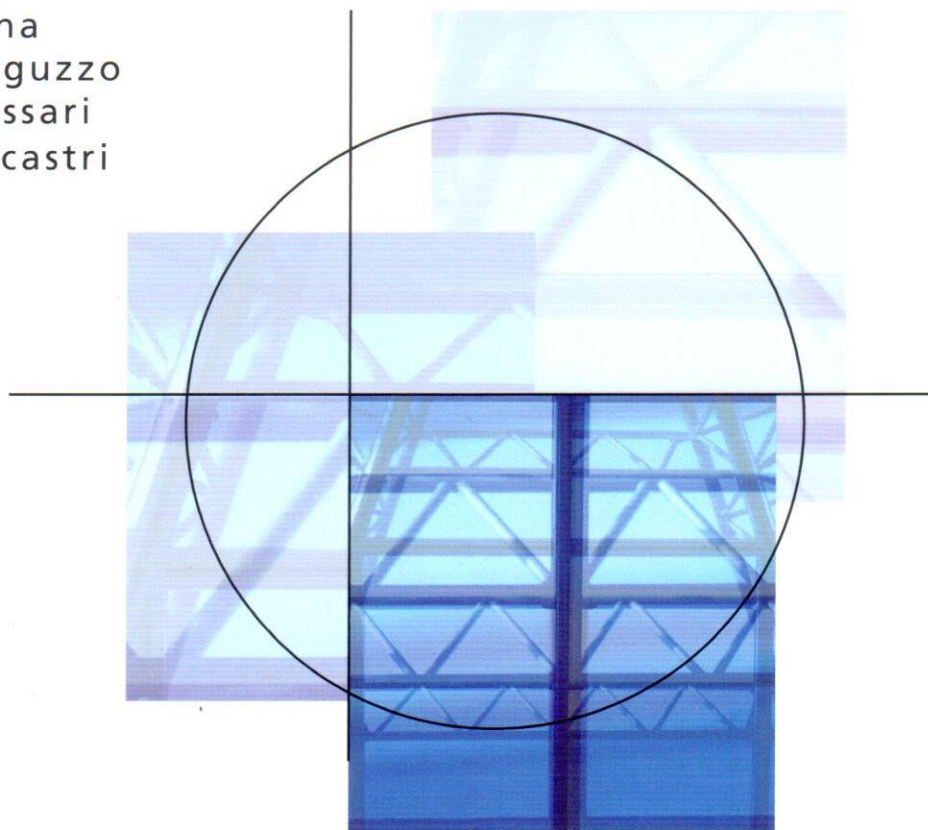


Luciano Hinna
Marco Meneguzzo
Riccardo Mussari
Maurizio Decastri



Economia delle aziende pubbliche

McGraw-Hill

web
site 

Amministrazione pubblica e stereotipi: alla ricerca della burocrazia perduta

di Maurizio Decastri

4.1 Introduzione

Gli assetti organizzativi dell'amministrazione pubblica (AP) presentano una caratteristica fondamentale che ne spiega le "forme", sia quelle necessarie sia quelle – spesso meno efficaci – reali. L'AP infatti ha la necessità di rispettare un forte **vincolo tecnico**, ovvero la normativa e la legislazione alle quali deve fare obbligato riferimento, e l'AP ha strategie molto varie, prodotti di differente complessità, "mercati" articolati, tecniche di produzione spesso meno chiare e definite rispetto a quelle di aziende private industriali o commerciali, tanto che gli assetti organizzativi dell'AP richiedono uno sforzo progettuale e gestionale maggiore: sono sottoposti, certamente, alle normali regole di progettazione, ma – in più – devono prendere in considerazione il quadro normativo cui sono assoggettati e, almeno in modo formale, rispettarlo. Prendendo a prestito, a titolo esemplificativo, il classico (e superato) approccio ambiente-strategia-struttura di harvardiana memoria, il caso dell'AP potrebbe essere letto con una prospettiva ambiente-normativa-strategia-struttura.

Cominciando qui un florilegio della letteratura organizzativa classica che ci accompagnerà nelle pagine che seguono, attingendo alle categorie di Burns e Stalker (ambiente statico e dinamico, sistema meccanico e organico), l'organizzazione dell'AP – anche nel caso in cui l'ambiente sia dinamico – deve e non può che essere "contaminata" da alcune tipiche caratteristiche degli assetti meccanici, quali l'elevato grado di formalizzazione e un alto livello di accentramento come strumenti di controllo della conformità dei comportamenti rispetto alle fonti normative; come dire che, per l'AP, la correlazione ambiente dinamico-sistema organico vale solo parzialmente. Certo, la

burocrazia pura da sola non è in grado di affrontare e risolvere con piena efficacia la complessità degli attuali assetti dell'AP; anzi, l'errore organizzativo, che neppure Weber seppe prevedere, è che gli uomini, nella loro continua ricerca di certezze, si sarebbero "innamorati" del modello burocratico, sforzandosi di farlo diventare realtà anche laddove non era sufficiente o utilizzandolo in modo scorretto, dando origine a quell'accezione diffusa e negativa di burocrazia come organizzazione lenta, inefficiente, non capace di raggiungere i propri fini istituzionali, ricurva su se stessa. Infatti, come afferma Weber, tale modello non è e non va preso come un modello immutabile di condotta, ma va utilizzato per confrontare i fenomeni e approfondirne la conoscenza, per constatare la distanza della realtà da quel quadro ideale. Quanto più si approfondisce la ricerca, tanto più essa richiede di costruire delle varianti o sottospecie di un tipo ideale, in modo da definire e concettualizzare le differenze che compaiono nel fenomeno studiato (Weber, 1974). Ecco che – come si vedrà – diventa necessario aggiungere (non sostituire) qualche meccanismo organizzativo che renda l'AP più potente o, forse, più aderente all'idealtipo weberiano nella sua nozione originaria. Le differenze, o meglio le integrazioni, che risultano utili per comprendere il nostro fenomeno in esame sono riconducibili ai contributi di Mintzberg (in particolare il modello della burocrazia professionale) e di Galbraith (il concetto della delega su obiettivi quale meccanismo-fine di funzionamento del modello burocratico). Solo questi rapidi accenni consentono di intuire come l'affrontare il tema dell'organizzazione dell'AP sia più difficile e complesso di quanto lo sia nelle "normali" aziende for profit e come le soluzioni organizzative e, soprattutto, il lavoro manageriale debbano essere, il più delle volte, di gran lunga più sofisticati. E ancora: un bravo manager pubblico è e deve essere di norma più competente di un bravo manager privato. In questo senso, infatti, non basta mettere a punto un modello organizzativo coerente con la complessità tecnica e il vincolo normativo, ma occorre anche introdurre meccanismi di gestione delle risorse umane che orientino le persone ad andare oltre le indicazioni formali della macchina organizzativa e a far uso della propria intelligenza. In questo senso, un vero limite del modello weberiano è la descrizione del ruolo del funzionario, immune da sentimenti ed elementi umani che Freud ebbe a scoprire qualche tempo dopo e che rientrano prepotentemente in gioco nella teoria organizzativa e... nella realtà.

Il presente capitolo è stato pensato per affrontare i due più rilevanti temi che riguardano l'organizzazione dell'AP: da una parte la comprensione critica del modello burocratico-amministrativo; dall'altra, il funzionamento dei sistemi di valutazione del personale. Nella prima parte, si illustrano le radici logiche della burocrazia **pura** (nel senso "nobile" del termine) e il suo funzionamento secondo i principi weberiani per poi affrontare alcuni concetti più recenti (quali burocrazia professionale, la tecnostruttura, la delega su obiettivi). Nella seconda parte si presentano le logiche e i principali strumenti di gestione del personale, per poi approfondire le problematiche connesse alla valutazione del personale, strumento cardine per l'orientamento dei comportamenti e lo sviluppo di competenze e per passare dalla progettazione all'azione organizzativa. Per concludere, saranno presentati alcuni esempi di valutazione delle prestazioni e delle competenze tratti dal mondo dell'AP.

Si tralascia qui di approfondire il tema del passaggio dal modello burocratico puro al modello burocratico professionale **allargato** (con gli aspetti della delega e i sistemi di gestione del personale) nelle sue implicazioni culturali. Comprendere come passare dalla teoria all'azione, ovvero come muovere l'AP da un codice genetico burocratico a un modello culturale che si apre ad altri comportamenti e abitudini, è un tema profondo e complesso che richiede una trattazione *ad hoc*.

4.2 Il modello burocratico

L'azienda moderna – definita da Weber “l'organizzazione strettamente razionale del lavoro sul terreno di una tecnica razionale” – può essere sviluppata e può crescere solo sulla base di un'amministrazione scientifica, pensata *ad hoc* e gestita da professionisti. Per questo motivo, Weber propone un modello organizzativo capace di orientare e plasmare l'agire economico mediante norme e prescrizioni di comportamento selezionate e assolutamente razionali.

La regola di fondo della burocrazia sostiene che, in un sistema organizzativo razionale, per ogni problema si deve disporre di una soluzione, la migliore in assoluto, definita sulla base dell'esperienza, frutto della selezione dei comportamenti passati valutati in termini di “successo”, ovvero di risultati ottenuti. La burocrazia è, in grande sintesi, un archivio di saggezza, un grande contenitore di know-how scelto e raccolto filtrando l'esperienza passata, un *database* organizzativo dove sono depositati i comportamenti e le routine ritenuti corretti, un grande sistema di knowledge management che illumina l'agire quotidiano degli attori organizzativi; il “manuale delle Giovani Marmotte” dove trovare le risposte per ogni problema si possa affrontare. Per questo motivo, Weber propone un modello organizzativo capace di orientare e plasmare l'agire economico mediante norme e prescrizioni di comportamento selezionate e assolutamente razionali.

Tale configurazione presenta grandi vantaggi dal punto di vista sia dell'efficienza sia dell'efficacia: i comportamenti selezionati sono verificati nel tempo, sono “quelli giusti”, per definizione producono risultati positivi e non occorre dedicare tempo e risorse per individuare soluzioni innovative; inoltre, la rapidità di esecuzione è massima, non dovendo le persone avviare e concludere più o meno complessi processi decisionali consapevoli – a fronte del sintomo, si individua la soluzione nel database e la si applica.

Un'ultima osservazione (e la spiegazione della rilevanza assegnata alla burocrazia, nonostante non goda di “buona stampa”) concerne l'assoluta modernità del pensiero di Weber. Almeno due fra gli strumenti manageriali più diffusi a cavallo tra secondo e terzo millennio sono “nipotini” della burocrazia e, per certi versi, la “superano sulla sinistra” per determinazione e accanimento. Il riferimento è ai sistemi di qualità totale e agli ERP (*enterprise resource planning*).

TQM (total quality management) e – forse in misura ancora maggiore – norme ISO sono dei concentrati assoluti di burocrazia dato che vivono sul concetto di **formaliz-**

zazione totale, chiedendo alle aziende di definire *a priori* i comportamenti efficaci e di travasarli nel manuale della qualità, a volte (spesso?...) spingendo verso un livello di analiticità che potremmo giudicare eccessivo e non coerente con i processi economici tipici così normati. La logica di fondo è la stessa: individuo le buone prassi dallo studio e dalla conoscenza del passato, le formalizzo in un manuale, chiedo agli attori organizzativi di realizzarle. Al di là di alcune perplessità connesse all'estensione e alla profondità della formalizzazione richiesta alle aziende, l'aspetto di maggiore debolezza di tali sistemi porta a chiedersi se sia opportuno cedere a enti esterni una parte dei compiti connessi al processo di formalizzazione; in particolare, l'archivio delle routine corrette viene, almeno in parte, demandato a consulenti (in parte collegati con gli enti certificatori) e costruito da progettisti esterni – e lo stesso dicasi per la sua manutenzione. All'azienda rimangono la realizzazione e il controllo, forse un po' poco...

Un'origine analoga hanno gli ERP (il cui principale e più diffuso prodotto è R3 di SAP, non a caso nato e cresciuto nel cuore della Germania...). Gli ERP richiedono e pretendono un'accurata analisi e la dettagliata formalizzazione dei comportamenti aziendali ritenuti corretti come passo propedeutico rispetto alla fase di realizzazione (o **implementazione**) del software. E – esattamente come affermavano e scrivevano Weber e i suoi allievi – un comportamento non formalizzato non può essere previsto dal software e, pertanto, non esiste (almeno ufficialmente). La storia e i suoi ricorsi...

Il modello burocratico si compone di due principali componenti:

- l'autorità e le sue funzioni;
- l'organizzazione formale del lavoro.

In estrema sintesi, l'organizzazione formale del lavoro – sulla base del database e della conoscenza disponibili – determina i comportamenti da agire, mentre l'autorità consente all'organizzazione di assicurare che i comportamenti reali corrispondano a quelli necessari. Si crea così una doppia divisione del lavoro. **Verticale**, tra chi analizza il passato, studia le modalità con cui si sono affrontati e risolti i problemi, seleziona e individua – tra gli accadimenti presi in considerazione – i comportamenti giudicati efficaci e, pertanto, da inserire nell'archivio, nel “manuale delle Giovani Marmotte” e chi mette in atto tali comportamenti, chi rileva la situazione decisionale, seleziona la risposta comportamentale corretta e la realizza. **Orizzontale**, tra chi agisce i comportamenti del “manuale” e chi verifica che il comportamento sia quello giusto, quello previsto per quel tipo di situazione e controlla che sia realizzato “a norma”, in modo aderente al dettato formale.

Ne consegue che il modello burocratico prevede tre principali ruoli professionali:

- i *progettisti* del database dei comportamenti corretti;
- i *controllori* della conformità dei comportamenti;
- i *realizzatori* dei comportamenti. Ciascuno di tali ruoli ha caratteristiche precise e precipue necessarie al funzionamento del modello.

Torniamo al pensiero originale di Weber e cerchiamo di comprendere in modo più approfondito come illustra e utilizza i due concetti chiave di autorità e formalizzazione.

4.2.1 Autorità e potere

Secondo Weber, il potere comprende “qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte ad un’opposizione, la propria volontà, quale che sia la base di questa possibilità” (Weber, 1980). L’autorità, invece, consiste nella “possibilità per specifici comandi (o per qualsiasi comando) di trovare obbedienza da parte di un determinato gruppo di uomini e non già qualsiasi possibilità di esercitare influenza su altri uomini” (Weber, 1967). Pertanto, ciò che differenzia il potere dall’autorità è la legittimazione, ossia il riconoscimento del diritto di comandare e, simmetricamente, del dovere di obbedire. Le basi di legittimazione sono diverse e, quindi, si hanno tipi diversi d’autorità: “A seconda della specie di legittimità, è fondamentalmente diverso anche il tipo di obbedienza dell’apparato amministrativo determinato a sua garanzia, del carattere dell’esercizio del potere, e dunque della sua efficacia” (Weber, 1967).

Weber individua tre tipi puri di potere legittimo.

Potere tradizionale In questo caso la legittimità riposa sulla tradizione, ossia “sulla credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre, e nella legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un’autorità” (Weber, 1967). Pertanto colui che detiene il potere non è un superiore, ma un vero e proprio “signore personale” che svolge il suo ruolo di capo indipendentemente dalle sue capacità di comando, ma solo in virtù della deferenza alla tradizione da parte di coloro che la riconoscono. C’è quindi la “credenza nella sacralità delle remote tradizioni ritenute indiscutibili, che si tramandano con il linguaggio prima ancora che con lo scritto e nella legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un’autorità che matura lentamente nel tempo” (Costa, Nacamulli, 1996-98). L’esistenza delle usanze e del rispetto inviolabile di alcuni principi secolari ha permesso di far sopravvivere tantissime organizzazioni nel corso dei secoli. Un esempio di consuetudine intangibile potrebbe essere quello del monarca che trae la legittimazione del suo potere dall’illuminazione di Dio; oppure quello concernente la successione d’azienda “per sangue”, dove in caso di morte del proprietario viene scelto il figlio come subentrante, a prescindere dalla sua abilità o dalla sua competenza in quel nuovo ruolo. “Il detentore del potere è determinato in base a regole tradizionali; ad esso si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione” (Weber, 1967). Il suo apparato organizzativo, a meno che il potere sia esercitato direttamente dal detentore, non è costituito da funzionari, ma da servitori personali legati da vincoli di reverenza o di fiducia, i quali agiscono per fedeltà e non per doveri oggettivi di ufficio. I dominati non sono membri del gruppo, ma sono sudditi o consociati tradizionali, i quali non obbediscono a statuizioni, ma alla persona designata dalla tradizione.

È la tradizione che determina univocamente il contenuto delle prescrizioni, nella misura in cui esse sono state accettate e in base ai doveri di reverenza. Questi ultimi producono un libero arbitrio da parte del signore, il quale decide secondo equità,

giustizia e conformità allo scopo desiderato e non in base a principi formali, come nel potere legale. Nel potere tradizionale è impossibile creare intenzionalmente delle regole giuridiche o amministrative, perché queste possono venir legittimate solo se sono state valide nel passato e le regole sono riconosciute soltanto se fanno riferimento a documenti precedenti o a giudizi anteriori. Nel caso di mancanza di un apparato amministrativo personale del capo, l'autorità tradizionale si evidenzia nella gerontocrazia dove il comando viene esercitato dagli "anziani" in quanto migliori conoscitori della tradizione sacra e nel patriarcato dove un individuo esercita la forza sul gruppo mediante rigide regole ereditarie.

Potere carismatico In questo caso la legittimità del potere poggia "sulla dedizione straordinaria al carattere sacro o alla forza eroica o al valore esemplare di una persona, e degli ordinamenti rivelati o creati da essa" (Weber, 1967). L'apparato sul quale si estrinseca tale potere è costituito da persone che sono unite da motivi di ordine valoriale ed emozionale, e non da persone scelte in base a criteri personali o di appartenenza a ceti (come nel caso del potere tradizionale). Si può definire il carisma come una qualità "speciale" che viene attribuita a una persona, la quale viene considerata come dotata di forze soprannaturali o di caratteristiche eccezionali. Tali caratteristiche creano consenso e permettono al capo di influenzare profondamente ed emotivamente i componenti della propria organizzazione, i quali seguono in modo tendenzialmente irrazionale le indicazioni ricevute. La validità del carisma trae origine dal riconoscimento e dalla fiducia nel capo dei subordinati. Il riconoscimento non costituisce il fondamento assoluto e immutabile della legittimità, ma rappresenta una sfida continua per il capo, chiamato a dar prova nel tempo della qualità del proprio carisma. Il potere carismatico è a rischio se il capo, per un lungo periodo, non consegue più i successi che lo hanno reso potente e la sua guida non porta più beneficio al gruppo.

L'apparato amministrativo del capo carismatico non rappresenta né un "corpo di funzionari" (come nel potere tradizionale) né un gruppo di funzionari con preparazione specializzata (come nel potere legale). I collaboratori diretti sono scelti anch'essi in base a qualità carismatiche (i cosiddetti uomini di fiducia), a differenza dell'autorità tradizionale dove vengono scelti sulla base del ceto o con criteri di dipendenza domestica o personale. La carriera o l'assunzione avviene non per selezione da qualificazione, ma in base all'ispirazione del capo e della forza carismatica che il candidato possiede (Weber, 1967). Non esistono né competenze definite *a priori* né poteri d'ufficio formalizzati e conosciuti.

Rispetto al potere legale, non si ha alcun regolamento o principio giuridico: "la regola è il capo" e le uniche norme valide sono i precetti da lui creati, derivanti da giudizi personali o da ispirazioni. A differenza del potere tradizionale – vincolato al passato e agli avvenimenti che si sono verificati in precedenza –, il carisma giunge a sovvertire il passato in base alle doti personali del capo, doti che sono giudicate straordinarie da parte degli uomini di fiducia.

Nel tempo, il carisma rischia di subire un processo di standardizzazione, cioè di trasformarsi lentamente in quotidianità e, quindi, di perdere il suo carattere di

straordinarietà. Esistono vari fattori che determinano la trasformazione del carisma in pratica quotidiana; tra questi, il più rilevante fa riferimento all'interesse ideale o funzionale del gruppo alla conservazione e alla continua evoluzione della comunità (Etzioni, 1961).

Con la trasformazione del carisma in pratica quotidiana, anche gli interessi dell'apparato amministrativo tendono ad assumere una funzione ordinaria. Se inoltre il gruppo cresce, l'organizzazione avverte ancor più forte la necessità di una disciplina, "sente" che l'irrazionalità propria del potere carismatico non è sufficiente, cerca l'istituzionalizzazione dei fattori emotivi in modo da subordinarli al regolamento comune: l'autorità personale lascia il passo all'ordine legale e il gruppo carismatico prende le forme dell'apparato burocratico.

Potere legale-razionale In questo caso la legittimità poggia "sulla credenza nella legalità di ordinamenti statuiti, e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi" (Weber, 1967). Per potere legale-razionale, dunque, si intende il richiamo a un insieme di norme astratte stabilite in un gruppo sociale, che definiscono l'insieme dei diritti e dei doveri all'interno del quale si svolge in modo ordinato l'agire di tutti i membri del gruppo. Anche colui che esercita l'autorità soggiace all'ordinamento legale del gruppo e deve adeguarsi a vincolare i suoi comandi a ciò che è stato statuito; colui che subisce l'autorità accetta questa posizione subordinata soltanto nell'ambito e all'interno dei limiti definiti dalle norme, deve sentirsi legato al solo ordinamento impersonale in quanto membro del gruppo. I componenti del gruppo obbediscono agli ordini perché ritengono che la persona che li formula agisce nel rispetto dei doveri sanciti dal codice di norme. Il potere razionale-legale non è, quindi, prodotto dalla semplice imposizione della forza, ma è il frutto della relazione fra l'esistenza e l'accettazione di regole razionali elaborate da professionisti e di un interesse economico all'obbedienza e, quindi, alla sospensione del giudizio (nel senso che colui che esegue gli ordini agisce senza riguardo alla propria opinione sul comando in quanto tale). Le ragioni per le quali i subordinati accettano il comando, ritenendo legittimo il potere in forza del quale è stato emanato, trasformano l'esercizio della "forza" in modalità organizzativa condivisa e convincente e questo risultato moltiplicativo dell'unione tra "potere" e "legittimazione" è alla base di quella che Weber definisce *autorità*: "L'esperienza mostra che nessun potere può accontentarsi per sua volontà di fondare la propria permanenza su motivi esclusivamente affettivi rispetto al valore. Ogni potere cerca piuttosto di suscitare e di coltivare la fede nella propria validità". In sintesi, tutto ciò che non rientra nella sfera del potere legittimo, si configura come illegittimo e perciò basato sulla forza, quindi contraddistinto da elementi di eccezionalità e di non stabilità. La differenza tra autorità e potere sta quindi nella legittimazione e per questo motivo l'apparato amministrativo riconosce il diritto di comandare a chi esercita l'autorità e il dovere di obbedire da parte dei subordinati.

"La forma oggi più corrente di legittimità è la credenza nella legalità, cioè la disposizione ad obbedire a statuizioni formalmente corrette e stabilite nel modo consueto" (Weber, 1968). Il potere legale poggia sulla validità dei seguenti presupposti:

- a) qualsiasi diritto può essere statuito razionalmente rispetto al valore o allo scopo, mediante pattuizione o imposizione, con la pretesa all'osservanza da parte dei membri del gruppo sociale;
- b) ogni diritto è un insieme di regole astratte, stabilite di proposito; la giurisdizione deve costituire l'applicazione di queste norme al caso particolare e l'amministrazione deve tutelare gli interessi prescritti dagli ordinamenti del gruppo, entro i limiti imposti dalle regole giuridiche e secondo i principi generalmente accettati, che non incontrano disapprovazione da parte di tali complessi dispositivi;
- c) il detentore del potere legale orienta le sue prescrizioni in base all'ordinamento impersonale che l'organizzazione si è data;
- d) colui che deve rispettare e realizzare le regole obbedisce allo stesso codice prescrittivo cui fa riferimento chi comanda;
- e) i membri dell'organizzazione, sottomettendosi al detentore di potere, obbediscono non alla sua persona, ma agli ordinamenti impersonali e, quindi, sono vincolati solo nei limiti della competenza razionalmente delimitata, che gli viene attribuita in base alle regole stesse.

Possiamo dunque raggruppare così i principi fondamentali che definiscono il potere razionale (Weber, 1968):

- la presenza di un esercizio del potere vincolato a regole che coprono tutto il territorio dell'organizzazione;
- il "principio della sfera delle competenze" da parte di ogni centro di autorità: suddividere in modo stabile le attività necessarie al raggiungimento degli scopi dell'organizzazione, identificando dei precisi "doveri d'ufficio"; ripartire i poteri di comando in senso orizzontale, per livelli, secondo regole stabilite e trasparenti; delimitare l'uso dei mezzi di coercizione consentiti e definire i presupposti della loro applicazione; garantire l'adempimento dei "doveri d'ufficio" e l'uso dei poteri di comando mediante la selezione di persone competenti e qualificate;
- il principio della gerarchia degli uffici, cioè la presenza di precisi organi di controllo e di sorveglianza per ogni autorità, con il diritto di appello e di reclamo dell'inferiore al superiore: "Le relazioni tra il vertice e la base della gerarchia formano un disegno di rapporti soggettivi e hanno al tempo stesso una propria costituzione formale e oggettiva che nell'insieme definiscono il profilo della struttura";
- il principio della competenza professionale: per definire le regole e applicarle è necessaria una preparazione specifica; solo colui che può dimostrare una competenza specializzata è titolato a far parte dell'apparato amministrativo e quindi a essere impiegato come funzionario;
- il principio della separazione netta fra mezzi dell'organizzazione e mezzi privati e proprietà personali;
- il principio della conformità alle regole dell'amministrazione applicato universalmente "per precisione, continuità, rigore, affidamento e quindi per l'assegnamento che possono farvi sia il detentore del potere, sia gli interessati, per l'intensità e l'estensione della prestazione".

Infine, dopo aver cercato di definire i tre poteri, è utile far notare che sono molto rare le forme di potere appartenenti esclusivamente all'uno o all'altro dei tipi "puri" finora presi in esame. Esaminando il potere razionale-legale, è facile osservare che esso non è mai puro. In realtà, la fiducia nella legalità e, quindi, la credenza nelle norme sono legate alla tradizione e al passato; inoltre, alcune regole sono legittimate dall'esistenza di consuetudini immutabili nel tempo e non sono il prodotto di statuizioni umane. Anche i poteri esclusivamente carismatici sono molto rari. Non esistono neanche poteri solo tradizionali, perché nel tempo si avverte l'opportunità di statuire le abitudini e le usanze. Oltre a ciò, in momenti di particolare difficoltà, si percepisce la necessità di cercare persone con doti eccezionali.

Infine, in tutte le forme di potere, l'esigenza dell'apparato amministrativo e del suo agire per l'attuazione coercitiva degli ordinamenti è di vitale importanza per la conservazione della disposizione a obbedire (Weber, 1967).

4.2.2 La formalizzazione

La burocrazia è l'**ordinamento formale** che governa e guida i comportamenti:

la legittimità di un ordinamento significa qualcosa di più dell'esistenza di una uniformità dell'azione sociale determinata dalla consuetudine o dall'interesse personale. Il contenuto di una relazione sociale va definito come ordinamento se il comportamento si orienta, approssimativamente o nella media, verso regole di condotta determinabili. Un ordinamento è da ritenersi legittimo soltanto se l'orientamento a tutte queste regole di condotta ha luogo, fra le altre possibili ragioni, perché esso viene in una qualche rilevante maniera considerato dall'attore come in qualche modo vincolante, o esemplare nei propri confronti (Weber, 1967).

Per poter guidare e orientare i comportamenti, è pertanto necessario rendere esplicite tutte le regole che ciascuno deve osservare nello svolgimento del proprio compito, in modo da non lasciare nulla al caso, fino al punto di affermare che i comportamenti che non sono previsti dalle norme devono essere vietati, perché se non possono essere formalizzati significa che sono poco utili, non efficienti e conducono a una perdita di tempo.

La formalizzazione dei comportamenti è strettamente correlata con la specializzazione del lavoro e, conseguentemente, delle competenze: netta gerarchia di uffici, funzioni di ogni unità chiaramente identificate e specificate, reclutamento dei funzionari sulla base di una precisa qualificazione professionale, stipendi commisurati alla posizione occupata nella gerarchia e alla professionalità detenuta. I *progettisti* sono gli esperti del passato, conoscono perfettamente i fatti occorsi alla propria organizzazione e alle organizzazioni analoghe, analizzano le situazioni occorse e le collegano con le soluzioni adottate e le conseguenti decisioni, determinano le corrette ed efficaci relazioni situazione-decisione-comportamento, relazioni che poi divengono comportamenti obbligatori e cogenti, ossia i "pezzi" dell'archivio di routine. Qualche decina di anni dopo Mintzberg chiamerà i progettisti "tecnostruttura",

con un rilevante ampliamento: la tecnostuttura standardizza non solo i comportamenti o le modalità di lavoro, ma anche le competenze e gli output. La burocrazia professionale – come si vedrà più avanti – è la forma evoluta e “moderna” della burocrazia weberiana, l’assetto che risolve le debolezze del modello puro e gli consegna un’applicabilità quasi universale.

I *controllori* sono coloro che conoscono perfettamente l’archivio contenente le coppie di situazioni-comportamenti corretti e verificano che i realizzatori eseguano i comportamenti previsti dal database. Osservano la situazione e l’agire delle persone, recuperano nell’archivio il comportamento dovuto, eseguono in tempo reale il confronto tra azione reale (per usare un linguaggio in voga, *l’as is*) e azione teorica necessaria (*il to be*), intervengono – tramite l’autorità formale di cui dispongono – o segnalano l’incoerenza laddove si rilevi una differenza di un qualche rilievo. Una seconda responsabilità dei controllori riguarda le situazioni in cui i subordinati non conoscono o non trovano nei regolamenti organizzativi il comportamento da mettere in atto, vuoi perché la situazione appare a loro nuova, vuoi perché il problema è di una complessità superiore al raggio d’azione previsto dal ruolo, vuoi perché il database non è aggiornato. In questi casi, il controllore interviene o risolvendo in prima persona la situazione problematica o segnalando ai progettisti il limite rilevato nel know-how organizzativo disponibile e l’esigenza di aggiornamento.

I *realizzatori* rappresentano il braccio operativo dell’organizzazione, sono i responsabili dell’attuazione della conoscenza organizzativa accumulata. L’unico compito apparentemente delicato è l’individuazione del comportamento corretto da accoppiare con la situazione rilevata; tale azione può essere realizzata in due principali modalità: ricorrendo al manuale organizzativo formale e individuando il comportamento tra norme, regole e procedure, oppure facendo uso del proprio personale archivio mentale e cercando nella memoria la modalità adatta fra le tante viste, imparate e memorizzate (in questo secondo caso, si parla di cultura organizzativa e di **formalizzazione culturale**).

L’elemento di connessione tra autorità, formalizzazione e specializzazione dell’apparato burocratico è il “funzionario”, ossia colui che impersona l’organo di autorità e rende operativo l’apparato amministrativo formale: conosce le norme e fa in modo che siano applicate tramite l’impiego del potere legale. L’insieme dei funzionari presenti nell’ambito di un organo e dei mezzi disponibili (comprese regole e autorità) costituisce un “ufficio”. L’attività d’ufficio presuppone che i funzionari siano in possesso di una preparazione specializzata, in modo da assolvere con efficacia i compiti assegnati ed essere in grado di risolvere le problematiche che i collaboratori possono segnalare. In sintesi, il funzionario è il controllore sopra definito e, nello specifico, deve:

- considerare l’ingresso nell’amministrazione come uno specifico dovere di fedeltà all’ufficio e il suo compito come dedizione allo scopo oggettivo impersonale e non alla persona che svolge un ruolo sovraordinato: “Al dovere di fedeltà all’ufficio corrisponde il diritto alla conservazione del posto, che viene certificato dall’appartenenza del titolare alla burocrazia” (Cafferata, 1984);

- rispettare una precisa sequenza gerarchica degli uffici, sequenza per la quale gli organi devono essere inquadrati in un sistema di sovraordinazione e subordinazione in modo che il controllo segua un processo scalare da superiore a inferiore;
- esercitare le sue attività entro precise competenze d'ufficio;
- essere ricompensato con uno stipendio normalmente fisso, stabilito in denaro, graduato secondo il rango gerarchico e della responsabilità del ruolo;
- considerare il proprio ufficio come professione unica o principale;
- sapere che la soddisfazione dell'amministrazione e, quindi, la sua prestazione sono correlate alla sua capacità di essere conforme alla normativa;
- accettare che l'anzianità di funzione, rafforzata dal giudizio del superiore, è il criterio usato per l'avanzamento di carriera e che, quindi, non si avanza per meriti o preferenze personali;
- essere consapevole che è fatto divieto di allontanare in modo arbitrario il funzionario.

Viene così a delinearsi la figura del funzionario ideale, che esercita il suo ufficio in modo formalmente eguale per chiunque, applicando le stesse regole a chi si trova nella medesima situazione; il suo lavoro dovrebbe fondarsi non su sentimenti o affetti, ma sulla base del dovere stabilito nell'apparato formale, "senza riguardo alla persona". La mancanza di formalizzazione e di funzionari specializzati e competenti può provocare pericolosi comportamenti arbitrari, basati su interessi e su sentimenti personali.

Una specializzazione del lavoro disciplinata da norme e regolamenti, con una precisa e stabile divisione dei doveri e dei poteri, guidata dall'autorità gerarchica e realizzata da funzionari fedeli, professionali ed esperti: ecco la sintesi del funzionamento della burocrazia. Tutto questo contribuisce a far emergere la precisione, la continuità, l'affidabilità di tale struttura, almeno nel breve periodo (Nacamulli, Costa, 2001).

Le organizzazioni che più si avvicinano all'ideale di burocrazia sono superiori, da un punto di vista tecnico, a tutte le altre forme organizzative:

La ragione decisiva dell'avanzata dell'organizzazione burocratica è sempre stata la sua superiorità puramente tecnica su ogni altra forma di organizzazione. Il meccanismo burocratico, *allorché è pienamente sviluppato*, sta agli altri generi di organizzazione esattamente come la macchina ai metodi non meccanici di organizzazione (Weber, 1968).

4.2.3 I presupposti e i limiti del modello burocratico

Weber per primo era conscio e mise in evidenza le possibili patologie del modello burocratico; l'AP è un'esemplare vittima dei punti deboli e delle conseguenti inefficienze della burocrazia, fino a diventare un modello di *burocratizzazione*. Anche in questo caso, in modo sintetico – per poi addentrarci nei motivi analitici –, l'estrema sofisticazione del modello e del suo funzionamento (per l'appunto, una macchina perfetta) richiede altrettanta attenzione al suo impiego, alla sua manutenzione e alla sua evoluzione.

In particolare, due sono le condizioni minime per garantire efficacia al modello burocratico.

a) La possibilità di disporre di un apparato di norme che guidano le persone ad agire comportamenti sempre efficaci è legata alla capacità dell'organizzazione di aggiornare e mantenere "vivo" il relativo database, il "manuale delle Giovani Marmotte". Senza tale aggiornamento, la burocrazia perde efficacia, esprime comportamenti obsoleti, rischia di divenire non uno strumento, bensì un freno al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione.

b) L'assicurarsi che gli spazi non coperti da regole, norme e procedure non siano così ampi da consentire eccessivi livelli di opportunismo e comportamenti strategicamente rivolti all'acquisizione di potere individuale troppo frequenti e numerosi. In tale affermazione è implicito il fatto che la burocrazia, per quanto disegnata in modo eccellente, non può riuscire a standardizzare tutte le attività dell'organizzazione, vuoi perché i "professionisti della manutenzione" giungono per definizione in ritardo, vuoi perché alcune attività non sono strutturalmente sottoponibili a processi di normazione *ex ante*.

E dalle pagine non aggiornate o mancanti del "manuale" nasce la burocratizzazione ossia, ripetiamo, la versione patologica del modello burocratico.

Weber stesso, analizzando i rischi connessi alla realizzazione della burocrazia, considera cruciale tenere sotto controllo:

- la rigidità della burocrazia, in quanto essa potrebbe chiudersi in se stessa e, con l'intento di tutelare il proprio interesse, potrebbe dar vita a regole e comportamenti "assoluti, difesi ideologicamente" e, pertanto, non controllabili (Bonazzi, 1989);
- il rapporto fra burocrazia e spersonalizzazione, visto che la specializzazione e il tecnicismo possono essere causa di una tendenza alla disumanizzazione dei comportamenti;
- il rapporto fra burocrazia e valori: la logica del modello burocratico implica il distacco dai valori e dalle emozioni e non può tener sotto controllo la componente di irrazionalità che rischia di avviare le tendenze centrifughe.

I limiti del modello burocratico sono stati descritti con grande efficacia da alcuni allievi di Weber che hanno iniziato a mettere in discussione la perfezione del "tipo ideale" e a domandarsi se, nei fatti, il trade-off tra efficienza organizzativa e "spersonalizzazione" dell'individuo potesse portare a esiti disfunzionali. La teoria delle "conseguenze inattese" suggerisce, in particolare, che i meccanismi regolamentativi della burocrazia possano divenire oppressivi per un essere umano non del tutto in simbiosi con lo schema meccanicistico che gli impone un limitato uso della propria intelligenza, tanto da provocare una significativa resistenza al modello burocratico: ne nasce un circolo vizioso, in cui tale resistenza spinge l'apparato amministrativo a rinforzare lo schema che l'ha provocata, con la conseguente nascita di ulteriori norme e regolamentazioni.

Le critiche alla burocrazia sono riconducibili alle seguenti categorie:

- fissità del modello e del set di attività e di comportamenti (codificati nelle norme e nelle procedure) e rischio di distacco dalla realtà e dagli interlocutori esterni;

- grado di sofisticazione (e di potenza) del modello inferiore alla complessità che – in alcuni casi (a dire il vero, meno frequenti di quanto si dica o si scriva...) – l'ambiente operativo e la strategia propongono;
- “robotizzazione” dell'essere umano, con tutte le riflessioni connesse al costo che l'efficienza della burocrazia impone all'essere umano che la “abita”;
- difficoltà a limitare i comportamenti opportunisti e orientati all'utilizzazione degli spazi di razionalità non sempre perfetta e di ambiti organizzativi non codificati/codificabili.

Vediamo tali autori con un maggiore livello di dettaglio.

Merton (1949) sottolinea come una struttura pensata come razionale possa facilmente dare origine a conseguenze che non sono previste e che costituiscono un ostacolo alla realizzazione di quelli che sono i suoi obiettivi (Albrow, 1973). In particolare, indica alcune disfunzioni latenti, tra cui:

- l'“addestramento alla rigidità”: il rispetto e il riferimento costante alle norme diminuisce la possibilità di allenare e mantenere in vita quegli elementi di flessibilità tipici dell'essere umano, con il rischio del mancato riconoscimento dei cambiamenti in atto e della persistenza di comportamenti superati, ma aderenti alle prescrizioni e alla preparazione ricevuta; in tal modo, l'addestramento diventa una modalità per costruire rigidità;
- l'“eccessiva virtuosità” del burocrate, che può essere spinto a portare alle estreme conseguenze quelle doti che deve rappresentare: prudenza, disciplina, metodo, solidarietà di gruppo;
- la trasposizione dei mezzi in fini: la disciplina è necessaria per ottenere un comportamento conforme a standard e norme, ma un'attenzione eccessiva alle regole può portare danno e il rovesciamento del tradizionale rapporto mezzi-fini; il rischio è che regole e disciplina non siano più il mezzo per conseguire gli obiettivi dell'organizzazione, ma diventino il fine stesso di chi opera nella burocrazia, facendo diventare l'adesione alle regole l'interesse preminente dell'operatore (anche per giustificare la propria esistenza) e di importanza maggiore del raggiungimento dei fini; in sostanza, può accadere che, di fronte a un sintomo negativo, la burocrazia risponda con la creazione di altre norme e non con il cambiamento del proprio modo di operare;
- l'assoggettamento dell'utente alla burocrazia: l'impersonalità e la formalità generata dalle regole obbligano il burocrate ad assumere un comportamento freddo e distaccato rispetto alle esigenze dell'utente, il quale è soggetto alla forza e all'autorità della norma.

Nel pensiero di Gouldner (1954), le norme che sono alla base del controllo gerarchico – pur essendo uno dei punti di forza della burocrazia – possono determinare funzioni non volute: essendo impersonali ed espressione diretta della giurisdizione razionale, riducono le potenziali tensioni insite nelle relazioni di subordinazione e di controllo, ma al tempo stesso perpetuano l'esigenza del ricorso alla gerarchia e al controllo diretto. In particolare, rendono ancor più debole la già limitata motivazione dei lavora-

tori, determinando la possibilità di individuare e di applicare la "prestazione minima accettabile", ossia quel comportamento sotto il quale scatta il ricorso alla sanzione. Tale prestazione minima diviene anche motivo di irrigidimento del controllo gerarchico e di emanazione di nuove norme, con il conseguente appesantimento di tutto l'assetto organizzativo. Inoltre, Gouldner ha indicato come la norma burocratica non sia "a senso unico", ma possa essere utilizzata anche dai subordinati: laddove la sua applicazione può essere sottoposta a interpretazione o, addirittura, sospesa, costituisce un'interessante area di trattativa e uno strumento di potere per entrambe le parti. Ancora una volta, il problema riguarda la possibilità di far evolvere il manuale organizzativo o gli spazi di soggettività che il sistema burocratico non riesce a normare.

Infine, Selznick (1949) punta la propria attenzione sulla specializzazione e la conseguente nascita di territori organizzativi che presidiano aree di competenza differenziate: l'organizzazione burocratica specializza e frammenta i ruoli per rendere l'esperto più neutro e più indipendente, ma in tal modo tende a creare uno spirito di casta e una separazione tra "silos" di competenze, cristallizzando l'organizzazione e i suoi orientamenti. Le persone che operano in queste unità possono abituarsi a ragionare e a decidere con criteri parziali, a costruire fini propri (che possono anche essere in conflitto con i fini dell'intera organizzazione) e possono trovare utile – anche per finalità di potere – il tentativo di approfondire il divario di competenze fra sé, i capi e le altre unità organizzative, giungendo a determinare decisioni che possono divenire divergenti dagli interessi generali dell'amministrazione. La divergenza di criteri decisionali e di competenze determina un ulteriore livello di delega e di divisione del lavoro in ambiti autonomi, un'ulteriore suddivisione e secretazione degli ambiti di responsabilità e un aumento della divaricazione degli interessi fra le sottounità dell'organizzazione, con un conseguente irrobustimento della conflittualità che a sua volta incrementa la necessità di controllo.

Questi autori mostrano quindi come l'attenzione estrema dedicata dalla burocrazia alla struttura organizzativa non sia sufficiente a guidare il comportamento delle persone. Il funzionario, in quanto essere sociale, ha caratteristiche che non sono normabili e che vanno oltre la possibilità di formalizzazione dei codici amministrativi: ha interessi, preferenze, pregiudizi, timori, intrattiene relazioni, desidera far parte di gruppi, insomma, non può essere totalmente "inscatolato" in un regime che gli chiede di realizzare in modo freddo e neutro una serie di decisioni che altri hanno preso in altro luogo organizzativo. Ne prende avvio una ricca riflessione che ha come oggetto l'azione organizzativa, complemento indispensabile alla *progettazione* organizzativa.

Crozier – il più lucido allievo di Weber e probabilmente il più importante teorico dell'organizzazione del xx secolo – entra nel dettaglio di questa riflessione e mette in luce come l'uomo, all'interno di una realtà organizzata, si comporti come una mente strategica che cerca di trarre vantaggio dagli elementi che la struttura burocratica non riesce né riuscirà mai a razionalizzare.

Crozier e Friedberg (1978) considerano la burocrazia "un'organizzazione che non arriva a correggersi in funzione dei suoi errori". Riprendendo l'intuizione di Gouldner, affermano che la rigidità di un'organizzazione non risale soltanto alle

pressioni che vengono dall'alto; anche i subordinati si servono delle regole per influenzare i capi, proteggersi o fare in modo che ci sia rispetto per la loro autonomia personale. Se queste due pressioni contrapposte si stabilizzano, lasciando un margine d'iniziativa molto ristretto, la staticità diviene un obiettivo condiviso dalle parti, l'organizzazione diventa più rigida del voluto e si spegne la luce dell'ascolto e dell'evoluzione, ossia non si è più in grado di correggere e riadattare rapidamente i programmi d'azione in funzione degli errori commessi o delle pressioni verso il cambiamento.

Crozier e Friedberg (1978), studiando il fenomeno burocratico e le sue patologie, giungono ad affermare che

la rigidità con cui sono definiti i compiti, i rapporti fra i compiti e la rete di rapporti umani necessaria per il loro svolgimento, rendono difficili le comunicazioni tra i gruppi e tra i gruppi e l'ambiente esterno. Le difficoltà che ne derivano, sono sfruttate dagli individui e dai gruppi per migliorare la propria posizione nella lotta per il potere all'interno dell'organizzazione. Questi comportamenti suscitano nuove pressioni che spingono verso un incremento dell'impersonalità e della centralizzazione, le quali sono la sola possibilità, in un sistema burocratico, di eliminare i privilegi che gli individui e i gruppi tendono ad acquisire.

In modo schematico, il funzionamento del fenomeno burocratico si presenta come segue.

- a) L'impersonalità e la centralizzazione determinano difficoltà all'interazione e alla comunicazione interna, da cui deriva un isolamento delle unità organizzative.
- b) Le unità, anche per trarre vantaggio da questa situazione di parziale isolamento, cercano di conquistare, nell'ambito delle norme esistenti, il maggior potere possibile.
- c) L'amministrazione avvia tentativi di ridurre quei privilegi e la discrezionalità che le varie "caste" hanno acquisito e, per far ciò, ricorre ancora all'impersonalità delle norme e alla centralizzazione, determinando così un inevitabile "circolo vizioso".

Inoltre, ricordando l'esigenza di formalizzazione completa ed esaustiva come presupposto del modello burocratico, se anche non si verificassero le disfunzioni sopra ricordate e se fosse possibile codificare e aggiornare tutti i comportamenti in regole scritte, la burocrazia troverebbe un nuovo nemico nella cultura: le organizzazioni costruiscono cioè una forte fiducia nella tradizione e nell'abitudine nell'aver sempre "fatto in un certo modo" e fanno diventare normale, scontato e indiscutibile un certo modo di pensare, di fare, di relazionarsi con il contesto interno ed esterno. È di fatto la cultura che frena la revisione del "manuale" e può portare il modello nella fissità e nella rigidità della patologia burocratica.

L'eventuale difficoltà di relazione con l'ambiente operativo e le conseguenti incertezze e insicurezze possono far nascere l'esigenza di un'autorità carismatica, di un leader forte. Il sistema razionale-legale – con tutti i connotati burocratici – entra in crisi per lasciar spazio a un leader carismatico che può e deve mettere in discussione il modello culturale e organizzativo. In questo senso, i momenti di crisi e di tensione sono nemici naturali della burocrazia.

Per comprendere appieno il funzionamento di un'organizzazione burocratica e delle sue patologie, Crozier dedica molta attenzione allo studio dei comportamenti di acquisizione e mantenimento del potere e all'analisi della strategia utilizzata dagli individui e dai gruppi nelle loro contrattazioni. Riprendendo Dahl (1957), è possibile dare una prima, semplice definizione di potere nel seguente modo: "Il potere di una persona A su una persona B è la capacità di A di ottenere che B metta in atto un comportamento che senza l'intervento di A non si sarebbe verificato".

La burocrazia, essendo un sistema completamente formalizzato, non prende in considerazione ed esclude necessariamente i rapporti di potere. Anzi, l'esistenza stessa della burocrazia non dovrebbe consentire alle basi di potere di svilupparsi e divenire una parte rilevante del sistema. La presenza, infatti, di una soluzione organizzativa ottima, razionale e formalizzata fa sì che il comportamento di ogni membro dell'organizzazione diventi del tutto prevedibile. Ciascuno è limitato ed eterodiretto, non ha più scelte e, nello stesso tempo, dato che può prevedere i comportamenti dei suoi colleghi e contare sulla loro regolarità, non dipende da nessuno di loro, non ha potere su altri, così come non può essere oggetto di potere da parte di altri. Non c'è nessun mezzo per negoziare la propria partecipazione e non c'è neppure il rischio di essere obbligato a cedere alle pressioni formali o informali dei superiori, dei colleghi o dei subordinati. In sintesi, la burocrazia – nella sua forma ideale – non assegna alcuna rilevanza ai rapporti di potere. Nella realtà, però, "il potere non può essere né eliminato, né ignorato, dal momento che il suo persistere dipende dall'impossibilità di rimuovere l'incertezza nel quadro della nostra razionalità limitata" (Crozier, Friedberg, 1978).

In questa prospettiva, diventa fondamentale la riflessione sul problema dell'incertezza, fattore che sta alla base dei possibili spazi (e poteri) discrezionali all'interno dell'organizzazione. Per esempio, nel caso esista un margine d'incertezza nello svolgimento del ruolo, un attore organizzativo razionale (nella nuova accezione) tenderà a preservare tale margine e ad acquisire un connesso potere discrezionale. Al tempo stesso e per reazione, un complesso di norme imposte dall'autorità tenderà a ridurre al minimo questo arbitrio. Così, i subordinati si sforzano di accrescere la propria discrezionalità per rafforzare il proprio potere; d'altro canto, i superiori cercano di rafforzare il proprio ruolo mediante la razionalizzazione. L'incertezza e la possibilità di controllarla costituiscono le risorse fondamentali di ogni negoziazione (Crozier, Friedberg, 1978) e i rapporti fra gli attori, individuali o collettivi, si collocano in un campo non egualitario bensì strutturato da relazioni di potere e di dipendenza. Gli attori individuali o collettivi non possono pertanto essere ridotti a "macchine"; si tratta di attori che, all'interno dei vincoli definiti dall'organizzazione, dispongono di un margine di libertà che utilizzano in modo strategico nelle loro interazioni con gli altri. Il comportamento umano è quindi sempre l'espressione e l'attuazione di una libertà, sia pur minima, e si traduce in una scelta attraverso la quale l'attore coglie le opportunità che gli si offrono in un modo che non è mai totalmente prevedibile. Ossia, la formalizzazione completa non è realizzabile e occorre insegnare all'organizzazione a convivere con libertà e potere degli attori.

4.2.4 *Il potere come fondamento dell'azione organizzativa*

Il potere è un rapporto reciproco e non equilibrato. È reciproco in quanto, essendo uno scambio, se una delle parti non ha più alcuna risorsa di interesse per l'altro, non ha più niente da scambiare e non può dunque entrare in un rapporto di potere. Si tratta inoltre di un rapporto non equilibrato. Se *A* e *B* hanno le stesse risorse, non ci sono ragioni per ritenere che una delle due parti si trovi in una situazione di potere rispetto all'altra. Il potere è in definitiva un rapporto di forze da cui l'uno può ricavare più dell'altro ma in cui, nello stesso tempo, uno non è mai completamente "disarmato" di fronte all'altro (Crozier, Friedberg, 1978). In questa prospettiva, il potere non ha una connotazione negativa, non è una degenerazione patologica dell'interazione umana: è invece l'ingrediente inevitabile dell'azione umana, costruito sulle dipendenze reciproche e asimmetriche fra gli attori. Al centro dello scambio vi è la libertà d'azione: *A* avvia un rapporto di potere con *B* per ottenere da *B* un comportamento dal quale dipende la propria capacità d'azione, posto che *B*, con il suo comportamento, controlla in qualche modo la possibilità di *A* di conseguire i propri obiettivi. Il potere risiede dunque nel margine di libertà di cui dispone ognuna delle parti, cioè nella possibilità, più o meno grande, di rifiutare ciò che l'altro richiede e muoversi senza vincoli. Pertanto il potere può essere definito lo scambio strutturalmente squilibrato di libertà d'azione fra attori individuali e/o collettivi. Questa definizione enfatizza la natura relazionale del potere e la dimensione strumentale dello stesso: il potere non entra in gioco solo perché gli attori hanno bisogno di potere, ma perché vi è interdipendenza reciproca, e le rispettive preferenze, come i rispettivi obiettivi, non convergono automaticamente; gli attori, se vogliono raggiungere i propri scopi, non hanno altra scelta che tentare di influenzare il comportamento di coloro il cui contributo è essenziale per il raggiungimento degli stessi, ossia non hanno altra scelta che esercitare il potere. La capacità di un attore di strutturare lo scambio a proprio favore deriva da due fattori. Il primo è la rilevanza del comportamento di ciascun attore per gli obiettivi degli altri: quanto più *A* sarà rilevante per *B*, tanto più *B* sarà disponibile a offrire di più. Il secondo fattore è l'autonomia di ciascun attore, che a sua volta definisce la misura in cui gli altri riusciranno a predirne il comportamento. Un comportamento "obbligatorio", ossia che non può essere rifiutato (o che non si può minacciare di rifiutare), e prevedibile "pesa" meno rispetto a un comportamento non vincolato o poco strutturato. Questo spiega perché la sostituibilità di ciascun partecipante è un elemento cruciale in ogni relazione di potere.

Il potere di un attore è così funzione dell'ampiezza della zona d'incertezza che riesce a controllare, una zona d'incertezza che sia connessa agli interessi delle parti in causa.

Le caratteristiche dell'organizzazione delimitano il campo di esercizio dei rapporti di potere, definendo le condizioni in cui gli attori possono negoziare. Le regole che disciplinano il funzionamento di un'organizzazione determinano i luoghi in cui possono svolgersi i rapporti di potere, creano e circoscrivono le zone organizza-

tive d'incertezza su cui gli individui cercano di esercitare il controllo per perseguire le proprie strategie di potere. L'organizzazione vincola la libertà d'azione degli individui e dei gruppi e condiziona l'orientamento e il contenuto delle loro strategie. Il modo in cui l'organizzazione organizza le carriere interne, il numero e l'importanza delle zone d'incertezza che lascia negli interstizi della regolamentazione, le condizioni d'accesso per le posizioni determinano l'esclusione di alcuni individui o gruppi dalla competizione per le fonti di potere.

Tali fonti di potere, corrispondenti ad aree d'incertezza, possono essere:

- derivanti dal possesso di una particolare competenza e della specializzazione funzionale;
- legate al controllo delle relazioni tra un'organizzazione e i suoi ambienti;
- provenienti dal controllo della comunicazione e delle informazioni;
- derivanti dal livello e dalle modalità di strutturazione dell'organizzazione.

Per esempio, con riferimento all'ultimo punto, le regole limitano la libertà dei subalterni, ma anche il margine di arbitrio del superiore; quest'ultimo può esercitare il suo potere di sanzione in circostanze molto precise: la regola diventa un mezzo di protezione per i subalterni che possono servirsene contro l'arbitrio del proprio superiore. "Il potere conferito dalla regola sta dunque nelle possibilità di ricatto e negoziazione da essa create molto più che nelle sue prescrizioni precise" (Crozier, Friedberg, 1978). La burocrazia, quindi, determina i livelli di libertà e d'incertezza e definisce le regole dell'arena in cui gli attori si confrontano. Inoltre, anche per questo motivo, il comportamento delle persone è strategico e attivo e non può essere ridotto – come in parte asseriva Weber – a una semplice esecuzione di compiti definiti altrove e da altri: "non è mai frutto di pura determinazione, non può essere mai ridotto ad elementi ed eventi del loro passato, ma è sempre anche il prodotto delle loro intenzioni, esperienze, intuizioni, anticipazioni e calcoli" (Crozier, Friedberg, 1978).

La principale novità è la possibilità di enfatizzare la natura socialmente costruita di qualunque campo d'azione. Problemi, soluzioni, vincoli, opportunità e strutture formali: nulla di tutto questo esiste al di fuori e indipendentemente dall'attore umano. L'azione umana è costretta dai vincoli organizzativi (e li rispetta) ma, allo stesso tempo, li sostiene e li pone in essere: essi vivono solo attraverso l'azione umana, che contribuisce a conservarli e a trasformarli (Bacharach, Gagliardi, Mundell, 1995). Gli attori, nonostante non dispongano mai di tutti i dati, hanno intenzioni e obiettivi, scelgono fra corsi alternativi d'azione, sono capaci di adattarsi alla situazione o, almeno, alla percezione che ne hanno e di strutturare il loro comportamento coerentemente con questa percezione. In altre parole, sono dotati di quello che Crozier e Friedberg chiamano "istinto strategico": il loro comportamento non solo manifesta la loro socializzazione passata, ma è anche il prodotto della loro percezione delle opportunità e dei vincoli esistenti nel campo d'azione, della loro anticipazione del comportamento dei loro avversari o dei partner con i quali interagiscono. D'altra parte, la capacità di analisi, anticipazione e calcolo insita nella nozione di attore strategico non nega il peso della storia personale, dell'incompletezza dell'infor-

mazione, di sentimenti, emozioni e preferenze; è una capacità chiaramente limitata da tutti i vincoli cognitivi, affettivi, culturali, ideologici (March, Simon, 1958).

La nozione di attore strategico implica, invece, che l'azione umana è "interessata", ossia guidata da un interesse, quale che sia la natura di tale interesse. Nello scegliere i loro corsi d'azione, gli individui tengono conto delle conseguenze delle loro azioni e cercano di perseguire quelli che considerano i propri interessi.

Gli attori, infine, compongono un sistema di interazioni, del quale ci fanno conoscere le caratteristiche e le "regole del gioco". L'attore strategico è complementare a un sistema di interazioni (o sistema d'azione), che permette di spiegare il comportamento individuale e collettivo e l'idea della razionalità limitata e contingente degli attori. In sintesi si può affermare che una situazione organizzativa (per quanto strutturata) non vincola mai totalmente un attore. Egli conserva sempre un margine di libertà, una possibilità di negoziare. Grazie a questo margine di libertà – che significa una fonte d'incertezza per l'organizzazione –, ogni attore dispone di un potere sugli altri attori, potere che sarà tanto più grande quanto più la fonte d'incertezza che controlla risulta pertinente per gli altri, ossia ne investirà la capacità di perseguire le loro strategie. Tutto ciò a differenza del modello razionale classico che non si cura del problema relativo ai rapporti di potere e alle strategie degli attori, confidando di poter gerarchizzare tutte le razionalità individuali (dei singoli attori) e orientarle verso la razionalità unica dell'organizzazione così come definita dai suoi obiettivi e dalle sue modalità di funzionamento.

Diviene quindi parziale il concetto classico di ruolo, che definisce in modo completo quello che un attore dovrebbe fare, descrivendo le prescrizioni formali che individuano la sua posizione. Tale prospettiva riduce il comportamento degli individui alle aspettative del loro ruolo, ossia li considera prigionieri in posizioni in cui un insieme di vincoli preesistenti determina quale deve essere il loro comportamento, comunque solo adattivo e passivo. Per superare questo limite, Crozier introduce il concetto di gioco: è un meccanismo grazie al quale gli uomini strutturano i rapporti di potere e li regolano; e tramite questo "gioco" consentono all'organizzazione di vivere, di essere elastica, di cambiare: "esso concilia libertà e costrizione: il giocatore resta libero, ma deve adottare una strategia razionale in funzione della natura del gioco e rispettarne le regole, ossia accettare i vincoli che gli sono imposti" (Crozier, Friedberg, 1978). La struttura dell'organizzazione diviene un insieme di giochi e le strategie dei partecipanti sono le scelte che adottano nel gioco.

Per poter meglio comprendere il concetto di gioco può essere d'aiuto un parallelismo con il gioco degli scacchi. Com'è noto, le varie pedine possono essere spostate solo lungo determinate direzioni; le regole che descrivono i movimenti che ogni singola pedina può fare costituiscono i vincoli che s'impongono a ciascun partecipante al gioco, ossia la struttura di quest'ultimo. In questo modo vengono a delinearsi le possibilità d'azione dei diversi giocatori, a seconda della pedina che intendono muovere.

A ogni giocatore si presentano diverse alternative e ciascuno sceglierà quella che più si adatta alle proprie attitudini e capacità nel perseguire l'obiettivo finale, il

tutto però sempre nel rispetto dei vincoli immutabili definiti dalla struttura del gioco e in funzione delle mosse dell'avversario.

Se ci poniamo, invece, nella prospettiva classica, l'approccio al gioco degli scacchi è quello di individuare la strategia ottimale che, indipendentemente dall'avversario e dalle modalità con cui la partita viene svolta, conduce al raggiungimento dell'obiettivo ("scacco matto") nel modo più efficiente possibile. Ciò significa trovare la sequenza di mosse che nel modo più rapido e meno costoso (in termini di pedine perse) permetta di vincere la partita. Si tratta sostanzialmente di applicare l'unica sequenza di mosse migliore in assoluto (*one best way*).

Si può dire perciò che il carattere costrittivo del gioco non si basa su comportamenti determinati, ma su una gamma di strategie possibili fra le quali l'attore opera una scelta che, immediatamente o a termine, può provocare una modifica del gioco stesso. Una simile prospettiva modifica notevolmente l'analisi classica in termini di ruoli e dà all'attore la possibilità di sperimentare nuovi comportamenti senza venire immediatamente punito.

Bisogna però fare attenzione a non considerare il gioco e la lotta per il potere come liberi da ogni vincolo. La libertà nel gioco non sostituisce la burocrazia, si aggiunge. È indispensabile che un ordine gerarchico e una struttura istituzionale disciplinino e coordinino le rivendicazioni di ciascun gruppo e di ciascun individuo. Nessuna organizzazione può infatti funzionare senza imporre delle restrizioni efficaci al potere contrattuale dei propri membri (Crozier, Friedberg, 1978).

In particolare i limiti ai giochi di potere trovano un corrispettivo nei limiti e vincoli imposti dalla necessità di sopravvivenza dell'organizzazione, necessità su cui si fonda l'insieme delle regole che strutturano lo svolgimento dei conflitti e delle trattazioni fra i partecipanti. Perciò il motivo per cui le regole del gioco organizzativo diventano vincolanti per tutti i partecipanti è che si fondano su una fonte d'incertezza che s'impone a tutti, ossia la possibilità di sopravvivenza dell'organizzazione, e con essa la loro stessa capacità di giocare (Crozier, Friedberg, 1978).

In conclusione, la prospettiva di Crozier e della sua scuola ci permette una visione più ampia dell'organizzazione e ci aiuta a "sanare", completandoli, alcuni limiti della burocrazia classica.

4.3 Oltre la burocrazia

Come si è visto, il modello burocratico ha subito numerose critiche, tanto da divenire il bersaglio di attacchi a volte esagerati che hanno creato una sostanziale identità fra burocrazia e burocratizzazione, "incollando" al modello burocratico tutte le patologie che una sua scorretta applicazione può portare. Con ciò non si vuole affermare che la burocrazia è il modello organizzativo valido "per tutte le stagioni", tutt'altro. Si è già visto che richiede una grande attenzione e, come condizione di efficacia primaria, la capacità di far evolvere l'assetto formale in stretta connessione con la situazione dell'amministrazione, in una logica contingente. Il salto a un modello differente può avvenire quando i costi di manutenzione dell'assetto divengono superiori al

costo del cambiamento verso una forma di organizzazione “a intelligenza diffusa”. La burocrazia ha nel proprio DNA la separazione fra chi progetta, chi realizza e chi controlla la realizzazione, determinando una concentrazione dell’intelligenza “in uso” nel territorio dei progettisti e, in misura minore, dei controllori. Se l’assetto burocratico presenta costi di gestione troppo elevati, ecco che il cambiamento deve portare a una diffusione dell’uso dell’intelligenza (tecnicamente, la **delega**) e a una più lieve divisione dei ruoli – almeno per ciò che concerne progettazione ed esecuzione.

A tal proposito, il primo riferimento è allo studio condotto da Burns e Stalker (1974) su venti organizzazioni industriali inglesi per determinare come le stesse fossero influenzate da mutamenti dell’ambiente. Essi ricavarono due modelli ideali di organizzazione, ognuno dei quali corrisponde in modo più specifico a un certo stato dell’ambiente economico e sociale (Tabella 4.1). Tale stato ambientale può essere descritto – andando un po’ oltre la lettura puntuale del pensiero di Burns e Stalker e prendendo in considerazione non unicamente l’ambiente esterno – in termini di variabilità e imprevedibilità e, conseguentemente, di numerosità e difficoltà delle eccezioni. Da un lato la variabilità sta a indicare la quantità di mutamenti che interviene nelle attività aziendali, dall’altro, l’imprevedibilità è il segnalatore della possibilità o meno di conoscere per tempo i cambiamenti e programmare le necessarie azioni. Le eccezioni sono la conseguenza operativa di variabilità e prevedibilità: il numero indica il volume di imprevisti cui occorre far fronte e la difficoltà è connessa

TABELLA 4.1 Caratteristiche distintive dei sistemi meccanico e organico

	Sistemi meccanici	Sistemi organici
Natura dei compiti	Suddivisi/differenziati	Continuamente ridefiniti
Professionalità	Specializzazione funzionale, enfasi su competenze tecniche	Enfasi sulle conoscenze specialistiche, oltre che tecniche
Ruoli/responsabilità	Assegnazione di precisi diritti/obblighi a ciascuna posizione	Responsabilità e obblighi definiti in modo vago
Autorità/controllo/comunicazione	Prevalentemente di natura gerarchica	Non si basano sugli obblighi espressi in mansionari o procedure
Integrazione prevalente fra ruoli/funzioni	Verticale	Laterale (interfunzionalità)
Contenuto prevalente dei canali comunicativi	Ordini/direttive	Informazioni/consigli
Comportamenti premiati	Fedeltà e obbedienza (conformità alle regole)	Attenzione agli obiettivi (risultati)
Prestigio/carriera	Raggiungere una posizione di responsabilità nell’organizzazione; si avanza lungo la scala gerarchica secondo il principio d’anzianità	Collegati all’associazione professionale di appartenenza e alla competenza riconosciuta da ambienti esterni all’azienda; potenziali

Fonte: adattamento da Gerloff (1989).

con la disponibilità di know-how per individuare e realizzare il comportamento risolutivo. È evidente che in una situazione con elevate variabilità, imprevedibilità, numerosità e difficoltà delle eccezioni, un modello come quello burocratico avrebbe dei costi di manutenzione troppo elevati e perderebbe la propria efficacia.

A fronte di situazioni diverse, è possibile individuare modelli manageriali differenti. Da un lato, essi descrivono ciò che chiamano il modello **meccanico** di organizzazione, che è adatto a condizioni "stabili" d'ambiente ed è caratterizzato da un organigramma articolato e vincolante, da una comunicazione top-down, da un'elevata centralizzazione del potere decisionale, da coordinamento e controllo di tipo gerarchico e dalla fissazione di precisi ruoli e di regole da rispettare. A questo primo modello si contrappone il modello **organico** di organizzazione, il quale è adatto a condizioni più dinamiche e in trasformazione ed è caratterizzato da elementi quali l'adattabilità e la variabilità dei compiti individuali, la delega di responsabilità, comunicazioni orizzontali, l'impegno collettivo (Burns, Stalker, 1974).

In estrema sintesi, si afferma quindi che non vi è un unico modello di organizzazione e che l'assetto più efficace è quello più adatto alla situazione ambientale e strategica, ossia le variabili che devono essere analizzate e studiate affinché si possano trarre indicazioni sulla modalità organizzativa più efficace. Quindi, *se* un'organizzazione opera in un ambiente operativo dove deve affrontare problemi ripetitivi (di routine), *allora* è opportuno costruire una struttura sostanzialmente meccanicistica. Infatti in questo modo si possono sfruttare tutti i vantaggi di efficienza e prevedibilità derivanti da una struttura definita in modo rigido. *Se*, invece, si è in presenza di un ambiente instabile e in continuo mutamento, *allora* è necessario orientarsi verso una struttura organica.

Certo, non si tratta di una scelta fra due alternative; la struttura organica e quella meccanica rappresentano forme estreme di un *continuum* entro il quale esistono forme strutturali intermedie:

I due sistemi rappresentano una polarità, e non una dicotomia: come abbiamo cercato di dimostrare, esistono degli stadi intermedi fra i due opposti poli, stadi che ci sono empiricamente noti. Inoltre il rapporto fra l'uno e l'altro sistema è elastico, per cui un'azienda che oscilla fra una relativa stabilità e un relativo dinamismo può oscillare anche fra i due sistemi (Burns, Stalker, 1974).

Gerloff (1989) ci fornisce due esempi tipici – fra l'altro tratti dallo stesso settore –, uno di un sistema altamente meccanico, l'altro di un sistema quasi organico. Il primo è costituito dal fast food, dove tutti i compiti sono specializzati, standardizzati e ben definiti, i dipendenti svolgono mansioni parcellizzate, le macchine, i menu, i sistemi di ordinazione e di consegna sono altamente codificati, le porzioni sono fisse, i prodotti sono fortemente standardizzati, così come le procedure di cottura e di confezionamento. Queste caratteristiche sono indispensabili per poter soddisfare le esigenze di clienti che cercano cibo di qualità ragionevole, velocemente e a basso prezzo.

Un esempio di punti di ristorazione meno strutturati e che si avvicinano a una logica organica è rappresentato dai ristoranti a conduzione familiare. In tali risto-

ranti, i ruoli sono meno specializzati e si sovrappongono nelle ore di punta (il proprietario/cassiere aiuta a sparecchiare i tavoli o a raccogliere gli ordini con una continua ridefinizione dei ruoli). Inoltre, tale cooperazione avviene perché è necessaria per servire i clienti, non perché sia parte di un mansionario.

Graficamente la collocazione dei due punti di ristorazione può essere rappresentata come in Figura 4.1.

Fin qui, una prospettiva più ricca e meno rigida della progettazione organizzativa, una visione che aggiunge “frecce” alla “faretra” dell’organizzativo. Ciò, peraltro, non significa che, appena si è di fronte a una qualche forma di dinamismo, occorra “smontare” l’assetto meccanicistico e sostituirlo completamente con il più “simpatico” sistema organico. In primo luogo, l’avvio di un percorso di evoluzione verso un assetto flessibile non significa abbandonare le regole di base della burocrazia: gli strumenti burocratici vanno in parte *sostituiti* e in parte *rafforzati* dai meccanismi tipici di un sistema organico. In secondo luogo, non sono da dimenticare i costi del cambiamento e le inerzie che caratterizzano ogni fase di evoluzione. In terzo luogo, l’AP non può che essere (almeno in parte) fondata sulle regole weberiane per i motivi accennati all’inizio di questo capitolo: la normativa è un aspetto forte e non eliminabile dal suo funzionamento e ne determina ritmi e cadenze. Anche volendo... Infine, attenzione ai falsi miti: le situazioni non sono così complesse come spesso si tende ad affermare o come ci piace far credere a noi stessi e agli altri.

In particolare, l’aspetto che pare creare qualche problema è quello della presunta elasticità di un’organizzazione nel passare da una forma all’altra in modo corrispondente al variare della stabilità o dinamicità dell’ambiente considerato. Questo concetto può essere meglio spiegato seguendo la logica del pensiero di Crozier e Friedberg (1978) che analizzano l’organizzazione come un sistema d’azione i cui meccanismi di

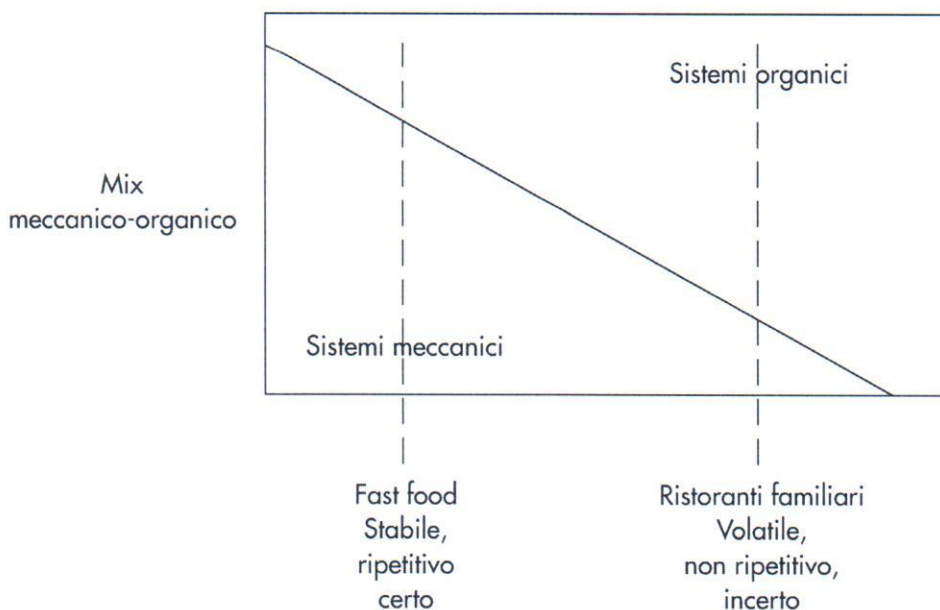


FIGURA 4.1 Il continuum meccanico-organico [adattamento da Gerloff (1989)]

integrazione tenderanno a perdurare e a riprodursi attraverso un certo numero di processi di autoconservazione. Infatti si può osservare che le caratteristiche del modello meccanico inducono dei giochi formali in cui l'utilizzazione della regola costituisce uno degli strumenti d'azione essenziali. Senza dubbio, le regole non sono univoche, ma si prestano a utilizzazioni estremamente diverse: per esempio, potranno essere sfruttate sia in senso difensivo sia in senso offensivo, creando la coesistenza all'interno di uno stesso sistema di comportamenti molto diversi. Tuttavia, qualunque sia il senso in cui utilizzano le regole e le zone artificiali d'incertezza da esse create, gli individui o i gruppi tenderanno sempre a basarsi su di esse nella loro azione e, di conseguenza, ne accentueranno la rilevanza quali regolatori essenziali delle loro interazioni.

Nel modello organico, l'isolamento, la non comunicazione, il nascondersi dietro la regola non costituiscono delle strategie vantaggiose; al contrario è nel consolidamento dei legami interpersonali e nell'affermazione delle loro competenze che i diversi attori trovano un'utilizzazione razionale delle loro risorse e un principio regolatore delle loro interazioni (Crozier, Friedberg, 1978).

Appare dunque evidente che ognuno dei due modelli definisce un "contratto" diverso fra l'organizzazione e i suoi membri: essi non forniscono le stesse garanzie e protezioni ai membri, non offrono loro gli stessi mezzi e strumenti per definire e risolvere i loro problemi, né permettono gli stessi giochi da parte loro. Ognuno dei due modelli tende così a dare origine a processi specifici attraverso i quali si riproducono le caratteristiche essenziali degli stessi. In altri termini, attraverso circoli viziosi specifici incentrati, per esempio, sulla regolamentazione e il controllo nel caso del modello meccanico, sulla delega e la specializzazione in quello del modello organico, ognuno dei due modelli tenderà a mantenersi ben oltre il momento in cui era adeguato alle condizioni del suo ambiente.

È per queste ragioni che non bisogna stupirsi di osservare organizzazioni che mantengono sistemi più meccanici anche quando l'ambiente diventa meno stabile o più turbolento; oppure organizzazioni che si mantengono più flessibili anche quando l'ambiente diventa stabile.

Secondo Crozier il motore principale di questa tendenza all'autoconservazione è rappresentato dalla **cultura** organizzativa, intesa come capacità collettiva di cui i membri potranno valersi per costruire i loro rapporti e le loro interazioni. Tale cultura permette ai membri di cooperare e di risolvere i problemi, ma costituisce anche un ostacolo all'apprendimento di nuovi modi di relazione, di nuove regole del gioco nel caso in cui i mutamenti della situazione lo richiedano.

4.3.1 *La proposta di Mintzberg e le parti dell'organizzazione*

Mintzberg propone un modello di progettazione organizzativa applicabile a ogni tipo di organizzazione umana, qualsiasi fine essa persegua. Tutte le organizzazioni, infatti, sono composte da una serie di persone che svolgono attività e che devono interagire efficacemente, ovvero in modo coordinato e sinergico per il raggiungimento degli obiettivi che il gruppo si pone.

In questo senso, dopo aver esposto i tasselli di base proposti da Mintzberg (cinque parti dell'organizzazione, meccanismi di coordinamento, accentramento-decentramento) si presentano le configurazioni organizzative, ovvero cinque idealtipi che secondo questo autore consentono di leggere e, quindi, di progettare qualsiasi assetto organizzativo.

Mintzberg suddivide l'organizzazione in cinque parti:

- nucleo operativo;
- vertice strategico;
- linea intermedia;
- tecnostruttura;
- staff di supporto.

Nucleo operativo È composto da quanti realizzano, con la loro attività operativa, i prodotti o i servizi dell'azienda. Il nucleo operativo svolge principalmente quattro funzioni:

- a) procura gli input per la produzione;
- b) trasforma gli input in output;
- c) distribuisce gli output;
- d) svolge processi di servizio e di supporto diretto alle attività sopraelencate, ne sono un esempio la manutenzione delle macchine e la gestione del magazzino di materie prime.

Nel nucleo operativo in genere la standardizzazione delle attività è massima, seppure a livelli diversi di intensità in funzione del *task* svolto.

Vertice strategico Costituisce la componente direzionale del sistema organizzativo, ovvero tutti coloro che nell'azienda hanno la responsabilità dei risultati globali. Questi soggetti dovranno assicurare che l'azienda risponda positivamente ai bisogni e alle attese del soggetto economico.

Il vertice strategico può essere costituito da un organo semplice (direttore generale) o da un organo complesso (comitati di direzione). Le funzioni svolte dal vertice aziendale sono:

- a) sviluppo delle strategie aziendali;
- b) supervisione diretta dell'operato della struttura (gestione delle eccezioni, decisioni, risoluzione dei conflitti, gestione del personale);
- c) interazione con l'ambiente esterno e rappresentanza dell'azienda.

Il grado di strutturazione dei compiti svolti dal vertice strategico è piuttosto limitato, date l'ampiezza e la scarsa prevedibilità delle attività. I membri del vertice strategico dispongono anche di un ampio potere decisionale. La maggior parte delle relazioni interne è informale e il reciproco adattamento è il meccanismo di coordinamento più usato.

Linea intermedia (line) Comprende le persone collocate nella linea di autorità formale che collega direttamente il vertice strategico e il nucleo operativo; di fatto sono i "capi intermedi". Seguendo un flusso che va dall'alto verso il basso, essi trasformano gli obiettivi strategici di ordine generale in sotto-obiettivi più precisi, fino ad articularli in ordini da far eseguire al nucleo operativo. Seguendo invece un flusso inverso, il compito di questi manager è di raccogliere informazioni di feedback sulle performance della propria unità, sull'ambiente... per alimentare il processo di definizione delle strategie.

Se il manager intermedio è responsabile di un'unità organizzativa ha, su scala ridotta, compiti simili a quelli del vertice strategico: formulare strategie per la propria unità, assegnare compiti, risolvere i conflitti che si presentano, gestire il personale, interagire con i responsabili delle altre unità e con il vertice strategico.

Tecnostruttura Comprende coloro i quali non partecipano direttamente al flusso di lavoro, ma lo influenzano significativamente dal momento che hanno il compito di determinare le condizioni e le modalità con le quali svolgere le attività all'interno dell'organizzazione.

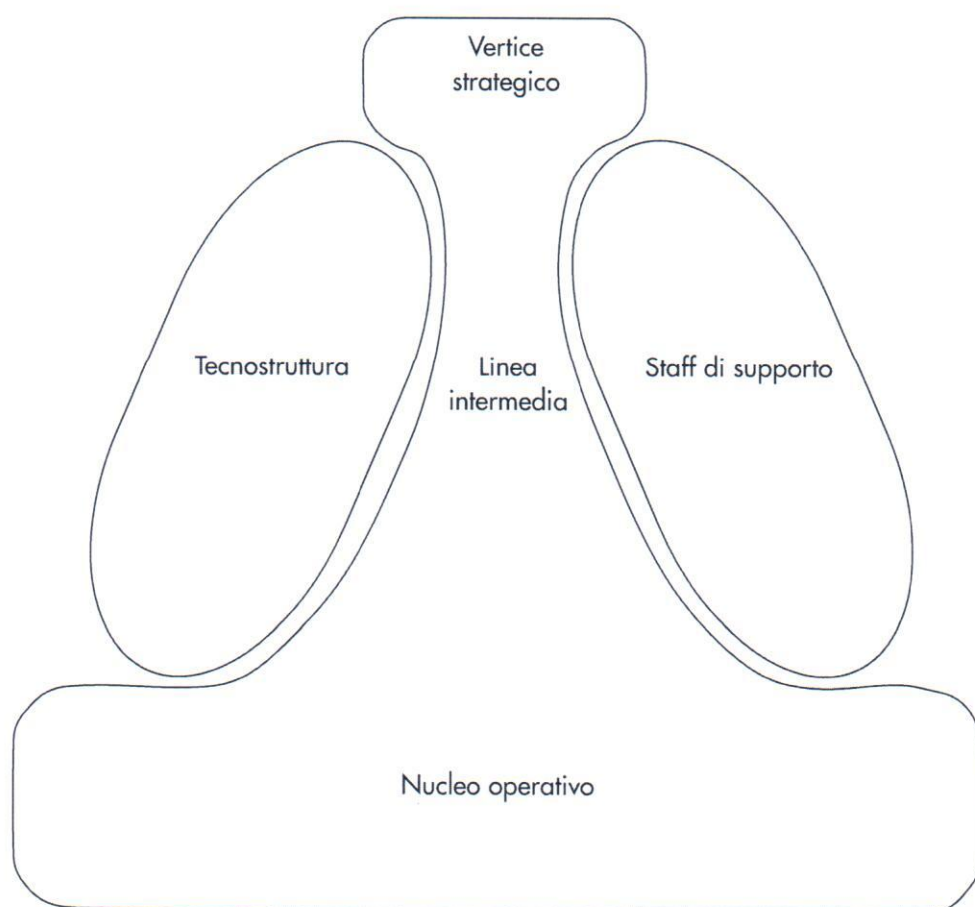


FIGURA 4.2 Le cinque parti dell'organizzazione graficamente

La presenza della tecnostruttura è in genere più marcata nel caso in cui l'organizzazione utilizzi la standardizzazione quale meccanismo di coordinamento. A questo proposito Mintzberg distingue tre tipi di analisti che fanno parte della tecnostruttura:

- a) gli analisti del lavoro che standardizzano i processi di lavoro;
- b) gli analisti di pianificazione e controllo che standardizzano gli output;
- c) gli analisti di problemi del personale che standardizzano le competenze.

All'interno della tecnostruttura vige il meccanismo dell'adattamento reciproco.

Staff di supporto Comprende coloro i quali forniscono un contributo indiretto al resto dell'organizzazione (per esempio, la consulenza legale, le relazioni esterne, i servizi di mensa). Si tratta di attività autonome che realizzano servizi che l'azienda potrebbe anche acquistare sul mercato, ma che preferisce avere al suo interno per una maggiore possibilità di controllo.

Le unità di supporto sono presenti ai vari livelli gerarchici coerentemente con il livello al quale sono collocati i destinatari del servizio che offrono.

Le varie unità sono molto diverse fra loro ed è per questo che non può essere definito in via generale il meccanismo di coordinamento utilizzato al loro interno (esempi: la standardizzazione delle competenze nell'ufficio legale; la standardizzazione dei processi di lavoro nella mensa).

4.3.2 Coordinamento e accentramento

I meccanismi di coordinamento sono:

- adattamento reciproco;
- supervisione diretta;
- standardizzazione dei processi;
- standardizzazione degli output;
- standardizzazione delle competenze dei lavoratori.

Tali meccanismi sono lo strumento mediante il quale si ottiene che soggetti diversi, impegnati in differenti attività, confluiscano verso l'obiettivo comune.

Adattamento reciproco Consiste nei flussi di comunicazione informale che le persone attivano spontaneamente. È un meccanismo molto semplice e molto potente, efficace sia nelle realtà più banali sia nelle unità più complesse, nelle quali a fronte di tasks sofisticati (si pensi alla ricerca e sviluppo) numerosi specialisti devono lavorare insieme e adattarsi l'uno all'altro, senza avere la possibilità di standardizzare input o output. Con l'adattamento reciproco il controllo del lavoro resta nelle mani di coloro che lo eseguono.

Supervisione diretta È intrinseca alla struttura gerarchica e consiste nel controllo che i capi esercitano sull'attività dei subordinati.

Standardizzazione dei processi produttivi È uno dei risultati della tecnostruttura, la quale elabora regole e procedure guida per lo svolgimento ordinato delle attività operative, attraverso la programmazione dei contenuti del lavoro da svolgere.

Standardizzazione degli output In questo caso la tecnostruttura fissa dei risultati e degli standard di prestazione che devono essere raggiunti ai diversi livelli; in tal modo coordina il lavoro delle unità mediante la definizione di obiettivi sinergici e coerenti fra loro.

Standardizzazione delle competenze Il lavoro risulta coordinato grazie alla coerenza e all'allineamento delle competenze delle persone che lo svolgono. In tal modo i modelli di comportamento risultano omogenei e funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

Al crescere della complessità dell'attività, si passa dall'adattamento reciproco alla supervisione diretta, alla standardizzazione, preferibilmente dei processi di lavoro, ovvero degli output, poi delle competenze, ritornando infine all'adattamento reciproco. Questo implica che in un'organizzazione complessa coesistano tutti i meccanismi di coordinamento.

Un ulteriore elemento da trattare del "vocabolario di Mintzberg" riguarda il livello di decentramento verticale e orizzontale in un'organizzazione.

Per **decentramento verticale** intendiamo la delega del potere lungo la gerarchia di autorità, delega che dipende dalla volontà del vertice strategico, facendo l'ipotesi che il potere formale o autorità risieda in prima istanza nel vertice strategico e poi nella line. Il **decentramento orizzontale** descrive lo spostamento di potere dai manager ai non-manager o, più esattamente, dai manager di line ai manager di staff, agli analisti, agli specialisti dello staff di supporto e al nucleo operativo.

Quando parliamo di decentramento orizzontale, allarghiamo la trattazione sotto due aspetti. Innanzitutto, esaminando il trasferimento di potere all'esterno della struttura di line, entriamo nel campo del potere "informale", in particolare del controllo sulla raccolta delle informazioni, sulla fornitura di consigli ai manager di line e sull'esecuzione delle loro scelte, in contrapposizione al potere legato alla possibilità di prendere decisioni e/o di autorizzarle. In secondo luogo, abbandoniamo l'ipotesi che il potere formale sia detenuto necessariamente dalla struttura di line, in prima istanza dal vertice strategico. Assumendo la presenza di manager, analisti, staff di supporto e operatori, il decentramento orizzontale è configurabile come un *continuum* nel quale si possono individuare quattro stadi e precisamente:

- a) il potere compete a una sola persona, generalmente in forza del ruolo che occupa (per esempio un manager);
- b) il potere passa a pochi analisti della tecnostruttura, in seguito all'influenza che i loro sistemi di standardizzazione esercitano sulle decisioni di altri;
- c) il potere passa agli esperti – gli analisti, gli specialisti dello staff di supporto o anche gli operatori se sono professionisti – sulla base delle loro conoscenze;
- d) il potere compete a tutti sulla base del fatto che appartengono all'organizzazione.

In generale, esiste una correlazione fra i meccanismi di coordinamento e il livello di decentramento orizzontale: un vertice è rappresentato dalla supervisione diretta che rappresenta il meccanismo cui corrisponde il massimo accentramento orizzontale, l'altro dall'adattamento reciproco, al quale corrisponde il minimo accentramento orizzontale; i tre tipi di standardizzazione – nell'ordine, dei processi di lavoro, degli output e delle competenze – definiscono le posizioni intermedie.

Pertanto, nell'organizzazione massimamente accentrata dal punto di vista orizzontale, una persona, tipicamente il direttore generale, detiene tutto il potere.

Quando l'organizzazione fa perno sui sistemi di standardizzazione per garantire il coordinamento delle attività, una parte del potere passa necessariamente a chi progetta tali sistemi, tipicamente gli analisti della tecnostruttura. L'entità di tale potere dipende, naturalmente, dall'estensione e dal tipo di standardizzazione. Ovviamente, maggiore è il ricorso ai sistemi di standardizzazione, maggiore è anche il potere degli analisti. Inoltre, più vincolante è il tipo di standardizzazione, maggiore è il potere degli analisti.

Coloro che cedono la loro autonomia a favore degli analisti sono l'operatore, che perde il potere di scegliere i processi di lavoro, il manager che perde il potere di decidere intorno agli output della sua unità, ma anche i superiori di queste persone poiché la loro attività viene istituzionalizzata dal momento in cui la standardizzazione tecnocratica sostituisce il loro potere di supervisione diretta. In altri termini le organizzazioni che si fondano a fini di coordinamento sulla standardizzazione tecnocratica sono intrinsecamente piuttosto accentrate, in particolare nella dimensione verticale ma, in una certa misura, anche in quella orizzontale.

Nel secondo stadio del decentramento orizzontale il potere va agli esperti, l'organizzazione si affida in misura rilevante alla conoscenza specialistica e, di conseguenza, deve attribuire il potere a chi la possiede, sia esso nella tecnostruttura, nello staff di supporto, nel nucleo operativo o nella linea intermedia. Nello stadio precedente, a essere riconosciuto come esperto era un solo soggetto, l'analista, e il suo potere era informale. Nello stadio che stiamo esaminando, l'organizzazione utilizza le conoscenze di una gamma più ampia di esperti e formalizza in misura crescente il potere che attribuisce loro. In questo caso, gli esperti non consigliano semplicemente ma partecipano attivamente all'assunzione delle decisioni.

La dipendenza dell'organizzazione dagli esperti e la loro collocazione nell'ambito della struttura determinano la quantità di potere di cui gli esperti vengono a disporre. È possibile identificare almeno tre situazioni. Nella prima situazione il potere informale degli esperti si sovrappone a una tradizionale struttura di autorità. Nella soluzione orizzontalmente meno decentrata, il sistema di autorità formale rimane inalterato e cioè la gerarchia dei manager di linea conserva il potere formale. Tuttavia, nella misura in cui l'azienda ha bisogno di conoscenze specialistiche, in particolare poiché determinate decisioni sono di natura altamente tecnica, alcuni esperti conseguono un considerevole potere informale.

Altri esperti conseguono un potere informale attraverso dei consigli che essi danno ai manager prima che le scelte vengano compiute e ciò specialmente quando si tratta di scelte tecniche che i manager non comprendono.

Nella seconda situazione il potere degli esperti si combina con l'autorità formale. Via via che nell'assunzione delle decisioni la competenza diviene sempre più importante, la distinzione fra line e staff, e quindi fra l'autorità formale di scegliere da un lato e la competenza per consigliare dall'altro, diviene sempre più artificiosa. Alla fine la distinzione scompare e i manager di line e gli esperti di staff operano in *task forces* o comitati condividendo il potere decisionale. All'interno del gruppo il potere si fonda non sulla posizione, ma sulla competenza: ogni persona partecipa in base alle conoscenze possedute rispetto alla decisione in questione. La situazione nella quale il potere dell'esperto si combina con l'autorità formale equivale, quindi, a un decentramento selettivo nella dimensione orizzontale: gli esperti infatti hanno potere per alcune decisioni ma non per altre. In altri termini il decentramento selettivo sembra manifestarsi contemporaneamente sia nella dimensione orizzontale sia nella dimensione verticale.

La terza situazione considera che il potere fondato sulla competenza risieda negli operatori. In questo terzo e massimamente decentrato caso, a essere esperti sono gli operatori stessi e questa competenza attribuisce loro un considerevole potere che a sua volta determina un decentramento in entrambe le dimensioni: il potere risiede nel nucleo operativo alla base della gerarchia e in persone che non sono manager. Naturalmente, questi operatori sono anche professionisti, il che ci porta a sottolineare una relazione importante che trova adeguato riscontro nelle ricerche: maggiore è la presenza di professionisti in un'azienda, più la sua struttura è decentrata in entrambe le dimensioni. Il decentramento è completo quando il potere si fonda non sulla conoscenza o sulla posizione ma sull'appartenenza: l'organizzazione è democratica quando tutti partecipano in modo eguale alle decisioni. Nell'organizzazione perfettamente democratica tutti i problemi verrebbero risolti con qualcosa di simile al voto o al consenso; è la situazione che si riscontra tipicamente nelle cooperative. Dunque sembrano emergere cinque tipi distinti di decentramento verticale e orizzontale che possono essere collocati su un unico continuum definito a un estremo dall'accentramento in entrambe le dimensioni e all'altro estremo dal decentramento in entrambe le dimensioni.

Il decentramento è definito dall'accentramento del potere decisionale nelle mani di una sola persona, il manager al vertice della linea gerarchica e cioè il direttore generale. Il direttore generale conserva il potere sia formale che informale, assumendo da solo tutte le decisioni importanti e coordinando l'esecuzione attraverso la supervisione diretta. In queste condizioni non deve condividere il suo potere con membri manager della linea intermedia, od operatori.

Tipo A: decentramento orizzontale limitato ("selettivo") Questo tipo di decentramento caratterizza le organizzazioni burocratiche con compiti non qualificati che si fondano, a fini di coordinamento, sulla standardizzazione dei processi di lavoro. E anche in questo tipo di organizzazioni che si sono concentrati gli sforzi di democratizzazione. Gli analisti giocano un ruolo preminente in quanto formalizzano il

comportamento degli altri membri, in particolare degli operatori che, di conseguenza, emergono come la componente dell'organizzazione dotata di minore potere. La standardizzazione diminuisce l'importanza della supervisione diretta come meccanismo di coordinamento, riducendo di conseguenza anche il potere dei manager della linea intermedia, particolarmente di quelli ai livelli più bassi. La struttura è quindi accentrata nella dimensione verticale: il potere formale si concentra ai livelli superiori della gerarchia, in particolare al vertice strategico. Dato il loro ruolo nella formalizzazione del comportamento, gli analisti conquistano un qualche potere informale, il che comporta un limitato decentramento orizzontale.

Tipo B: decentramento verticale limitato ("parallelo") In questo tipo di decentramento riscontriamo le organizzazioni che sono suddivise in unità fondate sul mercato o divisioni, ai cui responsabili è delegata (in parallelo) gran parte del potere formale sulle decisioni riguardanti l'area loro assegnata. Poiché tale potere non deve necessariamente essere delegato a livelli ancora inferiori nella gerarchia di autorità, tale decentramento verticale è intrinsecamente limitato. Analogamente, poiché i responsabili divisionali non devono necessariamente condividere il loro potere con personale di staff od operatori, la struttura è accentrata nella dimensione orizzontale. Naturalmente, il vertice strategico conserva il potere formale ultimo sulle divisioni; d'altra parte, poiché realizza il coordinamento delle divisioni attraverso la standardizzazione degli output attuata mediante sistemi di controllo della performance progettati dalla tecnostruttura, anche alcuni pianificatori di alto livello detengono un qualche potere informale.

Tipo C: decentramento selettivo orizzontale e verticale In questo tipo di decentramento si combinano le caratteristiche del decentramento selettivo nelle due dimensioni. Nella dimensione verticale, il potere su diversi tipi di decisione viene delegato a costellazioni di lavoro a vari livelli della gerarchia; nella dimensione orizzontale, queste costellazioni operano un uso selettivo degli esperti di staff, in base al contenuto tecnico delle decisioni che devono assumere: rispetto ad alcune, gli esperti forniscono soltanto consigli ai manager di linea; per altre, essi partecipano con i manager a team e task forces, talvolta controllando essi stessi le scelte. Il coordinamento all'interno e fra costellazioni viene realizzato principalmente attraverso l'adattamento reciproco.

Tipo D: decentramento verticale e orizzontale In questo tipo di decentramento il potere decisionale si concentra in larga misura nel nucleo operativo, infatti è formato da professionisti la cui attività è coordinata prevalentemente attraverso la standardizzazione delle competenze. L'organizzazione è molto decentrata, da un lato, nella dimensione verticale, poiché il potere si colloca alla base della gerarchia e, dall'altro, nella dimensione orizzontale poiché il potere è detenuto da un numero elevato di non-manager, e cioè dagli operatori. Se si volesse individuare un altro centro di potere, esso si collocherebbe all'esterno dell'organizzazione, poiché essa è obbligata a cedere buona parte del suo potere sui processi decisionali alle istituzioni che formano gli operatori stessi e alle associazioni professionali che ne controllano gli standard.

Il decentramento è strettamente collegato alla progettazione delle posizioni. La formalizzazione del comportamento sottrae potere formale agli operatori e ai capi, concentrandolo in prossimità del vertice della linea gerarchica e nella tecnostruttura e, quindi, determinando un accentramento in entrambe le dimensioni. Ne consegue il decentramento di tipo A.

La formazione e l'indottrinamento provocano l'effetto esattamente opposto. Essi valorizzano le competenze esistenti al di sotto della linea intermedia, decentrando di conseguenza la struttura in entrambe le dimensioni (decentramento di tipo D).

Combinando queste due conclusioni, possiamo rilevare che la specializzazione di tipo non qualificato accentra la struttura in entrambe le dimensioni, mentre la specializzazione di tipo qualificato o professionale la decentra in entrambe le dimensioni.

Quanto alle relazioni fra decentramento e progettazione della macrostruttura, l'utilizzo del raggruppamento fondato sul mercato determina un decentramento verticale limitato di natura parallela (tipo Q: larga parte del potere è detenuta dai responsabili delle unità fondate sul mercato). Il raggruppamento funzionale non consente una conclusione altrettanto definitiva. I tipi B e D di decentramento si riscontrano specificamente nelle strutture funzionali, il primo in strutture burocratiche e piuttosto accentrate in entrambe le dimensioni; il secondo in strutture organiche (fondate sull'adattamento reciproco) e decentrate selettivamente in entrambe le dimensioni. Analogamente i tipi A e D che si collocano ai due estremi del *continuum* sono spesso definiti come funzionali. Di conseguenza, si perviene alla conclusione che la struttura funzionale può caratterizzarsi per la presenza di qualunque grado di decentramento in entrambe le dimensioni.

4.3.3 Le configurazioni organizzative

Al termine di questo percorso di illustrazione delle categorie di base, dei "mattoncini", Mintzberg individua e propone cinque configurazioni organizzative, ovvero cinque idealtipi che descrivono i confini di un pentagono, all'interno del quale ricadono tutte le aziende reali.

In ogni configurazione, sono prevalenti un metodo di coordinamento e una parte dell'organizzazione ed è utilizzato uno specifico metodo di decentramento (Tabella 4.2).

La descrizione delle configurazioni inizierà dalle sue caratteristiche di base, per poi definire le condizioni ambientali e i fattori contingenti (o situazionali, ovvero variabili indipendenti) nei quali si presenta, in termini di maggiore o minore efficacia.

Struttura semplice In tale configurazione, la tecnostruttura è assente o molto limitata, vi sono pochi addetti nello staff di supporto, la divisione del lavoro è flessibile, la differenziazione fra le unità è minima, la gerarchia è poco sviluppata, la formalizzazione del comportamento è limitata e la presenza di meccanismi operativi e decisionali è minima.

TABELLA 4.2 Corrispondenza fra parametri e configurazioni

Configurazione organizzativa	Meccanismo principale di coordinamento	Parte fondamentale dell'organizzazione	Tipo di decentramento
Struttura semplice	Supervisione diretta	Vertice strategico	Accentramento verticale e orizzontale
Burocrazia meccanica	Standardizzazione dei processi di lavoro	Tecnostruttura	Decentramento orizzontale limitato
Burocrazia professionale	Standardizzazione delle capacità	Nucleo operativo	Decentramento verticale e orizzontale
Soluzione divisionale	Standardizzazione degli output	Linea intermedia	Decentramento verticale limitato
Adhocrasia	Adattamento reciproco	Staff di supporto	Decentramento selettivo

Il coordinamento avviene mediante la supervisione diretta, con un forte accentramento nelle mani del vertice strategico (con elevata ampiezza di controllo), la parte più importante della struttura. L'altra parte che la compone è il nucleo operativo organizzato in modo organico (Burns, Stalker, 1974).

L'ambiente nel quale una struttura di questo genere risulta efficace è semplice e dinamico: è un contesto che può essere compreso e padroneggiato da una sola persona e che presenta una variabilità (o una non-conoscenza) che non consente di realizzare il coordinamento mediante la standardizzazione. Ogni nuova azienda, a prescindere dall'ambiente e dal sistema tecnico, adotta una struttura molto simile a quella semplice. Molte di queste aziende, soprattutto quelle di piccole dimensioni, conservano tale struttura anche dopo lo stadio iniziale. Si creano così diverse varianti, tra cui la *struttura semplicissima*, che si basa sull'adattamento reciproco e ha i canali orizzontali della comunicazione propri dell'adhocrasia. La seconda variante è l'*organizzazione per le crisi*, che si manifesta quando un'ostilità obbliga l'azienda, qualunque sia la sua struttura, ad accentrare il potere. Thompson descrive un caso

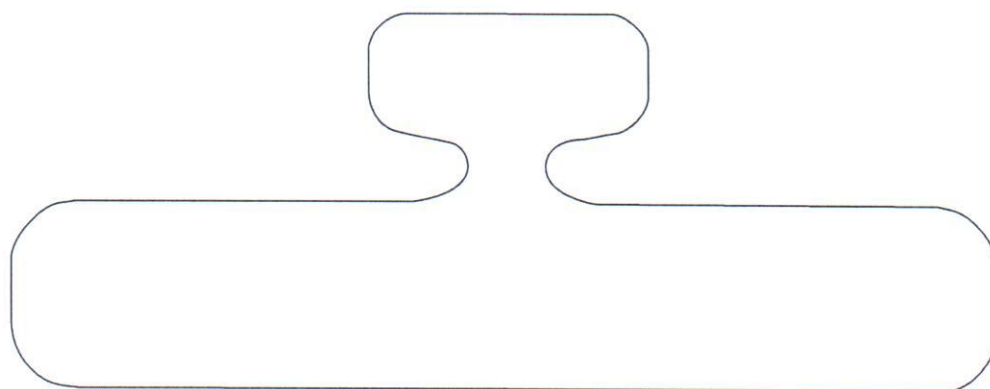


FIGURA 4.3 La struttura semplice

particolare che chiama *organizzazione sintetica*, ossia una soluzione temporanea adottata per far fronte a un disastro naturale che pone enfasi sulla leadership. Nell'*organizzazione autocratica* tutto il potere si accumula nel direttore generale, il quale evita la formalizzazione del comportamento considerandola una violazione del suo diritto di comandare. Nell'*organizzazione carismatica*, invece, il leader acquisisce il potere perché i suoi seguaci glielo conferiscono.

La coincidenza fra proprietà e direzione è un altro dei fattori che favoriscono l'adozione della struttura semplice. Caso classico è l'*azienda imprenditoriale*.

Al di fuori di ambienti semplici, dinamici e ostili, essendo poco articolata, diviene un vincolo. Non può produrre metodi e output standardizzati, tipici di un ambiente stabile; inoltre, l'accentramento non le permette di affrontare un ambiente complesso. Rappresenta inoltre la configurazione più rischiosa, poiché dipende fortemente dalla salute di un unico individuo.

Burocrazia meccanica È una struttura con parametri organizzativi analoghi a quelli visti per la burocrazia weberiana: compiti operativi tendenzialmente semplici, molto specializzati e di routine, regolati da procedure molto formalizzate, svolti da un nucleo operativo che risulta ben articolato in termini di divisione del lavoro e tendenzialmente raggruppato in unità di grandi dimensioni, forte presenza di regole, norme e comunicazioni formalizzate in tutta l'organizzazione, accentramento del potere direzionale e netta distinzione fra line e staff.

I compiti operativi richiedendo competenze di base e addestramento minimi. Ciò porta ad avere nel nucleo operativo una precisa divisione del lavoro e processi standardizzati, come metodo di coordinamento. La struttura direzionale è molto articolata per isolare il nucleo operativo dalle influenze dell'ambiente esterno. Ciò vale innanzitutto per la linea intermedia che, molto sviluppata ai livelli superiori, è divisa in unità funzionali.

I manager della linea intermedia svolgono tre compiti:

- a) gestiscono i problemi di coordinamento che si manifestano fra i lavoratori del nucleo operativo: i lavoratori sono raggruppati in unità che trattano parti distinte del flusso di lavoro, dando luogo a un raggruppamento su base funzionale; anche se la standardizzazione risolve molte interdipendenze, alcune restano nell'ambiguità: i conflitti che si manifestano non possono essere affrontati dagli operatori ricorrendo all'adattamento reciproco, ma attraverso la supervisione diretta;
- b) espletano un ruolo di collegamento fra le unità operative e gli analisti della tecnologia per assicurare la trasmissione e l'assunzione degli standard da questi elaborati;
- c) favoriscono i flussi verticali, in senso ascendente attraverso l'aggregazione delle informazioni di ritorno, e in senso discendente attraverso l'elaborazione dei piani d'azione.

Tutti questi compiti limitano il numero di persone che ogni capo può dirigere, per questo le unità del nucleo operativo sono di piccole dimensioni e la struttura è verticale.

Poiché nella burocrazia meccanica il coordinamento avviene mediante la standardizzazione dei processi operativi di lavoro, la tecnostruttura emerge come la parte fondamentale dell'organizzazione. Gli analisti dispongono di un elevato potere informale, ottenuto a spese degli operatori e dei capi di prima linea, le cui mansioni divengono così circoscritte e connotate da una dimensione esecutiva da far escludere l'utilizzo della parola "manager".

La standardizzazione supera i confini del nucleo operativo, tanto che le regole e le norme permeano tutta l'organizzazione attraverso comunicazioni formali e il rispetto della gerarchia d'autorità. La burocrazia meccanica è caratterizzata da una rigida divisione del lavoro; c'è una profonda differenziazione della struttura direzionale rispetto al nucleo operativo: in tale struttura raramente i capi lavorano con gli operatori.

La burocrazia meccanica, inoltre, vive in un certo senso l'ossessione del controllo: innanzitutto, si cerca di eliminare ogni incertezza per permettere all'organizzazione di operare senza interruzioni; in secondo luogo, il controllo serve a regolare i conflitti che risultano molto presenti in questa organizzazione. L'ossessione verso il controllo giustifica infine la numerosa presenza di unità di supporto nell'organizzazione; si preferisce produrre all'interno molti servizi, per non esporre la macchina burocratica alle incertezze del mercato.

Il vertice strategico è direttamente coinvolto nella messa a punto della burocrazia. Ha lo scopo di migliorarne le prestazioni e di "tenerla sveglia", individuando i problemi e imponendo l'innovazione organizzativa. Il vertice strategico è inoltre supervisore diretto delle unità del livello intermedio, molto differenziate tra loro. I capi intervengono frequentemente nelle attività della linea intermedia per assicurarne il coordinamento; solo loro infatti hanno una prospettiva sufficientemente ampia da comprendere tutte le funzioni; tutti gli altri sono invece specialisti, interessati a una sola parte della catena produttiva. Ciò porta a concludere che il vertice detiene molto potere: la burocrazia meccanica è una struttura molto accentrata, in cui il potere sia formale sia informale compete al vertice della gerarchia e, in parte, alla tecnostruttura. È un potere fondato sulla conoscenza e sulla visione d'insieme.

I capi della linea intermedia detengono uno scarso potere, mentre gli operatori del nucleo operativo ne sono privi. A condividere il potere informale con il vertice, troviamo soltanto gli analisti della tecnostruttura, artefici della standardizzazione.

Il processo di formulazione e implementazione della strategia è di tipo top-down; tutte le informazioni rilevanti sono inviate al vertice strategico, qui vengono integrate dando vita alla strategia, che è successivamente trasmessa, in senso discendente, lungo la linea d'autorità. È quindi un'organizzazione caratterizzata da una gerarchia mezzi-fini, dove i manager posti ai livelli inferiori assumono gli stessi tipi di decisione ma con gradi diversi di specificità. Tutte le decisioni sono collegate, le eccezioni risalgono fino al vertice per essere risolte, le scelte conseguenti ridiscendono la linea d'autorità per essere utilizzate in punti specifici.

La Figura 4.4 può rappresentare simbolicamente la burocrazia meccanica, in cui la tecnostruttura e le unità di supporto sono focalizzate sul nucleo operativo (di regola, di grandi dimensioni).

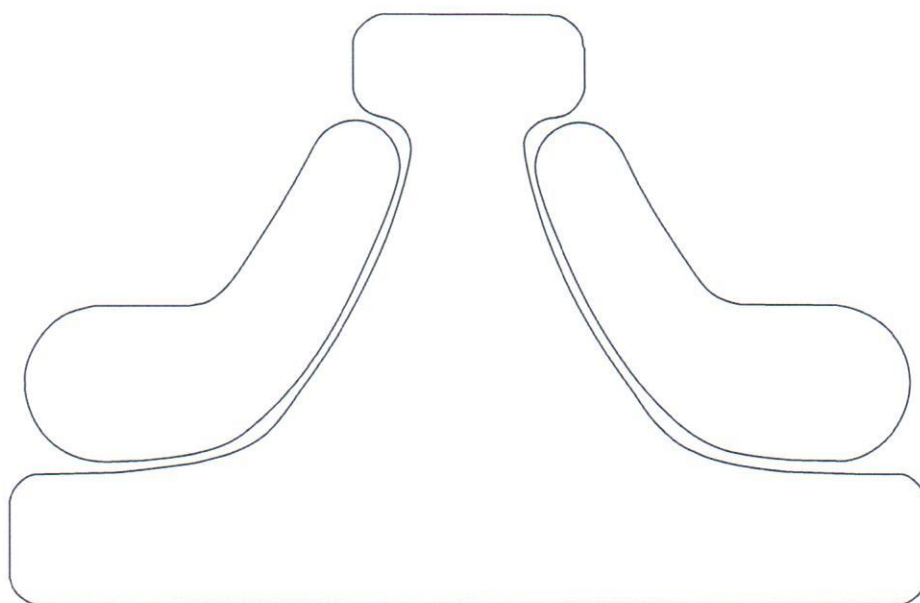


FIGURA 4.4 La burocrazia meccanica

La burocrazia meccanica è riscontrabile nelle aziende mature, di dimensioni abbastanza elevate e che operano in un ambiente relativamente prevedibile, tanto da rendere conveniente la standardizzazione delle attività. Le aziende di produzione di grande serie sono le burocrazie meccaniche più note. Naturalmente, la burocrazia meccanica può essere adottata anche da aziende di modeste dimensioni, gli alberghi ne sono un tipico esempio. Infatti, la loro attività è del tutto standardizzata, poiché devono garantire stabilità alla clientela. Altre tipiche burocrazie meccaniche – come si è visto – sono le aziende soggette a controllo esterno, fortemente normate, come le AP: più un'azienda è controllata dall'esterno, più la sua organizzazione non può che essere accentrata e formalizzata. La burocrazia *di controllo* è tipica degli istituti con finalità di controllo e custodia, quali le prigioni e i corpi di polizia.

Le burocrazie *di sicurezza*, quali le aziende che gestiscono il trasporto aereo, formalizzano le procedure per assicurarsi che siano eseguite alla lettera. Le organizzazioni come quelle dei servizi antincendio si chiamano anche burocrazie *per le contingenze*: esistono non per fornire servizi di routine, ma per essere pronte a fornire servizi speciali in caso di necessità.

La burocrazia meccanica di Mintzberg si avvicina all'idealtipo weberiano del quale abbiamo già ampiamente descritto i limiti; Mintzberg enfatizza (forse anche per la sua estrazione culturale) i problemi sul fronte della soddisfazione delle persone e del conflitto tipici di questa struttura. È un'organizzazione il cui punto di forza è l'efficienza e non l'innovazione; opera perfettamente in un ambiente stabile, dove realizza la missione per cui è stata progettata, salvo, appunto, incorrere in tutte le patologie che la possono far diventare l'ombra di se stessa.

Burocrazia professionale Si fonda sulla standardizzazione delle competenze e sui connessi parametri di progettazione organizzativa: la formazione e l'indottrinamento.¹

Il nucleo operativo è costituito da operatori professionisti formati e indottrinati, ai quali è attribuito un considerevole controllo sul proprio lavoro. Ciò significa che i professionisti operano in modo relativamente indipendente, ma in stretto contatto con i clienti che servono. Il coordinamento avviene mediante la standardizzazione delle competenze, con l'interiorizzazione degli standard di risultato atteso. Tali standard, però, si formano all'esterno della struttura, nei centri di sviluppo delle conoscenze, nelle associazioni indipendenti, quali, per esempio, l'università, da cui provengono gli operatori.² Il potere che i professionisti acquisiscono risiede, quindi, nella conoscenza e non nella posizione ricoperta.

È una struttura molto decentrata in entrambe le dimensioni, in cui il professionista è molto libero di operare. Permette alle varie funzioni di condividere le risorse e di aumentare l'apprendimento attraverso il confronto continuo. Infine, il riunire in unica struttura diversi tipi di professionisti permette ai clienti di scegliere e passare dall'uno all'altro al modificarsi delle esigenze.

Il professionista svolge un processo indicato come **classificazione**, composto di due compiti principali:

- ascolta, interpreta e classifica le esigenze del cliente per capire il programma da applicare, compito noto come diagnosi;
- applica ed esegue tale programma.

Ciascun professionista opera attraverso competenze standardizzate complesse da apprendere, dedica meno attenzione di quanto necessario al coordinamento del suo lavoro con quello dei colleghi, pensa soprattutto a sviluppare e ad aggiornare le proprie competenze. L'incertezza in tal modo non è rimossa del tutto, ma contenuta e gestita all'interno delle mansioni dei singoli professionisti.

Il nucleo operativo con il suo ampio spazio di delega, come indicato in Figura 4.5, è la parte fondamentale di questa configurazione e lo staff di supporto è al suo servizio. La tecnostuttura è moderatamente presente, mentre la linea è poco, dal momento che non è necessaria la supervisione diretta. In tal modo, le unità del nucleo operativo possono essere di grandi dimensioni, con una conseguente scarsa articolazione verticale.

1. "Indottrinamento" fa riferimento alle esigenze di riuscire a costruire un'adesione profonda ai valori, ai principi, ai comportamenti dell'organizzazione e/o del gruppo di riferimento (per esempio, l'ordine professionale) in modo da osservare una spontanea e in parte inconsapevole convergenza verso comportamenti omogenei.

2. Anche i partiti e le eventuali organizzazioni di appartenenza degli operatori definiscono un set di comportamenti che le persone vanno ad agire all'interno della struttura. In questo senso, nella pubblica amministrazione, le matrici di pensiero e di comportamento sono ben più variegate rispetto alla dimensione professionale.

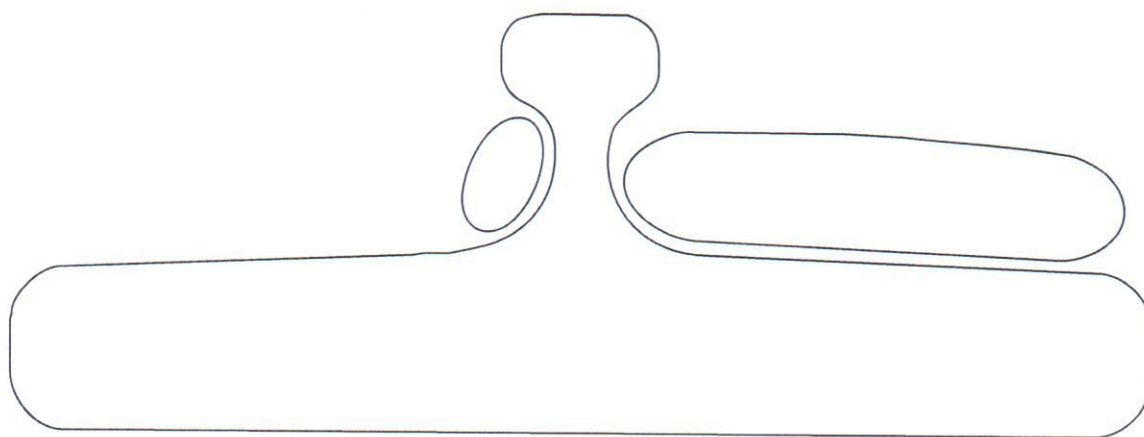


FIGURA 4.5 La burocrazia professionale

È una configurazione “democratica” in cui i professionisti hanno il controllo diretto sul proprio lavoro e sulla parte amministrativa che li riguarda. Sembra quasi che i manager e i professionisti invertano i propri ruoli, come se si creassero piramidi rovesciate, in cui gli operatori sono al vertice e i manager sono di supporto. La gerarchia diviene così *bottom-up*: i professionisti detengono il potere ed esercitano influenza sulla base delle proprie competenze. In tale configurazione, il manager della linea intermedia ha un potere gerarchico ridotto, poiché è il professionista che gestisce le variazioni che si manifestano nelle sue attività, i confini dell'organizzazione e le relazioni con i soggetti esterni. Il manager acquisisce potere se dimostra la propria “utilità” per l'organizzazione e si legittima come creatore delle condizioni di lavoro ottimali per i professionisti, come gestore delle eccezioni e come approvvigionatore di risorse.

Un aspetto molto particolare della burocrazia professionale riguarda gli influssi che il suo funzionamento subisce dai centri esterni di sviluppo del know-how, dagli istituti di formazione, dalle università. Le modalità di lavoro, le strategie, le scelte di mercato, riguardanti quali clienti servire e come, sono “suggerite” ai professionisti durante i loro percorsi formativi e da loro modificate con l'evolversi delle situazioni e dei bisogni.

L'ambiente è il fattore chiave nell'utilizzo di questa configurazione organizzativa: complesso, ma relativamente stabile, ovvero governabile in modo conveniente tramite la standardizzazione delle competenze.

Esempio tipico di burocrazia professionale sono le *aziende di servizi alle persone*, quali le scuole, le università, le società di consulenza, gli studi legali, gli ospedali e gli enti di assistenza sociale, nei quali si applicano programmi standard anche di elevata complessità. La burocrazia professionale si riscontra nei settori manifatturieri quando l'ambiente richiede un tipo di produzione che sia al tempo stesso stabile e complessa.

La burocrazia professionale è l'unica tra le diverse configurazioni che può soddisfare due dei bisogni fondamentali³ dell'uomo, ossia *potere* e *autonomia*. Consente alle persone di acquisire potere tramite percorsi di sviluppo delle proprie competenze e assegna un'ampia autonomia per usare e far evolvere al meglio le competenze che hanno accumulato. L'autonomia può anche rappresentare un limite di questa struttura che soffre tipicamente di carenza di coordinamento, caricando il management intermedio di una responsabilità rilevante per tutti gli ambiti in cui la collaborazione e il mutuo aggiustamento divengono cruciali per l'efficacia organizzativa.

La burocrazia professionale, infine, è un'organizzazione – come quella meccanica – piuttosto rigida, poco adatta a produrre innovazione radicale e soluzione di continuità. I cambiamenti si verificano lentamente, in modo solo incrementale, anche perché il potere di realizzarli è diffuso e tutti devono concordare e accettare.

Per alleviare i problemi derivanti dal limitato coordinamento e dalla tendenziale rigidità di questa struttura, alla standardizzazione delle competenze è necessario aggiungere gli altri due metodi di standardizzazione (dei processi e degli output) e la supervisione diretta. La standardizzazione degli output consente il controllo sui risultati e quella dei processi permette di “risparmiare intelligenza” e dedicarla ai problemi veri. In tal senso, la burocrazia professionale è una burocrazia weberiana evoluta, ancora in parte basata sulla codificazione della conoscenza organizzativa, ma a cui si sommano la potenza delle competenze agite in autonomia e guidate dagli obiettivi di output. Di fatto, la vera forza di questa configurazione sono i professionisti che, nello stesso tempo:

- acquisiscono, sviluppano e usano le competenze;
- adottano modelli professionali di comportamento allineati sulla base degli obiettivi assegnati;
- codificano, via via che diviene possibile, la conoscenza organizzativa e i relativi protocolli di comportamento (dando luogo a tanti piccoli “manuali delle Giovani Marmotte”);
- producono innovazione evolutiva, modificando il proprio set di competenze;
- consentono di raggiungere un buon livello di cooperazione, usando la discrezionalità in modo da rendere gli obiettivi fra loro compatibili e, soprattutto, agendo le competenze in modo allineato – e parlare di competenze allineate ci porta direttamente al concetto di cultura organizzativa.

Soluzione divisionale È una configurazione che consiste in un insieme di entità quasi autonome coordinate da una struttura direzionale centrale.

Tali entità sono unità organizzative della linea intermedia, denominate *divisioni*, e un'amministrazione centrale, la *direzione*.

3. Si consideri che la portata del bisogno di autonomia varia da persona a persona: è implicito, e sarà ribadito in seguito, che la selezione di persone con tratti psicologici e motivazione coerenti con le caratteristiche della configurazione organizzativa in essere rappresenta una condizione necessaria per il successo dell'organizzazione.

Le divisioni, indipendenti dal punto di vista organizzativo, sono raggruppate al vertice della linea intermedia soprattutto in base ai mercati, ai prodotti, alle aree geografiche; le divisioni sono autonome e ad esse è attribuito il controllo sulle funzioni operative necessarie per attuare la propria strategia, riducendo al minimo necessario le interdipendenze e le conseguenti necessità di coordinamento interdivisionale.

Il decentramento è meno ampio di come si potrebbe immaginare e non va oltre la delega ai manager divisionali del potere di esecuzione delle strategie, sulla base degli obiettivi concordati. Il principale meccanismo di coordinamento adottato, quindi, è la standardizzazione degli output, basata sul sistema di controllo delle performance.

La linea intermedia rappresenta la parte fondamentale dell'organizzazione. I responsabili divisionali sono guidati dalla direzione centrale attraverso la standardizzazione delle competenze e l'indottrinamento (per assicurarsi che si perseguano gli obiettivi dell'azienda piuttosto che quelli della singola divisione) e mediante la definizione e la misurazione di standard di risultato.

Un'alternativa alla soluzione divisionale è l'uso ancor più intenso di meccanismi di mercato e la frammentazione dell'azienda, soluzione che porta a un ulteriore decentramento. Si parla così di *azienda a rete* o di *rete di aziende*. Andando in tale direzione, si cercano di ottenere contemporaneamente i vantaggi della snellezza e della rapidità della struttura semplice e delle sinergie e delle economie conseguibili con le dimensioni. Certo, i costi di coordinamento non si riducono, anzi...

La divisione del lavoro è rigida fra le divisioni e la direzione centrale. Le comunicazioni sono formali e limitate alla trasmissione degli standard alle divisioni e dei risultati da queste conseguiti. Gli unici rapporti personali sono fra i manager dei due livelli, ma non devono essere troppo stretti per non creare interferenza nella presa delle decisioni. Le divisioni hanno il potere di gestire le combinazioni prodotto-mercato ad esse assegnate e la determinazione della strategia.

Alla direzione centrale, invece, competono sei poteri:

- elaborazione della strategia prodotto-mercato per l'azienda nel suo complesso; in sostanza la direzione centrale gestisce il portafoglio strategico, creando, acquisendo, vendendo e chiudendo le divisioni al fine di modificare i mix di prodotti e di mercati;
- allocazione delle risorse finanziarie complessive;
- progettazione e supervisione del sistema di controllo delle performance (indici di valutazione, cadenza, *template*...);
- selezione dei responsabili divisionali: è un potere cruciale poiché la soluzione divisionale esclude di principio la diretta interferenza nella gestione operativa delle divisioni;
- fornitura di alcuni servizi comuni di supporto.

Sintetizzando le caratteristiche organizzative di base della configurazione, la Figura 4.6 rappresenta la soluzione divisionale.

La divisionalizzazione promuove e favorisce la diversificazione, perciò è indicata per le aziende che operano su mercati diversi.

La divisionalizzazione basata sulla dimensione geografica o sui clienti risulta incompleta, poiché molte funzioni sono accentrate nella direzione centrale, riducen-

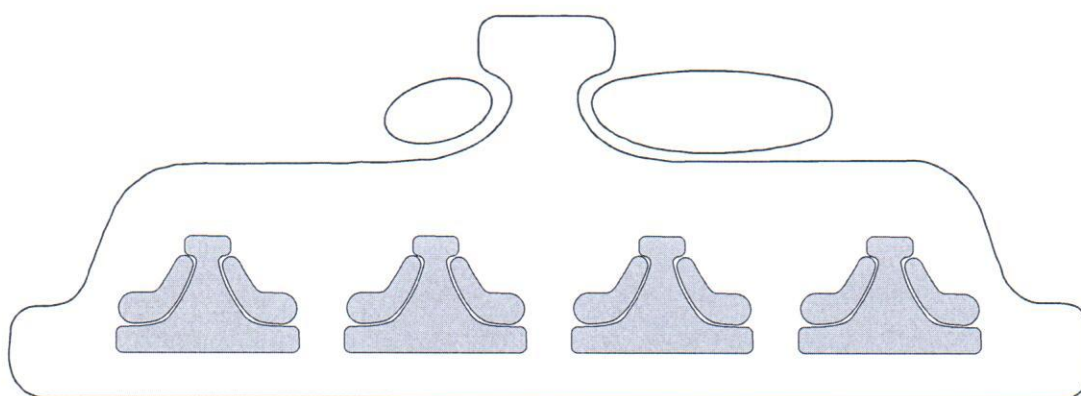


FIGURA 4.6 La soluzione divisionale

do l'autonomia delle divisioni. Quest'ibrido è chiamato "burocrazia copia carbone" ed emerge quando vengono create identiche divisioni regionali e vengono centralizzate a livello di direzione centrale alcune delle funzioni critiche. Una tale organizzazione è molto diffusa nel settore dei servizi, quali supermercati e uffici postali.

All'aumentare della dimensione, le aziende sono portate a diversificare la produzione e successivamente a divisionalizzarsi. Ciò avviene per soddisfare un desiderio di protezione, perché in tal modo si ripartiscono i rischi. Quando l'azienda diviene così grande che la soluzione divisionale semplice diviene insufficiente, si usa una variante denominata soluzione divisionale *multippla*, nella quale le divisioni sono controllate da altre divisioni.

La soluzione divisionale presenta tre principali vantaggi:

- favorisce un'efficiente allocazione delle risorse;
- aiuta a formare persone capaci di interpretare ruoli strategici, poiché le posizioni di responsabili di divisione offrono l'opportunità di sviluppare competenze manageriali complesse;
- ha un'elevata capacità di risposta strategica e d'innovazione: le divisioni possono perfezionare e mettere a punto le proprie macchine burocratiche, mentre la direzione centrale può concentrarsi sulla gestione delle strategie e sull'innovazione.

Come sempre, i vantaggi possono diventare dei limiti: ripartisce i rischi, per esempio, ma anche le loro conseguenze; protegge le attività vulnerabili in periodi di congiuntura sfavorevole, ma estende tale protezione ad attività che sarebbe meglio non proteggere; organi di vertice non competenti o impegnati in dinamiche politiche possono arrecare danno, vista la forte concentrazione di potere nelle loro mani controllato solo tramite parametri quantitativi di breve periodo; la valutazione solo quantitativa delle performance, infatti, può portare a trascurare importanti fattori "soft", determinanti per la sopravvivenza dell'azienda nel medio periodo.

Per tutti questi motivi tale configurazione pare ancora lontana dall'AP, dove, per esempio, gli obiettivi da inserire nel sistema di controllo delle performance non si prestano con facilità a una valutazione quantitativa.

Adhocrasia Nessuna delle configurazioni fin qui esaminate è in grado di realizzare innovazioni complesse. La struttura semplice può realizzare solo quelle di natura elementare; le burocrazie sono configurazioni efficienti; la soluzione divisionale, a causa della standardizzazione degli output, non incoraggia l'innovazione.

L'innovazione complessa e sofisticata richiede un quinto modello organizzativo, capace di fondere competenze appartenenti a diverse discipline in gruppi di progetto per creare quella possibilità d'incrocio di matrici di pensiero che genera la scintilla innovativa. Mintzberg definisce questa configurazione "adhocrasia". L'adhocrasia è un'organizzazione molto organica con una scarsa formalizzazione del comportamento; presenta un'elevata specializzazione orizzontale delle mansioni, fondata sulla differenziazione delle competenze; raggruppa specialisti in unità omogenee per "mestiere", ma li utilizza in piccoli gruppi di progetto; fa affidamento sull'adattamento reciproco come meccanismo di coordinamento; ricorre al decentramento selettivo e all'interno dei gruppi collocati in vari punti dell'organizzazione, formati da manager di linea, di staff e da esperti del nucleo operativo. È la configurazione che rispetta in misura minore i principi classici dell'organizzazione, in particolare l'unità del comando. Infatti, la promozione dell'innovazione comporta, se necessario, la presenza di più linee d'autorità. L'adhocrasia utilizza e dà potere agli esperti, ai professionisti, li combina in modo variabile e li riunisce in gruppi multidisciplinari costituiti intorno a specifici progetti d'innovazione. Gli sforzi devono essere innovativi e non standardizzati, per cui il meccanismo di coordinamento è l'adattamento reciproco.

In tale organizzazione si rileva un numero elevato di manager con funzioni d'integrazione e di gestione dei progetti. La maggior parte di loro svolge attività di collegamento, negoziazione e coordinamento. Il potere decisionale è diffuso e distribuito a tutti i livelli della gerarchia in relazione alle decisioni da assumere; nell'adhocrasia, quindi, nessuno ha garanzia di avere per sé in modo stabile quantità elevate di potere.

I manager del vertice strategico dedicano molto tempo alla gestione di tutte le variazioni e dei conflitti da mancata cooperazione che si manifestano in questa configurazione molto fluida, nonché al controllo dei progetti (risultati, standard, risorse assorbite). Il ruolo più importante svolto dal vertice strategico è tuttavia quello di collegamento con l'ambiente esterno: deve assicurare un flusso continuo e bilanciato di progetti, instaurando contatti con i clienti potenziali e negoziando i contratti per garantire la sopravvivenza dell'organizzazione.

L'adhocrasia si può distinguere in operativa e amministrativa. L'adhocrasia *operativa* innova e risolve i problemi direttamente a contatto con i propri clienti. I gruppi multidisciplinari di esperti spesso lavorano su contratto, come nel caso delle società di consulenza. L'adhocrasia operativa può essere paragonata a una burocrazia professionale, simile per alcuni aspetti, ma con un orientamento più ristretto. Di fronte a un problema di un cliente, l'adhocrasia cerca e individua una soluzione innovativa e personalizzata (per l'appunto, *ad hoc*), mentre la burocrazia colloca il problema all'interno delle categorie di conoscenza codificate e applica un programma standard. Nell'adhocrasia operativa, le attività direzionale e operativa si fondono.

no in un unico sforzo, poiché è difficile differenziare la pianificazione e la progettazione del lavoro dalla sua esecuzione.

L'adhocrazia *amministrativa*, al contrario di quella operativa, vive in modo autonomo e disgiunto dalle attività operative, ha un'esistenza connotata dal pensiero e dalla guida di attività realizzate e svolte da altri. Alla base, vi è una rigida distinzione fra la componente direzionale e il nucleo operativo (che risulta isolato dal resto dell'organizzazione), di modo che la parte direzionale possa essere organizzata come un'adhocrazia. Questa separazione può avvenire in diversi modi. Innanzitutto, il nucleo operativo può essere trattato come un'azienda distinta, una burocrazia professionale o meccanica autonoma, mentre la struttura adhocratica si occupa di ricercare e individuare le innovazioni necessarie a causa, per esempio, di un'intensa competitività sui prodotti o di una tecnologia molto dinamica. In secondo luogo, il nucleo operativo può essere esternalizzato, ceduto ad altre aziende. In tal modo, l'azienda si concentra sulle attività di sviluppo. La terza modalità di isolamento si manifesta quando il nucleo operativo viene automatizzato e gestito in via prevalentemente informatica.

Dalle considerazioni fin qui svolte si possono trarre alcune conclusioni comparative. Nell'adhocrazia amministrativa, il nucleo operativo è isolato e separato e diviene conveniente una sua vita autonoma, all'esterno dell'organizzazione; nell'adhocrazia operativa, le due parti si fondono in un'unica entità. I manager divengono membri effettivi dei gruppi di progetto con la responsabilità di realizzare il coordinamento. Sfuma la distinzione fra line e staff, non ha significato distinguere chi ha il potere formale di decidere da chi ha quello informale di consigliare: il potere deci-

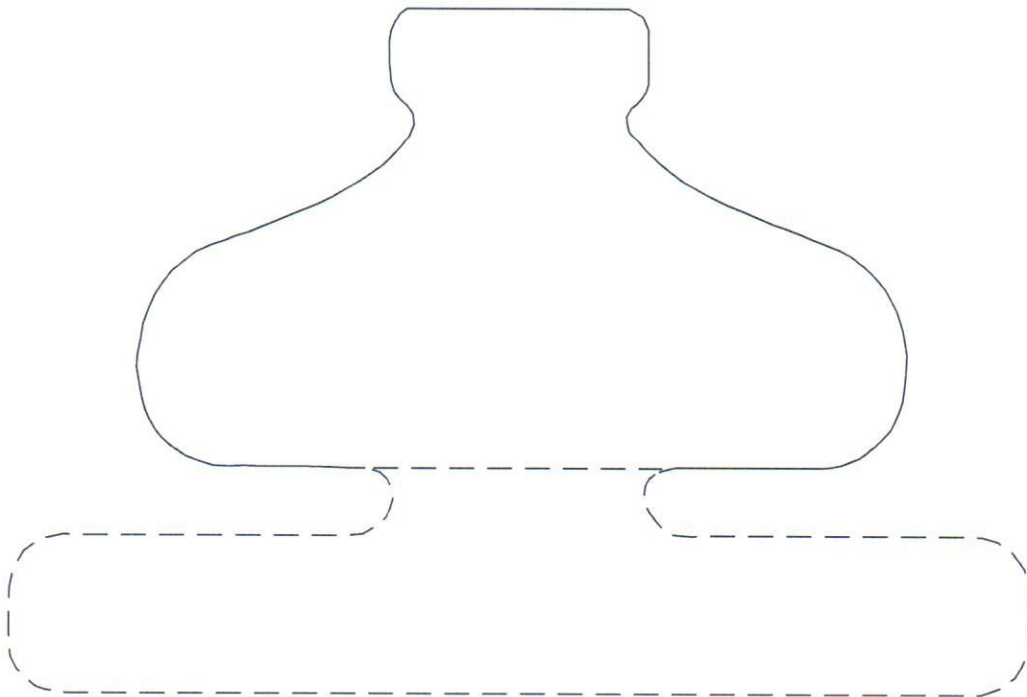


FIGURA 4.7 L'adhocrazia

sionale spetta a colui che ha le competenze, a prescindere dalla posizione occupata. La tecnostruttura è qui quasi inesistente poiché la necessità di sistemi di regolazione e di standardizzazione è molto limitata. Gli analisti non progettano sistemi per controllare altre persone, ma operano accanto ai manager di linea e ai membri dello staff di supporto come elementi dei gruppi di progetto.

La Figura 4.7 rappresenta l'adhocrazia: le sue parti sono fuse insieme, quasi a formare un'unica massa. Nell'adhocrazia operativa, questa massa comprende la linea intermedia, lo staff di supporto, la tecnostruttura e il nucleo operativo; ciò vale anche per l'adhocrazia amministrativa, a eccezione del nucleo operativo distinto in un'organizzazione diversa, estranea, e rappresentato dalla sezione tratteggiata al di sotto della massa centrale.

Infine, con riguardo alla formulazione della strategia, se l'obiettivo è l'innovazione, non è possibile prestabilire piani d'azione. Per tale motivo, nell'adhocrazia non si ricorre alla pianificazione strategica "classica", perché un processo che separa la formulazione dall'implementazione riduce le capacità dell'azienda di rispondere alle variazioni dell'ambiente dinamico in cui opera. Se la strategia evolve continuamente in base ai progetti svolti, la formazione della strategia è controllata da chi decide quali progetti svolgere e come. La strategia dell'adhocrazia evolve continuamente via via che le decisioni vengono assunte con modalità e processi complessi. Ogni progetto lascia un segno sulla strategia e nella sua pianificazione e implementazione è coinvolto un numero così elevato di persone che è impossibile attribuire la formulazione della strategia a una singola parte dell'organizzazione.

La necessità di strutturare gli sforzi degli specialisti richiede una qualche forma di pianificazione dell'azione. Ma questa è di tipo generale, poiché si possono conoscere gli obiettivi da raggiungere, ma non i mezzi da utilizzare. La strategia evolve attraverso l'assunzione di decisioni specifiche, quelle che determinano i progetti da intraprendere e le modalità di realizzazione.

Quando la strategia si stabilizza, la configurazione cessa di essere un'adhocrazia: una strategia stabile significa che è stato deciso quali servizi offrire e come, a quali contingenze rispondere e con quali programmi standard. Si è così trasformata in una burocrazia: meccanica se si concentra su un solo programma semplice, professionale se rimane aperta a programmi complessi.

L'adhocrazia è posizionata in un ambiente dinamico e complesso. Un ambiente dinamico richiede una configurazione organica, mentre uno complesso richiede una struttura decentrata. L'adhocrazia è l'unica che soddisfi queste esigenze d'organicità e decentramento.

Se l'ambiente è eterogeneo, l'azienda opera un decentramento selettivo e si creano costellazioni diverse per trattare differenti aspetti dell'ambiente e successivamente integrare i loro sforzi. Questo fenomeno ha interessato molte multinazionali che per anni si sono dotate di una struttura divisionale, utilizzando come dimensioni l'area geografica o la linea di prodotti. I cambiamenti avvenuti nell'ambiente le hanno spinte all'adozione di entrambe le dimensioni organizzative. Lo sviluppo dell'organizzazione a matrice ha offerto una soluzione logica al dilemma, consen-

tendo l'impiego di due o più dimensioni contemporaneamente. Da tutto ciò è derivata un'organizzazione ibrida: l'*adhocrazia divisionale*, che presenta le caratteristiche di entrambe le configurazioni da cui il suo nome deriva. Adottano questa configurazione le aziende le cui diverse linee di prodotti sono interdipendenti e affrontano un ambiente caratterizzato da complessità e dinamismo crescenti.

Alcune aziende sono spinte verso l'*adhocrazia* dalla variabilità dei prodotti. Il caso limite è un'azienda che produce esclusivamente su commessa e dove ogni ordine è un nuovo progetto. Lo stadio di vita è un altro fattore che può influenzare la scelta dell'*adhocrazia*. È difficile che un'organizzazione conservi le caratteristiche *ad hoc* per lunghi periodi, evitando di formalizzare i comportamenti e garantendo un flusso regolare di progetti innovativi. Con il passare del tempo, l'azienda è spinta verso la burocrazia (Perrow, 1967). Con il passare del tempo si adotta una struttura burocratica, perché diviene conveniente (e più comodo...) fare solo ciò che si sa fare e si conosce meglio, con soddisfazione di tutti e l'apprezzamento per una maggiore stabilità nel lavoro che svolgono.

L'ultimo dei fattori situazionali è la moda, decisamente a favore dell'*adhocrazia*. Ogni caratteristica dell'*adhocrazia* è oggi molto di moda: l'enfasi sulla competenza, la struttura organica, i gruppi di progetto e le task forces, il decentramento senza un'unica concentrazione del potere, l'organizzazione a matrice, sistemi tecnici sofisticati e automatici, la giovane età delle persone dell'azienda. Tuttavia, non rappresenta la configurazione per tutte le aziende; richiede una cultura organizzativa sofisticata e persone con profili di competenza complessi (alto livello di scolarizzazione, elevata stabilità emotiva, elevata autonomia e orientamento agli obiettivi, con valori di collettivismo). È facile passare dalla fluidità e dalla confusione creativa al caos e all'ambiguità che creano frustrazione, competizione e inefficienza a tutti i livelli. Un'organizzazione così fluida può trasformare la sana competizione in lotta crudele: i conflitti, per esempio – tendenzialmente utili alla creatività –, possono modificarsi, nel gioco di interessi anche personali e ricordando il contributo di Crozier, in delicate e costose dinamiche di potere fini a se stesse. Infine, l'*adhocrazia* non è un'organizzazione efficiente: è particolarmente adatta per i progetti unici, le attività straordinarie, ma non è capace di realizzare attività ordinarie o di routine. L'inefficienza deriva soprattutto dagli elevati costi di comunicazione. Gli operatori instaurano molte comunicazioni interpersonali per combinare le conoscenze e sviluppare nuove idee. Queste comunicazioni avvengono molto lentamente e la presa delle decisioni richiede così tempi talmente lunghi da renderle a volte intempestive. Un'ulteriore causa d'inefficienza di questa configurazione è costituita dal mancato bilanciamento dei carichi di lavoro. È impossibile, infatti, saturare in modo regolare il tempo di lavoro del personale che opera su progetto: in alcuni periodi non hanno lavoro da svolgere, in altri sono costretti agli straordinari per terminare il progetto entro i termini stabiliti.

Come per la strategia, per risolvere i problemi d'ambiguità e inefficienza, occorre trasformarsi in una burocrazia professionale, transizione non facile perché il codice genetico del "fuori standard" non è cancellabile con un tratto di penna. Non solo.

Il muoversi verso la burocrazia distrugge la capacità di innovare e alla fine può distruggere l'azienda stessa e il suo motivo di esistere.

Le configurazioni fin qui descritte possono essere considerate dei tipi puri e rappresentano un insieme di cinque forze che spinge le organizzazioni in cinque direzioni diverse:

- la spinta esercitata dal vertice strategico verso l'accentramento e il coordinamento attraverso la supervisione diretta e, quindi, a configurare l'organizzazione come una struttura semplice;
- la spinta esercitata dalla tecnostruttura verso il coordinamento attraverso la standardizzazione dei processi di lavoro e, quindi, a configurare l'organizzazione come una burocrazia meccanica;
- la spinta esercitata dai membri del nucleo operativo verso la professionalizzazione, verso il coordinamento attraverso la standardizzazione delle competenze per massimizzare la propria autonomia e, quindi, a configurare l'organizzazione come una burocrazia professionale;
- la spinta esercitata dai manager della linea intermedia per ottenere l'autonoma gestione delle proprie unità e, quindi, a configurare l'organizzazione come una soluzione divisionale;
- la spinta esercitata dai professionisti verso l'innovazione tramite la libera e fluida cooperazione e il coordinamento attraverso l'adattamento reciproco e, quindi, per configurare l'organizzazione come un'adhocrazia.

La configurazione organizzativa che emerge e che si manifesta come la più efficace dipende dalla forza delle diverse spinte. Se prevale una sola delle spinte, l'organizzazione che ne deriva si avvicina a uno dei cinque tipi puri. Quando sono operanti più forze, si afferma un ibrido delle configurazioni. Gli ibridi possono essere infiniti e sono difficili da rappresentare tutti. Ancora più difficile da rappresentare sono i diversi mezzi per raggiungere l'efficacia organizzativa.

Solo studiando la realtà si può comprendere quali siano le configurazioni maggiormente adottate, se siano pure o ibridi, e quali siano i parametri di progettazione utilizzati.

4.3.4 Codificazione e delega strutturata

Il pensiero di Mintzberg ci offre l'opportunità di identificare le modalità organizzative per superare l'*impasse* in cui il modello weberiano può trovarsi e che intrappola l'AP e, nello stesso tempo, ci evidenzia anche le ulteriori riflessioni lungo le quali muoverci per arrivare a una soluzione organizzativa efficace.

La novità che interessa ai nostri fini è costituita dal modello della burocrazia professionale **spuria** (ovvero con il potenziamento della tecnostruttura e la creazione di una linea di supervisione e controllo). Le direttrici di ragionamento che ci apre

sono rappresentate dall'approfondimento del ruolo di manager, finora definito solo genericamente, e dalle competenze, altro termine sinteticamente inserito nel modello. Qual è il ruolo del manager in un'AP efficace? Si è detto che deve essere più sofisticato del manager privato; occorre capire in che senso e, soprattutto, occorre definire in maniera specifica in che cosa consista il ruolo manageriale in una burocrazia professionale peculiare quale può essere l'AP. Il tema delle competenze ci apre invece il vasto e reale mondo della dimensione umana nell'organizzazione, variabile ancora concepita come "residuale", a maggior ragione nel mondo dell'AP, figlia del funzionario ideale teoricamente onnisciente di Weber. Come suggerisce Crozier, l'uomo è un attore strategico che – fra le altre cose – si applica al "gioco del potere"; e, come vedremo nella parte sui sistemi di gestione del personale, l'uomo è portatore di competenze che rendono possibili i modelli di comportamento necessari all'amministrazione. La burocrazia professionale spuria e la standardizzazione delle competenze suggerite da Mintzberg, quindi, non possono prescindere dal capire come deve agire il manager e che cosa sono e come funzionano i sistemi di gestione delle persone e, in particolare, le competenze, per identificare le modalità attraverso le quali selezionarle, guidarle e valorizzarle. Rinviando il lettore al capitolo successivo per affrontare il tema della gestione del personale, vediamo ora che ruolo è possibile tratteggiare per il manager dell'AP e in quale direzione il capo weberiano debba evolvere per far fronte alla complessità del proprio lavoro.

Come si è già avuto modo di vedere, il ruolo del capo è articolato in due categorie di attività. Da un lato il controllo della conformità dei comportamenti effettivi dei propri dipendenti rispetto ai comportamenti formalmente definiti da norme, regole e procedure; dall'altro, la soluzione degli imprevisti che "risalgono" ai collaboratori che non trovano nel manuale organizzativo le risposte ai problemi che devono affrontare (soluzioni trovate nel proprio bagaglio di conoscenze o individuate "altrove" – o con un processo di escalation, o con il ricorso a know-how esterno). In sintesi, le risposte organizzative sono fornite, in prima battuta, dall'applicazione "meccanica" – ossia senza l'uso dell'intelligenza della persona che esegue – dell'archivio dei comportamenti predefiniti e, in caso di *failure* del patrimonio di formalizzazione, dal capo e dalle sue possibilità di accedere a fonti di conoscenza ulteriori. Nei casi in cui il volume di imprevisti sia piuttosto elevato e superi la capacità del capo di gestirlo nell'ambito delle normali consuetudini di lavoro, ecco che si apre uno snodo decisionale delicato. Il capo può avviare un processo di scotomizzazione e negare il problema; oppure, essere consapevole dell'esigenza di cambiare stile e affrontare tutte le difficoltà insite nel passaggio a un ruolo manageriale.

Nel primo caso, accade che il capo si senta in dovere di continuare a dare risposte a tutto quanto gli arriva sulla scrivania e risolvere ogni problema gli venga posto; la conseguenza immediata è un forte rallentamento dell'azione organizzativa e una crescente insoddisfazione del cliente: la pressione della complessità da gestire diventa superiore rispetto alla "potenza del motore" del capo, i tempi di decisione e di realizzazione (fiore all'occhiello di una burocrazia) si allungano, i processi organizzativi perdono la precedente fluidità, l'ingranaggio rischia di bloccarsi. Dal punto di vista

personale, inoltre, possono generarsi stress, tensione, insoddisfazione, con i conseguenti influssi anche sulla vita personale. Risulta evidente – almeno sulla carta – che occorre cambiare stile di gestione. La soluzione, suggerita da Galbraith (1976) e ripresa nella proposta di burocrazia professionale, è la cosiddetta delega strutturata. Il capo definisce un territorio organizzativo in cui il collaboratore ha facoltà di decisione autonoma, anche e soprattutto in merito ai problemi non di routine, gli assegna le risorse necessarie per garantire la realizzazione delle attività previste e lo valuta sul raggiungimento delle responsabilità. Il termine “risorse” necessita di una precisazione: si tratta, certo, di risorse economiche ma, soprattutto, di potere e conoscenza. Potere poiché il territorio organizzativo di cui la persona diviene “signore” richiede presa di decisioni e rapidità di azione. Conoscenza perché è tramite il “sapere come si fanno le cose” che diviene possibile offrire soluzioni efficaci.

Il vero e grande problema dell'evoluzione verso la delega strutturata è proprio connesso al passaggio di potere e conoscenza dal capo al collaboratore delegato. Il capo percepisce tale passaggio come la sua “morte organizzativa”; dall'altro lato, il collaboratore vive il suo essere caricato di responsabilità come una minaccia alla propria tranquillità. Ne esce, spesso, una spinta forte verso una sostanziale collusione fra capo e collaboratore per il sabotaggio del cambiamento. Comprensibilmente.

Il capo teme di perdere il potere costruito pazientemente negli anni sulla base delle proprie capacità di controllo e di accumulazione personale della conoscenza e vede nei collaboratori la minaccia alla propria utilità: “se consegno le chiavi del potere formale e della conoscenza organizzativa a questi giovani (pur bravi, certamente più energici di me), non servo più, sarò estromesso dall'organizzazione. Meglio tenersi tutto stretto”. E la scrivania ricoperta di carte e problemi diviene il simbolo della propria utilità.

Il collaboratore, abituato a una vita esecutiva certamente noiosa, ma tranquilla, può non gradire l'essere misurato su responsabilità precise non più di processo (i comportamenti), ma di risultato. E non sempre coglie le potenzialità professionali che la delega gli offre.

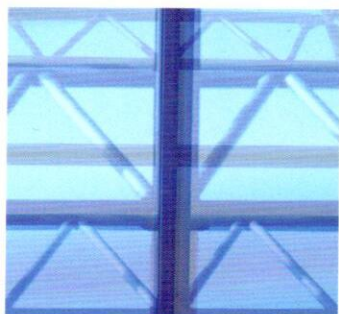
Paura e pigrizia rischiano di far fallire il processo di delega e di costringere l'azienda a tornare indietro.

In prospettiva statica, rapidità d'uso, precisione del know-how organizzativo codificato e potenza intellettuale della delega strutturata divengono le chiavi dell'efficacia della burocrazia aggiornata. In prospettiva dinamica, l'evoluzione continua del set di know-how e delle competenze tecniche e manageriali appare essere la condizione di permanenza duratura di tale efficacia.

Bibliografia

- Bacharach, S.B., Gagliardi, P., Mundell, B. (eds.) (1995), *Studies of Organizations in the European Tradition*, JAI Press, London (tr. it. *Il pensiero organizzativo europeo*, Guerini e Associati, Milano 1995).
- Bonazzi, G. (1989), *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano.

- Burns, T., Stalker, G.M. (1974), *Direzione aziendale e innovazione*, Franco Angeli, Milano (ed. or. *The Management of Innovation*, Tavistock, London 1961).
- Cafferata, R. (1984), *Teoria dell'organizzazione. Un approccio non contingente*, Franco Angeli, Milano.
- Costa, G. (a cura di) (1992), *Manuale di gestione del personale*, 3 voll., UTET, Torino.
- Costa, G., Nacamulli, R.C.D. (a cura di) (1996-98), *Manuale di organizzazione aziendale*, 5 voll., UTET, Torino.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1978), *Attore sociale e sistema*, ETAS Libri, Milano (ed. or. *L'acteur et le système*, Seuil, Paris 1977).
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*, Free Press of Glencoe, New York.
- Gerloff, E.A. (1989), *Strategie organizzative*, McGraw-Hill, Milano (ed. or. *Organizational Theory and Design: A Strategic Approach for Management*, McGraw-Hill, New York 1985).
- Gouldner, A.W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, New York (tr. it. in *Modelli di burocrazia aziendale e Lo sciopero a gatto selvaggio*, ETAS Compass, Milano 1970).
- March, J.G., Simon, H.A. (1958), *Organizations*, Wiley, New York (tr. it. *Teoria dell'organizzazione*, ETAS, Milano 2003).
- Merton, R.K. (1949), *Social Theory and Social Structure*, Free Press, New York (tr. it. *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna 1992).
- Perrow, C. (1967), "A framework for the analysis of organizations", in *American Sociological Review*, XXXII (tr. it. in A. Fabris, F. Martino, a cura di, *Progettazione e sviluppo delle organizzazioni*, ETAS Libri, Milano 1974).
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press, Berkeley (tr. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica: il caso della Tennessee Valley Authority*, Franco Angeli, Milano 1974).
- Weber, M. (1974), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Mondadori, Milano (ed. or. *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Mohr, Tübingen 1922).
- Id. (1983), *Economia e società*, vol. IV, Edizioni di Comunità, Milano (ed. or. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen 1922).



Luciano Hinna
Marco Meneguzzo
Riccardo Mussari
Maurizio Decastri

Economia delle aziende pubbliche

Luciano Hinna è professore straordinario di Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Marco Meneguzzo è professore ordinario di Economia delle aziende e amministrazioni pubbliche presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Riccardo Mussari è professore ordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Siena.

Maurizio Decastri è professore ordinario di Organizzazione aziendale presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Il testo, dedicato allo studio delle pubbliche amministrazioni, prende in esame i più significativi ambiti che caratterizzano le aziende pubbliche: la pianificazione strategica e la governance, il sistema dei controlli interni e le rilevazioni di supporto alle decisioni e infine gli assetti organizzativi tipici di queste realtà aziendali.

Il volume è indirizzato principalmente agli studenti delle facoltà di economia e costituisce un utile strumento per chiunque si trovi ad affrontare lo studio delle amministrazioni pubbliche.

Sul sito web www.ateneonline.it/hinna è disponibile materiale didattico di supporto e approfondimento al testo.

€ 30,00 (i.i.)

▶ www.mcgraw-hill.it

▶ www.ateneonline.it

ISBN 88-386-6267-3



9 788838 662676