

Alessandro Giosi

Teoria classica della burocrazia
e processi di modernizzazione
della Pubblica Amministrazione



Copyright © MMVIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1133-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2007

INDICE - SOMMARIO

PREFAZIONE	9
------------------	---

CAPITOLO PRIMO

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E BUROCRAZIA

1. Considerazioni introduttive sulle attuali tendenze della pubblica amministrazione italiana	13
2. Considerazioni introduttive sul significato del termine “burocrazia” ed indicazione del percorso di ricerca.....	23

CAPITOLO SECONDO

TEORIA WEBERIANA DELLA BUROCRAZIA

1. Agire e gruppo sociale	31
2. Logica weberiana e modello burocratico	38
3. Concetti weberiani applicati alla pubblica amministrazione: primi rilievi in termini di management	46

CAPITOLO TERZO

IL CONTRIBUTO DI MERTON E GOULDNER ALL'EVOLUZIONE DEL MODELLO BUROCRATICO

1. Considerazioni introduttive	61
2. Efficienza ed efficacia del modello weberiano.....	62
3. Gli effetti disfunzionali impliciti nel modello burocratico	71
4. Un approfondimento dell'inefficienza interna.....	77
5. Individuo e modello burocratico.....	83
6. Modelli di burocrazia aziendale.....	87
7. Considerazioni conclusive	92

CAPITOLO QUARTO

L'EMERGERE DEL PARADIGMA SOCIOLOGICO: INDIVIDUO, PREFERENZE ED OPPORTUNISMO

1. Considerazioni introduttive	97
2. Il modello comportamentale e l'emergere del paradigma cooperativo	99
2. Cooperazione e preferenze individuali	103
3. Organizzazione ed opportunismo individuale	109
4. L'inefficienza micro-economica del burocrate secondo la teoria economica della burocrazia pubblica.....	115
5. Forme alternative di organizzazione dell'attività economica.....	121

CAPITOLO QUINTO

LA BUROCRAZIA TRA DINAMISMO E CAMBIAMENTO: STRATEGIA E GRADO DI APERTURA ALL'AMBIENTE

1. Il rilievo dell'individuo e strategia: prime considerazioni sulla delega di autorità.....	129
2. Leadership e burocrazia	135
3. Dinamismo e burocrazia.....	138
4. Il ruolo della dirigenza nel raggiungimento dell'equilibrio in ipotesi di cambiamento.....	142
5. Il circolo vizioso della burocrazia in movimento.....	150
CONCLUSIONI	153
Indice delle figure.....	155
BIBLIOGRAFIA.....	157

CAPITOLO PRIMO

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E BUROCRAZIA

1. Considerazioni introduttive sulle attuali tendenze della pubblica amministrazione italiana

La globalizzazione dell'economia e l'intensificarsi degli scambi internazionali hanno condotto nel tempo ad un progressivo ampliamento della competizione, coinvolgendo, di volta in volta, un numero crescente di soggetti in una molteplicità di relazioni, sia competitive che di collaborazione. L'allargamento dei mercati che ne è derivato, non solo reale ma anche virtuale, la complessa instabilità degli stessi, nonché l'evidenza che la competizione tende a spostarsi dalle imprese sino ad investire i sistemi paese ed estendersi a comprendere unioni di paesi, ha imposto una riconsiderazione del ruolo delle amministrazioni pubbliche o, in termini forse più precisi, del complesso "sistema" della pubblica amministrazione. Al riguardo, l'esigenza di un recupero di efficacia del sistema pubblico dei vari paesi ⁽¹⁾ ha portato ad una ridefinizione dei suoi confini e ad una nuova considerazione del rapporto pubblico-privato in termini di cooperazione, nonché a predisporre le basi per un significativo ripensamento dei suoi modelli organizzativi e funzionali alla ricerca di forme di gestione più flessibili o, per usare una terminologia anglosassone, market based ⁽²⁾. L'esperienza tatcheriana (c.d. Financial Initiative Management)

(1) Una attuale definizione dell'ampiezza della pubblica amministrazione italiana è fornita dall'art. 2 del D.lgs 30 marzo n. 165/2001 c.d. Testo Unico per il Pubblico Impiego, il quale evidenzia che per amministrazioni pubbliche s'intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, le Istituzioni Universitarie, gli Istituti autonomi delle case popolari, le Camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici, nazionali, regionali o locali, le aziende e gli enti del servizio sanitario nazionale, l'ARAN e le agenzie di cui al D.lgs 300/1999. Pertanto, nel complesso, questa definizione si riferisce ad una pluralità di aziende pubbliche regolamentate dal diritto pubblico, tralasciando, quindi, soltanto gli Enti Pubblici Economici in quanto regolati da norme di diritto privato.

(2) Si veda M. MENEGUZZO, *Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica*, in M. MENEGUZZO (a cura di), *op. cit.*, pag. 23 e segg.; O. E. HUGHES, *Public Management and Administration*, Palgrave, New York, 1998, pag. 52 e segg.; C. HOOD, "A Public Management for all Seasons?", in *Public Administration*, Vol 69, 1991, pagg. 3-19; A. GRAY-B. JENKINS, *From Public Administration to Public*

ed il processo di privatizzazione del sistema delle partecipazioni statali avviato e compiuto in Italia, sembrano essere una buona testimonianza di tale orientamento. Di fatto, in questo “primo” stadio del processo evolutivo si palesa un vero e proprio ripensamento della politica economica e degli assetti di governance del nostro paese ed il passaggio da un metodo di intervento “accentrato” ad uno “decentrato”, caratterizzato dalla nascita delle Authority indipendenti e dal recupero del ruolo delle forze competitive e del cittadino in particolare, al quale vengono devolute anche leve di controllo succedanee del prezzo.

Tuttavia, il postulato ispiratore di questo complesso processo non va ricercato esclusivamente nel ricorso alla competizione ed al mercato, supposto che questo sia adatto, sotto certe condizioni, a veicolare le informazioni concernenti ogni attività economica e fosse l'unica panacea contro ogni male ed inefficienza allocativa. Infatti, occorre considerare che ogni organizzazione sistematica e finalizzata svolge attività economicamente rilevante, comprese quelle che operano al riparo dalla competizione ivi compresa la pubblica amministrazione ⁽³⁾. Tra l'altro, il termine mercato può indurre qualche perplessità soprattutto in quei contesti dove più forti sono le istanze di solidarietà sociale, in cui l'equità si contrappone, in un trade-off costante, all'efficienza allocativa. Il rilievo economico dei processi gestiti dalla pubblica amministrazione spiega perché l'evoluzione di tale settore si è realizzato anche per vie interne, attraverso processi di “modernizzazione organizzativa” sviluppati in parallelo al riposizionamento dell'azione pubblica nel sistema economico ed allo sviluppo di fenomeni c.d. di quasi mercato. Nel processo di modernizzazione ha assunto particolare importanza il processo di responsabilizzazione economica di tutti i soggetti che a vario titolo gestiscono risorse pubbliche e che intervengono lungo i processi di produzione e di erogazione dei servizi. Di conseguenza, viene enfatizzato il ruolo attivo che le persone ricoprono all'interno dell'organizzazione e lungo il processo de-

Management: Reassessing a Revolution, in J. STEVEN OTT-E. W. RUSSELL (edited by), *op. cit.*, pag. 37 e segg.; M. H. MOORE, *Defining Public Value*, in J. STEVEN OTT-E. W. RUSSELL (edited by), *op. cit.*, pag. 333 e segg.; J. KOOIMAN (edited by), *Modern Governance*, Sage, London, 1993, pag. 35 e segg.; W. J. KICKERT (edited by), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Administration*, Sage, London, 1997, pag. 51 e segg.

(3) Questo consente di abbandonare la visione erogativa dei processi gestiti dalle amministrazioni pubbliche. Più oltre faremo riferimento ai caratteri di aziendalità delle organizzazioni.

cisionale ed operativo e la necessità che adottino, consapevolmente e volontariamente, comportamenti finalizzati al raggiungimento di obiettivi contrattati ⁽⁴⁾. Tale assunzione segna il passaggio da un modello organizzativo weberiano, basato sul rispetto dei vincoli formali di natura legislativa, ad un modello di gestione per obiettivi di origine manageriale ⁽⁵⁾.

In sintesi, la tendenza di fondo generatisi in Italia prende avvio dalla considerazione che un razionale sfruttamento delle risorse pubbliche costituisce la base per un più generale sviluppo ed una maggiore competitività del nostro paese. Pertanto, si è affermata una nuova filosofia di gestione che ha accumulato, nel contempo, nuovi principi teorici, che hanno progressivamente sostituito i canoni dell'organizzazione burocratica propri della teoria weberiana, con nuovi modelli pragmatici, che hanno permesso di riorientare l'intero processo di offerta dei servizi pubblici al cittadino.

Questa nuova filosofia, chiamata New Public Management ⁽⁶⁾, tuttavia, non deve essere interpretata unicamente ed in senso restrittivo come paradigma organizzativo. Invece, traendo spunto da queste brevi linee, essa interessa un orizzonte ben più esteso, sino a ridefinire il ruolo della pubblica amministrazione nella società ed, al suo interno, del governo nell'economia in un rinnovato rapporto tra strutture pubbliche e cittadini. Nella sostanza, l'analisi dello sviluppo del New Public Management o di sue formule evolute come la Public Governance necessitano di un duplice focus sia a livello macro economico che di quello micro economico, quand'anche la ridefinizione dei legami tra Stato e collettività ha condot-

⁽⁴⁾ Traendo spunto dalle analisi di Williamson, parleremo di contendibilità delle risorse. Quindi questo processo di responsabilizzazione e di contrattazione di obiettivi in effetti crea una sorta di mercato interno, similmente a quanto avviene, in Williamson, nella M-form.

⁽⁵⁾ Sull'argomento si veda R. MUSSARI, *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, 1994, pag. 81 e seg.; E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, 2002, pag. 165-209.

⁽⁶⁾ L'avvento del paradigma del *New Public Management* è strettamente correlato alla caduta dei principi organizzativi *weberiani* all'interno del settore pubblico. Si afferma, generalmente, che sotto il profilo economico-aziendale, questo passaggio ha comportato notevoli cambiamenti attinenti alla gestione del personale, al processo decisionale e di programmazione ed al sistema del controllo. Al riguardo si vedano le attente considerazioni svolte da E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003, pagg. 165-210 e 281-340. In pratica, si passa, gradualmente, dalle considerazioni di Weber alla *direzioni per obiettivi* di Drucker.

to ad un cambiamento nella stessa forma di Stato che, dallo Stato del Benessere o Welfare State, tende a configurarsi come Stato dei servizi o regolatore.

Nel contesto italiano l'affermazione della nuova filosofia di gestione ha dovuto confrontarsi con la radicata affermazione delle discipline giuridiche proprie dei paesi dell'Europa continentale dove, più che altrove, l'influenza del diritto nella gestione e nella regolamentazione delle procedure amministrative e del governo dell'economia è stata pressoché onnipresente (7).

Questo ha comportato, soprattutto in Italia, che i principi teorici del *New Public Management* sono stati tradotti nei principi ispiratori del processo di *Riforma Legislativa* della pubblica amministrazione, attraverso la quale si dovrebbe concretizzare il nuovo paradigma di gestione. Pertanto, la riforma amministrativa si è tradotta, almeno in Italia, in un momento d'incontro tra cultura aziendale e cultura giuridica, tra management e diritto.

I contenuti del *New Public Management* sono stati, quindi, gradualmente introdotti dal legislatore a partire dal 1990. Nel decorrere del tempo, poi, gli interventi succedutisi hanno progressivamente ampliato l'orizzonte riformatore, anche se in modo non sempre sistematico, alcune volte ridondante e talvolta contraddittorio. Anche se negli ultimi anni, il legislatore ha compiuto un notevole sforzo per ricondurre il tutto a sistema e fornire la pubblica amministrazione di una fisionomia più armonica e coordinata, sottolineiamo la possibilità di eventuali discrepanze tra *modello normativo* e *modello teorico*, collegate ad un triplice ordine di fenomeni:

- errata trasposizione dei principi del *NPM* nel modello normativo;
- inapplicazione della norma;
- applicazione distorta della norma.

Nell'analizzare sommariamente il processo di riforma amministrativa occorre, in primis, rilevare che le riforme degli anni novanta oltre ad aver definito nuovi paradigmi di gestione delle aziende pubbliche orientate al

⁷ In particolare per quei Paesi che traggono le proprie origini amministrative dal Codice Napoleonico.

servizio e alla creazione del valore, hanno determinato anche problemi di governance, sia interna alle stesse amministrazioni, che esterna. Per quanto concerne il cambiamento dell'orientamento nell'ambito della governance interna, questo ha comportato, come accennato, un nuovo modo di operare dei soggetti divenuti "responsabilizzati" sulla gestione da cui è derivata una nuova definizione degli assetti di governo con un aumento del peso relativo della dirigenza rispetto al potere politico ⁽⁸⁾. Occorre premettere che la ridefinizione degli assetti di governo poggia su basi dissimili rispetto a quelle del settore privato. Infatti, è necessario considerare che ogni amministrazione pubblica è governata, direttamente o indirettamente, tramite nomina degli amministratori, da un organo politico che trova la sua ragion d'essere in una elezione democratica, ma che, nel contempo, deve curare gli interessi di una collettività unitariamente amministrata al fine di conservare ed accrescere il proprio consenso politico e riassicurarsi, in tal modo, una rielezione al termine del proprio mandato. Ciò implica, da un lato, che non necessariamente l'azione politica tenda a soddisfare in pieno le esigenze dell'elettore, dall'altro che occorre tenere in considerazione i legami che legano la politica all'amministrazione. Al riguardo appare utile richiamare le considerazioni del Pica che, sviluppando in termini di processi i dettami weberiani, sottolinea come all'interno del meccanismo attraverso il quale le volizioni collettive vengono tradotte in interventi pubblici intervengono, in un sistema democratico, due gruppi: i politici, che agiscono sulla base di un criterio maggioritario, e la burocrazia, cioè quell'insieme di soggetti che in modo professionale concretamente gestisce gli interventi ⁽⁹⁾. Il modello sviluppato dall'autore si basa su una assoluta distinzione tra ruolo politico e ruolo amministrativo, similmente a quanto avviene nel modello weberiano, ma dall'interazione dei quali, tuttavia, possono sorgere cause di inefficienza ed inefficacia dell'azione pubblica, e, quindi, una caduta dei

(8) Al riguardo si veda, C. BUSCO-A. RICCABONI, *Dal controllo di gestione all'incentivazione dirigenziale*, Cedam, Padova, 1999, pag. 13 e seg.; M. L. VARVELLI LOMBARDI, *La motivazione e l'incentivazione del personale*, in AA. VV., *Manuale di gestione del personale*, ISEDI, Torino, 1974, pag. 20 e seg.; L. HINNA, *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Cedam, Padova, 2002, pag. 39 e seg.; M. DEL VECCHIO, *op. cit.*, pag. 141-154.

(9) Si veda al riguardo le considerazioni svolte da F. PICA, *Economia pubblica*, UTET, Torino, 1987, ristampa 2002, pag. 354 e seg.; si veda, inoltre, M. DEL VECCHIO, *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2001, pagg. 40-60 e 125-137.

dettami perfezionistici di weber. La ridefinizione del modello di governance come mezzo per contrastare siffatte inefficienze, tuttavia, spostando il baricentro della struttura verso il basso potrebbe condurre a rischi derivanti da comportamenti dei soggetti finalizzati al perseguimento di obiettivi diversi rispetto a quelli dichiarati ottimali ⁽¹⁰⁾. Questo determinerebbe una incapacità del politico di rispondere alle pressioni del proprio elettorato ed alle richieste della collettività al fine di espandere la sua sfera di influenza. Da qui l'introduzione del meccanismo dello *spoil system* per rendere coerente il modello organizzativo con la base politica di derivazione del potere. E ciò al fine di evitare che il management di più alto livello "remi contro" il programma politico. Il rischio, peraltro altamente probabile, è un mero asservimento del management alla classe politica e l'emergere di fenomeni di lottizzazione laddove l'applicazione dello *spoil system* non sia ancorato all'applicazione di un criterio di valutazione dell'operato basato sul merito.

Per quanto concerne la governance esterna, invece, essa ha comportato la gestione dei rapporti con un nuovo e mutato ambiente esterno, rivalutato nella sua funzione e composto, anzitutto, dai cittadini, verso i quali, nelle intenzioni dovrebbe spostarsi la funzione del controllo sull'esercizio delle funzioni pubbliche facendo cadere il paradigma della autoreferenzialità della burocrazia. Nell'ambiente di riferimento, tuttavia, non troviamo solo il cittadino-utente, ma anche altre amministrazioni pubbliche, enti del settore privato e altre entità organizzative che, nel complesso, si ergono a gruppo o rete pubblica ovvero che si trovano in competizione tra di loro per l'offerta del servizio pubblico introducendo un'altra forma di controllo, quella del mercato o quasi mercato ⁽¹¹⁾. In tale contesto, il riferimento alle reti o network veste di un nuovo significa-

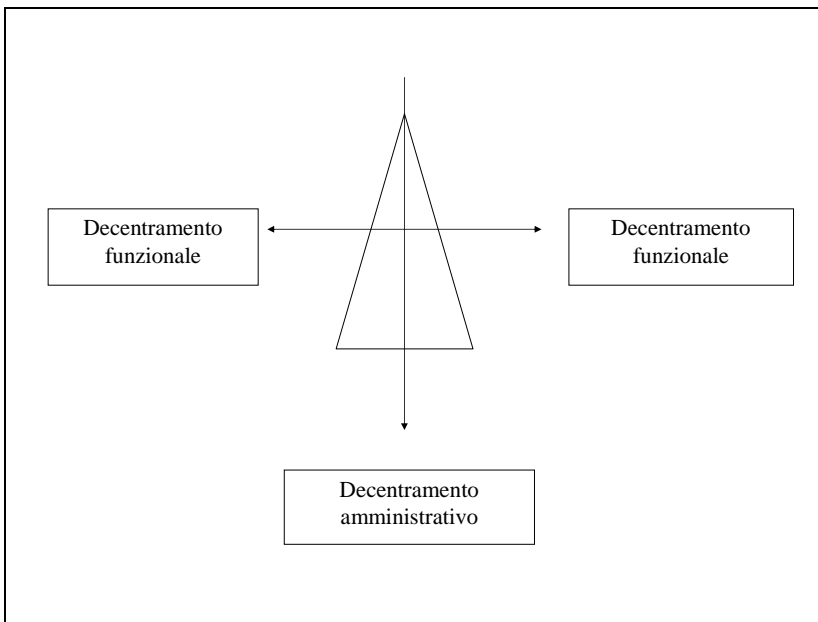
⁽¹⁰⁾ Il riferimento agli obiettivi individuali ci permetterà di sviluppare un modello di inefficienza della pubblica amministrazione che cerca di porre a sistema i postulati della teoria economica della scelta e della massimizzazione dell'utilità, sviluppati da Niskanen, cui occorre aggiungere l'opportunismo che il manager sviluppa durante la sua attività secondo la teoria della discrezionalità manageriale sviluppata da Williamson, con l'approccio comportamentistico di Simon e della sua scuola.

⁽¹¹⁾ Al riguardo si consulti, J. KOOIMAN (edited by), *Modern Governance*, Sage, London, 1993, pag. 35 e seg.; W. J. KICKERT (edited by), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Administration*, Sage, London, 1997, pag. 51 e seg.

to il postulato cooperativo che da sempre caratterizza il lavoro organizzativo sul quale pose l'accento per primo Chester I. Barnard ⁽¹²⁾.

Queste considerazioni derivano dal processo empirico di decentramento amministrativo e funzionale che si sono verificati nell'ambito della pubblica amministrazione. Con il primo, infatti, molte competenze delle amministrazioni centrali sono state traslate sugli enti territoriali più vicini al cittadino utente; mentre, con il secondo, molte attività sono state scorporate dalla pubblica amministrazione centrale con la creazione di agenzie ed enti funzionali ovvero attraverso forme di cooperazione con il settore privato. La seguente figura n. 1 illustra il processo complessivo con il quale è stata scissa e scomposta la piramide delle pubblica amministrazione che da monolite, quasi un sistema chiuso, comincia ad aprirsi ed a presentarsi all'esterno. In questo contesto palesa la rilevanza della gestione dei rapporti e delle relazioni, sia interni alla singola pubblica amministrazione, che esterni con il proprio ambiente specifico e generale.

Figura 1 – Decentramento amministrativo e funzionale



(12) C.I. BARNARD, *Le funzioni del dirigente*, UTET, Torino, 1970.

Nuovi modelli di gestione dei rapporti interni ed esterni non potevano non essere accompagnati da una nuova cultura dell'informazione e della comunicazione. Pertanto, parallelamente alla problematica della governance, si sviluppano nuovi modelli di accountability intesa come flusso di informazioni interne ed esterne atte a permettere una opportuna regolazione e trasparenza dei rapporti ⁽¹³⁾. In questo contesto, la comunicazione si arricchisce di nuovi strumenti informativi e di nuovi obiettivi, quali in particolare la valutazione delle condizioni che consentono una adeguata *economicità* della gestione ⁽¹⁴⁾. In tale quadro, accanto a strumenti informativi nuovi, come l'introduzione di bilanci sociali e di mandato, l'individuazione di una funzione aziendale dedita alla comunicazione e a tecniche di marketing largamente inteso, è rinvenibile anche una nuova funzione del bilancio delle aziende pubbliche, come strumento di informazione, e l'adozione di nuovi strumenti, contabili e non, che aderiscono maggiormente ad una visione economica dei processi produttivi e che

⁽¹³⁾ Sul concetto di accountability si veda, per ciò che concerne la bibliografia italiana, F. PEZZANI, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, in F. PEZZANI (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003, pagg. 9-16; I. STECCOLINI, *L'accountability delle pubbliche amministrazioni. Definizioni, profili di classificazione, evoluzione*, in F. PEZZANI (a cura di), *op. cit.*, pagg. 17-30. L'argomento risulta molto più dibattuto a livello internazionale. Al riguardo si consulti: B. S. ROMZEK- M. J. DUBNICK, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, in J. STEVEN OTT-E. W. RUSSELL (edited by), *Introduction to Public Administration*, Longman, London, 2001, pagg. 379-392; P. H. COOPER, *Accountability and Administrative Reform: Toward Convergence and Beyond*, in B. GUY PETERS- D. J. SAVOIE (edited by), *Governance in a Changing Environment*, McGill-Queen's University Press, London, 1995, pag. 173 e seg.; B. GUY PETERS, *The politics of Bureaucracy*, Routledge, 2001, pag. 300 e seg.; E. CHOUDHURY-S. AHMED, "The Shifting Meaning of Governance: Public Accountability of Third Sector Organizations in an emergent Global Regime", in *International Journal of Public Administration*, Vol. 25, n.4/2002, pagg. 561-588; J. C. COATS, "Applications of Principal-Agent Models to Government Contracting and Accountability decision Making", in *International Journal of Public Administration*, Vol. 25, n.4/2002, pagg. 444-461; W. K. REID, "Changing Notion of Public Accountability", in *Public administration*, vol. 70 spring 1992, pagg. 81-87; L. DELEON, "Accountability in a "Reinventing" Government", in *Public Administration*, vol. 76, autumn 1998, pagg. 539-558; P. BARBERIS, "The New Public Management and the New Accountability", in *Public Administration*, vol. 76 autumn 1998, pagg. 451-470; R. MULGAN, "Accountability: an ever-expanding Concept", in *Public Administration*, vol 78, winter 2000, pagg. 555-573; A. SINCLAIR, "The Cameleon of Accountability: Forms and Discourses", in *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n. 2/3, pagg. 219-237.

⁽¹⁴⁾ Descriveremo in un seguente paragrafo le condizioni che esplicitano tale concetto con riferimento alla pubblica amministrazione.

tendono a misurare non soltanto l'*efficienza* con cui vengono condotti, ma anche l'*efficacia* nel realizzare gli obiettivi alla base della politica pubblica. Tale evoluzione è da riconnettersi alla graduale acquisizione, da parte del settore pubblico, degli strumenti propri della programmazione aziendale e del controllo delle attività e dei processi che, a loro volta, vanno di pari passo con l'evoluzione dei modelli di governance. Con ciò si arriva ad affermare che governance ed accountability sono due momenti strettamente interrelati, quasi ad essere due facce della stessa medaglia che si sviluppano, in modo e con caratteristiche diverse, all'interno dell'organizzazione, nel sistema della pubblica amministrazione e con il proprio ambiente di riferimento.

Tuttavia, occorre sottolineare che la *gerarchia* rappresenta, anche in epoca moderna, un assunto base dell'organizzazione, anche se il processo di snellimento cui è stata sottoposta e le innovazioni organizzative l'hanno resa sempre più duttile e flessibile. Infatti, il vertice della piramide organizzativa ha subito un progressivo schiacciamento verso il basso, contemporaneamente ad un allargamento della base, che ha determinato uno spostamento del *potere* verso i centri che più sono a contatto con il cliente e che, pertanto, dominano meglio di ogni altra posizione aziendale la variabilità ambientale. Tuttavia, il sistema di regole proprio della gerarchia appare sempre presente. In particolare, oltre che interessare i processi e le procedure di tipo operativo, esso pervade anche i processi di tipo decisionale, ed in particolare quelli di pianificazione e controllo, che costituiscono la base per rispondere alle richieste del *task environment* e per fronteggiare le pressioni competitive e garantire l'innovazione. Non a caso assume sempre maggior rilevanza l'importanza dell'orientamento al cliente (Total Quality Management) e del *Business Process Re-engineering* (BPR) finalizzati al miglioramento continuo che comportano la necessità di passare dalla leadership di costo e dalla *standardizzazione* verso la differenziazione, cercando di creare un gap in termini di servizio offerto difficile da imitare.

La pubblica amministrazione non sembra essere esclusa da queste considerazioni. Infatti, la vecchia idea del procedimento amministrativo e della "pratica" che rappresenta il prodotto finale della *burocrazia pubblica* tende ad essere superata, sicché anche in ambito pubblico si è cominciato a parlare di innovazione e tasso di sviluppo che, parallelamente, ha portato le organizzazioni verso l'implementazione di gruppi di lavoro e di stu-

dio aventi una *funzione* di ricerca e sviluppo organizzativo ovvero, come spesso si parla, di centri di eccellenza e *best practices*. Ciò ha comportato che accanto alle relazioni gerarchico-piramidali si sono sviluppate delle relazioni trasversali tra funzioni dedite a particolari progetti. Ma, come già sottolineato, la gerarchia, le procedure e le regole che governano i processi sono elementi che, a meno di un'organizzazione che tenda ad auto-governarsi, debbono essere sempre presenti. D'altronde, la scarsa attenzione che è stata dimostrata dalla teoria e dalla pratica verso le idee innovative di OUCHI e verso i clan avvalorano tale esigenza. Questo rende la pubblica amministrazione una *burocrazia moderna* incentrata sui processi decisionali e sull'importanza delle relazioni, interne ed esterne. Già le idee illuminanti di Crozier sottolineavano che la burocrazia non è avversa al cambiamento, ma muta per "crisi". Quella di fine millennio, per la burocrazia pubblica, forse è stata la più grossa crisi che abbia mai attraversato, ma essa si trasforma apprendendo dal nuovo, diremmo per adattamento, trasformarsi in un'altra burocrazia. Tuttavia, il repentino mutamento cui è stata sottoposta la pubblica amministrazione, il passaggio da un sistema chiuso ad uno aperto, la delega di potere verso il basso ed il rilievo dei processi decisionali, ha determinato l'intensificarsi delle procedure di coordinamento e controllo, spesso gestite dal vertice organizzativo, anziché essere dislocati a livello di singola direzione, che, di fatto, costituiscono una forma moderna di procedura amministrativa.

Il quadro generale, sommariamente presentato, si presenta particolarmente complesso e ricco di argomenti degni di approfondimento. Non a caso alcuni termini sono stati evidenziati in corsivo. Li riproponiamo, di seguito secondo un ordine parzialmente diverso rispetto a quello della trattazione al fine di offrirne una sequenza più ordinata e cronologica:

- *sistema*
- *entità organizzativa*
- *burocrazia, in generale, e burocrazia pubblica in particolare*
- *gerarchia*
- *potere*
- *funzione del controllo*
- *standardizzazione*

- *finalismo organizzativo e comportamento finalizzato*
- *autoreferenzialità*
- *task environment*
- *processi decisionali*
- *comportamento cooperativo*
- *decentramento*
- *economicità, efficienza, efficacia*

Discorrendo dei problemi della pubblica amministrazione agli inizi del terzo millennio, appare evidente la riemersione di problemi affrontati lungo cento anni di storia del pensiero organizzativo ⁽¹⁵⁾ ed economico. In questo periodo di tempo, diverse scuole di pensiero si sono confrontate sottolineando, di volta in volta, caratteristiche differenti di quell'unitario fenomeno complesso che è il sistema aziendale (non a caso la prima parola dell'elenco è "sistema") con approcci variegati che vanno dalla sociologia, alla psicologia, alla scienza dell'amministrazione, alla teoria economica, al management e, naturalmente, all'economia aziendale. Ovviamente non si ha la pretesa di ricostruire in questo scritto il confronto e le differenze tra le diverse scuole. Tuttavia, l'attenzione verterà, anzitutto, sull'evoluzione del modello burocratico cercando di correlare, per quanto possibile, gli studi propri della teoria economica a quelli propri della teoria sociologica. Il quadro teorico così costruito ci permetterà di indagare con senso più critico il processo di riforma legislativa che si è verificato nel nostro paese andando oltre il contenuto giuridico.

2. Considerazioni introduttive sul significato del termine "burocrazia" ed indicazione del percorso di ricerca

All'interno del quadro delineato, ci preme sottolineare in via preliminare che con il termine burocrazia è possibile far riferimento a molteplici

⁽¹⁵⁾ Di particolare interesse, in proposito, è l'attenta ricostruzione effettuata da G. BONAZZI, *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano, 2002.

aspetti e fenomeni. Martin ALBROW ⁽¹⁶⁾, studioso di scienza dell'amministrazione, attribuisce al termine burocrazia sette significati diversi, anche se tra loro strettamente connessi, nel senso che col maturare degli studi sociali, psicologici ed economici, il termine si è progressivamente arricchito di significati estendendo i propri confini ⁽¹⁷⁾. Nello specifico, l'autore individua i seguenti significati:

- burocrazia come organizzazione razionale;
- burocrazia come inefficienza organizzativa;
- burocrazia come dominio dei funzionari;
- burocrazia come pubblica amministrazione;
- burocrazia come amministrazione da parte dei funzionari;
- burocrazia come organizzazione;
- burocrazia come società moderna.

Come si evince da questo elenco, leggere ed interpretare la burocrazia con ottica economico-aziendale carpisce gran parte del fenomeno, escludendo, forse, soltanto l'aspetto più onnicomprensivo, caratterizzato da un approccio socio-ideologico, ovvero il riferimento alla burocrazia come forma di organizzazione della società moderna ⁽¹⁸⁾. Tuttavia, vedremo che uno dei corollari fondamentali su cui poggia la burocrazia è la *gerarchia* e l'individuazione all'interno di essa della distinzione tra il livello, per così dire, *politico* e quello *amministrativo*, caratterizzato quest'ultimo da un carattere di *impersonalità*. Orbene, occorre sottolineare che di questi aspetti è possibile fornirne anche una interpretazione in termini di teoria eco-

¹⁶ Tale studioso rappresenta, nel panorama teorico sviluppatosi a partire dagli anni sessanta come uno dei pochi difensori del modello weberiano. In particolare, tale posizione emerge nel suo scritto nel difendere il tipo ideale formulato da Weber e sottoposto alla incessante critica di permanente inefficienza. Egli, in particolare, si adopera per spiegare il concetto weberiano di razionalità, sempre riferito al tipo ideal-formale ed il fatto che il concetto di efficienza non è un concetto proprio di Weber. Cfr. M. ALBROW, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1973, pag. 80-87.

¹⁷ "Storici, politologi, economisti, studiosi di organizzazione aziendale, sociologi e psicologi sociali hanno in linea di massima preferito adottare concetti di burocrazia tra loro diversi e ricavati dalla loro disciplina piuttosto che tentare di trovarli in altre". Cfr. M. ALBROW, op. cit., pag. 114.

¹⁸ Invero, questa, affermazione è valevole per la realtà che circondava Albrow al momento della sua prima edizione in lingua originale (1970).

nomica che, sebbene richiamata da ALBROW, ci sembra che sia stata trascurata nell'individuare i "sette moderni concetti di burocrazia". Infatti, in termini economici, la nascita della gerarchia deve essere fatta risalire a COASE che nel 1937 pubblicò il suo articolo sulla "natura dell'impresa", dando avvio al filone della *teoria dei costi di transazione*. Tali studi furono, poi, approfonditi da WILLIAMSON, con la nascita della nuova economia istituzionale. Quest'ultimo, inoltre, partendo dalle osservazioni di Simon e dalla scuola sviluppatesi nel Carnegie Institute, definì una teoria della discrezionalità manageriale approfondendo il concetto di comportamento opportunistico. Queste osservazioni hanno costituito la base dalla quale si diffonderà, grazie all'opera di ALCHIAN e DEMSETZ, la teoria economica dei diritti di proprietà e lo sviluppo del modello principale/agente ⁽¹⁹⁾. I rilievi appena effettuati ci consentono di sottolineare come il "problema burocratico", oltre che come problema organizzativo (della gestione del personale e dei processi decisionali) e problema del controllo ⁽²⁰⁾ deve essere affrontato come un "problema economico". La stessa configurazione della burocrazia come pubblica amministrazione deve andare oltre alle esigenze di legalità poste da WEBER ed analizzare, oltre i confini dello Stato minimo, la correlazione esistente tra fallimenti del mercato e fallimenti dell'intervento pubblico e fornire una adeguata definizione di ciò che in una società moderna debba essere considerato bene e servizio pubblico ⁽²¹⁾. Il recupero dell'impostazione economica è a tutti gli effetti una necessità, considerato il fatto che la modernizzazione della pubblica amministrazione sembra trovare un riferimento teorico nella cosiddetta *Public Choice* che, dai nostri occhi, sembra un percorso a

¹⁹ Questi particolari aspetti della teoria economica sono stati sviluppati sin dal loro inizio con riferimento alle imprese e questo ha costituito, in effetti, un limite molto evidente. Tuttavia, da più parti è stato sottolineato l'esigenza del suo superamento e la necessità di colmare la lacuna, mancando nella sostanza una teoria economica della burocrazia pubblica. Al riguardo si veda la raccolta di saggi proposta da G. BROSIÒ (a cura di), *La teoria economica dell'organizzazione*, Il Mulino, Bologna, 1989.

²⁰ Anche se ad una visione approfondita il problema del controllo è un particolare lato del problema organizzativo, preferiamo mantenere tale aspetto separato anche perché la problematica del controllo non è soltanto interna all'organizzazione ma deve risolversi anche tra organizzazioni indipendenti. In una situazione di concorrenza perfetta, il mercato costituisce lo strumento principe di controllo esterno.

²¹ Anche se tale definizione può essere complicata dalla particolare forma di Stato o dalla particolare conformazione del sistema politico dello stato.

ritroso il continuum *Market and Hierarchies* già delineato da WILLIAMSON. Alla luce di quanto detto, si tenterà di approfondire il “problema burocratico” segmentandolo nei suoi aspetti costitutivi: economico, organizzativo e di controllo. Il problema economico necessita di definire le condizioni che spingono due individui o due entità organizzative a cooperare. Il problema organizzativo, invece, dovrebbe cercare risposte in merito all’aspetto emotivo della cooperazione, approfondendo fenomeni interni all’organizzazione quali l’autonomia decisionale, la lealtà e la fiducia. Per dirla con le parole di SIMON potremmo usare il termine *identificazione* che, tuttavia, può essere minato da considerazioni opportunistiche accentuate dalla concessione di ampie deleghe decisionali. Quest’ultima considerazione apre la porta del terzo lato del problema: quello del controllo. Per controllo deve intendersi *coordinamento*, quindi verifica dei comportamenti e dell’equifinalizzazione del sistema, semplice o complesso che sia. Tale attività può avvenire tanto all’esterno dell’organizzazione, nel mercato e attraverso il mercato, quanto all’interno della stessa, ed allora si tende a parlare di equilibrio organizzativo come sintesi degli incentivi e dei contributi. Un’ultima considerazione prima di passare all’analisi dei singoli punti descritti in questo paragrafo. Come si è visto si è fatto molto riferimento ai classici della teoria organizzativa e della teoria economica. Occorre sottolineare che, mentre la teoria economica dell’organizzazione è stata delineata sempre con riferimento alle imprese, quindi ad organizzazioni che tendono a confrontarsi con situazioni di mercato più o meno concorrenziali, la teoria, per così dire, comportamentistica di SIMON ha fatto sempre riferimento all’organizzazione in generale, con ciò non tralasciando, quindi, il settore della pubblica amministrazione, anzi richiamandolo espressamente negli innumerevoli esempi descritti a suo sostegno. Evidentemente, questo è principalmente addebitabile ad una errata concezione di pubblica amministrazione come se essa fosse esentata dallo svolgimento di attività economica ⁽²²⁾ ed al prevalere della teoria clas-

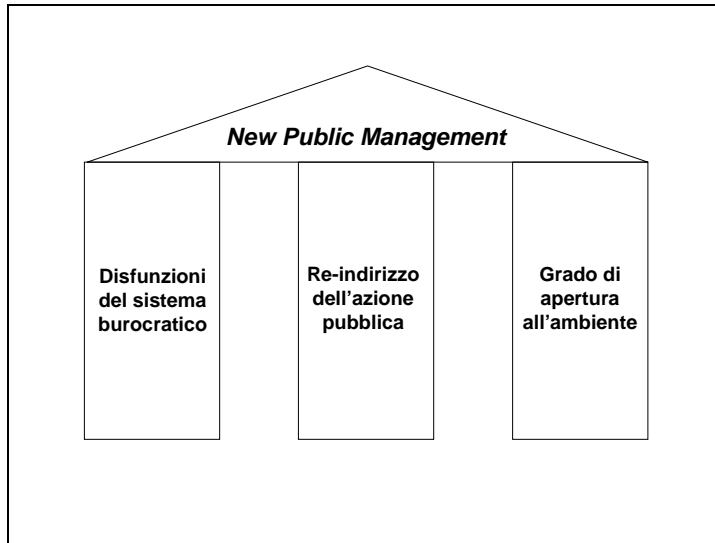
²² Lo stesso WEBER identifica l’agire economico o economicamente orientato “quando è diretto, secondo il suo senso intenzionato, a soddisfare una richiesta di determinate prestazioni di utilità. «Agire economico» deve essere detto un esercizio pacifico di un *potere* di disposizione, che sia orientato economicamente in modo primario; e «agire economico razionale» deve essere detto un agire di tale genere, che sia orientato economicamente in modo razionale rispetto allo scopo, e quindi in modo *sistematico*” (corsivo nostro). Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, vol. I, Edizioni Comunità, Milano, 1961, pag. 57

sica che vedeva l'impresa, e quindi la gerarchia e l'organizzazione esclusivamente come una funzione di produzione il cui problema era quello di prendere delle scelte, per così dire, tangenti, in grado di minimizzare funzioni di isocosto o massimizzare funzioni di utilità. Solo negli ultimi venti anni, la dimensione economica della pubblica amministrazione ha preso vigore anche tra gli economisti ⁽²³⁾.

Dopo aver descritto i tratti tipici del modello burocratico si cercherà di fornire delle motivazioni teoriche che hanno spinto verso un suo progressivo abbandono. Il percorso di ricerca seguito ha condotto a porre l'accento su diversi punti. Anzitutto, viene svolta una analisi delle disfunzioni che il modello burocratico weberiano genera durante il suo funzionamento, riprendendo e sviluppando il concetto di funzione latente di Merton. Inoltre, poiché, come abbiamo sottolineato, due concetti fondamentali del *New Public Management* sono costituiti dal processo di responsabilizzazione degli individui e dall'apertura all'ambiente della pubblica amministrazione, il superamento del modello burocratico deve essere ricercato recuperando l'approccio sistemico allo studio delle organizzazioni. Questo permette di sottolineare due concetti di recente introduzione in ambito pubblico costituiti dai livelli di strategia e dalla funzione di coordinamento e controllo, al cui interno assumeranno particolare valenza la funzione di programmazione e controllo e quella dei sistemi informativi. Infine, l'accento viene posto sull'analisi economica della burocrazia pubblica e sul recupero del ruolo del mercato all'interno dell'economia. Infatti, prima l'uscita del settore pubblico da contesti imprenditoriali, poi la cessione del processo di offerta dei servizi pubblici a privati e lo sviluppo di logiche di *networking* e di *outsourcing* rappresentano ulteriori tasselli del *New Public Management*.

La figura seguente mostra una rappresentazione grafica delle variabili che durante questa prima parte del lavoro verranno approfondite. A nostro avviso, infatti, disfunzioni interne, re-indirizzo dell'azione pubblica nell'economia ed il grado di apertura all'ambiente costituiscono il retroterra teorico della nuova fisionomia della pubblica amministrazione.

²³ Si veda, in particolare, il saggio di T.M. MOE, *La nuova economia dell'organizzazione*, in G. BROSIO (a cura di), *La teoria economica dell'organizzazione*, op. cit., pagg. 25-82 (tit. originale "The New Economics Organization" in *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 4 november 1984).

Figura 2 – Basi del New Public Management

In questo primo scritto, tuttavia, il percorso di ricerca non si è ancora concluso. In particolare, nel prosieguo dei prossimi capitoli vengono approfondite e sviluppate le disfunzioni del sistema burocratico e richiamati i tratti fondamentali della teoria economica delle organizzazioni e delle teoria sistemica che verranno approfondite in studi seguenti.

Tuttavia, riteniamo che esso rappresenti un primo risultato utile per alimentare una discussione sulla differente interpretazione di alcuni concetti propri della teoria classica e sulla differente collocazione del contributo fornito da taluni autori.