

## Devianza e burocrazia

*Francesca Anna Maria Caruso*

*Professore a contratto  
Università di Catania - Università Kore di Enna*

### Riassunto

Fine del saggio è quello di analizzare il comportamento deviante e la burocrazia. Nell'ambito della prospettiva funzionalista, Robert King Merton nel suo classico *Teoria e struttura sociale* si occupa di burocrazia e devianza amministrativa dal punto di vista rituale. Sebbene Merton abbia prodotto diverse analisi e ricerche basate sulla materia oggetto d'indagine, i suoi contributi rischiano di concentrarsi esclusivamente su una impostazione eminentemente psicologica, comportamentista e, si potrebbe dire individualistica. L'analisi delle organizzazioni complesse può suggerire nuove prospettive d'analisi che esaminano la struttura della burocrazia. Lo studio dei limiti delle organizzazioni può, infatti, spiegare alcuni problemi di comportamento e giustizia per un nuovo approccio alla devianza amministrativa.

*Parole chiave:* burocrazia, ritualismo, devianza amministrativa

**Abstract.** Deviance and Bureaucracy

The aim of this paper is to analyze deviant behavior and bureaucracy. In the functionalistic perspective, R. Merton, in his classic work on *Theory and Social Structure* writes on Bureaucracy and Administrative deviance from the ritualistic point of view. Mertonian though launched several analyses and research based on this matter, all these contributions risk to focus only on an individualist and psychological perspective. The analysis of complex organizations can suggest new works and studies looking at the structure of bureaucracy. In this way the analysis of the limits of organizations can explain some problems in behavior and justice for a new approach to administrative deviance.

*Keyword:* bureaucracy, ritualism, administrative deviance

### 1. Devianza e condotta burocratica

Robert King Merton (1949) tratta il tema del comportamento deviante nel suo classico *Struttura burocratica e personalità*. Nella disamina di questo testo si ribadisce più volte l'aspetto di sacralità che vengono ad assumere le norme e le procedure (i mezzi) nell'ambito organizzativo. Infatti, scrive (1970, p. 285):

«Dall'analisi funzionale della struttura burocratica appare chiaro che, in determinate condizioni, la conformità ai regolamenti può essere disfunzionale, sia riguardo alla realizzazione degli scopi della struttura, sia per i vari gruppi in cui in una società la burocrazia dovrebbe servire [...]; i regolamenti vengono applicati anche quando le circostanze che inizialmente li rendevano funzionali ed efficaci sono materialmente cambiate, al punto che la conformità alla norma manda a vuoto le ragioni per cui essa era stata proposta; da

secoli – continua Merton – molti hanno osservato che le norme, una volta santificate da valori culturali, continuano lo stesso a essere vincolanti, anche quando il mutare delle condizioni le ha rese obsolete.

In altri casi di analisi delle organizzazioni complesse si può verificare un processo di santificazione, visto come la controparte del processo di secolarizzazione. Ciò significa, quindi, per Merton (1970, pp. 414-415), che :

La formazione di sentimenti particolari, l'attaccamento allo status, ai simboli della burocrazia e la partecipazione affettiva a sfere teoricamente "neutrali" quali quelle della competenza e dell'autorità provocano il sorgere di atteggiamenti di legittimità morale che ci accompagnano alle prerogative che non sono più viste come meri strumenti tecnici per una razionale e rapida amministrazione ma come valori assoluti.

E, per concludere, egli scrive: «Si può notare come alcune norme burocratiche originariamente introdotte per ragioni tecniche, tendano a divenire rigide e sacre, sebbene esse siano laiche in apparenza, come avrebbe detto Durkheim» (1970, p. 415).

La procedura diventa quindi per Merton il vizio fondamentale delle disfunzioni organizzative e rischia di per sé di santificare le norme in una esecuzione fideistica delle stesse, perdendo così di vista gli scopi in una cecità teleologica tipica della burocrazia.

Tale ipostasi della procedura e quindi della quotidianità d'ufficio dà sicurezza al burocrate zelante e fa sì che la stessa *religione delle norme* sacrifichi i fini e perciò la stessa efficienza organizzativa a scapito dell'efficacia delle norme stesse.

Merton si concentra molto sull'ultraconformismo e non sulla mera esecutività della legge utilizzando in questa analisi un approccio fortemente psicologico, dove la disamina del comportamento individuale per la spiegazione di inefficienza e devianze organizzative dimentica l'impostazione strutturalistica che vorrebbe portare avanti lo stesso autore che pure parte da premesse sociologiche.

Ciò significa che lo studio della personalità burocratica, anche a livello antropologico-culturale, prenda il sopravvento sull'analisi organizzativa vera e propria che invece reclama una spiegazione più aderente a premesse di tipo sociologico.

Ecco quindi che uno studio della struttura burocratica cambia la prospettiva del discorso e invoca un taglio non solo organizzativistico, ma anche forse di sociologia del diritto amministrativo e delle organizzazioni al di là dell'interesse nei riguardi della personalità burocratica.

Insomma si tratta di trascendere e quindi superare l'orizzonte di tipo individuale e passare a quello più macrosociologico e strutturale come del resto ci si aspetterebbe dalle premesse teorico-generalì dello stesso Merton.

Se prendiamo un autore come Peter M. Blau (1965) che in qualche modo si è ispirato a Merton vediamo che permane una certa vischiosità a tale impostazione analitica quando va a esaminare come si comporta uno specifico ufficio di marketing all'interno della burocrazia federale americana.

Nota Cohen, a proposito dell'analisi di Blau, come ogni sistema di registrazione e documentazione non possa non essere selettivo; esso infatti finisce con il trascurare alcuni aspetti dell'attività per farne risaltare altri: «una buona valutazione tende a mascherare quell'aspetto del comportamento che risultasse incongruo rispetto agli scopi dell'organizzazione e rispetto al comportamento che ci si attende da parte degli impiegati» (1969, p. 146).

Perciò si può notare che il comportamento degli attori/burocrati, pur non essendo racchiuso nel modello esegetico interpretativo di Merton rimane il punto di riferimento sostanziale nell'analisi e ricorda molto il ritualismo mertoniano.

L'analisi di Blau dunque continua a non considerare i fattori strutturali ma si concentra nelle scelte individuali dei singoli attori.

Su questa falsariga si pone, per esempio, anche C. Perrow (1961) che si concentra sul tema importante del *prestigio* di un'organizzazione sempre partendo però dagli scopi che si prefiggono i singoli attori sociali, non rinunciando così anche questo autore a una dimensione analitica di tipo psicologico.

Infine si può ricordare M. Kohn (1969) che ancora una volta non sembra interessato alla struttura organizzativa in quanto concentrato anch'egli sulla vicenda della personalità

burocratica e tutt'al più sull'utilizzazione della psicologia sociale come strumento per l'analisi dell'efficienza e della razionalità organizzativa.

## **2. Devianza amministrativa e questioni organizzative**

Uno dei pochi autori che invece si è occupato molto della struttura organizzativa in termini concetto di disciplina è M.A. Mohamoud (1972), che ha pubblicato un testo dedicato proprio alla devianza amministrativa. È da sottolineare che Mohamoud cerca di dare una panoramica generale delle varie critiche che si sono in qualche modo occupate di “devianza amministrativa” che viene interpretata come assenza di disciplina.

Mohamoud confeziona una disamina partendo dalla “devianza” come violazione delle regole strutturali e di disciplina come conformità a tali regole. Quindi si appresta a studiare il significato della disciplina della pubblica amministrazione che è spiegato in termini di centralità della disciplina all'amministrazione ed è anche il punto di riferimento fondamentale e il fine specifico del diritto amministrativo, in modo particolare della struttura organizzativa della pubblica amministrazione.

La “devianza amministrativa” si basa sull'assenza di disciplina che, proprio intesa come adeguamento alle norme dell'organizzazione può comportare una prospettiva di scienza e di sociologia dell'amministrazione. Ma la stessa scienza dell'amministrazione non ha mai, purtroppo, fatto buon uso della criminologia. Da qui deriva che non si siano mai avuti risultati interessanti dovuti all'incontro interdisciplinare procedendo le due istanze nell'ignoranza reciproca dal punto di vista scientifico.

Dalla comparazione delle due prospettive si possono invece ricavare varie congetture ipotetiche tra cui: a) la relazione tra devianza in generale e devianza amministrativa; quindi b) un analogo sviluppo tra devianza *tout court* e devianza amministrativa e, forse, c) una feconda collaborazione tra la criminologia generale e la devianza amministrativa.

Perciò per trattare tale fenomenologia occorre ricorrere anche ai parametri della scienza dell'amministrazione come l'efficienza organizzativa e quindi l'efficienza nell'applicazione delle regole e del diritto.

Quindi abbiamo due linee fondamentali nel discorso: la prima, che tende a enfatizzare un accostamento di tipo psicologico e comportamentistico; la seconda, che valorizza, invece, un accostamento strutturale e organizzativo, forse più sociologico e con intenti più *macro* anziché *micro*.

Intendendo quindi il problema della *devianza amministrativa* come carenza di disciplina alle norme e al diritto vigente che viene per così dire disapplicato dagli apparati e dalle organizzazioni che hanno il compito di dare esecuzione alle norme, l'eziologia del fallimento dell'organizzazione amministrativa si sposta da elementi di carattere soggettivo, come il ritualismo, a momenti di carattere oggettivo, organizzativo e strutturale.

Ma torniamo a Merton. Perché interpreta la conformità alle regole del funzionario zelante come devianza amministrativa?

Perché quindi la semplice applicazione del diritto risulterebbe perniciosa per l'organizzazione complessa?

L'impressione che ne si può ricavare è che essendo il testo di Merton del 1957, vi sia un certo condizionamento ambientale. Il liberismo degli imprenditori americani di quella stagione non ama troppo le organizzazioni pubbliche, siano esse federali, statali, o locali. Da qui deriva che quando l'amministrazione non è amministrazione immediatamente di scopo, essa è vista solo come macchina e orpello che non riesce ad accontentare i singoli cittadini.

In Europa il discorso è forse diverso, perché il ragionamento si fonda sul primato dello stato di diritto e quindi proprio sulla scrupolosa applicazione del diritto stesso. E la realizzazione della giustizia si fonda sull'applicazione del diritto *erga omnes* e non su istanze di tipo personale individualisticamente inquadrato.

Forse proprio tale interesse generale sembra essere ignorato da Merton, al contrario di quanto oltre trent'anni prima aveva invece asserito Max Weber.

### **3. Conclusione: per una sociologia organizzativa della devianza**

È indubbio che all'interno dell'organizzazione burocratica i funzionari possano perdere la consapevolezza dei fini, delle mete, disperdendosi in una mole di lavoro routinizzato che troppo sovente rischia di porre in essere una vera e propria omissione di atti di ufficio per motivi dovuti a mancato approvvigionamento organizzativo con l'esito quasi naturale di disapplicare le norme.

Questo può significare che, a fronte di lavoro amministrativo erogato male si giunga a veri e propri deficit di giustizia nei riguardi dei cittadini. Da qui il timore analitico di Merton che preferisce non parlare di termini quali la "legalità" e la "certezza della norme" e accontentandosi di un'analisi psicologista del fare amministrazione improntata per lo più al ritualismo dei funzionari.

Una visione neoliberistica chiede più equità e Merton sembra farsi portavoce di questa. Va ricordato ancora una volta, peraltro, che siamo nell'America degli anni '50 dello scorso secolo, dove si reclama molta giustizia per il singolo, al di là delle certezze delle procedure.

Ciò che si voleva qui sottolineare è che tale atteggiamento corre il rischio non solo di far cadere alcuni presupposti fondamentali dello stato di diritto, ma di disperdere anche tutta la tematica dell'implementazione organizzativa delle leggi che oggi, all'interno di un'ottica di *policy analysis*, rappresenta un momento fondamentale della legislazione, nonché della sua esecuzione amministrativa<sup>1</sup>.

## **Bibliografia**

Blau P.M. (1956). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House (trad. it.: *La burocrazia nell'età moderna*. Roma: Armando, 1965).

Cohen A.K. (1966). *Deviance and control*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall (trad. it. *Controllo sociale e comportamento deviante*. Bologna: il Mulino, 1966).

De Nardis P. (1981). La burocrazia. In De Maria D., Bonzanini A., a cura di, *Trattato di sociologia del lavoro e delle organizzazioni*. Vol. II, Milano: FrancoAngeli.

---

<sup>1</sup> Su questi argomenti v. De Nardis, 1981, e più di recente De Nardis, 2011.

- De Nardis P. (2011). Italia, giovani e lavoro al tempo della crisi. Nostalgia della politica e ricerche delle politiche. In Dell'Aringa C., Treu T., (a cura di) *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*. Bologna: il Mulino.
- Merton R.K. (1949). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press (trad. it. *Teoria e struttura sociale*. Bologna: il Mulino, 1970).
- Mohamoud M.A. (1972). *Justice and Administrative of Deviance*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Parsons T. (1960). *Structure and process in modern society*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Kohn M.L. (1971). Bureaucratic Man. A Portrait and an Interpretation. *American Sociological Review*, 36, 3: 461.
- Perrow C. (1961). Organizational Prestige: Some Function and Dysfunction. *American Journal of Sociology*, 66, 4: 335. DOI: 10.1086/222899.
- Perrow C. (1967). A Framework for the comparative analysis of organizations. *American Sociological Review*, 32, 2: 194.
- Weber M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and T. Parsons. Edited with an introduction by T. Parsons. New York: Oxford University Press.