesso altamente complessi e politicizzati; il contrario nelle imprese commerciali.

#### **4. LA CRITICA AZIONALISTA DEI PROCESSI DECISIONALI E LA SVOLTA DI KARL WEICH**

##### **4.1. DECISIONE E AZIONE**

Mintzberg e Pettigrew compiono delle indagini sui processi decisionali, ma dagli anni '90 arrivarono a criticare addirittura l'utilità ed i fondamenti stessi di uno studio delle decisioni.

La critica di Mintzberg esordisce con l'impossibilità di distinguere le azioni dalle decisioni; egli, insieme a Waters, sostiene che gli studi empirici sono sempre stati effettuati sulle azioni, perché di decisioni i soggetti non lasciano traccia. Oltre a non lasciare un segno effettivo nelle organizzazioni, a volte le decisioni non vengono nemmeno prese: a volte le azioni iniziano indipendentemente,

senza essere precedute da un processo decisionale e senza quindi poter attribuire loro un momento esatto. La conclusione è che la decisione non sia altro che un concetto artificiale e fuorviante.

Mentre Mintzberg sceglie di non distinguere tra azioni e decisioni, Pettigrew critica lo studio definendo la separazione tra azioni e decisioni poco utile, perché il fattore importante sono le strategie di lunga durata, di cui le decisioni sono solo degli episodi. Secondo l'autore, in primo luogo studiare le singole decisioni di un'organizzazione limita il risultato perché non vengono tenuti in considerazione i fattori di lungo periodo che caratterizzano l'ente. In secondo luogo, secondo Pettigrew il terreno delle non-scelte è importante, e nello studio del processo decisionale non viene tenuto in considerazione perché emergono solo le scelte prese concretamente; ciò è sbagliato perché l'esercizio del potere consiste sia nel decidere di fare qualcosa, sia nel decidere di non farlo. Infine, secondo Pettigrew quanto più vasto è il contesto nel quale si colloca una decisione, minore è l'importanza che va attribuita al processo decisionale: alcune scelte possono essere casuali e non dire molto sulle dinamiche di potere all'interno di un'organizzazione. Pettigrew si concentra quindi sui cambiamenti strategici piuttosto che sulle singole decisioni e indica come soluzione lo studio di:

- interconnessioni tra i vari livelli di analisi;
- interconnessioni tra passato, presente e futuro;
- contesto e azione;
- natura della causa di cambiamento.

## **4.2. LE DECISIONI NELLE ORGANIZZAZIONI IRRAZIONALI**

Più radicale è invece Brunsson, esponente dell'azionalismo irrazionalistico. Il suo pensiero evita il concetto di razionalità limitata, lasciando posto a razionalità differenti e incompatibili tra loro. Secondo l'autore, le azioni umane (in particolare quelle più importanti), dipendono da idee e credenze piuttosto che da valutazioni razionali: le azioni dipendono da spinte irrazionali che testimoniano una certa ideologia piuttosto che una scelta. A differenza di Simon, quindi, che vede un continuum tra decisione e azione e considera l'irrazionalità intrinseca nella razionalità che porta alle decisioni ed alle azioni, Brunsson scinde decisione e azione, definendo la prima razionale, la seconda irrazionale. Alcune volte la decisione non è neanche presente, perché non necessaria: le azioni possono essere messe in atto senza scelta quando, per esempio, riguardano una vocazione o un talento naturale: la decisione è già intrinseca.

Con il dualismo di decisione e azione Brunsson spiega l'esistenza di organizzazioni diverse: alcune a cui spetta decidere, altre a cui spetta agire. Le prime sono tipicamente di tipo politico, le seconde di tipo amministrativo. La politica agisce secondo una logica di rappresentanza, l'amministrazione

secondo criteri di efficienza. Le organizzazioni politiche sono razionali perché seguono procedure “razionalistiche” per decidere, mentre le organizzazioni più irrazionali, con un’ideologia più unitaria, sono più capaci di azioni. I cambiamenti promossi dall’amministrazione vengono portati a termine più frequentemente perché più capaci di agire, ma dovranno prima ottenere il consenso dei politici. In tal modo le organizzazioni politiche dominate dagli amministratori possono facilitare grandi cambiamenti.

### 4.3 LA CREAZIONE DI SENSO

“The social psychology of organizing” (1969) e “Sensemaking in organizations” (1995) furono i libri che Weick scrisse sul pensiero organizzativo contemporaneo e che ebbero gran seguito. Le parole chiave dei due testi, organizing e sensemaking, per lui sono due analisi dello stesso aspetto: Weick afferma che creare senso e organizzare sono la stessa cosa.

La realtà è plasmata dal pensiero, ma a sua volta le creazioni sociali della comunicazione di quel pensiero retroagiscono su di esso determinandolo meglio. Questa circolarità può essere spiegata con una frase che Weick ripete spesso: “Come posso sapere ciò che penso finché non vedo ciò che dico?”, oppure con una frase di Bateson: “Come posso sapere ciò che sto esplorando finché non ho finito di esplorarlo?”.

La costruzione sociale della realtà è possibile solo se trova posto nella mente umana. Se tutti i soggetti conservassero mentalmente i ruoli del gruppo, ognuno diventerebbe potenzialmente il gruppo stesso. Se è ben interiorizzata, un’organizzazione può essere costruita nella realtà. Inoltre, se i soggetti possiedono delle conoscenze complementari tra loro, sarà più semplice ottenere azioni efficaci. Le organizzazioni devono favorire la creazione di una mente collettiva per agire in modo coscienzioso. A differenza di una prestazione abituale, una coscienziosa comporta processi di apprendimento che migliorano di volta in volta le prestazioni. Per ottenere una prestazione coscienziosa, è necessaria una mente collettiva; si ha una prestazione collettiva quando i soggetti (Asch, 1952):

- contribuiscono con le loro azioni alla creazione di un sistema sociale;
- rappresentano a se stessi il sistema sociale di azioni congiunte che contribuiscono a costruire;
- subordinano le loro azioni all’interno del sistema così rappresentato.

Se tutti i soggetti contribuiscono, rappresentano e subordinano le azioni, allora queste saranno volte a sviluppare una mente collettiva; essa, rispetto all’insieme di mentalità individuali, sicuramente potrà affrontare meglio problemi inattesi.

Weick conclude che bisogna diffidare dalle culture individualiste che trascurano la cooperazione di gruppo. Le connessioni strette sono fondamentali per il buon funzionamento di un ente orientato all'affidabilità e per ottenere la sicurezza nelle situazioni di rischio.

## **5. I MODELLI BUROCRATICI**

È indubbio ormai il fatto di dover riformare la burocrazia, e questa necessità è presente in tutti i paesi, che evolvendosi hanno bisogno di un apparato normativo che stia al passo con i tempi. Se, vista dall'interno, la macchina burocratica non è poi così male, dal punto di vista dei cittadini essa è ancora troppo obsoleta ed ostacolante, soprattutto se guardiamo il caso italiano. Sicuramente al suo interno ci sono sistemi efficaci ed efficienti, ma questi sono situati in un contesto il cui risultato è la lentezza percepita. I dipendenti pubblici devono interiorizzare l'idea di poter essere loro a migliorare la situazione, senza basarsi sugli assunti e credendo nella potenzialità degli uffici. Sono loro a dover selezionare e scartare le operazioni superflue per poter rendere più agile l'intero sistema, senza dare la colpa alle norme. Spesso l'abitudine finisce per diventare regola e se le abitudini adottate dai dipendenti pubblici risultano efficaci, allora in futuro diventeranno condivise. Alcuni paesi hanno reagito meglio di altri ed un esempio si può riscontrare nel "New Public Management", una strategia di cambiamento della burocrazia pubblica. L'amministrazione non viene più studiata come un'indipendente sistema, ma viene considerata parte dell'economia nazionale in generale. La burocrazia pubblica diventa un'impresa cui devono rivolgersi le aziende per adempiere agli obblighi previsti, e quindi non viene più trattata solo all'esterno, ma diventa complementare alla scena economica nazionale. La burocrazia diventa un settore dell'economia nel suo complesso, producendo beni e servizi anche in competizione tra di loro. La competizione è necessaria per motivare i lavoratori delle imprese private, quindi lo sarà anche per quelle pubbliche. La burocrazia va considerata insieme ai settori dell'economia perché fa parte della vita quotidiana dei privati.

Il "New Public Management" è ben illustrato sul piano empirico da paesi come l'Australia, la Nuova Zelanda, la Gran Bretagna che, più di altri, hanno dato ampio risalto all'efficacia dei servizi e dei costi e all'autonomia decentrata della dirigenza pubblica. Anche la pubblica amministrazione deve considerare i costi da sostenere e cercare di tagliare quelli superflui. Per realizzare questo tipo d'autonomia sono state condotte inevitabili importanti modifiche nell'architettura del sistema amministrativo: innanzitutto, sono state create unità di business autonome, per incentivare la competitività tra esse, ma anche tra queste e altre forme private (per esempio per quanto riguarda l'appalto di servizi); la creazione di unità autonome serve anche per giustificare l'assegnazione di

risorse per i risultati raggiunti, mentre la rimozione o la modifica di forme di regolazione amministrative e legali serve a permettere l'utilizzo dei contratti a tempo determinato per dirigenti e non dirigenti e per consentire la valutazione dei risultati, la selezione, lo sviluppo di carriera e la retribuzione del personale sulla base delle prestazioni, e non attraverso la sola certificazione dei titoli o la seniority.

La seconda strategia di cambiamento della burocrazia pubblica corrisponde invece ad un adattamento del modello amministrativo classico. Tale modello si può riscontrare nell'esperienza di alcuni importanti paesi europei come la Francia, la Germania, la Spagna ma anche da alcuni paesi non europei come il Giappone. In queste esperienze la burocrazia è un corpo unitario, con una centralizzazione delle decisioni e delle risorse (come il caso della Francia) o con una rete unitaria di regole amministrative (come il caso della Germania). Il ruolo della classe dirigente è regolato da una fitta normativa giuridico-legale che ne garantisce l'autonomia rispetto alla politica, ma ne limita la discrezionalità nella gestione. L'adattamento è raggiunto con l'introduzione di strumenti di controllo dei costi e dei risultati e con forme di valutazione delle prestazioni. In alcuni casi sono stati assunti manager provenienti dal mondo dei privati per le valutazioni delle prestazioni della dirigenza; questo ha permesso di portare all'interno della pubblica amministrazione meccanismi propri delle aziende private, interiorizzati dai manager; la privatizzazione in questo senso della burocrazia porterà inevitabilmente la pubblica amministrazione a pensare come un'azienda vera e propria, occupandosi sempre di più di problemi privati quali il taglio dei costi. Rimanendo di stampo pubblico, la burocrazia non si interesserebbe mai di problematiche private perché i dipendenti non vedrebbero nessun ritorno positivo diretto. Non tutti hanno percorso questa strada, infatti in larga parte i dirigenti sono stati assunti tra i dipendenti già pubblici, sfruttando i contratti a tempo indeterminato e le possibilità di carriera interna per titoli o anzianità di servizio.

La terza strategia corrisponde ad un decentramento nelle forme di regolazione e nella gestione delle risorse, mantenendo immutata la dimensione pubblica ed amministrativa dell'intera struttura. Tale modello è ben definito sul piano empirico dall'esperienza dei paesi quali la Danimarca e la Svezia e in parte dagli Usa. Questo modello infatti non è presente in molti paesi europei, e prevede appunto forma una nuova dirigenza il cui ruolo di autonomia e responsabilità è connesso al decentramento delle risorse finanziarie e alla discrezionalità di stabilire forme di regolamentazione locale. In questi modelli le varie regioni possono adottare con più o meno libertà schemi burocratici propri. Atti a rendere più agevole l'amministrazione in base alle caratteristiche della regione stessa. Il decentramento prevede sicuramente ampia autonomia diffusa; in Italia la burocrazia non tiene conto delle differenze che ci sono tra le varie regioni, e le regole statali vengono applicate ai piccoli paesini come alle grandi metropoli. Probabilmente, in base al numero di abitanti i vari paesi

potrebbero trovare soluzioni particolari ai problemi, che possono essere diversi di paese in paese. Sicuramente un insieme di regole comuni deve essere rispettato, ma alcuni compiti potrebbero essere gestiti in modo autonomo decentrandoli.

Nel caso di paesi scandinavi, la formazione di un management pubblico è orientata a trasformare lo Stato in una “federazione di welfare communes” (Premfors, 1998). L’idea, anche in questo caso, è che lo Stato e le altre istituzioni di governo del bene pubblico devono essere finalizzate alla regolamentazione e al controllo, mentre l’esecuzione può essere affidata ad agenzie autonome, pubbliche o anche private. Il modello del “New Public Management” prevede l’inserimento di figure private in un contesto pubblico, mentre la soluzione adottata da questi paesi prevede un affiancamento del pubblico con il privato, e l’autonomia della burocrazia in quanto pubblica è realizzata con la collaborazione delle associazioni professionali e dei sindacati o con altre forme di partecipazione dei lavoratori, che costituiscono un’importante risorsa nella legittimazione e implementazione delle nuove politiche del personale.

Il rapporto d’impiego per i dirigenti rimane quello pubblico, con contratti a tempo indeterminato, selezione pubblica delle carriere interne. In questo modo questi paesi sono rappresentativi di un approccio empirico in cui si assume l’ipotesi che la produzione di beni e servizi nel settore pubblico è, comunque, determinata dal mercato politico con una logica sostanzialmente diversa da quella dell’economia di mercato. Forme di regolazione di mercato sono tuttavia indispensabili per ridurre la gerarchia, rendere più flessibile ed efficiente la struttura amministrativa, dare maggiore responsabilità ai vertici della burocrazia.

Ogni paese ha nel corso del tempo adottato meccanismi per rendere la pubblica amministrazione efficace. Nessun modello adottato può essere considerato quello da seguire, perché i paesi sono molto diversi tra di loro. Tuttavia studiare il percorso adottato dagli altri potrebbe suggerire linee guida per risolvere i problemi particolare che la burocrazia nazionale incontra. L’Europa in generale nell’ultimo secolo si è prefissata degli obiettivi che in parte ha raggiunto. La storia ha reso inevitabili alcuni adattamenti della normativa. Ma anche in sede europea sono state notate delle differenze abissali tra i diversi paesi, anche seguendo delle linee guida comuni. L’Italia in particolare è una delle regioni in cui la lentezza burocratica è fenomeno ormai universalmente condiviso. Questi modelli appena trattati possono servire da spunto per un paese che deve decidere quale conformazione generale assumere. Ovviamente, nessuno sarà praticabile alla lettera, perché ogni paese adatterà la filosofia scelta di fondo alle caratteristiche proprie.

Nel caso italiano, ad esempio, da un lato è stata data enfasi alla separazione tra ruolo della burocrazia e quello delle istituzioni politiche, all’autonomia del dirigente nella gestione delle risorse e nei rapporti con le organizzazioni sindacali, alla privatizzazione del rapporto di lavoro, e più di

recente alla contrattazione collettiva locale, suggerendo un'applicazione del "New Public Management". Dall'altro lato, però, le regole applicate sono risultate fitte, specifiche, che definiscono a priori le risorse; queste regole, poi, sono inserite in un sistema molto centralizzato, per cui risulta difficile mantenere il decentramento e svilupparlo, perché difficile da interiorizzare per i nuovi arrivati. Il rapporto d'impiego della dirigenza rimane a tempo indeterminato, le forme di selezione per l'accesso sono di tipo pubblico, anche se le carriere sono in parte definite da nuove tecniche di gestione. Il modello in Italia è difficile da applicare proprio per la resistenza al cambiamento propria della nostra società.

## **5.1. IL CONTRIBUTO DI KNILL**

Christoph Knill (1999) ha cercato di dare un contributo metodologico sistematico agli studi comparativi sulla burocrazia, usando come chiave interpretativa il ruolo della burocrazia e della politica nell'ambito dei processi di riforma amministrativa che si riferiscono al modello del "New Public Management". Tale contributo è stato condotto analizzando la capacità di riforma di due paesi: la Gran Bretagna e la Germania. La Germania presenta una scarsa diffusione delle riforme di questo tipo: secondo l'autore, questo è dovuto alla maggiore capacità di interagire con l'ambiente esterno della burocrazia ed alla maggiore autonomia che può vantare, soprattutto negli ultimi anni, il paese.

L'autonomia è individuata, dall'autore, nella stabilità di norme e procedure amministrative. La Germania poggia su una fitta rete di regole e procedure legittimate da una poderosa disciplina giuridica. Questo paese, inoltre, può vantare un'ottima applicazione delle norme non solo sul piano pubblico, e forse questo punto di forza è stato indispensabile per il recente sviluppo. Anche in Italia ci sono molte regole, ma probabilmente il modo di applicarle e controllarle è sbagliato. In Gran Bretagna, diversamente, esiste una struttura di regole e procedure amministrative molto malleabile, stabilite dalla prassi del diritto comune. L'aspetto forse più importante della Germania è che le procedure amministrative sono rinforzate dalla Costituzione, mentre all'opposto in Gran Bretagna, l'assenza di una Costituzione scritta stabilisce la completa supremazia del Parlamento e consente alla leadership politica di configurarle, e cambiare come meglio crede la struttura burocratica.

L'autore ha poi analizzato la forza politica dell'esecutivo, studiando la concentrazione e la centralizzazione del potere e della leadership. La Germania è caratterizzata dalla limitazione del potere politico centrale e dal suo decentramento alle regioni. Lo stesso potere politico centrale è sottoposto a procedure di consultazione con associazioni di interesse, quindi non è del tutto libero e le decisioni del vertice non sempre vengono applicate, ma devono invece essere prima accolte; sono

previste anche verifiche legali delle decisioni da parte delle agenzie costituzionali. La Gran Bretagna è, al contrario, caratterizzata dalla centralizzazione del potere entro una struttura unitaria dello Stato e da un sistema in cui la competizione politica è l'unica forma di legittimazione del sistema. Il potere centrale non viene limitato da altri enti, l'applicazione è decisa dai vertici e quindi non sempre le regole vengono applicate ai casi concreti, piuttosto vengono applicate le regole decise dal gruppo di potere con più influenza.

Queste differenze trovano, secondo l'autore, una spiegazione storico-istituzionale, nella formazione, nei rispettivi paesi, del sistema politico democratico e della burocrazia. Mentre in Gran Bretagna l'avvento della democrazia politica è stato antecedente quello della burocrazia, e l'identità della funzione Stato è innanzitutto costituita dal parlamento e dal sistema politico in generale, in Germania la burocrazia si è costituita come la spina dorsale dello Stato prima della nascita della democrazia politica, ed è sopravvissuta, con poche modifiche, passando attraverso regimi politici molto diversi tra loro. La storia italiana è più vicina a quella anglosassone piuttosto che a quella tedesca; la burocrazia è risultata inevitabile una volta creata la democrazia, per coordinare quella gigante macchina che è la Pubblica Amministrazione. Bisognava dare senso e forma alle procedure che diventavano inevitabili in un paese in continua trasformazione. Invece in Germania la burocrazia è stata considerata parte integrante del processo di formazione dello stato, per cui imprescindibile dallo sviluppo dello stato stesso. Mentre la politica prendeva forma, anche la burocrazia veniva adattata di pari passo per far fronte alle esigenze. In questo caso, essa non viene più vista come una forzatura derivante dall'alto, ma piuttosto come un'inevitabile affiancamento che regola la parte amministrativa.

I recenti studi comparativi hanno messo però in evidenza l'impossibilità per i paesi come la Gran Bretagna di modificare il modello adottato, perché i percorsi politici seguiti dai vari paesi nell'ultimo secolo hanno profondamente segnato l'amministrazione e l'hanno adattata alle caratteristiche delle varie nazioni; risulterebbe impossibile applicare alla lettera lo schema di un altro paese, perché anche i paesi dello stesso continente sono molto diversi tra loro. Il processo di burocratizzazione ha accompagnato lo sviluppo recente ed ha intaccato in modo visibile le prassi quotidiane. I modelli potranno essere adattati e migliorati, ma le linee di fondo adottate nel Novecento difficilmente cambieranno radicalmente. I modelli politici ed istituzionali e gli strumenti amministrativi della burocrazia impediscono molte volte il cambiamento.



## CONCLUSIONI

Sembra essere evidente un necessario riconoscimento di una pluralità d'interessi pubblici. L'esplosione della burocrazia, osservata nei diversi passaggi, equivale ad una tendenza strutturale dovuta alla differenziazione della società; differenziazione appunto che richiede un'articolazione degli apparati, dei metodi di gestione delle risorse, dei rapporti e delle relazioni di lavoro e un coinvolgimento dei soggetti che sempre di più, internamente o esternamente all'amministrazione, partecipano alla definizione e all'attuazione delle politiche e dei servizi pubblici. Tutti fenomeni, questi ultimi, che ricordano molto la conformazione delle economie di mercato. Risulta ormai opinione comune quella di dover almeno in parte considerare l'amministrazione pubblica sottoposta alle regole di quella privata.

Si è cercato di capire come l'amministrazione non vada per nulla nella direzione dell'armonia, dell'uniformità delle strutture e delle procedure, ma deve adattarsi invece all'inevitabile loro frantumazione rispetto alle differenze degli interessi e della struttura sociale. Sembra che il miglior assetto istituzionale possibile sia quello che rifletta tale tipo di complessità sociale. Si cerca così di evitare giochi di potere e si cerca così di legittimare le azioni pubbliche rifacendosi alle normative private.

Le riforme degli ultimi decenni condotte nella maggior parte dei paesi hanno come base in comune l'idea che il punto di partenza per la trasformazione istituzionale non può che essere l'amministrazione, intesa quest'ultima come lo Stato in azione. Questo tipo di interesse conta molto infatti rovescia l'impostazione fino ad ora dominante, quella deduttiva, per cui occorre innanzitutto occuparsi della formazione della volontà politica e poi il resto seguirà quasi in automatico.

La convergenza verso un modello unico universalmente applicato risulta impossibile, perché il rapporto tra burocrazia e politica è soggettivo per i paesi; la pluralità di attori e sistemi ha articolazioni diverse in base al momento in cui si studia un paese. Il cambiamento sembra quindi costretto in percorsi tra loro diversi, non solo tra paesi, ma anche tra comparti e amministrazioni che fanno parte della burocrazia pubblica.

Rete Imprese Italia propone quattro linee guida per poter diminuire il costo della burocrazia italiana:

- riordino in testi unici delle disposizioni fiscali,
- stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali,
- non retroattività delle disposizioni tributarie e "costituzionalizzazione" dello Statuto del contribuente,

- controlli fiscali senza oneri burocratici per le imprese, costantemente sottoposti a valutazione d'impatto preventiva e verifica periodica sull'efficacia delle norme spesso introdotte per finalità di contrasto all'evasione.

L'enorme quantità di semplificazioni di cui l'Italia avrebbe bisogno per cercare di scendere dal podio della complessità si potrebbe poi riassumere in questo decalogo:

- migliorare la qualità della legislazione analizzando più attentamente il suo impatto, soprattutto su micro e piccole imprese;
- monitorare con cadenza annuale l'efficacia delle nuove misure per poter introdurre tempestivamente correttivi;
- adottare semplificazioni autoapplicative, che non prevedano il coinvolgimento di più soggetti, sull'esempio del DURC online;
- potenziare l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione rendendo i siti più accessibili e i contenuti più fruibili;
- far dialogare tra di loro le banche dati pubbliche per evitare la duplicazione delle richieste;
- permettere la compilazione esclusivamente per via telematica delle istanze;
- consentire il pagamento online di bolli e tariffe relative alle pratiche amministrative;
- da un lato, proseguire e completare la standardizzazione della modulistica; dall'altro, permettere agli imprenditori di trovare velocemente le informazioni di cui hanno bisogno in base alle loro necessità, che variano in base alle caratteristiche delle varie aziende;
- accrescere la qualificazione dei dipendenti pubblici;
- applicare le sanzioni previste per i dipendenti pubblici in caso di inadempimenti.

Sono stati fatti dei passi negli ultimi anni, ma la strada è ancora lunga. Sicuramente, anche lo snellimento della burocrazia riuscirebbe ad aumentare l'attrattività e la competitività italiana, fondamentale per uscire dalla crisi che ancora oggi si fa sentire

## **BIBLIOGRAFIA**

MARIOLINA TONIOLO, FINESTRE, 2008. Pagati per vergognarci.

GIUSEPPE BONAZZI, FRANCOANGELI, 2000. Dire fare pensare: decisioni e creazione di senso nelle organizzazioni.

ESPA, DICKSON, 2018. Una indagine sugli oneri da adempimenti amministrativi per le imprese italiane.

CNA, 2017. Piccole imprese e Pubblica amministrazione: un rapporto (im)possibile.

TFM GROUP, 2017. Financial complexity index 2017.

OCSE, 2018. Taxing Wages.

UNINDUSTRIA REGGIO EMILIA, 2015. Indagine campionaria sugli associati. In collaborazione con: Attolini Spaggiari Zuliani & Associati.

ALESSANDRO GIOSI, 2008. Teoria classica della burocrazia e processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Aracne.

GIUFFRÈ EDITORE, 2017. Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Vol. 46.

ANON., 2012. Editoriale PAIS dicembre 2012. Edizione: rivista della Casa Editrice Spaggiari di Parma.

MICHELE ANGELO VERNA, 2016. Burocrazia quanto mi costi. Milano: osservatorio sulla semplificazione di Assolombarda.

## **SITOGRAFIA**

[Www.pmi.it](http://www.pmi.it)

[Www.ingegneri.info](http://www.ingegneri.info)

[Www.istat.it](http://www.istat.it)

[Www.today.it](http://www.today.it)

[Www.confcommercio.it](http://www.confcommercio.it)