



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**UN’ANALISI DELLA BUROCRAZIA TRA INEFFICIENZE E
PECULIARITÀ. ALCUNI ESEMPI APPLICATI ALLA REALTÀ
ODIERNA.**

**AN ANALYSIS OF BUREAUCRACY BETWEEN INEFFICIENCIES
AND PECULARITIES. SOME EXAMPLE APPLIED TO TODAY’S
CONTEXTS.**

Relatore:
Prof.ssa Spina Elena

Rapporto Finale di:
Lattanzi Matteo

Anno Accademico 2019\2020

INDICE

Introduzione.....	1
Capitolo 1 WEBER E LA BUROCRAZIA.....	
1.1 La vita e il pensiero di Max Weber.....	3
1.2 La burocrazia secondo Weber.....	6
Capitolo 2 LA BUROCRAZIA NELLA SOCIETA' DI OGGI.....	
2.1 Introduzione.....	12
2.2 Società e burocrazia.....	12
Capitolo 3 CONCLUSIONE.....	
3.1 Riflessioni.....	22
Bibliografia.....	24
Sitografia.....	25

INTRODUZIONE

ANALISI DELLA STRUTTURA E DEGLI OBIETTIVI DELL'ELABORATO

L'obiettivo del presente elaborato è quello di analizzare un tema che è stato oggetto, nel tempo, di studi molto approfonditi: la burocrazia. Si tratta di un concetto complesso con cui molti studiosi, in particolare i sociologi, si sono confrontati. Ho scelto la burocrazia come argomento principale della tesi poiché è un tema molto interessante e, oggi più che mai, sta diventando oggetto di numerose critiche. A tale

scopo sono partito dalle origini dell'apparato burocratico con riferimento allo studioso francese che nel Settecento aveva coniato questo importante concetto, Vincent de Gournay.

L'elaborato si compone di tre capitoli, in ciascuno dei quali si cerca di illustrare le caratteristiche dell'apparato burocratico con riferimento ad uno dei più importanti sociologi di tutti i tempi, Max Weber. Lo studioso tedesco fu uno dei primi autori a concentrarsi sulla burocrazia, in quanto aveva compreso la rilevanza di questo apparato.

Nel primo capitolo, viene messo in evidenza il pensiero dello studioso tedesco che considerava la burocrazia come il "potere degli uffici", in quanto secondo lui l'apparato amministrativo realizzava il potere legale, distinto da quello tradizionale e da quello carismatico. La burocrazia è per Weber un idealtipo, cioè uno strumento che non esiste mai nella sua forma pura ma è utile a leggere e ad interpretare la realtà. A questo proposito nel primo capitolo viene descritto il procedimento attraverso il quale vengono formulati i concetti di tipo ideale. Attraverso i suoi studi Weber, ha messo in evidenza sia gli aspetti positivi e quindi le peculiarità dell'apparato burocratico ma anche tutti i fattori negativi che lo caratterizzano. Se da un lato, infatti, Weber considera l'apparato burocratico un organo dotato di razionalità, fondamentale per il funzionamento di una società, dall'altro sottolinea come l'eccessivo potere burocratico possa diventare un ostacolo.

Quest'ultimo aspetto viene approfondito nel secondo capitolo dell'elaborato, dove si cerca di analizzare come la complessità e la lentezza della burocrazia possano influire negativamente sulla società. Sono quindi analizzate le inefficienze dell'apparato burocratico con riferimento all'attualità e, in particolare, in relazione alle problematiche generate dall'esplosione della pandemia da COVID-19. Si cerca di comprendere se e in che misura la burocrazia abbia rappresentato un ostacolo alla gestione efficace ed efficiente del problema. Secondo alcuni studiosi, tra cui medici e scienziati, infatti, le norme eccessive tendono ad ingessare l'azione impedendone il rapido dispiegarsi. Oltre alle problematiche legate alla pandemia, sempre nel secondo capitolo, vengono proposte altre situazioni di fronte alle quali la burocrazia si è rivelata un vero e proprio ostacolo.

A conclusione del lavoro vengono presentate alcune riflessioni riguardo all'apparato burocratico, riprendendo il pensiero degli autori classici e facendo riferimento ad altri importanti studiosi che hanno dato un contributo rilevante nell'analisi di un fenomeno tanto complesso.

WEBER E LA BUROCRAZIA

1.1 LA VITA E IL PENSIERO DI MAX WEBER

Max Weber nacque ad Elfurt in Sassonia nel 1864 da una famiglia agiata, nella quale il padre, Max Weber senior era membro del partito socialista nazionale, mentre la madre Helene Fallensteine era molto dedita alla famiglia. Weber fu un sociologo, filosofo oltre che economista e giurista, e viene considerato ancora oggi insieme a Durkheim e a Karl Marx come uno dei padri fondatori della sociologia. Come affermato da molti studiosi, Weber nella sua analisi si distacca dalla dottrina positivista e storicista. Infatti, a differenza dei positivisti, secondo i quali la sociologia ha il compito di analizzare tutte le leggi universali che incidono sullo sviluppo della società, e a differenza degli storicisti, certi invece che l'unico strumento per poter analizzare la società e in particolare l'uomo sia il metodo storico, Weber considera l'agire dotato di senso oggetto della sociologia. A questo proposito, come sottolineato da Bonazzi (2002c), per il sociologo tedesco l'agire dotato di senso è riconducibile all'atteggiamento umano a cui l'individuo che agisce attribuisce un suo senso soggettivo in base al comportamento di altri individui. Weber nel momento in cui analizza l'oggetto della sociologia mette in evidenza i fondamenti determinanti di tale agire, ovvero:

- l'agire razionale rispetto allo scopo, in base al quale l'individuo persegue il proprio obiettivo in maniera costante e con metodo;
- l'agire razionale rispetto al valore, secondo il quale l'individuo agisce spinto dalla forte credenza in un determinato valore che può essere etico religioso o estetico;
- l'agire affettivamente, che deriva da emozioni, impulsi e stati d'animo che vanno a influenzare l'individuo;
- l'agire tradizionalmente, in base ad un'abitudine. In questo caso l'individuo agisce in maniera sistematica.

Secondo Weber il compito che la sociologia deve affrontare consiste nel dare una "spiegazione comprendente", cioè spiegare da un lato tutte le cause che spingono gli individui a compiere una determinata azione e, dall'altro, comprendere ed evidenziare il senso che gli individui danno al loro comportamento. Weber nella sua analisi introduce inoltre il concetto di istituzione. Secondo l'autore, infatti, è l'uomo che ha posto le basi per la nascita delle istituzioni, tra le quali si trovano quelle statali, giuridiche, economiche e religiose, che vanno ad influenzare il comportamento degli individui.

Altro elemento che il sociologo considera rilevante nell'agire umano è il linguaggio, concetto che è stato ripreso dallo studioso russo Vygotskij. Secondo quest'ultimo il linguaggio è considerato il medium sociale del pensiero, fondamentale sia nello sviluppo storico-culturale, sia nelle interazioni sociali fra gli individui.

A questo proposito, John Scott (1998), sociologo britannico, aveva ribadito come l'oggetto specifico della sociologia per lo studioso tedesco fosse, come già affermato, l'agire dotato di senso, che fa riferimento al comportamento che viene adottato dagli individui in relazione agli atteggiamenti di altri soggetti all'interno della società. In questo senso è fondamentale per il sociologo tedesco comprendere il senso che gli individui attribuiscono alla loro azione sociale, in quanto gli attori non agiscono in maniera sistematica e meccanica nei confronti di uno stimolo, ma si comportano in modo tale da percepirlo ed interpretarlo per poi agire di conseguenza. Per i suoi studi, come sottolineato da Schuchter (1987), Weber prima di analizzare la cultura europea, si focalizza sull'economia occidentale, facendo sì che il tema del capitalismo si trasformi in quello del razionalismo. Come ribadito anche da Bonazzi (2002c) l'analisi della cultura occidentale e orientale permette a Weber di analizzare la razionalizzazione e le sue conseguenze. Per comprendere meglio questo suo pensiero Weber afferma che "l'oggetto della sociologia è dato, da un lato, dall'azione istituzionalizzata ovvero stabilizzata da norme e regolazioni che fanno sì che tali comportamenti si cristallizzino nelle menti degli attori per essere continuamente riprodotti, e dall'altro dall'intreccio tra azione sociale e rappresentazioni della realtà che indirizzano e influenzano l'azione dell'attore". (Weber 1961)

Il sociologo tedesco nel corso della sua illustre carriera, si è soffermato su due tematiche di grande rilievo e legate tra di loro, la religione, che considera un elemento fondamentale alla base della società, e il capitalismo, concetto trattato e approfondito nella sua più grande opera "L'etica protestante e lo spirito del capitalismo", pubblicato per la prima volta nel 1905. Weber è convinto che vi è "capitalismo là dove la copertura del fabbisogno di un gruppo umano, secondo la modalità di un'economia acquisitiva, ha luogo tramite impresa e non importa assolutamente di quale fabbisogno si tratti" (Weber 1923, trad. it. 1993, pag. 243).

All'interno del suo lavoro, egli individua tre tipologie di capitalismo:

- capitalismo politico: emerge nel momento in cui è il potere politico ad aprire le porte per le attività economiche. In questo caso la possibilità di ottenere dei profitti spetta esclusivamente agli attori politici;
- capitalismo commerciale, che lo stesso Weber considera come la forma più antica di attività economica ma anche commerciale e mercantile. In questo caso il profitto deriva dallo scambio tra i vari soggetti. È un tipo di capitalismo che si è affermato in India, Cina, Egitto e in particolare nell'antica Roma;
- capitalismo industriale o razionale, ovvero la forma di capitalismo più recente e proprio per questo motivo il profitto è garantito dalle attività produttive, commerciali e finanziarie. La nascita del capitalismo industriale, secondo Weber, è dovuta all'avvento di alcuni fattori, tra i quali: la proprietà privata, il libero scambio, la tecnica razionale fondamentale sia

nella produzione sia nel commercio, e ancora, il diritto nazionale, il lavoro libero e la commercializzazione dell'economia.

Nella sua opera Weber, analizza il legame tra la religione e l'attività economica, facendo riferimento alla dottrina calvinista. In quest'ambito emergono due concetti molto importanti: la condanna e la predestinazione divina. Il primo elemento si riferisce al desiderio umano di vivere nel lusso e nell'attaccamento ai beni materiali. Il secondo fattore si riferisce al fatto che il destino di ciascun individuo non può essere cambiato e conosciuto. Questa idea spinge gli uomini a credere che la fama e il successo nell'ambito lavorativo, possano farli entrare nella cerchia degli eletti, cioè coloro che sono destinati alla salvezza. Lo stesso Weber scrive del resto: "il guadagno è considerato come scopo della vita dell'uomo, e non più come mezzo per soddisfare i suoi bisogni materiali. Questa inversione del rapporto naturale, che è addirittura priva di senso per il mondo di sentire comune, è manifestamente un motivo fondamentale del capitalismo così com'è estranea all'uomo non toccato dal suo soffio. Ma essa contiene al tempo stesso una serie di sentimenti, che sono in stretta connessione con talune concezioni religiose (Weber1922b, trad. it. 1965, pag 105-106). Per sostenere le sue ipotesi Weber studia le diverse religioni, confrontandole, al fine di comprendere al meglio il loro legame con lo sviluppo economico. Parte dall'induismo, concentrandosi sul karma, e in particolare sull'influenza che esso ha sulle caste. Infatti, secondo la religione indiana, il destino di un individuo dipende dal comportamento adottato nella vita attuale. Successivamente, analizza il confucianesimo, in quanto convinto che in Cina ci fossero dei presupposti molto simili a quelli che hanno favorito l'avvento del capitalismo moderno. In realtà, però, rispetto all'induismo e alla dottrina calvinista, la religione cinese non considera i valori ascetici e l'aspirazione dell'individuo come mezzi per raggiungere la salvezza. È a questo punto che Weber individua altri due elementi capaci di favorire l'avvento del capitalismo moderato, ovvero, le sette protestanti e le libere associazioni. In particolare, a generare lo spirito del capitalismo sono proprio le sette, che Weber considera un insieme di associazioni volontarie nelle quali si accede per cooptazione e si differenziano dalla chiesa in cui, invece, l'individuo o meglio il fedele ne fa parte da sempre, a partire dalla nascita.

Il sociologo tedesco, non si distacca soltanto dalla visione positivista e storicista, ma emerge una differenza sostanziale con un altro importante studioso, Karl Marx. Per quest'ultimo, infatti, il modo di produzione, il capitalismo, è caratterizzato da una moltitudine di inefficienze, che lo stesso definisce "contraddizioni". Rispetto a Weber ritiene che il capitalismo sia il risultato di un processo storico, influenzato da un insieme di forze inarrestabili.

Un'ulteriore tematica che Weber affronta è la burocrazia di cui si parlerà in maniera più approfondita nel secondo paragrafo di questo capitolo. Tuttavia, per analizzare un concetto così complesso il sociologo costruisce e poi utilizza uno strumento definito idealtipo: si tratta di un elemento oggettivo che permette di evidenziare le caratteristiche di un fenomeno storico-sociale. La costruzione del tipo ideale prevede alcune fasi, mediante le quali lo studioso deve innanzitutto selezionare tra la molteplicità dei dati empirici, gli elementi che appaiono maggiormente significativi;

egli deve inoltre trascurare gli elementi irrilevanti per poi nella terza ed ultima fase prevedere il collegamento tra gli elementi selezionati, i quali vanno inseriti in quadro che deve essere privo di contraddizioni. A questo proposito lo stesso Weber afferma: “Un tipo ideale è completamente indifferente nei confronti del giudizio valutativo e non ha nulla a che fare con una perfezione che non sia puramente logica. Vi sono tipi ideali di bordelli quanto di religioni” (metodo pag 119). In realtà per la costruzione del tipo ideale, Weber elabora un processo molto articolato, nel quale, partendo da formulazioni generiche, le quali determinano una cornice astratta, si arriva a delle considerazioni molto più specifiche, al fine di adattare l’idealtipo a tutti i fenomeni che caratterizzano la realtà. Di conseguenza questo modello prevede due tipologie di giudizi, quelli generici e quelli, invece, che tendono a individualizzare. In ogni caso lo studioso tedesco, nella formulazione del tipo ideale sottolinea tre aspetti importanti:

- non è una media statistica, bensì un concetto qualitativo che viene costruito attraverso delle selezioni molto attente;
- non viene utilizzato per scopi classificatori, ma con l’intento di mettere a confronto diversi fenomeni della realtà;
- non è nemmeno un modello morale di condotta.

1.2 LA BUROCRAZIA SECONDO WEBER

Come già accennato in precedenza, un tema importante affrontato da Weber è quello della burocrazia e lo fa ricorrendo all’idealtipo

Tale strumento, in realtà, viene introdotto dal sociologo per lo studio del potere, caratterizzato da una natura relazionale e specifica in quanto deriva dal rapporto tra chi comanda e chi accetta di obbedire. A questo proposito Weber distingue tre tipologie di potere legittimo, quello carismatico, quello tradizionale e infine il potere razionale o legale. Per quanto riguarda il potere carismatico, esso viene considerato rivoluzionario e deriva dalla rottura del rapporto con le istituzioni. Infatti, il carisma è un concetto che richiama il dono della grazia che si riferisce ad una qualità eccezionale attribuita al capo. Sotto di esso vi sono i seguaci i quali garantiscono la loro fedeltà e l’obbedienza. L’apparato amministrativo del potere carismatico è rudimentale, poiché non si basa su corpi di funzionari, preparazioni specializzate e carriere definite.

Il potere tradizionale viene considerato come un insieme di ordinamenti esistenti da sempre. Weber a questo proposito afferma: “Un potere deve essere definito tradizionale quando la sua legittimità si fonda e viene accettata sulla base di antichi ordinamenti e poteri di signoria. Il detentore del potere è determinato in base a regole tradizionali; ad esso si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione” (Weber, ES pag.211). In questo caso, infatti, le cariche vengono assegnate in base all’appartenenza ad un gruppo privilegiato, ed è proprio questo

aspetto come vedremo, il punto debole di questo potere poiché potrebbe emergere in qualsiasi momento una personalità dominante che prende il sopravvento.

Il potere legale, infine, si ha quando colui che comanda lo fa in base ad una nomina legale e deve rispettare l'ordinamento, derivante da criteri astratti ed universali. Del resto, il carattere universalistico del potere legale è prerogativa degli stati di diritto dove i soggetti sono dei cittadini con diritti riconosciuti.

Proprio con il concetto di tipo ideale, Weber opera un confronto molto importante tra la nascita della burocrazia e l'avvento dello stato moderno, basato sul principio della razionalità burocratica e amministrativa.

L'idealtipo di burocrazia è considerato dal sociologo tedesco come un modello ideale dei principi costitutivi e il funzionamento della burocrazia moderna, intesa sia come amministrazione pubblica ma anche come impresa privata.

Weber cerca di spiegare, mettendole in evidenza, le varie caratteristiche della burocrazia. Più precisamente, l'apparato burocratico implica:

1. il principio di competenza, il quale presuppone una stabile divisione dei vari doveri di ufficio e lo svolgimento dei compiti assegnati;
1. il principio della gerarchia degli uffici, secondo il quale i poteri superiori debbono esercitare un controllo molto attento su tutti coloro che occupano un ordine inferiore;
2. il segreto d'ufficio, che si riferisce all'assoluta conservazione di tutti gli atti relativi all'apparato burocratico, che deve essere obbligatoriamente separato dalla vita privata;
3. una preparazione specializzata;
4. l'esercizio di un'attività a tempo pieno per chi vi lavora.

I principi appena descritti influenzano, come sottolineato dallo stesso Weber, le posizioni dei funzionari, i quali vengono considerati come responsabili dell'apparato burocratico e interagiscono col capo politico. Dalle caratteristiche elencate discendono alcune considerazioni:

1. L'ufficio è una professione, il che implica sia un corso di studio approfondito, fondamentale per la preparazione dei futuri funzionari, ma anche dei concorsi che possono essere considerati come delle barriere all'entrata. La qualifica di funzionario implica altresì un dovere di fedeltà all'ufficio.
1. Il funzionario gode di un prestigio di ceto, che sarà maggiore nel momento in cui esso viene eletto da istanze a lui superiori.
2. La carica ha durata vitalizia, ciò presuppone che il funzionario nel corso della sua carriera può occupare delle posizioni sempre più elevate.
3. Un altro aspetto importante riguarda la remunerazione: coloro che svolgono delle funzioni all'interno dell'apparato burocratico percepiscono uno stipendio fisso, garantito dall'amministrazione in cui il funzionario lavora.
4. Infine, il funzionario non possiede gli strumenti del suo lavoro ma gli vengono forniti dall'amministrazione.

Tutte le caratteristiche elencate descrivono, secondo Weber, una forma di burocrazia pura e ideale.

A questo proposito, un altro importante sociologo tedesco, Richard Bendix (1960), afferma che nonostante l'idealtipo della burocrazia sia astratto ed universale, rispecchia molto l'epoca in cui vive Weber, ovvero il periodo tra XIX e XX secolo, caratterizzato da un insieme di funzionari al servizio dello stato prussiano e da un ordinamento molto simile all'assolutismo burocratico. Per Weber, come si può dedurre dalla sua analisi, la burocrazia non è sempre orientata verso i benefici nei confronti degli altri, ma può anche essere utilizzata, in alcune circostanze, per scopi di sfruttamento oppressione e morte. La nascita dell'apparato burocratico come affermato dal sociologo è dovuta all'avvento di alcuni grandi progetti politici, come il socialismo e il comunitarismo cristiano, anche se rispetto a questi ultimi, che non riusciranno mai ad avere fortuna nel mondo, il fenomeno della burocratizzazione sarà fondamentale per qualsiasi processo politico nel mondo contemporaneo.

Weber in realtà, considera il potere burocratico "acefalo", ovvero privo di tutte quelle disposizioni politiche molto importanti, in grado di guidare e indirizzare un paese verso determinate scelte.

La burocrazia in realtà, non si è affermata soltanto grazie all'avvento di alcuni progetti politici, ma alla base del suo sviluppo ha inciso molto la nascita della democrazia di massa, che aveva trasformato i sudditi in cittadini aprendo la strada per l'affermazione dello stato di diritto e dell'uguaglianza formale. Il legame tra burocrazia e democrazia viene considerato come una necessità per la risoluzione di alcuni problemi relativi all'ambito organizzativo e istituzionale. Per Weber l'avvento della democrazia di massa determina l'esigenza di un apparato amministrativo capace di garantire dei trattamenti imparziali, uguali e prevedibili per i cittadini. Questo tipo di democrazia tipica dello stato moderno che, pur necessitando dello sviluppo di un apparato burocratico, deve fare i conti con la stessa burocrazia che si comporta come un'istituzione di potere, dotata di interessi propri e di logiche specifiche di autoconservazione, pertanto avversa al potere politico che si contrappone a questa concentrazione del potere amministrativo, alle procedure e alle strutture burocratiche (Weber, 1961). In realtà entrambi i processi, quello derivante dalla democratizzazione e quello legato alla burocratizzazione, si sostengono a vicenda (Bonazzi 2002c). La democrazia viene vista come "un'eguaglianza giuridica", intesa come un'estensione di diritti e doveri e non come partecipazione fattiva, a differenza dell'apparato burocratico, che per le sue caratteristiche può ostacolare la partecipazione dei cittadini alle decisioni. Secondo Bonazzi la burocrazia, dato il suo carattere istituzionale, è capace di diventare una struttura a sé stante e soprattutto di difendersi dagli attacchi esterni e da critiche derivanti da autorità politiche interne che abbiano l'intento di smontare tutti i programmi innovativi della stessa burocrazia. Max Weber è invece dell'idea che l'apparato burocratico debba possedere la forma di una gerarchia nella quale il burocrate puro deve avere dei superiori, dei pari grado e degli inferiori.

Questo aspetto viene analizzato anche dalla scienza del management che mette in evidenza tutte le forme che può assumere una gerarchia, tra le quali emergono:

- gerarchie lunghe e corte, caratterizzate rispettivamente da molti e pochi livelli;
- gerarchie con controllo dall'alto;

- gerarchie che lasciano la discrezionalità;
- gerarchie fondate sull'autorità formale o sulla competenza;
- gerarchie caratterizzate da un unico superiore e quelle, invece, con diversi responsabili.

Questi aspetti vengono analizzati negli anni 60' e '70 anche dai sociologi, in particolare quelli appartenenti alla scuola delle contingenze di origine britannica, così chiamata poiché era convinta che non esisteva un solo modo ottimale per realizzare un'organizzazione, ma si poteva ricorrere a molti modi la cui scelta ottimale dipende dalle circostanze, dalle contingenze. Queste ricerche si soffermano sulle caratteristiche dell'ambiente in cui l'organizzazione opera, in particolare facendo riferimento alla tranquillità e turbolenza. Questi studi, stabiliscono che un ambiente tranquillo, caratterizzato da eventi ordinati e prevedibili, debba essere gestito da una gerarchia lunga e in particolare burocratica tradizionale. al contrario, un ambiente turbolento, nel quale tutti gli eventi sono imprevedibili e destinati quindi a cambiare continuamente, richiede sia una gerarchia corta ma anche rapidità nelle comunicazioni e soprattutto lavoro in team e capacità di iniziativa.

Tutti questi presupposti gettano le basi per la nascita, secondo il sociologo tedesco, del modello post-burocratico, basato su un'efficiente comunicazione e sulla collaborazione di tutti i soggetti coinvolti per risolvere problemi sia tecnici ma anche sociali.

Dalle analisi fin qui effettuate emerge come Weber assuma una duplice posizione nei confronti dell'apparato burocratico. Infatti, se in un primo momento si schiera in favore del sistema amministrativo, successivamente si sofferma sulle sue principali criticità, affermando come il potere burocratico sia acefalo, in quanto non ha le direttive supreme di natura politica che guidano le scelte di un paese o di una organizzazione. Per Weber, infatti, gli obiettivi e i fini della burocrazia vengono stabiliti dai capi politici e proprio per questo motivo, teme la superiorità dell'apparato: “Se non viene limitato l'enorme prepotere di questo strato di importanza sempre crescente, non potrà più essere possibile una burocrazia anche solo in senso limitato” (Ibid pag.715). Con queste parole il sociologo ribadisce la potenza dell'apparato, nella consapevolezza che il futuro sarebbe appartenuto alla burocratizzazione, considerandone un'avanzata inarrestabile. In realtà nell'analisi dello studioso tedesco emerge una visione drammatica, in quanto la razionalità della burocrazia non è in grado di conseguire una razionalità materiale. A questo proposito egli afferma: “Una macchina senza vita è spirito coagulato. Solo questa qualità le dà il potere di costringere gli uomini al suo servizio. Spirito coagulato è pure quella macchina vivente che è costituita dall'organizzazione burocratica. In società con la morta macchina essa lavora per creare la gabbia di quella servitù del futuro in cui forse un giorno gli uomini, come i fellah dell'antico Egitto, saranno costretti impotenti ad adattarsi, se per essi un'amministrazione burocratica e un sistema burocratico di provvidenze, che siano buoni sul piano puramente tecnico, e cioè razionali, sono il valore unico e supremo che deve decidere del modo di condurre i loro affari” (Ibid pag.714). Secondo Weber l'unica soluzione, per rovesciare la gabbia

della servitù materialista ed indicare nuovi valori all'umanità, sembra consistere nell'intervento delle grandi personalità carismatiche (Max Weber pag 439-443). In realtà, negli anni '30 del '900 il modello di burocrazia formulato da Max Weber viene ripreso e criticato da Robert Merton. Quest'ultimo studioso, di origine statunitense, si sofferma inizialmente sulla scarsa preparazione professionale dei funzionari, richiamando il concetto di "incapacità addestrata", nel momento in cui le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica possono risultare inappropriate sotto determinate condizioni, soprattutto quando si verificano dei mutamenti della realtà che danno luogo a nuovi problemi. L'addestramento troppo specifico del funzionario, ribadisce Merton, si traduce in mancanza di duttilità nell'applicazione delle norme e nell'incapacità di conseguire gli obiettivi stabiliti. Il sociologo statunitense, con il concetto di incapacità addestrata, fa quindi riferimento alla deformazione professionale dei funzionari, che può determinare le inefficienze della burocrazia. Infatti, all'interno dell'apparato burocratico, la mancanza di duttilità e di flessibilità nell'applicazione delle norme, comporta una serie di conseguenze negative sia per i soggetti interni sia per la stessa organizzazione soprattutto quando si verificano dei cambiamenti o delle situazioni nuove. Merton si sofferma successivamente sul ritualismo dei funzionari, i quali in alcune situazioni perdono di vista gli obiettivi finali adottando dei comportamenti tutt'altro che efficienti, dando un'interpretazione delle regole più simbolica che utilitaria. A questo proposito afferma: "In questo modo proprio le condizioni che normalmente portano all'efficienza, in situazioni particolari e specifiche producono inefficienza. Le regole diventano ad un certo punto simboliche piuttosto che strettamente utilitarie" (Merton, 1970, pag 412). Il sociologo è convinto che da un punto di vista istituzionale, ci sia ritualismo laddove le prassi consolidate diventano fini a se stesse, determinando la lentezza e l'inefficienza dei sistemi. Un'altra funzione latente che secondo Merton influisce negativamente sul cambiamento e che quindi determina l'inefficienza della burocrazia è la creazione di uno spirito di corpo da parte dei burocrati. Questo concetto si riferisce al comportamento assunto dai funzionari, i quali difendono i privilegi che hanno acquisito e le proprie certezze, trascurando i punti di vista del pubblico o di altri membri dell'organizzazione. A questo proposito lo studioso formula il concetto di "organizzazione difensiva non ufficiale", la quale si manifesta ogni qualvolta l'integrità di gruppo viene minacciata. Merton nel formulare la sua critica, mette in evidenza il lavoro svolto dal funzionario rispetto alle aspettative di coloro che si rivolgono alla pubblica amministrazione: "Il carattere di generalità delle regole richiede l'uso continuo della categorizzazione, in modo che i casi e i problemi individuali sono classificati secondo criteri generali stabiliti e trattati di conseguenza" (Merton 1970 pag 405) Attraverso queste parole, lo studioso vuole sottolineare come ogni caso che viene presentato alla pubblica amministrazione diviene una pratica, in quanto il funzionario adotta sempre un comportamento standard.

Rispetto a Weber quindi, Merton descrive la burocrazia come un sistema "impermeabile" al cambiamento, nel quale i legami sorgono all'interno dei diversi gruppi e la soluzione ai vari problemi deriva direttamente dall'alto mediante

regolamenti e circolari. Infatti, di fronte a degli imprevisti, la soluzione per l'apparato burocratico non consiste nell'intensificare la comunicazione tra i vari funzionari e quindi tra coloro che si trovano all'interno della stessa organizzazione, ma nel rafforzare le norme con l'intento di incanalare le azioni verso soluzioni considerate prevedibili. Si vengono così a creare, secondo Merton, nuove competenze all'interno dell'organizzazione, le quali però non produrranno mai dei cambiamenti o risoluzioni ai problemi. Secondo Bifulco (2002), nonostante gli studi effettuati da Merton siano molto importanti soprattutto nell'evidenziare le inefficienze e le contraddizioni dell'azione amministrativa e dei funzionari, in realtà hanno generato soluzioni teoriche al modello burocratico che però sono molto difficili da attuare nella pratica. Oltre a Merton, il modello burocratico di Weber viene ripreso e criticato negli anni '80 dal sociologo francese Crozier. Se Weber ribadisce nelle sue opere la superiorità tecnica della burocrazia rispetto ad ogni altro potere politico, Crozier considera la burocrazia come un organismo molto lento, inefficiente e senza alcun fascino. Il sociologo francese per elaborare la sua analisi si focalizza principalmente sui componenti burocratici, in particolare facendo riferimento alle strategie che gli attori, singolarmente o in gruppi, adottano all'interno delle organizzazioni. Infatti, rispetto a Merton, non si basa sul modello ideale elaborato da Weber, bensì sull'accezione popolare di burocrazia. Evidenzia così l'incapacità dell'apparato amministrativo di mutare, incapacità derivante sia da un eccesso di regolamentazione ma anche dalla pratica di risolvere nuove problematiche. Del resto, secondo lo studioso, l'introduzione di ulteriori norme influisce negativamente sullo svolgimento delle attività degli addetti, impedendo alla macchina burocratica di correggersi e soprattutto di stare al passo con i cambiamenti. Alle burocrazie, ribadisce Crozier, mancherebbero alcuni strumenti flessibili, capaci di adattarsi alle mutate condizioni del contesto. Da questi presupposti deriva la necessità di un'organizzazione che ricerchi la funzionalità e l'equilibrio mediante dei comportamenti che si conformano alle regole, i quali però si traducono in 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, pag 215). Con queste parole il sociologo francese vuole evidenziare come l'apparato burocratico, per risolvere i propri errori, adotti delle soluzioni che in realtà determinano ulteriori inefficienze. Crozier considera il cambiamento un obiettivo che può essere raggiunto attraverso una maggiore condivisione del processo decisionale, ma anche mediante il miglioramento della responsabilizzazione ai livelli inferiori e soprattutto da un'ampia autonomia e discrezionalità nello svolgimento delle funzioni. Benché Weber abbia proposto un'analisi molto approfondita del fenomeno burocratico, considerandolo come il principale strumento razionale a disposizione per perseguire gli obiettivi, ancora prima che le sue considerazioni venissero riprese e criticate da Merton e Crozier, individua le inefficienze derivanti da tale apparato amministrativo.

LA BUROCRAZIA NELLA SOCIETA' DI OGGI

2.1 INTRODUZIONE

Lo scopo di questo capitolo è riprendere il concetto di burocrazia, partendo dalle origini dell'apparato burocratico e facendo riferimento allo studioso che ha formulato questo concetto, Vincent De Gournay nel Settecento. Vengono qui messi in evidenza i motivi per i quali tale apparato si è affermato, ma anche tutte le possibili inefficienze che lo caratterizzano. In particolare, il concetto di burocrazia viene applicato, pur con qualche riferimento al passato, alla realtà odierna, la quale sta "vivendo" un durissimo periodo, a causa di un virus che, partito dalla Cina, si è diffuso in tutto il mondo in maniera molto rapida, causando moltissimi morti e problemi seri in ambito politico ed economico. Questa analisi viene effettuata con l'intento di evidenziare come la burocrazia non sempre rappresenti uno strumento di razionale perseguimento dei fini, ma come molte volte possa diventare un ostacolo per la società e questo problema viene riscontrato nei vari ambiti sociali. Proprio in questa situazione di caos e scompiglio, tutti gli individui hanno bisogno della presenza di istituzioni "forti", che possano garantire il funzionamento della società e soprattutto sostenere chi ha maggiori difficoltà. Ai fini dell'analisi vengono prese in esame alcune esperienze legate al mondo medico, politico e anche imprenditoriale cercando di osservare come la burocrazia abbia influenzato il loro agire in questo contesto particolare.

2.2 SOCIETA' E BUROCRAZIA

Come si è detto, la burocrazia è considerata da Weber come "il potere degli uffici" che richiama un apparato amministrativo nel quale viene esercitato il potere legale, basato cioè su un insieme complesso di norme e regole. In realtà, la nascita dell'apparato burocratico ha origini remote, addirittura si fa riferimento agli apparati cancellereschi delle città-stato italiane del Rinascimento e successivamente il concetto si evolve con l'avvento della rivoluzione francese. La rapida crescita dell'amministrazione statale e la sua trasformazione in burocrazia è dovuta ad alcuni fattori, come la crescita demografica e quindi l'urbanizzazione, e in particolare allo sviluppo economico e sociale(ipercorsidellastoria.altervista.org/le-origini-della-burocrazia).

Il concetto di burocrazia è costituito da due termini, uno di origine francese “bureau” che si riferisce agli uffici e l’altro greco “kràtos” che indica il potere. Il fenomeno burocratico è introdotto non dalle discipline giuridiche, come si potrebbe pensare, bensì dalle scienze sociali, e viene considerato, in una prospettiva più generale, un insieme di apparati e di individui ai quali viene affidato il compito sia di amministrare uno stato, sia di organizzare, in base ai criteri di razionalità ed efficienza, tutte le risorse al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti.

La burocrazia è un concetto assai complesso che è stato introdotto dal fisiocratico francese Vincent de Gournay nel Settecento, per poi essere ripreso e analizzato da Max Weber. Lo studioso francese riesce ad elaborare questo termine durante un viaggio nei principati tedeschi e in particolare in Prussia, in cui nota un sistema molto particolare, nel quale il potere non è gestito né dai nobili né dai re e né ovviamente dal popolo ma dai funzionari, i quali vanno assumendo sempre maggior prestigio. Gournay introduce addirittura il termine “malati di ufficio” per definire l’apparato burocratico.

Ancora oggi la burocrazia è al centro di ampi dibattiti, nei quali gli esperti sembrano assumere delle posizioni differenti. Sicuramente, come afferma il sociologo tedesco Max Weber, essa rappresenta per gli individui uno strumento razionale fondamentale per raggiungere gli obiettivi. Molte volte però, come sta accadendo nella società odierna, la sua complessità può diventare un grande ostacolo.

A questo proposito è possibile avanzare alcune riflessioni sulle inefficienze derivanti dall’apparato burocratico, con riferimento ai problemi che la società attuale sta affrontando, dovuti ad esempio, alla mancanza delle mascherine e dei ventilatori, ovvero strumenti fondamentali per far fronte al terribile virus. A questo proposito, Nicola Porro, vicedirettore de Il giornale, ha recentemente scritto un articolo su questa situazione, affermando come il governo tenga ferme circa mezzo milione di mascherine, acquistate dai privati, poiché manca “un’autorizzazione della protezione civile”. “Una cosa assurda”, ha affermato Porro, mettendo in evidenza le numerose donazioni effettuate dai privati per sostenere il paese e in particolare, ha citato il grande aiuto effettuato dall’Intesa San Paolo che in poche ore ha messo a disposizione della protezione civile, mascherine e soprattutto ventilatori. Nonostante ciò, questi beni non sono ancora arrivati a destinazione e come ribadito dal giornalista, non certo per colpa della banca ma della burocrazia. Lo stesso giornalista, in un altro articolo, ha ribadito come in alcuni casi, la semplificazione delle innumerevoli leggi che caratterizzano l’apparato burocratico possa essere di grande aiuto. A questo proposito Nicola Porro ha rimandato ad un’altra questione molto particolare relativa alla ricostruzione del Ponte Morandi. Il giornalista ha sottolineato come quest’ultimo sia stato costruito in breve tempo, nell’insolita sollecitudine tempistica per la consuetudine italiana, questo perché si è derogato alla normativa vigente per snellire le procedure e velocizzarne la realizzazione. La velocità con cui è stata fatta la costruzione è dovuta all’inosservanza del Codice degli Appalti, altrimenti l’opera sarebbe stata ancora nella fase iniziale. Tuttavia, semplificare non vuol dire dissimulare l’agire amministrativo che, in realtà, deve continuare a subordinarsi al principio della trasparenza che rappresenta lo strumento principale per la lotta alla

corruzione. L'inflazione normativa, ha ribadito il giornalista, rappresenta il terreno fertile in cui prospera il coacervo burocratico, instaurando una sorta di dittatura cavillocratica in un delirio di regole che implica due effetti: paralizzare le opere e tentare di sbloccare con la scorciatoia della corruzione (Nicola Porro, Il Giornale). Allo stesso tempo, anche il presidente della Lombardia, Attilio Fontana, come riportato dal giornale il Fatto Quotidiano, si è fatto sentire a gran voce, criticando come l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) non abbia ancora dato il via libera alle mascherine prodotte dalla regione. Infatti, per far fronte a questa emergenza e rimediare alla lentezza della burocrazia, moltissime industrie si sono adoperate al fine di contribuire alla realizzazione delle mascherine e soprattutto si sono impegnate a fabbricare nel minor tempo possibile numerosi ventilatori polmonari, distribuendoli alle strutture ospedaliere e riducendo il loro prezzo. Il governatore lombardo ha sottolineato la capacità della regione di produrre circa novecentomila mascherine al giorno, realizzate con un tessuto ideato dal Politecnico di Milano, da poter distribuire subito a tutti coloro che ne avessero bisogno. Nonostante ciò, ha chiesto del tempo necessario per poter ottenere e rilasciare la certificazione con cui potesse avvenire la distribuzione, generando sconforto nei confronti di Fontana, il quale ha affermato: “è inammissibile che in una situazione del genere ci si faccia ingolfare ancora una volta dalla burocrazia”.

Un caso analogo, descritto dal World Magazine, è accaduto in Toscana, regione nella quale è presente ormai da quarant'anni un'impresa che produce dispositivi medici, come ad esempio i piani di riposo, i sistemi posturali e la maglieria bioenergetica. In questa situazione di scompiglio, l'azienda ha richiesto un certo quantitativo di mascherine, senza nessuno scopo speculativo, ma con l'intento di poterle distribuire a tutti coloro che avessero bisogno. Il titolare dell'azienda dopo aver ordinato circa venticinquemila mascherine e averne ribadito l'urgente necessità, si è sentito dire che per un numero così elevato il tempo da aspettare era di circa quarantacinque giorni e soltanto con un acquisto molto inferiore era possibile superare l'ostacolo della Mepa, agenzia che permette alla pubblica amministrazione di controllare la qualità degli acquisti effettuati dai privati. In particolare, a bloccare l'arrivo delle mascherine, ha affermato il titolare, è stato proprio un problema burocratico, il Burt, definito come il Bollettino Ufficiale della Regione Toscana che rappresenta lo strumento utilizzato dalle amministrazioni per garantire la trasparenza sui propri atti.

Infine, un ultimo caso in cui si evince la lentezza burocratica, ci viene fornito dall'imprenditore Antonio Raone che, per dare una mano in questa situazione, ha contribuito al pagamento di sessantamila mascherine. Queste però sono state bloccate dalla dogana per motivi esclusivamente burocratici, che fanno riferimento a formulari e autocertificazioni di ogni tipo. L'imprenditore aveva affermato: “La burocrazia colpisce chi ha buona volontà”. Con queste parole, egli ha voluto sottolineare come, nonostante l'impegno con cui tutte le imprese stanno cercando di dare una mano, l'apparato burocratico a causa della sua complessità e lentezza blocca qualsiasi tipo di aiuto.

Oltre alla carenza delle mascherine, si pone un altro problema che riguarda i tamponi per diagnosticare il virus. In questa circostanza è intervenuto Marco Reguzzoni,

esponente politico italiano, il quale ha affermato come la burocrazia sia peggio del virus. Secondo l'imprenditore il tampone è semplice e poco costoso e in Italia ci sono moltissimi laboratori che possono eseguirlo, l'unico problema è dato dai burocrati, i quali hanno vietato alle strutture idonee di fare questi test.

Un'altra problematica che la burocrazia ha determinato ha riguardato la fornitura dei farmaci per tentare di curare i pazienti dal virus, A ribadire tutto ciò è stato Matteo Bassetti, un noto infettivologo italiano che in un'intervista ha affermato come la somministrazione di un nuovo farmaco "Remdesivir", un antivirale prodotto in America, sia stata negata a causa di procedure troppo lunghe. Addirittura, il Decreto "cura Italia" del 17 marzo ha stabilito nuovi passaggi affinché le sperimentazioni siano autorizzate, in particolare occorre la conferma dell'Aifa e dell'istituto Spallanzani di Roma. A questo proposito l'assessore della Liguria Sonia Viale ha messo in evidenza tutta la sua perplessità per questa situazione, facendo riferimento alla mancanza della circolare attuativa per fare la domanda affinché le strutture ospedaliere potessero iniziare la somministrazione del farmaco che sembra essere per ora l'unico medicinale con effetti positivi. In realtà nonostante la critica effettuata dal virologo nei confronti della burocrazia, è importante puntualizzare che nessuna ricerca scientifica ha dimostrato l'efficacia del farmaco e che quindi in questa circostanza più che un problema dell'amministrazione, si può immaginare che vi sia stata cautela al fine di tutelare la salute pubblica.

Nonostante ciò l'apparato burocratico, a causa della sua complessità, ha riscontrato dei problemi soprattutto nell'ambito sanitario come si è potuto notare. Costantino Troise, segretario nazionale dell'Anao-Assomed, ha voluto evidenziare come, anche in condizioni normali, gli adempimenti burocratici sottraggano il 66% del tempo ai medici, sottolineando come questi ultimi si trovino in situazione scomoda a causa della crisi professionale e identitaria. Nella relazione introduttiva del 24° Congresso nazionale del sindacato, aveva ribadito che la "mortificazione" del ruolo professionale è correlata ad un carico di incombenze burocratiche, che sottraggono spazio alla clinica e al malato, pretendendo la sostituzione del cronometro allo stetoscopio, nonostante tutti gli inviti alla umanizzazione delle cure. Tutte queste difficoltà sono emerse dalla classifica stilata dal Ministero, nella quale si è riscontrato come la sanità si trovi al terzo posto tra le procedure burocratiche più complesse. In particolare, i problemi riguardano la prescrizione dei farmaci per le malattie croniche, le procedure per i disabili e le difficoltà per ottenere i referti. Sembra dunque possibile affermare come l'apparato burocratico, nonostante fin dalle origini sia stato considerato un modello razionale nel quale le azioni sono legate ai fini dell'organizzazione, col passare del tempo sia andato declinando anche a causa della compresenza di più burocrazie all'interno degli stessi modelli nazionali. Infatti, la presenza di apparati burocratici molto diversi tra loro ha determinato l'inadeguatezza nell'amministrazione dello stato, generando di conseguenza, sia l'insoddisfazione dei dipendenti pubblici e degli individui e soprattutto un'elevata spesa pubblica.

Tutti questi fattori hanno determinato la complessità dell'apparato burocratico che, come si è potuto notare, influisce negativamente sulla società, a discapito dei cittadini. La complessità del fenomeno burocratico è stata anche valutata da un

politico italiano, Vitalba Azzolini, che ha sottolineato come la legislazione italiana conti all'incirca centomila norme. Azzolini in una sua riflessione, ha fatto riferimento ad un indicatore, L'International Civil Service Effectiveness Index, mediante il quale è stato effettuato un confronto tra 31 paesi, di cui 22 europei, sull'amministrazione pubblica, in cui è emerso come l'Italia per efficienza burocratica si trovi al 27° posto, avanti soltanto alla Repubblica Ceca, alla Grecia, all'Ungheria e alla Slovacchia. Inoltre, da un sondaggio riportato dal Quotidiano Sanità, sono emerse alcune complicazioni generate dall'apparato burocratico sia per le imprese ma anche per i cittadini. Per quanto riguarda le prime, le problematiche principali riguardano i seguenti ambiti:

- Adempimenti Fiscali. Soprattutto per le piccole imprese l'eccessivo carico burocratico relativo ai pagamenti rappresenta un costo insopportabile. I principali problemi sono connessi allo spesometro, alla dichiarazione dei redditi, agli altri adempimenti Iva, al sostituto d'imposta, alla fatturazione e alla tenuta dei libri contabili. Adempimenti e procedure in materia edilizia. In questo caso emerge la lentezza relativa alle procedure per costruire e di altri titoli edilizi, a causa dei troppi pareri richiesti e soprattutto ai troppi enti a cui è necessario rivolgersi. Autorizzazioni e inizio attività d'impresa. L'inizio di un'attività imprenditoriale può richiedere molto tempo a causa delle numerose autorizzazioni imposte dall'apparato burocratico. La documentazione per gli appalti e Durc. Il Durc è un elemento fondamentale per tutti gli appalti e subappalti dei lavori pubblici, in quanto, ad esempio, verifica i requisiti per la partecipazione alle gare. In questo caso la documentazione richiesta rallenta molto i tempi di pagamento. Adempimenti relativi alla sicurezza sul lavoro. Sono molte, anche qui, le segnalazioni che descrivono le tante complicazioni causate dalla burocrazia. Sono considerati onerosi il documento relativo alla valutazione dei rischi, i procedimenti per la formazione e l'aggiornamento dei dipendenti, la tenuta del registro degli infortuni e la verifica delle attrezzature sul lavoro.

Come per le aziende, la burocrazia, con le sue moltissime norme, può determinare delle difficoltà anche per i cittadini. A questo proposito, dalla consultazione pubblica stabilita dal ministero per la PA e la semplificazione, sono emersi i seguenti problemi:

- Adempimenti Fiscali. In questo caso, come per le imprese, anche per i cittadini i problemi burocratici derivano dal fisco. Sono infatti molto complicate tutte le procedure relative al calcolo delle tasse sulla casa e di altri servizi, le successioni, le dichiarazioni dei redditi e detrazioni, la registrazione dei contratti di affitto e il pagamento di imposta di bollo. Adempimenti e procedure in materia di edilizia. I cittadini, una volta effettuata la richiesta, debbono aspettare del tempo per poter ottenere alcuni titoli abilitativi, come la possibilità di costruire. Adempimenti per l'accesso alle prestazioni sanitarie. In quest'ambito, come già accennato, risulta particolarmente complicato per i cittadini avere la possibilità di scegliere il medico di base online e prenotare direttamente dal medico di base la prescrizione dei farmaci per i malati cronici.

- Procedure per disabili. Anche qui sono molti gli adempimenti richiesti ai disabili sia per il riconoscimento dell'invalidità, per il contrassegno dell'auto ma anche per l'ottenimento delle agevolazioni fiscali. Adempimenti in materia di lavoro e previdenza. Nonostante l'ambito lavorativo sia caratterizzato da molte norme al fine di tutelare tutti i cittadini, in realtà dai dati derivanti dalla consultazione pubblica sono emerse alcune lamentele dei lavoratori, in particolare la denuncia per il congedo di maternità, i tempi troppo lunghi per ottenere la cassa integrazione, la lentezza delle pratiche per l'occupazione e la mobilità. Emergono inoltre, gli adempimenti connessi agli assegni familiari e alla ricongiunzione dei contributi previdenziali. La conflittualità tra l'apparato amministrativo e il lavoro è stata analizzata dalla Coldiretti, che rappresenta la principale organizzazione degli imprenditori agricoli sia a livello nazionale ma anche europeo. La Coldiretti ha messo in evidenza come la burocrazia spenga i sogni di un giovane su due, specificando come la pressione dell'apparato burocratico, derivante dalle inefficienze relative al coordinamento, costituisca un elemento di svantaggio per un giovane che vuole intraprendere un percorso imprenditoriale. Da un'indagine effettuata dalla Corte dei Conti, è emerso poi come in Italia esista una situazione a "macchia di leopardo" sulla possibilità di evadere le domande di sostegno ai giovani in ambito agricolo, con tempistiche che possono superare addirittura due anni e mezzo.

Un altro ambito nel quale la burocrazia sta rappresentando un vero e proprio ostacolo è quello economico. Infatti, in una situazione di caos che sta vivendo la società oggi, c'è bisogno di manovre efficienti per dare una mano sia alle imprese ma anche ai singoli cittadini. A tal proposito il governo ha emanato un decreto, prevedendo aiuti alle aziende mediante dei finanziamenti e ai privati attraverso il versamento di un bonus di seicento euro per coloro che hanno le partite Iva. In realtà sono emersi anche in questo caso molti problemi. In particolare, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale si è trovato di fronte ad un numero esorbitante di richieste da parte dei cittadini per ottenere i bonus promessi. Su questa situazione è intervenuto Filippo Facci, giornalista italiano, il quale ha evidenziato i problemi che l'Inps ha avuto il primo giorno in cui era stata data la possibilità ai cittadini di fare la richiesta per ottenere il denaro. In un articolo pubblicato nel giornale Libero, ha affermato: "Servirebbe un virus che sterminasse la burocrazia, se non fosse che il virus è proprio la burocrazia, il più resistente dei morbi, inesorabile nel moltiplicarsi, nel contagiare ogni semplificazione e nel debellare qualsiasi vaccino che opponga logica umana e intuitività". Sono parole molto forti quelle che il giornalista ha utilizzato, in particolare rivolgendosi al presidente dell'Inps Pasquale Tridico, il quale ha risposto alle critiche dicendo che i sistemi "Stanno reggendo", La lentezza della burocrazia e i ritardi dell'Inps hanno generato problemi anche in passato per l'erogazione delle pensioni. A questo proposito moltissimi cittadini hanno segnalato come l'istituto impieghi addirittura un anno per garantire le pensioni, sottolineando come nel frattempo vadano comunque sostenute le spese quotidiane. Come riportato dal quotidiano Repubblica, a causa della burocrazia non sono poche le persone costrette ad aspettare anche 14 mesi per avere ciò che spetta loro. L'erogazione in poche ore o

in una manciata di giorni è stata soltanto una felice eccezione dovuta alla Quota cento relativa a marzo e aprile. Dai dati relativi al primo trimestre dello scorso anno, è emerso dal Rendiconto sociale, un rallentamento nei tempi medi di liquidazione, i quali fanno riferimento alla distanza tra la decorrenza del diritto e l'accoglimento o il respingimento della domanda relativa alle pensioni di vecchiaia o anticipate. Successivamente da altri dati forniti dall'Inps e in particolare dalla Direzione Centrale Pianificazione, relativi al primo semestre, sembra esserci un netto miglioramento e un'erogazione molto più rapida. In realtà Repubblica ha sottolineato come questa situazione fosse irrealistica e poco chiara, poiché se i dati tra i due periodi presi come riferimento fossero compatibili, vorrebbe dire che nel secondo trimestre l'Inps avrebbe liquidato gli assegni addirittura prima che le persone andassero in pensione.

Era stato anche varato un progetto noto come "Inps per tutti" avente le finalità di raccogliere e pubblicizzare domande per prestazioni Inps e per il reddito di cittadinanza. Un ulteriore ambito nel quale si stanno manifestando le inefficienze della burocrazia è quello tecnologico. Infatti, per poter realizzare nuovi progetti avanzati come le auto connesse, l'Internet of things, le Smart city e le Smart Home di nuova generazione, è stata prevista l'installazione del 5G, una nuova rete di comunicazione mobile che permetterà di collegare qualsiasi cosa ad una elevata velocità. Questo nuovo mezzo di comunicazione rappresenta per le imprese e per i costruttori una possibilità di sviluppo su cui moltissimi esperti stanno lavorando e investendo ingenti risorse per la sua realizzazione. Di fronte ad un progetto così innovativo, è emerso fra la gente il timore che le radiazioni emesse da questa nuova struttura possano causare dei danni alla salute. Come riportato da Il Sole 24 ore, l'Italia rischia di perdere miliardi di euro a causa di paure irrazionali e burocrazia. Va osservato a riguardo come non vi siano, ad oggi, studi scientifici che dimostrino che il 5G sia innocuo o dannoso per la salute. Su questa situazione è intervenuto Paolo Boccardelli, direttore della Luiss Business School, affermando: "Rischiando di perdere un tesoretto per colpa dell'apparato burocratico e di paletti comuni, i quali stanno rallentando l'installazione delle antenne". Nonostante il governo sembrasse, in un primo momento, andare incontro all'innovazione, addirittura ipotizzando un adeguamento dei limiti elettromagnetici italiani a quelli europei, il professore ha ribadito la lentezza della burocrazia, dovuta anche in questo caso alle innumerevoli autorizzazioni che tardano ad arrivare dalle varie amministrazioni. Per questo motivo la richiesta delle associazioni alla politica è stata di poter costruire reti e servizi in modo molto più rapido e a costi industriali competitivi. Serve inoltre una condivisione efficiente delle infrastrutture e uno snellimento degli iter amministrativi considerati troppo lunghi. A questo proposito con riferimento all'ambito tecnologico e dell'innovazione, è intervenuto l'opinionista e illustratore statunitense Alec Ross che, in un'intervista riportata dal famoso magazine Startupitalia, ha criticato l'apparato burocratico italiano. Alec Ross ha trascorso alcuni anni della sua giovinezza in Italia, in particolare a Roma e Bologna, periodo in cui ha cercato di analizzare e comprendere le particolarità del paese. In una prima analisi ha messo in evidenza tutte le difficoltà per poter accedere ai finanziamenti ed ha sottolineato

come in Italia ci siano troppi avvocati, contabili, e ovviamente troppa burocrazia. Cercando di fornire una soluzione aveva affermato: "La chiave per me, è che la politica abbracci la digitalizzazione sempre di più. I politici dovrebbero smettere di considerare il digitale come una minaccia ma dovrebbero guardarlo sempre più come una opportunità. La seconda cosa, direi, è che per migliorare la digitalizzazione delle nostre società i politici dovrebbero migliorare la loro relazione con gli imprenditori". Ha inoltre cercato di analizzare le diverse possibilità di sviluppo tra i paesi occidentali e le nazioni da lui visitate: "Ci sono paesi con una crescita e una industrializzazione molto veloce con un accesso al capitale meno sviluppato. Questi paesi muovono i primi passi del loro sviluppo economico rispetto ai mercati emergenti vicini e in un certo modo hanno un ambiente più rischioso. Ad ogni modo, hanno un ambiente meno governato, quasi non c'è traccia di burocrazia, rispetto ai paesi occidentali. Per esempio, molti stati dell'Africa sub-sahariana dal punto di vista dello sviluppo del mercato, ricordano la Cina venti anni fa. Molte promesse, molti pericoli, ma anche molte possibilità di diventare ricchi più velocemente. È fondamentale per chiunque voglia raggiungere la crescita, focalizzarsi su paesi che oggi sono di frontiera ma che diventeranno i mercati sviluppati di domani". Con queste parole Alec Ross, in un'intervista riportata da Giovanni Lucchetti, ha voluto mettere in evidenza la capacità dei paesi di crescere e svilupparsi nel corso del tempo, sottolineando come molte volte la burocrazia non rappresenti un elemento di sviluppo ma semplicemente un ostacolo. Egli ha successivamente affermato la necessità di rendere più semplice la nascita delle Startup poiché, come già sottolineato, il governo dovrebbe aprirsi di più alla digitalizzazione e creare condizioni per accelerare e migliorare il lavoro degli imprenditori. In Italia si è verificato un caso molto particolare in cui l'apparato burocratico ha creato dei problemi alle innovazioni. In questa situazione è intervenuto Pietro Barbieri, presidente della FISH (federazione italiana per il superamento dell'Handicap). "Le persone con disabilità, le loro famiglie, i professionisti sanitari, i centri ausili e molte aziende produttrici attendono dal 1999 che le innovazioni tecniche e tecnologiche possano diventare ausili erogabili al Sistema Sanitario Nazionale". Con queste parole il presidente dell'associazione ha voluto sottolineare come la lentezza e la complessità della burocrazia stia rendendo difficile l'avvento di innovazioni che possono essere fondamentali per i soggetti disabili e soprattutto per gli operatori, i quali cercano di migliorare le loro condizioni di vita. Lo stesso Pietro Barbieri di fronte ai ritardi burocratici aveva ribadito: "Un eventuale rinvio comporterebbe la frustrazione delle aspettative delle persone con disabilità e dei loro familiari i quali sarebbero costretti a proseguire nell'acquisto diretto di ausili tecnologici indispensabili alla loro autonomia. Allo stesso tempo gli operatori si vedrebbero costretti a consigliare ausili non al passo con i tempi, svuotando il progetto riabilitativo individuale".

La complessità e le inefficienze dell'apparato amministrativo che sono emerse dai molti casi proposti, in realtà, non so state affrontate ed analizzate soltanto dai giornalisti e politici come si è potuto notare, ma anche alcuni ricercatori si sono fatti sentire a gran voce in questa situazione. A questo proposito, Alberto Mantovani, direttore scientifico dell'Istituto clinico Humanitas e docente dell'Università di

Milano, ha sottolineato le innumerevoli problematiche e criticità che la burocrazia sta avendo nella realtà odierna. Egli infatti in un'intervista riportata da Il fatto quotidiano, anche grazie alle molte esperienze fatte all'estero in occasione dei Congressi, ha messo in evidenza come l'Italia, nonostante ci siano ottimi ricercatori, in realtà, non riesce a stare al passo con altri paesi come la Germania. Questa situazione è dovuta, secondo lo studioso, sia ai pochi investimenti che il paese fa in ambito scientifico ma in particolare ai "lacci" burocratici, alla scarsa meritocrazia, alla poca flessibilità e alla non-trasparenza del sistema. Dai molti casi citati e analizzati è emerso come l'apparato burocratico si sia evoluto ma allo stesso tempo si è irrigidito a causa delle innumerevoli norme che lo caratterizzano. Come riportato dai giornali e dagli studiosi, occorre assolutamente semplificare il meccanismo della burocrazia e quindi si può immaginare di ridurre il numero dei formulari e delle autorizzazioni che possono rappresentare un ostacolo per tutti i cittadini.

La burocrazia quindi, come si può notare, in alcune situazioni di emergenza può risultare un vero e proprio ostacolo. A questo proposito anche Franco Ferraresi ha cercato di mettere in evidenza la complessità dell'apparato burocratico, cercando di individuare le principali cause. Innanzitutto, dall'analisi relativa all'evoluzione dell'apparato amministrativo è emerso come ogni paese abbia delle peculiarità. Infatti, mentre nella Germania Imperiale la burocrazia era dotata di un grande potere politico, in America l'apparato burocratico era fortemente specializzato e con un potere relativamente scarso. In Gran Bretagna invece, vi era una burocrazia rappresentativa nella quale era stato raggiunto un livello ottimale tra la classe politica e quella burocratica. In realtà la burocrazia italiana definita dal sociologo accentrata, gerarchica e poco specializzata, si avvicina per alcuni versi a quella francese e tedesca. Franco Ferraresi ha cercato di comprendere la complessità del sistema burocratico italiano partendo proprio dalle sue origini. In particolare, egli ha messo in evidenza come le norme fondamentali riguardanti l'apparato amministrativo risalgano addirittura al 1865, periodo nel quale furono emanate le famose leggi di unificazione amministrativa, leggi considerate oggi inadeguate. Secondo lo studioso la carenza maggiore è quella di una legge generale sull'azione amministrativa, fondamentale per fornire le modalità con cui la pubblica amministrazione può intervenire nell'ambito sociale ed economico, elemento che sarebbe molto utile nella società odierna. Un aspetto molto importante che lo studioso italiano ha voluto sottolineare è come in Italia la legislazione sia ancora fondata su quei principi liberali dell'Ottocento, secondo i quali il compito principale dello stato dovrebbe essere quello di garantire il rispetto dei diritti dei cittadini, con riferimento al settore economico e all'esplicazione dell'iniziativa privata, compito che in realtà non viene rispettato. Infine, anche la burocrazia italiana è stata oggetto di molte discussioni, in particolare sono emerse delle idee differenti per quanto riguarda il potere politico della burocrazia. A questo proposito se da un lato alcuni osservatori hanno affermato come la burocrazia italiana abbia un enorme influenza nei confronti del potere politico, altri hanno ritenuto che l'apparato burocratico non sia così forte e aggressivo da poter usurpare la sfera politica. In realtà Franco Ferraresi si è distaccato fortemente da questa idea, affermando come la debolezza del potere politico generi

degli spazi nei quali il potere burocratico si inserisce. In passato anche Max Weber si era soffermato sul legame tra la sfera politica e l'apparato burocratico, affermando come la burocrazia possa essere gestita e controllata dal potere politico soltanto impostando un rapporto corretto fra i due. Altrimenti l'apparato burocratico potrebbe addirittura essere avverso ad un Parlamento democraticamente eletto.

CONCLUSIONE

3.1 RIFLESSIONI

Nel presente elaborato è stato analizzato il concetto di burocrazia, mettendone in evidenza le principali caratteristiche. In particolare, è stato introdotto e studiato l'apparato amministrativo, con riferimento ad uno dei principali sociologi che ha affrontato questa tematica, Max Weber. In realtà dalle analisi effettuate e dai vari autori trattati, a partire dal sociologo tedesco fino ad arrivare a Merton e Crozier, sono emerse moltissime differenze, che fanno comprendere la complessità dell'apparato amministrativo. Infatti, guardando agli studiosi presi a riferimento, è emerso come ognuno di essi abbia cercato di far emergere le proprie convinzioni anche smentendo e/o criticando gli altri. A differenza di Merton e Crozier, Weber è convinto che la burocrazia sia un elemento essenziale di razionalizzazione della società contemporanea e sinonimo di modernità: "Nell'amministrazione burocratica la precisione, la rapidità, la univocità degli atti, la continuità, la discrezione, la coesione, la rigida subordinazione, la riduzione dei contrasti, le spese oggettive e personali sono recati in misura migliore rispetto a tutte le forme collegiali o di uffici onorari o assoluti come professione secondaria" (Weber, 1961, vol. II, p. 288). Con queste parole il sociologo tedesco sottolinea come la burocrazia sia nata come necessità di efficienza, regolarità e affidabilità, in seguito alla nascita del capitalismo, alla diffusione del processo scientifico e alla secolarizzazione. Weber si focalizza soprattutto sugli aspetti legati alla competenza e alla superiorità tecnica dell'apparato burocratico, evidenziando però come le leggi possono in realtà "inceppare" il fluido dispiegarsi della burocrazia. Questo problema si sta manifestando, come sottolineato più volte, nella realtà odierna. Quindi, se da un lato l'apparato amministrativo serve a garantire l'efficienza e il raggiungimento degli obiettivi per gli individui, dall'altro rappresenta un vero e proprio ostacolo in alcune situazioni. A questo proposito tra i vari autori affrontati, Crozier ritiene che la burocrazia sia la causa principale dell'inefficienza dell'amministrazione, in quanto viene considerata come un'organizzazione incapace di correggersi attraverso gli errori commessi. La prospettiva è quella di un apparato che si connota e si distingue per la sua rigidità, per le troppe regole e norme esistenti e per il suo orientamento. Un'amministrazione burocratica caratterizzata dalla frammentazione, che non aiuta il cambiamento, ma

addirittura favorisce la complessità delle procedure e delle azioni dei soggetti coinvolti (Bifulco 2002). Secondo il sociologo francese le burocrazie non sarebbero dotate di strumenti idonei per adattarsi ai mutamenti della società, infatti in questo senso prevale la dimensione tecnica su quella morale e politica delle materie. L'analisi e soprattutto le critiche riportate da Crozier rispecchiano tutte le difficoltà che l'amministrazione burocratica sta affrontando nella società moderna. Questo aspetto è stato messo anche in evidenza da alcuni giornalisti, scienziati, medici e politici. Infatti, come già affermato le inefficienze della burocrazia rispecchiano la sua complessità, dovuta alle norme che anno dopo anno aumentano sempre di più andando ad influire negativamente sulle azioni poste in essere dagli individui. È già emerso nel corso dell'analisi come l'apparato burocratico non sia stato capace di far fronte a delle situazioni particolarmente problematiche per la società. Per questo motivo sono state effettuate moltissime critiche nei confronti dell'apparato amministrativo, non solo in passato ma anche nella società odierna. Di fronte ad una situazione così complessa sarebbe molto utile semplificare le normative da cui dipende la burocrazia al fine di ridurre le tempistiche delle numerose procedure amministrative. A questo proposito anche l'economista italo-americana Marianna Mazzucato in un'intervista riportata sul quotidiano "La Repubblica", ha voluto sottolineare come per poter evitare delle situazioni particolarmente problematiche per la società, sia molto utile ridurre la burocrazia e velocizzare la giustizia. Dall'insegnamento di Max Weber, al contrario di ciò che pensano alcuni giornalisti, studiosi e politici, la burocrazia non è altro che lo strumento fondamentale di governo delle politiche pubbliche di uno stato moderno, dalla quale si genera la crescita economica e civile di un paese.

Dal seguente elaborato e dagli studi effettuati si può dire che la burocrazia affrontata e analizzata dai sociologi del passato è molto diversa rispetto a quella presente nella società attuale. In ogni caso sarebbe molto complicato vivere senza un apparato burocratico, basti pensare ad un ufficio senza un organo capace di gestire le numerose pratiche e di garantirne il funzionamento. La burocrazia è cambiata e si è evoluta nel corso degli anni e, come sottolineato più volte, può diventare un ostacolo in determinate circostanze. A questo proposito un eventuale soluzione potrebbe essere quella di semplificare l'apparato amministrativo, ossia evitare di creare delle leggi che andrebbero soltanto a rendere più complesso il suo funzionamento.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Bendix R.(1960), Max Weber:un ritratto intellettuale,trad. it. Bologna,Zanichelli,1984.

Bonazzi G.(2002c), Come studiare le organizzazioni, Il Mulino, Bologna.

Crozier M.(1963), Il fenomeno burocratico, Etaslibri, Milano,1969.

Ferraresi F., Spreafico A.(1975),Dibattito sulla burocrazia nella tradizione Weberiana ed in quella Marxista,in “studi di sociologia”, pp. 189-232.

Ferraresi F.(1966), Il mondo della burocrazia,in “studi di sociologia” pp.317-334.

Ferraresi F.(1968), Modalità di intervento politico della burocrazia in Italia, in “studi di sociologia”,pp.228-273.

Il Giornale(2020), Inps tra burocrazia e ritardi:il problema dei pensionati senza pensioni, in <https://www.ilgiornale.it/news/economia/inps-burocrazia-e-ritardi-problema-dei-pensionati-senza-1794054.html>.

Merton R. K.(1992), Teoria e struttura sociale, Il Mulino, Bologna(ed. or. 1949).

Porro N.(2020), Quando la burocrazia blocca pure le mascherine, in <https://www.nicolaporro.it/quando-la-burocrazia-blocca-pure-le-mascherine/>

Porro N.(2020),Il ponte Morandi insegna:la troppa burocrazia blocca il paese,in <https://www.nicolaporro.it/il-ponte-morandi-insegna-la-troppa-burocrazia-blocca-il-paese/>.

Segre S.(1982), Analisi struttural-funzionale della burocrazia e concezione dello stato di Gaetano Mosca e Max Weber, in “Giornale degli economisti Annali di economia”, pp. 117-121.

Schluchter W.(1987), Lo sviluppo del razionalismo occidentale, Il Mulino, Bologna.

Weber M.(1961), Economia e società,Comunità, Milano.

Www.Startupitalia.it

www.ilGiornale.it

Www.Vitaepensiero.it

https://www.worldmagazine.it/219407