



Dipartimento Di Economia E Management – Cattedra Metodologia Delle Scienze
Sociali

Burocrazia:
Funzionalità e Disfunzionalità

Relatore
Prof Lorenzo Infantino

Candidato
Cristina Nunu
Matricola 169871

Anno Accademico
2013 -2014

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	3
---------------------	---

CAPITOLO I

LA NASCITA DELLA BUROCRAZIA COME MODELLO ORGANIZZATIVO

1.1 Il modello burocratico	5
1.2 I principi del modello burocratico in sintesi	8
1.2.1 La formalizzazione	8
1.2.2 La divisione del lavoro	9
1.2.3 Autorità e potere	10
1.3 Presupposti e limiti del modello burocratico	11

CAPITOLO II

OLTRE LA BUROCRAZIA PURA: LUDWIG VON MISES

2.1 Socialismo, stato stazionario e beni pubblici: che ruolo hanno nella burocrazia?	14
2.2 Società chiusa e società aperta	15
2.3 Il ruolo della figura dell'imprenditore nell'economia	20
2.4 Burocrazia e totalitarismo	21
2.5 Gli effetti della burocrazia in una società aperta	23

CAPITOLO III

ANALISI CRITICHE ALLA BUROCRAZIA

3.1 Robert King Merton – “Addestramento alla rigidità”	29
3.2 Alvin Gouldner	32
3.3 Philip Selznick	34
3.4 Michel Crozier	37

CAPITOLO IV

LA GESTIONE BUROCRATICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

4.1 problemi della gestione burocratica	41
---	----

4.2 il personale burocratico _____	43
------------------------------------	----

CAPITOLO V

LA GESTIONE BUROCRATICA DELLE IMPRESE DI STATO _____	44
---	-----------

5.1 Interventismo dello Stato _____	46
-------------------------------------	----

<i>Conclusione</i> _____	49
--------------------------	----

<i>Bibliografia</i> _____	51
---------------------------	----

Introduzione

Burocrazia: ogni giorno nella nostra vita quotidiana ricorre questo termine ma cosa vuol dire? Per capirne il significato letterale bisogna sapere che tale termine deriva dal francese *bureau* "ufficio" connesso al greco *krátos* "potere". E con tale termine si intende l'organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità. Fin qui tutto normale, tuttavia, ogni qualvolta sentiamo tale parola, ci viene da rabbrivire.

In questa tesi, ci troveremo quindi ad analizzare e confrontare due facce della stessa medaglia: da un lato cercheremo di comprendere i meccanismi e il funzionamento della burocrazia pura, intesa come metodo organizzativo basato sulla formalizzazione del lavoro, dall'altro lato invece cercheremo di comprendere (con l'aiuto degli scritti di Ludwig Von Mises e di altri critici di questo modello) cosa c'è che non va in questo modello e soprattutto perché non funziona e perché, invece di aiutarci anche nelle cose più semplici, tende a rendere la vita di un comune cittadino un inferno.

Dunque , quando parliamo di burocrazia, quest'ultima può assumere una molteplicità di significati. Basti pensare alle contrastanti definizioni di questo termine da parte di due grandi come Max Weber e Ludwig Von Mises.

A soli vent'anni di differenza troviamo opinioni decisamente differenti a riguardo: da un lato abbiamo Mises che riesce a portare sul piano della politica e dell'economia le analisi di Max Weber tracciate nel libro <<Economia e Società>> (1922) da un punto di vista sociologico identificando la burocrazia come elemento necessario per l'efficienza e la gestione degli affari, perché per Weber il poter definire i diritti e i doveri definisce maggiore rapidità di risposta, il ricorso a regole scritte e alla formalizzazione obbliga alla precisione e soprattutto la divisione del lavoro porta alla specializzazione, nonché ad un significativo aumento dell'efficienza e della produttività.

Dall'altro lato abbiamo Mises che ritiene che la burocrazia non può essere efficace perché non contemplando le categorie del prezzo e del profitto non ha alcun modo

di verificare l'economicità delle sue prestazioni. Il grande pericolo della burocrazia è la sua rapida espansione e la sua tendenza ad auto legittimarsi sottraendo sempre più risorse al sistema produttivo.

Quindi ci troveremo ad analizzare una posizione ottimista che vede la burocrazia come uno strumento di velocità e di efficienza e l'altra pessimista che non vede modo di migliorare la burocrazia, anzi ,ritiene che <<in un sistema in cui tutto viene un determinato dall'onnipervasività del potere centrale e della sua burocrazia, non c'è spazio alcuno per la scelta individuale>>¹

Oltre a quelle di Mises, troveremo numerose altre critiche alla burocrazia idealizzata e utopistica di Weber, come quelle (in ordine cronologico)di Merton, Selznick, Crozier e James M. Buchanan.

Come vedremo nel dettaglio più avanti, il modello burocratico ha subito numerose critiche , tanto da divenire il bersaglio di attacchi che hanno creato una sostanziale identità tra burocrazia e burocratizzazione², attribuendo al modello burocratico tutte le patologie che una sua scorretta applicazione può portare. L'applicazione del modello burocratico richiede una grande attenzione perché ha nel suo DNA la separazione tra chi progetta, chi realizza e chi controlla la realizzazione, determinando una concentrazione di conoscenze in capo ai progettisti lasciando i controllori con informazioni non sufficienti per svolgere in maniera adeguata il loro lavoro.

¹ Uso una definizione di Lorenzo Infantino (prefazione *Burocrazia* di Ludwig von Mises, pagina 14).

² Definizione di Max Weber che si riferisce ad una cattiva applicazione della burocrazia.

1 LA NASCITA DELLA BUROCRAZIA COME MODELLO ORGANIZZATIVO

Il presente capitolo è volto ad illustrare e analizzare criticamente il modello burocratico -amministrativo, partendo dalle radici logiche della burocrazia <<pura>> e del suo funzionamento secondo i principi weberiani. I concetti presentati fanno riferimento agli scritti di Max Weber e dei suoi seguaci.

1.1 IL MODELLO BUROCRATICO

La burocrazia intesa come metodo di gestione formalizzato è nata grazie a Max Weber, sociologo tedesco. Egli fu un intellettuale in quanto non si applicò mai ad un lavoro pratico ma continuò solo ed esclusivamente a studiare.

Weber scrisse due importanti saggi nel 1904 e nel 1905 che poi furono pubblicati con il titolo complessivo *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, all'interno del quale si potrebbe intendere, a prima vista, che il protestantesimo, e in particolare il calvinismo, sia stato all'origine del capitalismo moderno. In realtà Weber non intende sostenere che un fenomeno economico possa essere causato direttamente da un fenomeno religioso, mette invece in relazione la mentalità religiosa calvinista e la mentalità capitalista, affermando che la prima fu una pre-condizione culturale insita nella popolazione europea che ha contribuito al formarsi della seconda.

Weber, nella sua opera, fa riferimento allo "spirito capitalistico", che induce il calvinista a reinvestire i frutti della propria attività per generare nuove iniziative economiche. E in particolar modo, Max Weber notava come i paesi calvinisti (ad esempio Paesi Bassi, l'Inghilterra di Cromwell e la Scozia) erano arrivati primi al capitalismo rispetto a quelli cattolici come l'Italia, la Spagna e il Portogallo.

Dopo questo genere di studio, Weber si occupò di management studiando due organizzazioni prussiane che all'epoca avevano molto successo in termini di risultati qualitativi: la "pubblica amministrazione" e le "forze armate". L'autore mandò i suoi allievi a mappare e rilevare le caratteristiche di funzionamento di queste due

organizzazioni con l'obiettivo di capire i criteri che permettevano quel determinato risultato, per poi sintetizzarli e trasferirli nelle altre organizzazioni per renderle efficaci ed efficienti a loro volta.

Max sintetizzò tali regole di funzionamento in un elenco, che però risultava troppo lungo e complesso per i piccoli imprenditori. Così Urwick (allievo di Weber, americano) sintetizzò lo scritto di Weber in 21 principi, che lo stesso Max definirà come "modello burocratico".

I principali sono:

- Formalizzazione
- Autorità legale
- Divisione del lavoro
- Specializzazione
- Ampiezza di controllo
- Carriera
- Valutazione del personale
- Valori

L'azienda moderna – definita da Weber all'inizio del '900 come <<l'organizzazione strettamente razionale del lavoro sul terreno di una tecnica razionale>>³ - può essere sviluppata e costruita solo sulla base di un modello organizzativo capace di orientare e plasmare l'agire economico mediante norme e prescrizioni di comportamento prettamente razionali e fondati su un lavoro scientifico di individuazione delle prassi più efficaci.

³ Weber, 1968

La regola di base della burocrazia weberiana sostiene che , in un modello organizzativo razionale, ogni problema che deve essere fronteggiato deve disporre di una soluzione che si esplica in un comportamento (il migliore e lo stesso per tutti e per ogni tempo) da mettere in atto ogni qualvolta ci troviamo di fronte al medesimo problema. Tale comportamento viene definito dall'esperienza, è frutto della selezione di comportamenti passati in termini di risultati raggiunti.

Nasce così un processo di razionalizzazione che consiste in una trasformazione radicale, attraverso la quale i metodi di produzione, strutture culturali tradizionali e i rapporti sociali , caratterizzati da modi spontanei e basati sulla pratica personale, vengono sostituiti da procedure sistematiche, precise e calcolate razionalmente. Ciò permette innanzitutto di applicare le regole in modo imparziale, mentre precedentemente la nascita del modello burocratico, la giustizia veniva direttamente amministrata dal capo o dagli anziani del villaggio, e in gran parte dipendeva dalle relazioni personali, nelle società moderne le leggi sono applicate secondo regole definite e in modo impersonale. Questo processo di razionalizzazione si manifesta in quasi ogni aspetto della vita sociale: dal passaggio dalla bottega artigianale all'industria, dal piccolo negozio all'ipermercato, la nascita di organizzazioni sempre più estese sia dal punto di vista organizzativo che da quello strutturale. Tutto ciò provoca secondo Weber un notevole aumento di produttività, insieme con una sorta di "disincanto" del mondo, che perde in creatività e bellezza quanto guadagna in efficienza.

Weber, infatti, considera la burocrazia come questa forma pervasiva e a volte pericolosa, di razionalizzazione che implica la gestione non tanto di macchine e sistemi ma dei comportamenti degli esseri umani, i quali devono essere organizzati per raggiungere obiettivi di massima efficienza.

In grandi sintesi, la burocrazia nasce con l'obiettivo di dare VELOCITA' e LEGGEREZZA⁴ alle azioni di ogni giorno. È un archivio di saggezza, un grande contenitore di know how scelto filtrando l'esperienza, un grande sistema di knowledge management che illumina l'agire quotidiano degli attori organizzativi.

⁴ Non necessita di competenze sofisticate per affrontare e risolvere i problemi

Tale configurazione presenta grandi vantaggi dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia ma allo stesso tempo porta alla spersonificazione e all'alienazione dell'uomo che non agisce più secondo il suo pensare ma in base a comportamenti prescritti. Il cervello umano inizia ad essere "spento", non è più richiesta creatività e spirito innovativo per uscire fuori da problematiche sconosciute. Con la nascita della burocrazia le azioni si basano su un meccanismo di "individuazione del problema", l'unica fase in cui l'individuo è chiamato a pensare, e di "applicazione della soluzione prescritta", l'individuo non usa il suo ingegno ma applica solamente ciò che è stato precedentemente predefinito.

1.2 I PRINCIPI DEL MODELLO BUROCRATICO IN SINTESI

Il modello burocratico si articola principalmente in due modelli:

- Organizzazione formale del lavoro
- Autorità e le sue funzioni

1.2.1 LA FORMALIZZAZIONE

È l'elemento base che caratterizza la burocrazia, è l'ordinamento formale che guida i comportamenti.

La formalizzazione, consiste nel rendere esplicite tutte le regole che ciascun individuo deve osservare nello svolgimento del proprio compito, in modo da non lasciare nulla al caso ed evitare inutili perdite di tempo, è, inoltre strettamente correlata con la specializzazione del lavoro.

Per definire la formalizzazione, Weber si ispirò al modello delle forze armate Prussiane dove tutti i comportamenti degli individui che la componevano, erano altamente standardizzati.

Per analizzare i tratti tipici della burocrazia, Weber utilizzò il concetto di "tipo ideale", cioè una rappresentazione delle caratteristiche essenziali di un fenomeno sociale costruita a partire dall'osservazione dei casi reali. Il tipo ideale di burocrazia è quindi un modello di burocrazia che permette di confrontare forme di burocrazie diverse sulla base dei loro caratteri comuni.

1.2.2 DIVISIONE DEL LAVORO

Il funzionamento quotidiano della formalizzazione è affidato a tre figure:

- **PROGETTISTI:** studiano i comportamenti umani, analizzano le situazioni e determinano le corrette ed efficaci relazioni “situazione – comportamento corretto”. Tali relazioni diventeranno i comportamenti obbligatori, da applicare ogni qual volta si verificherà la situazione per cui sono stati creati. Sono coloro che “pensano” ed attivano il loro cervello.
- **ESECUTORI:** attuano la conoscenza organizzativa accumulata e formalizzata all’interno del package comportamentale. È la figura che trasforma la regola scritta in azioni, non è chiamata a pensare. L’unico momento in cui è richiesta attenzione e utilizzo della mente è nel momento in cui bisogna individuare la situazione per potervi applicare il comportamento prescritto. Questo può avvenire in due modi: ricorrendo al manuale organizzativo individuando il comportamento tra le norme , oppure facendo uso dell’archivio mentale, utilizzando le abitudini, modi di fare, consuetudini accumulate nel tempo. In questo caso si parla di cultura organizzativa e di formalizzazione culturale.
- **CONTROLLORI:** sono coloro che conoscono perfettamente l’archivio contenente le relazioni di situazione-comportamento corretto, e devono verificare che i realizzatori eseguano proprio i comportamenti previsti. Qualora si verifichi una situazione in cui ci sia uno spazio vuoto (i subordinati non trovano nei regolamenti organizzativi il comportamento da mettere in atto), il controllore interviene o risolvendo in prima persona la situazione problematica o segnalando ai progettisti il limite rilevato nel know how organizzativo e quindi l’esigenza di aggiornamento. Impersona il ruolo di autorità legale.



1.2.3 AUTORITA' E POTERE

Secondo Weber ciò che differenzia autorità e potere è la legittimazione, cioè il riconoscimento del potere di dover comandare, sulla base di regole e norme formali riconosciute.

Entrando nel dettaglio, usiamo le parole dello stesso Weber per capire meglio la differenza tra questi due termini. Egli descrive il potere come <<[...] qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale , anche di fronte a una opposizione, la propria volontà, quale che sia la base di questa possibilità>>⁵.

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>>⁶.

Inoltre, abbiamo che <<a seconda della specie di legittimità , è fondamentale diverso anche il tipo di obbedienza dell'apparato amministrativo determinato a sua garanzia, del carattere dell'esercizio del potere, e dunque della sua efficacia>>⁷.

In base a ciò, Weber individua tre tipi puri di poteri legittimi:

- 1) Potere tradizionale: la legittimità posa sulla <<credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre, e nella legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un'autorità>>, pertanto a colui che detiene il

⁵ Weber 1974

⁶ Weber 1968

⁷ Weber 1968

potere <<si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione>>⁸.

- 2) Potere carismatico: 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>>⁹. Il carisma è quindi una qualità speciale, chi la possiede viene vista come dotata di poteri sovranaturali e caratteristiche eccezionali. Queste caratteristiche creano consenso e permettono al capo di influenzare fortemente ed emotivamente i componenti della propria organizzazione, i quali seguono in maniera irrazionale, senza porsi domande, le indicazioni ricevute. Tuttavia, il potere carismatico è a rischio se il capo non ottiene più i successi che lo hanno reso speciale.
- 3) Potere legale-razionale: in questo caso la legittimità poggia <<sulla credenza nella legittimità di ordinamenti statuiti, e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base a essi >>¹⁰.

Dopo questa rapida analisi dei poteri cosiddetti "puri", è utile far notare che sono molto rare le forme di potere appartenenti ad una o all'altra categoria.

1.3 PREUPPOSTI E LIMITI DEL MODELLO BUROCRATICO

Il modello burocratico è un modello molto complesso e delicato, nonché sofisticato e fragile che richiede cura e attenzione nel suo impiego poiché è molto semplice perdersi al confine tra burocrazia e burocratizzazione¹¹.

Per poter garantire efficacia al modello burocratico ci sono due condizioni:

- 1) La possibilità di disporre di un apparato di norme che guidano le persone a porre in essere comportamenti efficaci è legata alla capacità dell'organizzazione di aggiornare tali norme comportamentali in base all'evoluzione tecnologica, sociale, storica, ecc.

⁸ Weber 1968

⁹ Weber 1968

¹⁰ Weber 1968

¹¹ Definizione di Weber per indicare una cattiva applicazione della burocrazia. In particolar modo ciò si verifica quando si applica soluzioni vecchie a problemi nuovi.

- 2) L'assicurarsi che gli spazi vuoti (non coperti da regole, norme e procedure) non siano eccessivamente ampi poiché porterebbero a comportamenti opportunistici e volti all'acquisizione di potere individuale. Questa affermazione, ha alla base il presupposto che la formalizzazione, dunque la definizione di norme, regole e procedure, non può essere applicata a tutto, ci saranno sempre degli spazi che rimarranno "liberi"(non formalizzati).

È proprio a causa di queste falle nel sistema burocratico e dal mancato aggiornamento delle regole che definiscono la burocrazia, che nasce la burocratizzazione ossia la versione patologica del modello burocratico.

Fu lo stesso Weber a mettere, per primo, in luce alcuni aspetti deboli del suo modello individuando delle possibili contraddizioni in cui l'agire burocratico sarebbe potuto cadere.

Il primo aspetto debole riguarda la tensione tra politica e burocrazia: la burocrazia vuole essere indipendente da qualsiasi tipo di controllo politico e dei cittadini mentre la politica lotta contro il potere non ufficiale dei funzionari.

Questa tensione viene sottolineata dal fatto che il modello burocratico sottende la concezione dell'organizzazione come sistema chiuso che non interagisce con il mondo esterno; tuttavia lo stesso Weber dice che questo non è un principio assoluto ma un'indicazione in base alla quale diventa una preferenza individuale che il burocrate decide di assumere per proprie scelte di convenienza. È proprio questa possibilità di scelta che rappresenta una tipica debolezza del modello burocratico.

Dagli elementi stessi che caratterizzano la burocrazia (divisione del lavoro, gerarchia e impersonalità delle regole) nascono elementi indesiderati come l'eccessiva specializzazione e la prevalenza della gerarchia creano situazioni in cui i funzionari scaricano sui livelli superiori la responsabilità morale dei problemi giudicati complessi.

Nonostante Weber fosse convinto del dominio della razionalità, si trova a dover fronteggiare la tensione che si crea tra razionalità <<di scopo>> (richiede la

definizione dei metodi di azione e il calcolo dei mezzi necessari per il raggiungimento del fine prefissato) e razionalità <<di valore>> (tiene conto anche dei valori e delle esigenze etiche).

Quindi, a causa della discrezionalità nella quale ciascun operatore assume le proprie decisioni, la razionalità perfetta della relazione tra mezzi e fini non esiste.

Anche altri autori affronteranno il tema degli sviluppi imprevisti del modello weberiano sviluppando delle forti critiche come per esempio Merton, Selznick, Crozier e in particolare Ludwig Von Mises, sul quale concentreremo maggiormente la nostra attenzione.

Lo stesso Weber affermerà che:

<< A pensarci, sembra tanto orribile che il mondo un giorno possa essere popolato solo [...] da questi ingranaggi, ossia solo da uomini che si aggrappano a un "posticino" e aspirano unicamente a un posticino più importante – una condizione che [...] ritroviamo in misura sempre crescente nello spirito dell'odierna burocrazia.>>

2 OLTRE LA BUROCRAZIA PURA: LUDWIG VON MISES

In questo capitolo cercheremo di comprendere quelli che sono i punti deboli del modello burocratico e quali sono le condizioni che possono rendere possibile e quelle che invece rendono impossibile l'applicazione del modello burocratico.

Tali analisi avverrà prendendo in considerazione alcuni scritti di Ludwig Von Mises.

2.1 SOCIALISMO, STATO STAZIONARIO E BENI PUBBLICI: CHE RUOLO HANNO NELLA BUROCRAZIA?

Una delle principali tesi di Mises era quella per cui il Socialismo fosse impraticabile perché se venisse meno la proprietà privata dei mezzi di produzione e (con essa) il mercato, verrebbe meno anche il sistema dei prezzi e quindi la possibilità di effettuare un calcolo economico. Mises ha esplorato il socialismo in tutte le sue forme e possiamo affermare che le vicende storiche non si sono svolte in maniera diversa da come l'autore aveva previsto. In particolar modo ha evidenziato l'impossibilità dell'obiettivo di <<tutte le teorie e utopie socialiste>>¹² di raggiungere una <<situazione stazionaria>>. La sua analisi viene favorita dalla <<tradizione di ricerca>> e dal fatto che rappresenta uno dei maggiori esponenti della scuola austriaca che pone al centro l'azione umana e il disequilibrio da cui essa nasce.

Lo stato stazionario è una situazione immaginaria ed astratta che serve solo come punto di partenza per effettuare un'analisi. In particolar modo Mises, ha utilizzato le condizioni sociali derivanti dal tentativo di rendere reale lo stato stazionario per tentare di spiegare il modello burocratico. Si evince come lo stato stazionario e il modello burocratico sono tenuti insieme dalla proprietà pubblica e dalla logica monopolistica e ciò porta ad una forte influenza politica all'interno del modello burocratico. Questa influenza politica deriva proprio dal fatto che la burocrazia esiste grazie alla proprietà pubblica, quindi in un qualsiasi modello burocratico troveremo tale influenza che non giova affatto al corretto funzionamento della burocrazia come la vedeva Weber. Possiamo definire questo come un primo punto

¹² L. von Mises, *Socialismo*, Rusconi Libri, 1990, p. 139

di rottura rispetto alla burocrazia weberiana ed inoltre rappresenta un forte limite perché mina l'oggettività dell'azione burocratica e la spinge sempre più verso un allungamento temporale delle singole operazioni poiché si crea un conseguente allungamento della struttura organizzativa. Ci troviamo di fronte ad una struttura organizzativa molto più complessa perché tra il livello operativo e quello strettamente decisionale si intrapone un ulteriore livello il cui potere è accentrato nella mano pubblica. Detta situazione crea un allungamento del processo decisionale all'interno della struttura gerarchica in quanto ciascuna decisione straordinaria, differente da quella prescritta nel manuale burocratico deve attendere la risposta di un ulteriore livello gerarchico, questo comporta un decisivo aumento del tempo necessario a trovare la giusta soluzione.

Purtroppo, l'allungamento dei tempi è il male minore quando c'è di mezzo la politica, il vero problema risiede nel fatto che attraverso questo procedimento è facile incorrere nella burocratizzazione che porta al disfacimento del modello burocratico e al crollo di quella che era l'idea utopistica di Weber.

Al contrario, attraverso la proprietà privata è possibile avere un modello dinamico, dove è possibile la scelta individuale e che ha come <<supremo giudice il calcolo economico>>¹³.

In una società basata sulla proprietà privata dei mezzi di produzione, ciascun individuo è coinvolto nel tentativo di rendere noti i termini del problema economico.

2.2 SOCIETA' CHIUSA E SOCIETA' APERTA

In poche parole attraverso il modello dello stato stazionario si arriva ad una società chiusa caratterizzata dalla prevalenza di un ordine intenzionale in cui vi è la dominanza di un'azione prescrittiva e dunque non vi è libertà di scelta. Ciò si comprende meglio dal fatto che la società chiusa si fonda su tre monopoli:

- 1) MONOPOLIO DELLA VERITA': vi sono degli individui che ottengono il comando in virtù del collegamento con forze cosmiche (la ragione legittima

¹³Prefazione di Lorenzo Infantino, Ludwig von Mises, *Burocrazia*, Rubettino, 2009, p. 7

il potere), e hanno un punto di vista privilegiato sul mondo (la legittimazione a comandare deriva da una conoscenza totalitaria);

2) MONOPOLIO DEI RUOLI AUTORITARI: vi è un potere discendente attribuito dalla volontà divina, vi è un unico gruppo al potere e non è consentito il dissenso.

3) MONOPOLIO DEI MEZZI DI PRODUZIONE: la proprietà privata o non esiste, come afferma Platone, o esiste solo formalmente come dichiarato da Kant e l'assegnazione delle terre avviene tramite la burocrazia.

Dunque, come si può facilmente intuire, non esiste mobilità sociale (ognuno vive e muore all'interno della stessa cerchia sociale) e il concetto di giustizia è formulato in termini positivi perché il legislatore ci dice quello che dobbiamo fare, mentre in una società aperta la giustizia deve essere formulata in termini negativi, ci deve cioè dire cosa non dobbiamo fare.

Si crea così una gerarchia obbligatoria di fini in quanto ci si muove sempre verso un fine preciso frutto della premeditazione e viene totalmente soppressa la cooperazione sociale a causa dell'intervento del potere pubblico.

Questo però nella realtà è un modello totalmente insostenibile poiché in una società aperta ci troviamo di fronte ad una scarsità dei mezzi materiali e di tempo quindi si deve necessariamente distribuire il nostro impegno economico. A causa di tale scarsità da soli non siamo in grado di soddisfare tutti i nostri bisogni, dobbiamo necessariamente cooperare per poter raggiungere i nostri obiettivi ed acquistare i mezzi. Quindi la società aperta si fonda sulla cooperazione in quanto strumento necessario per il soddisfacimento dei bisogni di ciascun individuo, si crea così un gioco a somma positiva in quanto tutti i soggetti traggono dei vantaggi dal gioco cooperativo.

Inoltre, la società aperta, fortemente caratterizzata dall'imprevedibilità e dalla dinamicità vede prevalere al suo interno un ordine inintenzionale.

Tale modello permette la libertà di scelta in quanto vi è l'azione di carattere elettivo e l'uguaglianza di fronte alla legge che sottolinea la tutela la sfera dell'autonomia individuale.

Il suo corretto funzionamento è permesso dal fatto che si basa sulla competizione e sul fallibilismo gnoseologico che afferma che tutti gli uomini sono ignoranti e fallibili. Per quanto riguarda la competizione è il vero motore dell'economia e dello sviluppo in quanto è un processo di esplorazione dell'ignoto e di correzione degli errori, inoltre mobilita le conoscenze disperse. Nonostante ciò l'ignoranza continua a rimanere infinita perché l'uomo è <<ignorante e fallibile>>¹⁴. La competizione, dunque, non è un punto di arrivo ma è solo lo strumento che ci permette di trovare la soluzione migliore e più efficace, è un meccanismo di autoselezione in quanto ci permette di individuare chi "sa far meglio" ed è basata sull'affermazione dell'esistenza della proprietà privata.

In una società dinamica e dunque aperta non ci può essere un punto di vista privilegiato sul mondo e nessuno può detenere il potere monopolisticamente. Il potere deriva proprio dalla competizione tra vari gruppi ed è di tipo ascendente in quanto sono i governati ad attribuire il potere ai governanti.

Questa struttura fondata sulla cooperazione permette una forte mobilità sociale (continua intersezione di un'infinità di cerchie sociali) e lo sviluppo dell'uomo come essere individuale, la cui personalità dipende proprio dal numero e dalla dimensione delle cerchie sociali con cui viene in contatto.

¹⁴ Popper

SOCIETA' CHIUSA	SOCIETA' APERTA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ordine intenzionale (voluto dalle divinità e dai suoi rappresentanti) ➤ Azione prescrittiva ➤ Si basa sul modello del monopolio e dell'assolutismo gnoseologico ➤ Bandisce il mutamento in quanto è una società statica ➤ Caratterizzato da tre monopoli: <ul style="list-style-type: none"> 1) MONOPOLIO DELLA VERITA' 2) MONOPOLIO DEI RUOLI AUTORITARI 3) MONOPOLIO DEI MEZZI DI PRODUZIONE ➤ Non vi è mobilità sociale: ognuno vive e muore all'interno della 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ordine in intenzionale ➤ Azione di carattere elettivo ed uguaglianza di fronte alla legge ➤ Si basa sulla competizione e sul fallibilismo gnoseologico ➤ Istituzionalizza il mutamento ➤ Il punto di vista privilegiato sul mondo non c'è ➤ Nessuno detiene il potere monopolisticamente: il potere è conteso tra diversi gruppi ed è di tipo ascendente (i governati assegnano il potere ai governanti). ➤ Senza proprietà privata non può esservi libertà individuale ➤ C'è mobilità sociale: continua intersezione di un'infinità di

<p>stessa cerchia sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Il concetto di giustizia è formulato in termini positivi: il legislatore ci dice ciò che dobbiamo fare ➤ Gerarchia obbligatoria di fini ➤ Soppressione della cooperazione sociale perché i bisogni sono soddisfatti attraverso l'intervento del potere pubblico 	<p>cerchie sociali.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Il concetto di giustizia è formulato in termini negativi: il legislatore ci dice ciò che non dobbiamo fare ➤ Non c'è la gerarchia obbligatoria di fini perché c'è la libertà di scelta ➤ Vi è la cooperazione sociale in quanto strumento necessario per il soddisfacimento dei propri bisogni e per l'acquisizione dei mezzi che sono scarsi.
---	--

Per quanto riguarda lo stato stazionario, può essere collegato alla società chiusa poiché descrive una situazione in cui tutti sanno tutto (assolutismo gnoseologico), e se ciò avviene è ovvio che gli attori economici si troveranno in equilibrio perché sono in grado di prevedere con precisione tutte le decisioni e le azioni rilevanti degli altri.

Tuttavia, se le cose stessero realmente così non ci sarebbe alcun bisogno del mercato e chiunque sarebbe in grado di porre in essere un sistema di pianificazione. Ma il problema risiede nel fatto che i dati che il Pianificatore dovrebbe conoscere non sono assolutamente noti, vi è quindi il primo punto di contraddizione all'assolutismo gnoseologico. Nasce così il processo concorrenziale volto a risolvere il problema dell'insufficienza di informazioni che gli individui detengono. È

impossibile e surreale privarsi del sistema competitivo perché significa rinunciare ad un'attività di scoperta.

E tuttavia, «nel mondo reale non c'è alcuno stato stazionario, poiché le condizioni in cui ha luogo l'attività economica vanno soggette a incessanti cambiamenti che le capacità umane non sono in grado di impedire»¹⁵. In primo luogo avremo «i mutamenti che si realizzano nella natura esterna», poi avremo «i mutamenti nella quantità e nella qualità della popolazione, nella quantità e nella qualità dei beni capitali, quelli relativi alle tecniche produttive e all'organizzazione del lavoro e i mutamenti della domanda»¹⁶. Ciò significa che le azioni umane «sono caratterizzate da incertezza rispetto al futuro» sicché a esse sono «connessi dei rischi che ne fanno delle vere e proprie speculazioni»¹⁷.

Ed è proprio in questo punto che troviamo la figura dell'imprenditore in quanto l'imprenditorialità è caratteristica di ogni azione poiché ogni atto si svolge nell'incertezza e rappresenta una congettura sul futuro.

2.3 IL RUOLO DELLA FIGURA DELL'IMPRENDITORE NELL'ECONOMIA

Se immaginiamo una situazione statica, in cui non ci sono mutamenti, tutto è prevedibile e le condizioni economiche sono sempre le stesse, la somma totale che un imprenditore deve spendere per l'acquisto dei fattori di produzione sarebbe sempre uguale al prezzo che riceverà per la vendita del prodotto. Questo comporta la negazione dell'esistenza di profitti e perdite per qualsiasi tipo di attività economica. In particolar modo, i prezzi da pagare per i fattori materiali della produzione (macchinari, materie prime, semilavorati, manodopera ecc.), i salari e l'interesse per il capitale investito assorbirebbero l'intero prezzo del prodotto. Ci troveremo nella situazione per cui $C=P$ (costi di produzione uguali ai prezzi di vendita), non lasciando niente come profitto.

Si crea così un circolo vizioso, in cui le vendite e la produzione, qualitativamente e quantitativamente, rimangono fisse negli anni, creando una routine priva di

¹⁵ L. von Mises, *Socialismo*, cit. p. 230

¹⁶ Ibidem

¹⁷ L. von Mises, *Socialismo*, cit. p. 239

situazioni impreviste. Questa situazione nega la necessità della figura dell'imprenditore: a causa dello stato stazionario non vi sono variazioni nella domanda e nell'offerta dei beni di consumo, dei servizi, delle tecniche di produzione, del lavoro ecc e quindi i prezzi sono stabili nel tempo.

La figura dell'imprenditore diventa necessaria nel momento in cui ci spostiamo in un'economia reale in cui non esiste nulla di certo e prevedibile ma dove tutto varia continuamente: gusti e bisogni dei consumatori e di conseguenza domanda di beni di consumo, l'offerta di beni influenzata dallo sviluppo tecnologico e dal mercato in cui un'attività viene svolta ecc. In siffatta condizione, c'è necessità di un continuo adattamento della produzione alla variazione delle condizioni esterne e interne del mercato ed è proprio qui che l'imprenditore è chiamato a porre in essere il suo ingegno e il suo intuito.

2.4 BUROCRAZIA E TOTALITARISMO

Come ben sappiamo la proprietà privata dei mezzi di produzione è fondamentale nel sistema economico. È proprio grazie ad essa che è possibile definire e rendere noti i termini del problema economico, ci permette di effettuare un processo di esplorazione e di correzione degli errori e concorre a stabilire ciò che gli individui hanno e ciò che desidererebbero avere. E i prezzi che nascono da tale processo riflettono perfettamente il grado di scarsità di ciascun bene.

Allora, cosa succede se la proprietà privata viene soppressa?

In caso in cui la proprietà privata venga soppressa ci troveremo in una situazione di totale **DISORIENTAMENTO** in cui viene soppresso il presupposto dell'imprenditorialità e in cui l'incertezza rimane. Tale disorientamento deriva dal fatto che insieme alla soppressione della proprietà privata vengono meno anche il sistema dei prezzi ed il processo concorrenziale, quest'ultimo fondamentale per garantire una distribuzione più efficiente di beni e servizi, a prezzi più bassi, ad una migliore qualità ed al massimo dell'innovazione. Il pianificatore monopolista non ha gli strumenti per misurarsi con il problema economico ed agisce in senso

strettamente politico e deve avvalersi di un'organizzazione burocratica per raggiungere i suoi obiettivi. La burocrazia diviene così lo strumento volto al soddisfacimento dei bisogni dei governati, rinunciando al frazionamento del rischio fra una moltitudine di operatori e quindi ogni errore ricade sull'intera collettività.

Se manca il processo di mercato, solo una <<divinità onnipotente e onnisciente>> può risolvere il problema economico.¹⁸ L'agire burocratico esprime quindi potenza ed inefficienza.

Un esempio tipico è la <<società asiatica>>, un sistema in cui l'autorità centrale concentrava nelle proprie mani le risorse economiche, militari e amministrative, attraverso la proprietà della terra e di opere di canalizzazione idrica, proprio perché la soppressione della proprietà privata è alla base del dispotismo orientale.

Il fatto è che l'eliminazione della proprietà privata sostituisce il mercato con un regime collitivistico, che non può agire se non attraverso una macchina burocratica: da una parte avremo la proprietà privata e il mercato, dall'altra la proprietà pubblica e la burocrazia.

Il totalitarismo ha molti elementi in comune anche con il nazismo. << i nazisti sono riusciti ad eliminare la ricerca del profitto della gestione delle imprese. Nella Germania, nazista è scomparsa la libera impresa [...]. Coloro che prima erano imprenditori sono stati ridotti a *Betriebsfuhrer*, cioè a direttori di stabilimento. Nelle loro operazioni, essi non sono più liberi; sono costretti ad obbedire incondizionatamente agli ordini stabiliti dalla Commissione centrale per la gestione della produzione, il *reichswirtschaftsministerium*, e agli organi di distretto e di settori dipendenti da tale Commissione. Il governo determina non solo i prezzi e i tassi di interesse da pagare e da richiedere, i livelli degli stipendi e dei salari, la quantità di beni da produrre e i metodi da usare nella produzione; esso assegna anche un reddito definito a ogni direttore di stabilimento, trasformandolo così in un funzionario stipendiato. Ebbene, un sistema siffatto non ha niente in comune, a parte alcuni termini, con il capitalismo e l'economia di mercato. Esso è

¹⁸ L. von Mises, *Socialismo*, cit. pag. 241

semplicemente socialismo di tipo tedesco, *Zwangswirtschaft*, economia controllata. Differisce dal tipo russo di socialismo – sistema questo che consiste nella nazionalizzazione completa di tutti gli impianti – solo per questioni tecniche. Ed esso è ovviamente, al pari del sistema russo, un metodo di organizzazione sociale puramente autoritario.>>¹⁹ è dunque una forma generalizzata di interventismo che conserva solo la << proprietà privata dei mezzi di produzione, l'imprenditorialità e gli scambi di mercato>>.²⁰

Resta da dire che << in un sistema in cui tutto viene un determinato dall'onnipervasività del potere centrale e della sua burocrazia, non c'è spazio alcuno per la scelta individuale>>²¹ e si realizza così la principale condizione del socialismo che si fonda sul fatto che la soppressione della proprietà privata sottrae ai governati qualsiasi possibilità di scelta. Il progetto totalitario si fonda, inoltre, sulla presunzione di possedere una conoscenza superiore e di poter guidare gli uomini verso un Destino.²²

Chi ha il dono della fonte privilegiata di conoscenza può compiere qualsiasi atto di sopraffazione, in quanto giustificato dalla meta di cui quella conoscenza si fa garante.

2.5 GLI EFFETTI DELLA BUROCRAZIA IN UNA SOCIETA' APERTA

Ogni uomo ha tutto l'interesse di veder realizzare i propri piani. Per portare a compimento i propri progetti, ciascuno chiede, in cambio della propria, la cooperazione altrui. È uno scambio di mezzi per fini individualmente decisi. Ognuno ottiene i mezzi di cui ha bisogno solo se riesce a fare qualcosa per gli altri.²³

Anche i burocrati hanno interesse a vedere soddisfatti tutti i loro piani. Essi non devono portare innovazione, creazione, idee ecc. ma devono eseguire (rispettare

¹⁹ L.von Mises, *Lo stato onnipotente*, trad. it, Rubettino, Soveria Mannelli 2011, p. 212

²⁰ L. von Mises, *I fallimenti dello stato interventista*, Rubbettino, 1997, p. 212

²¹ Lorenzo Infantino, Prefazione di *Burocrazia*, L. von Mises, Rubbettino, 2009, p. 14

²² L. von Mises, *Socialismo*, cit. pp. 315 - 323

²³ Intero concetto di Lorenzo Infantino

norme, regolamenti, codifiche ...) quel che viene dettato da altri utilizzano risorse altrui (quelle derivanti dal contribuente). Questo vuol dire che non hanno nessun genere di rischio e di responsabilità né dal punto di vista politico né dal punto di vista economico, in quanto mettono in gioco risorse altrui. Inoltre, i servizi da essi offerti sono prestati monopolisticamente ai cittadini che non hanno possibilità di scelta, gli vengono semplicemente imposti. Da cui nasce un'ulteriore problema relativo alla valutazione economica della burocrazia in quanto si trova al di fuori del sistema dei prezzi e dunque non ha un accertabile valore di mercato e non può essere sottoposta al controllo del calcolo economico.

Poco vale dunque pensare che << l'inefficienza degli uffici governativi possa essere migliorata da esperti di management e dai loro metodi di gestione scientifica>>²⁴. <<L'insuccesso della burocrazia>> non è <<certamente imputabile all'incapacità del personale>>; è piuttosto << l'esito dell'inevitabile debolezza di qualsiasi gestione degli affari pubblici. L'assenza di criteri in grado di accertare in modo netto il successo o l'insuccesso di un funzionario nell'esecuzione dei suoi doveri crea problemi insolubili>>²⁵.

Risulta perciò inutile ed illusorio credere di poter cambiare qualcosa modificando la struttura organizzativa e ponendo a capo degli apparati burocratici soggetti che si sono distinti per la loro attività imprenditoriale o per le loro capacità organizzative. Questo perché << un imprenditore che sia stato privato del caratteristico ruolo che ricopre nella vita economica cessa di essere un uomo d'affari. Per quanto grandi possano essere l'esperienza e la pratica che è in grado di portare nella nuova attività, egli non sarà che un funzionario.>>²⁶

A seconda del punto di vista con cui si osserva l'interventismo cambia totalmente significato, infatti se lo si osserva dal punto di vista della competizione, rappresenta un elemento strettamente negativo, ma se proviamo ad osservarlo dal punto di vista degli interessi della politica e della burocrazia, allora ci troviamo di fronte ad

²⁴ L. von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, 2009, pp. 73-77

²⁵ L. von Mises, *Burocrazia*, cit. p. 81

²⁶ L. von Mises, *Socialismo*, cit., p. 252

una condizione fisiologica facilitata dal fatto che i burocrati non hanno responsabilità politica. I politici, a loro volta, rispondono solo delle conseguenze a breve termine in quanto gli elettori non possono giudicarli per i gravi esiti prodotti nel medio e nel lungo periodo.

Il liberalismo²⁷ classico ha tentato di tenere a bada l'espansionismo dell'apparato politico – burocratico attraverso la legge di bilancio²⁸, ma ovviamente questo genere di intervento non poteva funzionare. Il dominio di norme generali ed astratte ha favorito la violazione del principio generale dell'uguaglianza di fronte alla legge favorendo gruppi particolari di interesse. Si è creata, inoltre, una

²⁷ Da non confondere con liberismo

²⁸ Art 81 Cost. *Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

L'articolo 81 della Costituzione è stato sostituito con legge costituzionale **n° 1 del 20 aprile 2012** («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6). L'articolo riformato abroga il divieto di stabilire nuove spese o tributi tramite la legge di bilancio. Sono anche riformati gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, dotando anche gli enti locali di autonomia di spesa e imposizione di nuovi tributi, nel rispetto del vincolo di pareggio di bilancio, col divieto di ricorso al debito per finanziare la gestione ordinaria.

Questo articolo reca disposizioni sul bilancio statale, può essere ritenuto il principio cardine, in **quanto contiene delle disposizioni specificatamente dirette a disciplinare il bilancio dello stato** e a prevedere il fondamentale principio della copertura finanziaria delle norme, nonché l'esercizio provvisorio del bilancio, che può essere autorizzato solo per legge e per un periodo non superiore ai 4 mesi. Durante tale periodo si opera in termini di dodicesimi di capitoli di spesa e non di entrata. Questi dodicesimi vanno presi dal disegno di legge di bilancio non ancora approvato, se nell'approvazione vengono ridotte le spese, il governo spenderà meno nei restanti mesi. La riforma introduce il pareggio di bilancio, che si verifica quando il debito pubblico in rapporto al PIL resta costante. Quindi si mira a far sì che vadano in pareggio le spese e le entrate dello stato e si impedisca il deficit di bilancio dello stato. Le disposizioni partono dal 2014.

dilatazione della spesa pubblica che ha nutrito la corsa verso i <<privilegi politici>>²⁹. Questo porta all'incremento della distribuzione politica delle risorse, sottraendo la gestione dei mezzi al controllo del calcolo economico che porterà alla distruzione del capitale e alla caduta della produttività.³⁰

Ma oltre a ciò, l'interventismo crea una serie innumerevole di problemi, primo tra tutti favorisce la corruzione. Chi riceve favori deve farne a sua volta a chi si trova ad occupare i ruoli autoritativi; allo stesso tempo dovrà fare qualcosa anche per i gruppi che si trovano all'opposizione in quanto un giorno potrebbero prendere in mano il potere.

A questo punto, lo scambio di favori diventa una delle attività più rilevanti all'interno dell'apparato politico - burocratico, e il servizio pubblico non è più lo scopo di tale attività ma solo una copertura.³¹

<< In una società libera, la trama di norme generali e astratte del diritto garantisce la compatibilità fra le nostre azioni. Non possiamo sapere però in anticipo quale ordine sociale si realizzerà in concreto; dipende dalle condizioni di ciascuno di noi. Tutti partecipano al processo sociale ma nessuno è in grado di dominarlo. L'ordine è spontaneo, non intenzionale; lo sviluppo è ateologico, non ha una meta prefissata. È qui la forza della società di mercato. Il processo sociale basato sulla scelta individuale è infatti un'estesissima mobilitazione di conoscenze e risorse; è una correzione dei nostri errori.>>³²

Al contrario, l'organizzazione burocratica cancella l'autonomia individuale e persegue un fine che è prestabilito a priori, rappresentando un ordine intenzionale che rinuncia al processo esplorativo che si verifica nella società aperta.

Quindi possiamo affermare con certezza che è a causa dei beni pubblici si è creato un maggiore interventismo pubblico e di scambi di voti in Parlamento tra gruppi di interesse, ma soprattutto la mancanza di adeguate regole economiche hanno

²⁹ L. Infantino, *Individualismo, mercato, storia delle idee*, Rubbettino, 2008, p. 315

³⁰ L.von Mises, *Socialismo*, cit. pp. 504 - 505

³¹ Si crea il fenomeno di "sostituzione dei fini"

³² Lorenzo Infantino, Prefazione di *Burocrazia*, L. Von Mises, cit. p. 19

trasformato i beni pubblici in una sorta di mezzo da poter manipolare in qualsiasi momento per trarne vantaggio, da parte dell'interventismo legislativo ed economico³³.

³³ Lorenzo Infantino, *Individualismo, mercato e storia delle idee*, cit. p.316

3 ANALISI CRITICHE ALLA BUROCRAZIA

Abbiamo visto il punto di vista di Mises nei confronti della burocrazia che crea una contestazione radicale a quello che era l'idea di Weber. Quest'ultimo aveva dato alla burocrazia un attributo non solo di efficienza ma anche di assoluta superiorità, mentre come ben sappiamo Mises è un forte sostenitore dell'idea che la burocrazia non può essere efficiente perché non contemplando le categorie di prezzo e del profitto non ha alcun modo di valutare l'economicità delle sue prestazioni. Inoltre, Mises sottolinea la pericolosità della burocrazia in quanto sottrae risorse all'attività produttiva attraverso il fatto che tende ad espandersi e ad autolegittimarsi.

«In tutti i Paesi, la legislazione fiscale è oggi concepita come se lo scopo principale delle imposte debba essere quello di rendere impossibile l'accumulazione di nuovo capitale e i progressi che ne possono derivare. Queste politiche hanno come esito quello di legare le mani agli innovatori»³⁴, attraverso queste parole Mises vuole mettere in guardia sullo statalismo che ferma la crescita sociale.

Riassumendo il pensiero di Mises possiamo affermare fermamente che Egli si presenta pessimista circa la possibilità di poter migliorare e rendere più efficiente la burocrazia.

Un settore pubblico sempre più sproporzionato, oltre alle conseguenze inflazionistiche, porta con sé le conseguenze per la "libertà individuale". La Burocrazia assume una forza e un potere suoi indipendenti a causa della specializzazione e delle proprie regole interne che si vanno a definire. Come ben sanno gli economisti, i precetti keynesiani suggeriscono un aumento della spesa pubblica aggregata per poter garantire l'equilibrio economico, ma un'espansione della dimensione complessiva si riflette in aumenti di programmi di spesa specifici, ciascuno dei quali rapidamente svilupperà il suo collegio elettorale di beneficiari, all'interno della burocrazia stessa come dei gruppi clientelari che traggono dei vantaggi. Quindi per giustificare la propria esistenza, la burocrazia, che gestisce ciascun programma di spesa deve necessariamente aumentare i "bisogni" per i

³⁴ Ludwig von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, 2009

servizi che produce. Troppo spesso , però, tali attività da parte dei burocrati si traducono in intrusioni sempre più costose nella vita dei comuni cittadini.

3.1 ROBERT KING MERTON

Fu uno dei più grandi critici, degli anni '30, alla burocrazia weberiana. Egli analizza le insufficienze della burocrazia basandosi esclusivamente sugli elementi presenti nella burocrazia stessa. Il primo elemento di critica riguarda le norme stesse: sostiene che il rispetto totale delle norme porta a trasformare le regole in qualcosa di assoluto, e non più un mezzo per raggiungere i propri scopi - "trasposizione mezzi fini". L'ossessiva attenzione alle regole ostacola l'adattamento a quelle situazioni che invece possono essere soggette a variazioni nel tempo in quanto le conseguenti modifiche non sono previste nei regolamenti. Tale eccessiva osservanza delle regole rappresenta semplicemente un ostacolo in quanto non permette l'evoluzione e l'innovazione anche quando queste sono rese necessarie da elementi esterni , quindi non rende possibile l'evoluzione delle risposte organizzative al mutare delle condizioni.

Merton studia anche i comportamenti tipici delle persone che lavorano in strutture burocratiche, recupera la funzione soggettiva del modello e ne analizza le possibili contraddizioni e cerca di evidenziarne le funzioni latenti (si fa riferimento a funzioni che portano a risultati non programmati e a conseguenze non volute. Le così dette <<conseguenze inintenzionali ad azioni umane intenzionali>>³⁵) che generano un effetto traslativo degli obiettivi. Tra le funzioni latenti inefficienti, individuate da Merton, troviamo:

- "Addestramento alla rigidità"
- il ritualismo burocratico, dove la disciplina diventa fine a se
- lo spirito di corpo, con una difesa dei propri interessi e a discapito di utenti e superiori

³⁵ Intera citazione di Lorenzo Infantino

- un contrasto con le aspettative dell'utenza dove spesso emergono aspetti "particolari e unici" che il burocrate tratta in maniera standard.

<<L'addestramento alla rigidità>> fa riferimento all'attenzione estrema alle regole e alla loro applicazione ossessiva. Questo comportamento porta, nel lungo termine, la perdita di quegli elementi di flessibilità tipici dell'essere umano che non sarà più in grado di riconoscere i cambiamenti che si verificano intorno a lui. Quest'uomo continuerà ad essere aderente alle prescrizioni e alla formazione ricevuta e quindi l'addestramento diventa un modo per costruire rigidità.

Per <<ritualismo burocratico>> Merton intende l'atteggiamento fortemente conformista derivante dall'adesione a regole che non sono più percepite come "mezzi", ma che diventano esse stesse "fini". Il funzionario, eccessivamente rispettoso delle regole si accontenta di essere conforme agli standard dimenticandosi di perseguire il vero fine dell'organizzazione in cui opera. Il vero rischio è che le regole e le discipline non siano più il mezzo per perseguire gli obiettivi dell'organizzazione, ma diventano il fine stesso di chi opera nella burocrazia. L'interesse preminente dell'operatore è l'adesione delle regole più tosto che il raggiungimento dei fini. L'eccessiva attenzione alle norme e agli standard, porta quindi al rovesciamento del tradizionale rapporto "mezzi-fini".

In sostanza , il rischio maggiore di tale comportamento è che , la burocrazia di fronte a un sintomo negativo risponda con la creazione di altre norme invece di rivedere il proprio modo di operare.

Infine, il modello burocratico prevede che la progressione di carriera sia legata all'anzianità in modo automatico. Questo esclude il confronto e la competizione di cui abbiamo già parlato, e visto essere elementi essenziali per la crescita delle nostre conoscenze e l'eliminazione degli errori in quanto gli esseri umani sono tutti

ignoranti e fallibili³⁶. Questa assenza di confronto e competizione, danno vita, secondo l'autore, a due ulteriori funzioni latenti sostanzialmente coincidenti:

- la creazione di un forte spirito di corpo che porta i burocrati a difendere gli interessi della propria categoria piuttosto che dare attenzione agli interessi della collettività
- orgoglio di mestiere che spinge il funzionario ad essere fortemente legato per orgoglio alle proprie competenze professionali, vedendo come un attacco alla categoria le esigenze di cambiamento, soprattutto se imposte dall'esterno.

A tale proposito è utile riproporre lo schema proposto da March e Simon (1958) che riassume esattamente i circoli viziosi frutto delle funzioni latenti della burocrazia (figura 1.1).

March e Simon (1958) proposero per primi una formalizzazione delle funzioni latenti e manifeste individuate da Merton. Dalla lettura dello schema rappresentato (figura 1.1) si evince come l'esigenza di controllo (1), che la macchina burocratica deve assicurare nei confronti del singolo, accentua l'enfasi sull'affidabilità dei comportamenti (2) dell'organizzazione e cioè sulla loro certezza e prevedibilità, favorendo regole e procedure generali standardizzate che dovrebbero semplificare enormemente il compito dei controllori. Centrale in tale analisi è vedere come sia la norma (strumento) che il controllo (obiettivo) conducano a delle disfunzioni inattese: i burocrati nel momento in cui attengono strettamente alle procedure formalizzate per incrementare il grado di difendibilità della loro azione organizzativa, finiscono per sviluppare una "incapacità addestrata di adattarsi al nuovo" (3). D'altra parte, l'interiorizzazione delle regole, sviluppa un ritualismo burocratico che si sostanzia nella trasposizione dei mezzi in fini. La deformazione professionale del burocrate fedele ai rituali né determina la rigidità del comportamento (4) che va a scontrarsi con le attese degli utenti, generando la disfunzione data dall'assoggettamento degli stessi alla burocrazia. Tale situazione

³⁶ Cito Lorenzo Infantino

di tensione (5), accentua l'esigenza di ulteriore difendibilità dell'azione individuale, rinforzando in tal modo il ricorso a regole e procedure, portando a completamento il circolo vizioso.

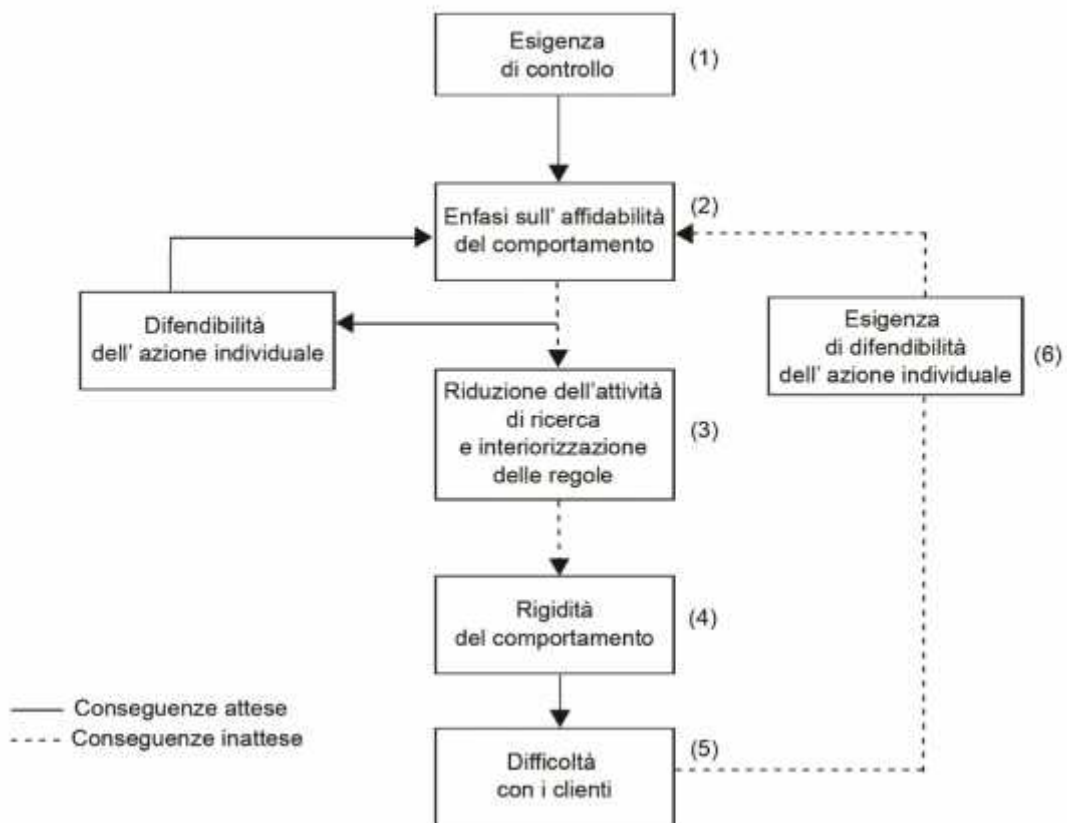


Figura 1.1 – il circo vizioso di Merton. Fonte: March e Simon

3.2 ALVIN GOULDNER

Gouldner (1954), ritiene che le norme che sono alla base del controllo gerarchico, pur essendo dei punti di forza della burocrazia, possono determinare funzioni non volute. Tali norme, essendo impersonali ed espressione diretta della giurisdizione razionale, rendono molto debole la limitata motivazione dei lavoratori, originando la possibilità di individuare e di applicare la cosiddetta “prestazione minima

accettabile”³⁷. Quest’ultima diviene anche motivo di irrigidimento del controllo gerarchico e di emanazione di nuove norme, con il conseguente appesantimento di tutto l’assetto organizzativo. Gouldner ha individuato nella norma burocratica un’applicabilità che può essere utilizzata anche dai subordinati; laddove la sua applicazione può essere sottoposta ad interpretazione o addirittura sospesa, si determina un’area di trattativa ed uno strumento di potere per entrambe le parti. Ancora una volta il problema riguarda la possibilità di far evolvere il cosiddetto “database” di regole o gli spazi di soggettività che il sistema burocratico non riesce a regolare. Gouldner perviene ad individuare tre modelli normativi che identificano a loro volta:

- LA BUROCRAZIA APPARENTE, dove le regole sono formulate da una struttura esterna ma ignorate sia dai manager che dai lavoratori;
- LA BUROCRAZIA IMPOSITIVA, in cui le regole sono formulate da una parte, ma non accettate come legittime dalle altre parti.
- LA BUROCRAZIA RAPPRESENTATIVA, dove le regole sono formulate da manager con la partecipazione dei lavoratori e sono considerate ragionevoli;

Gouldner nell’analisi dei meccanismi causali che si innescano all’interno di un’organizzazione burocratica (figura 1.2), parte dall’esigenza del controllo (1) mediante il ricorso a regole generali ed impersonali (2). Le norme assolvono a funzioni critiche all’interno dell’organizzazione burocratica diminuendo la visibilità delle relazioni di potere (3); esse tuttavia attraverso l’effetto della spersonalizzazione, riducono i livelli di tensione interpersonale all’interno dei gruppi (4), in un primo circolo vizioso con il ricorso a norme e regole. L’analisi di Gouldner, evidenzia un secondo circolo vizioso, in cui le norme pur rendendo possibile l’esercizio di determinate attività, non sono in grado di ottenere una reale partecipazione dei dipendenti e quindi di motivarli nell’esercizio delle proprie

³⁷ Definita come comportamento sotto il quale scatta il ricorso alla sanzione.

funzioni. La formalizzazione delle regole del gioco definisce la prestazione minima accettabile all'interno dell'organizzazione (5), la quale non viene interiorizzata dai subordinati come un limite minimo, bensì come uno standard di comportamento, originando di conseguenza un gap tra obiettivi e risultati organizzativi (6) che spinge all'irrigidimento della supervisione (7), tornando circolarmente agli aspetti della visibilità delle relazioni di potere ed all'utilizzo delle regole. Il modello di Gouldner può considerarsi quasi la dichiarazione di inapplicabilità dell'ideal-tipo burocratico weberiano, considerata la sempre maggiore complessità, esterna ed interna, che le organizzazioni sono chiamate a fronteggiare.

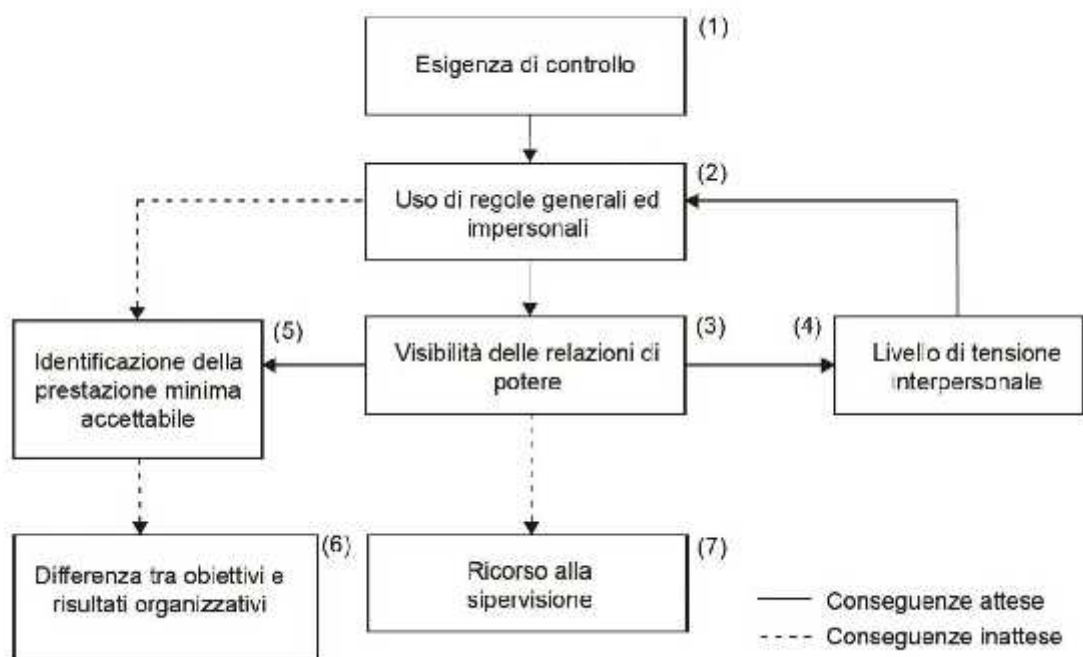


Figura 1.2 – Il circolo vizioso di Gouldner (fonte: March, Simon, 1958, trad. it. 1971, p. 63)

3.3 PHILIP SELZNICK (1949)

La critica di Selznick prende vita dalla ricerca compiuta agli inizi degli anni '40 sull'evoluzione organizzativa della Tennessee Valley Authority (VTA)³⁸. Egli

³⁸ E' una società di proprietà federale negli Stati Uniti creata da un atto costitutivo del Congresso nel maggio del 1933 per fornire navigazione, controllo delle piene, produzione di energia elettrica,

concentra i propri studi sulla vulnerabilità delle burocrazie a seguito dell'aumento della specializzazione, dello spostamento degli obiettivi, della delega di autorità, nonché dal manifestarsi di conseguenze non intenzionali dovute all'emergere di sottogruppi i cui propri obiettivi possono variare rispetto a quelli dell'organizzazione (biforcazione degli interessi), la cui tendenza è difficile da contrastare.

Secondo l'autore l'organizzazione burocratica specializza e frammenta i ruoli per rendere l'esperto più neutro ed indipendente, tendendo però a creare una separazione tra silos di competenze contribuendo alla cristallizzazione dell'organizzazione. Tali elementi conducono Selznick ad affermare e sostenere l'importanza di una politica di coinvolgimento che l'autore stesso definirà come politica di cooptazione³⁹. A tal proposito possiamo compiere una distinzione tra cooptazione formale ed informale. Con la cooptazione formale l'organizzazione riesce ad ottenere e a gestire il consenso attraverso l'acquisizione di nuovi elementi e di nuove informazioni, senza trasferire, però alcun potere decisionale. Con la cooptazione informale, invece, si prevede l'inserimento di alcuni esponenti rappresentanti delle forze esterne nei propri organi decisionali.

La iper specializzazione e la conseguente perdita di sensibilità verso il senso complessivo dell'organizzazione sono gli aspetti maggiormente problematici. La divisione del lavoro se da una parte porta vantaggi in termini di professionalità e competenze, dall'altra spinge le persone a concentrarsi esclusivamente sul proprio lavoro, riducendo l'attenzione sugli effetti del proprio agire sul lavoro delle persone

produzione di fertilizzanti e lo sviluppo economico nella Valle del Tennessee, una regione particolarmente colpita dalla Grande Depressione. L'impresa è stata il risultato degli sforzi del senatore George W. Norris del Nebraska. La TVA è stata concepita non solo come fornitore, ma anche come agenzia di sviluppo economico regionale in grado di avvalersi di esperti della Confederazione e di energia elettrica per modernizzare rapidamente l'economia della regione e della società.

È stata la prima grande agenzia di pianificazione regionale della Confederazione e rimane la più grande. Sotto la guida di David Lilienthal ("Mr. TVA"), la TVA divenne un modello per gli sforzi del governo americano per modernizzare la società del terzo mondo agrario.

³⁹ Hinna L. 2009

che occupano ruoli attigui e connessi. L'autorità legale e la standardizzazione del lavoro come meccanismo di coordinamento sono insufficienti e non riescono a bilanciare del tutto la specializzazione. È proprio da questa considerazione che secondo Selznick, deve partire l'analisi funzionale delle conseguenze inattese che, con l'aiuto di March e Simon, può essere illustrata attraverso una rappresentazione schematica (figura 1.3).

Anche in questo caso il punto di partenza è l'esigenza di controllo (1), però il focus si accentua sulla delega di autorità (2), in quanto quest'ultima favorisce una spiccata specializzazione (3) che tende a rinforzare la delega stessa, dall'altro essa determina una differenziazione degli obiettivi (4), indicata come funzione latente, e che si concretizza attraverso l'interiorizzazione degli obiettivi parziali (5).

Tale disfunzione è una conseguenza diretta di una forza interna alla struttura burocratica che dipende dalla tendenza dei soggetti che lavorano all'interno dell'organizzazione a non accettare di essere utilizzati come semplici mezzi, elemento quest'ultimo che cambia il contenuto delle decisioni (6).

Le decisioni sono, di conseguenza condizionate dalla differenziazione degli obiettivi e dallo sviluppo di culture parziali da parte delle unità organizzative, originando delle strategie interne latenti che muovono parallelamente agli obiettivi dichiarati a livello ideale dell'organizzazione. Di fatti la burocrazia da mezzo per raggiungere le finalità manifeste, diventa strumento per l'autoconservazione di quanto appreso negli ambiti specialistici.

A livello decisionale il divario tra obiettivi organizzativi e risultati, porta ad enfatizzare ulteriormente il controllo attraverso la delega e la specializzazione alimentando il circolo vizioso.

L'unico modo efficace per contrastare la distorsione dei contenuti decisionali è individuato da Selznick nella possibilità di far interiorizzare ai subordinati gli obiettivi generali e di incrementarne l'operatività (7), ovvero la trasparenza del legame tra i punti di vista parziali e quello "allargato" dell'organizzazione. Il modo per implementare queste due linee di azione è individuato nel ruolo della leadership che viene definita come un'attività essenzialmente creativa che,

favorendo l'interiorizzazione dei valori dei subordinati, permette di prendere decisioni e affrontare situazioni particolarmente critiche.

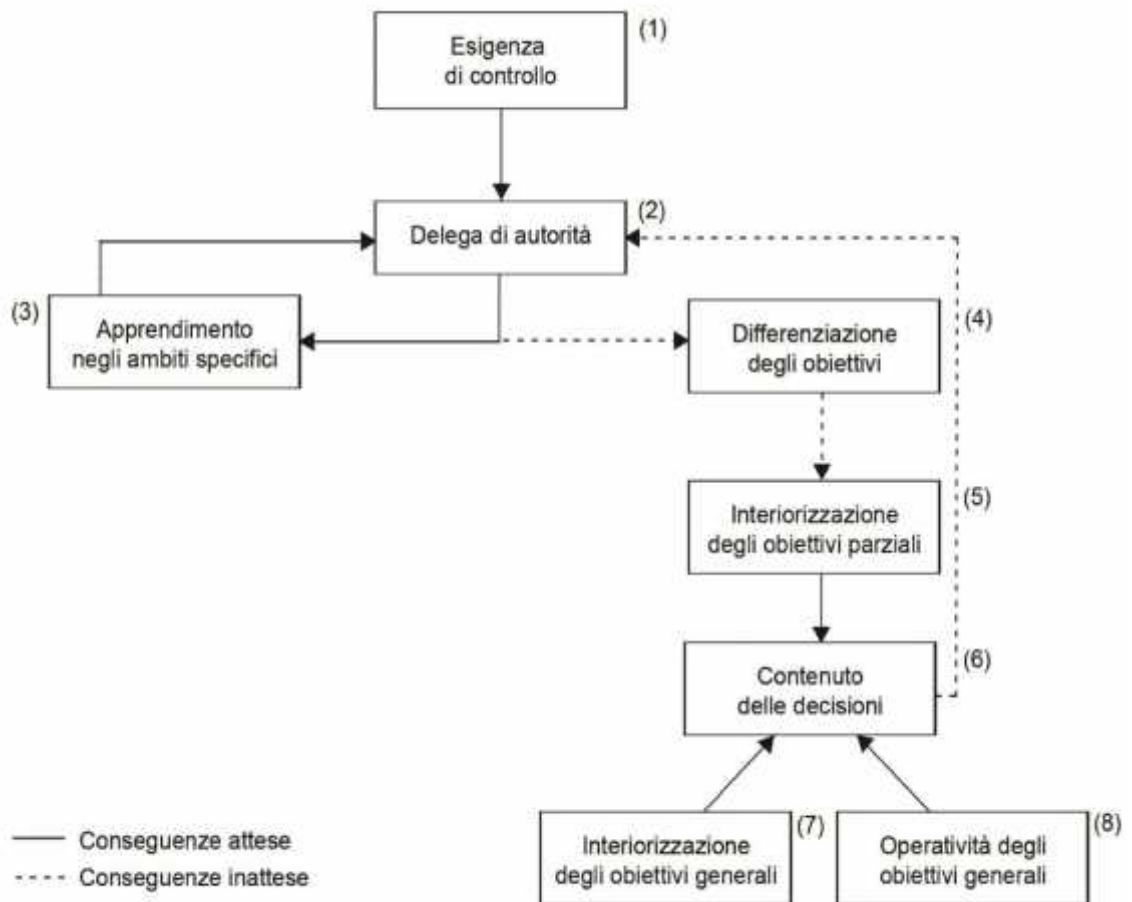


Figura 1.3 – Il circolo vizioso di Gouldner (fonte: March, Simon, 1958, trad. it. 1971)

3.4 MICHEL CROIZER – “RAZIONALITA’ STRATEGICA”

L’analisi dei principali sviluppi del pensiero weberiano non sarebbe completa se non si affrontasse la questione <<del potere burocratico>>, cioè quel filone di studi noto come <<analisi strategica del comportamento >> che fa riferimento, proprio, alla scuola di pensiero di Michel Croizer (1963). Tramite i suoi studi, l’autore riesce a mettere in luce come l’uomo, all’interno di una realtà organizzativa, si comporti come una mente strategica che cerca di trarre vantaggio dagli elementi che la struttura burocratica non riesce a razionalizzare.

Crozier dedica molta attenzione allo studio dei comportamenti di acquisizione e di mantenimento del potere e all'analisi della strategia utilizzata dagli individui e dai gruppi nella loro contrattazione, per comprendere appieno il funzionamento di un'organizzazione burocratica e delle sue patologie.

La burocrazia non prende in considerazione, anzi esclude, i rapporti di potere. Infatti, la presenza di un sistema organizzativo ottimo, razionale e formalizzato fa sì che il comportamento di ogni membro dell'organizzazione diventi quanto più prevedibile possibile. Ciascun soggetto è limitato, non ha più scelte ed è etero diretto e allo stesso tempo, non ha poteri su altri e non può essere oggetto di potere da parte di altri. Non vi è nessun rischio di essere obbligato a cedere alle pressioni formali o informali dei superiori, dei colleghi o dei subordinati.

La burocrazia (nella sua forma ideale) non attribuisce nessun genere di 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>>⁴⁰.

Occorre centrare l'attenzione sui comportamenti diretti alla conquista di spazi di potere, per capire realmente il fenomeno burocratico; tali comportamenti corrispondono ai principi della razionalità strategica nata proprio in contrapposizione con la razionalità burocratica.

L'acquisizione di controllo passa innanzitutto per l'individuazione degli spazi non standardizzati che non sono normati e codificati, i cosiddetti <<spazi vuoti>>. Ed è proprio la capacità di controllare questi spazi vuoti che definisce il potere, infatti, Crozier afferma che il livello di potere detenuto dal burocrate è funzione della discrezionalità (intesa come possibilità riconosciuta di scegliere senza incorrere in sanzioni, tra due o più alternative di comportamento) di cui dispone e che è riuscito a costruirsi

Se per Merton, Gouldner e Selznick, l'analisi del modello burocratico conduce ad individuare delle disfunzioni rispetto a ciò che si originerebbe da un impeccabile meccanismo di funzionamento organizzativo, per Crozier le medesime "disfunzioni"

⁴⁰ Crozier, Friedberg, *Attore sociale e sistema: sociologia dell'azione organizzata*, EtasLibri, 1978

possono considerarsi dei caratteri tipici della burocrazia, necessarie a garantirne la sopravvivenza.

Anche nell'analisi di Crozier è possibile individuare un circolo vizioso: infatti lo studioso rileva come accanto ad elementi strutturali, presenti in tutte le burocrazie, siano presenti ulteriori elementi:

- lo sviluppo di norme impersonali;
- la centralizzazione delle decisioni;
- la stratificazione;
- lo sviluppo di poteri paralleli.

Figura 1.4. Partendo sempre dall'esigenza di controllo (1), Crozier ritiene che la migliore risposta sia nel ricorso alle norme impersonali (2), strumento utile sia per attenuare le relazioni di dipendenza interpersonale, che per incrementare l'indipendenza e la sicurezza dei funzionari (3); questi due effetti dell'impersonalità delle norme tendono a generare una delle costanti di ogni burocrazia quali, l'isolamento degli strati (8) identificabile nel fenomeno della cosiddetta "stratificazione" che produce a sua volta una segmentazione della struttura tale da accentuare in modo significativo un ritualismo ed una trasposizione dei fini (9) in ogni categoria di attori organizzativi.

Le norme impersonali, se da un lato non riescono a governare le aree di incertezza che per effetto del controllo originano rapporti paralleli di potere (6), dall'altro sul piano formale provocano un accentramento delle decisioni (5) con la conseguenza di una maggiore rigidità organizzativa e di un distacco tra chi decide e la conoscenza della realtà su cui interviene la decisione. Quest'ultima criticità origina un gap tra reale applicabilità delle norme e la loro definizione ed interpretazione, generando una scarsa adattabilità dell'organizzazione (7) all'ambiente esterno.

La difficoltà di adattamento ed i comportamenti ritualistici, creando delle notevoli rigidità (10) nella struttura organizzativa, si tramutano in pressioni verso il vertice strategico per introdurre cambiamenti (11); tuttavia il vertice strategico non è capace di affrontare realmente il problema, a causa delle gerarchie informali che si sono costituite e continuano a svilupparsi attraverso i rapporti paralleli di potere.

L'unica scelta possibile diventa quella di fare ricorso ad un cambiamento imposto dall'alto e universale, ovvero cambiare attraverso le norme; quest'ultime vengono emanate in risposta alle problematiche di equilibrio interne alla struttura organizzativa, ma non riescono a promuovere un reale cambiamento, anzi producono conseguenze opposte irrigidendo ancora di più l'organizzazione burocratica. Per Crozier, il modello burocratico è incapace di mutamento e può cambiare solo attraverso delle crisi che lo investano totalmente, tali da giustificare profondi ed incisivi interventi riformatori.

Crozier, ha avuto il merito di indicare un nuovo modello per le amministrazioni pubbliche, di superamento del sistema burocratico tradizionale nell'ottica di renderle più flessibili e decentrate, per meglio fronteggiare la crescente complessità dei contesti operativi, sia interni che esterni.

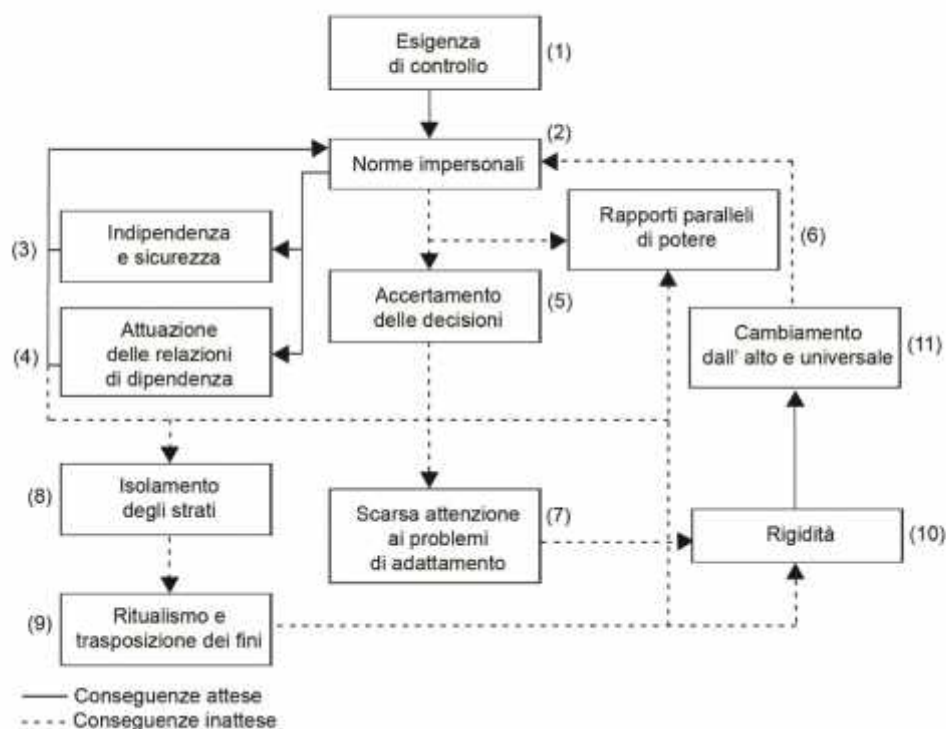


Figura 1.4 – il circolo vizioso di Crozier. Fonte: adattamento da Isotta (1996)

4 LA GESTIONE BUROCRATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La principale funzione della legge è quella di limitare i poteri delle autorità cercando di porre un limite a quella che è la loro autonomia e possibilità nel restringere la libertà individuale. La burocrazia non rappresenta altro che lo strumento per l'esecuzione della volontà delle autorità.

In ogni organizzazione c'è la necessità di limitare il potere discrezionale dei subordinati in quanto senza tali limitazioni, l'organizzazione non potrebbe esistere e si disgregherebbe.

La gestione burocratica, come abbiamo più volte sottolineato, è una gestione tenuta a osservare norme, prescrizioni e regolamenti ben dettagliati fissati dai progettisti⁴¹ solitamente impersonificati da autorità di ordine superiore. Il compito del burocrate è proprio quello di eseguire esattamente tali comportamenti precedentemente definiti senza avere la neppure minima possibilità di applicare il proprio ingegno per proporre soluzioni diverse ed eventualmente migliori. In questo modo la sua discrezionalità di agire viene totalmente eliminata da tali norme.

4.1 PROBLEMI DELLA GESTIONE BUROCRATICA

È opinione comune che la gestione burocratica sia eccessivamente dispendiosa, lenta, inefficiente e si perde nel vortice delle lungaggini d'ufficio, e soprattutto ci si chiede sempre di più sul come sia possibile che si possa permettere ad un sistema così dannoso ed inefficiente a continuare ad esistere. Il vero problema è che tali conclusioni derivano dal fatto che il comune cittadino paragona il funzionamento dell'amministrazione pubblica con il sistema del profitto. Ciò che tali critiche definiscono come lacune e pecche, sono in realtà degli elementi essenziali delle pubbliche amministrazioni.

È sempre più comune imbattersi in persone che rimangono allibite dal livello di cattiva amministrazione di tali uffici, ma se proviamo ad analizzare fino in fondo questi difetti, ci accorgeremo che <<essi non sono semplicemente il risultato di una

⁴¹ Infra pag 8 – cap 1.3.3

negligenza colpevole e della mancanza di competenza>>⁴², anzi, spesso risultano essere il risultato di speciali condizioni politiche ed istituzionali o ancor peggio un compromesso su un problema a cui non si riesce a trovare una soluzione definitiva soddisfacente.

Il vero problema risiede nel fatto che le pubbliche amministrazioni non sono delle imprese, quest'ultime caratterizzate dalla ricerca del profitto, e per questo motivo si trova a dover affrontare dei problemi sconosciuti alla gestione finalizzata al profitto. Quindi è improponibile la possibilità di migliorare la sua attività, rimodellandola sul modello dell'impresa privata.

Infatti sarebbe totalmente inutile tentare di risolvere il problema mettendo a capo dei vari ministeri degli uomini d'affari in quanto, <<il fatto di essere imprenditore non è il risultato della persona dell'imprenditore, ma il prodotto della posizione che egli occupa nella struttura dell'economia di mercato. Chi in precedenza imprenditore, sia posto a capo di un servizio pubblico, non è più un uomo d'affari bensì un burocrate.>>⁴³. Quindi, l'imprenditore posto al capo del ministero può fare ben poco; può cambiare alcune regole interne di minore importanza ma, come ben sappiamo, l'attività amministrativa è determinata da norme e regolamenti che sono fuori dal suo ambito di interventi in quanto già definiti e contenuti nel manuale organizzativo.

Ci sono moltissime cose che nella pubblica amministrazione devono essere riformate, poiché tutte le cose devono adattarsi al mutamento delle situazioni, ma non esiste nessuna possibilità di poter trasformare un pubblico servizio in qualcosa che possa nemmeno lontanamente assomigliare ad un'impresa privata. Ciò che realizza la pubblica amministrazione non può essere mai valutato in termini monetari in quanto non è una "impresa" che ricerca il profitto, e dunque la sua gestione non può essere controllata con il calcolo delle perdite e dei profitti. Sono proprio queste le considerazioni da fare ogni qualvolta analizziamo il problema della burocrazia.

⁴² L. von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, cit. p. 73

⁴³ L. von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, cit. p.74

4.2 IL PERSONALE BUROCRATICO

Penso sia capitato a chiunque di prendersela con un dipendente dello sportello del comune per esempio, insultarlo per la sua incompetenza e lungaggine nello svolgere anche la pratica più semplice. Anche qui il problema è ben più vasto e più complesso di quello che potrebbe sembrare. Per comprendere bene tale problema iniziamo ad analizzare bene proprio il burocrate come dipendente e quello che è il campo in cui lavora.

Come prima cosa è opportuno specificare che il burocrate lavora in un campo dove è impossibile valutare il risultato dello sforzo di un individuo in termini monetari. Basti sentire un qualsiasi telegiornale o sfogliare un giornale per rendersi conto di quanti soldi lo Stato spende ogni anno nel mantenimento degli uffici, per il pagamento di stipendi, e per l'acquisto di attrezzature e materiali necessari ma ciò che il popolo riceve in cambio non può essere valutato in termini economici, la sua valutazione dipende esclusivamente dalla discrezionalità dei pubblici funzionari.

Con la recente nascita della classe integrata di burocrati, questi ultimi si sono attaccati a vita agli uffici e alla propria poltrona. Hanno sviluppato la tipica mentalità gerarchica per cui dipendono interamente dal favore dei propri superiori. E quindi la nascita di un'ampia classe formata da tali uomini dipendenti dal governo è diventata una seria minaccia al mantenimento delle istituzioni costituzionali.

5 LA GESTIONE BUROCRATICA DELLE IMPRESE DI STATO

Come abbiamo visto in precedenza, è impossibile gestire le imprese governative, statali e comunali allo stesso modo di un'impresa privata. Questo perché le autorità ad esse preposte si allontanano dal sistema del profitto: i dirigenti delle imprese pubbliche non cercano di far funzionare la loro impresa nella prospettiva di conseguire il maggior profitto possibile ma pongono in primo piano la realizzazione di altri obiettivi. Sono, dunque, disposti a rinunciare al profitto pur di raggiungere tali obiettivi. Il vero problema è che se l'impresa statale lavora in perdita o se lavora producendo solo una piccola parte del suo potenziale di profitto, le perdite si ripercuotono sul bilancio e quindi sui contribuenti che si troveranno a pagare prezzi più alti per servizi sempre più scadenti. Tale maggior prezzo deriva da un'esigenza dell'impresa statale di dover coprire i costi interni dell'azienda stessa. Aumento che potrebbe essere facilmente evitato se solo tali imprese gestissero meglio le proprie risorse interne, cercando di evitare sprechi inutili per il conseguimento di obiettivi futuri.

Quindi un'impresa che non viene gestita in vista del conseguimento di profitti deve necessariamente adottare altri principi gestionali. Generalmente l'operato di tali imprese viene giustificato dal fatto che si pone l'obiettivo di rendere servizi utili alla comunità. È proprio qui che il problema prende forma in quanto innanzitutto bisogna definire quale servizio è "utile", chi è che decide che proprio quel servizio è "utile", e soprattutto che valore dare a tali servizi, e qual è il loro prezzo.

Ovviamente nell'impresa privata tale problema trova subito una soluzione nel comportamento dei consumatori che attraverso la loro curva di utilità e di preferenza riescono a trovare un equilibrio tra quello che è il prezzo richiesto dal mercato e il prezzo che invece sarebbero disposti a pagare per un determinato bene o servizio. <<Prendendo come guida la ricerca del profitto, la libera impresa adatta le sue attività ai desideri del pubblico. La ricerca del profitto spinge ogni imprenditore alla produzione di quei servizi che i consumatori giudicano più urgenti>>⁴⁴.

⁴⁴ L. von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, cit. p. 87

Quando invece un'attività viene svolta senza avere il profitto come riferimento in base al quale svolgere la propria attività , il comportamento dei consumatori non può più essere preso come misura dell'utilità.

Nelle imprese private il fatto di chiudere un esercizio in perdita, non conseguire profitti e non riuscire nemmeno a coprire i costi di produzione rappresenta la disapprovazione dei consumatori per quella determinata impresa che non ha modo di sopravvivere se non quello di cambiare radicalmente il suo progetto iniziale e cambiare metodo gestionale.

Nelle imprese pubbliche il meccanismo è del tutto differente in quanto la perdita in termini economici non è considerato un fattore di insuccesso. Non vi sono soggetti a cui poter attribuire la responsabilità in caso di eccessiva onerosità dei servizi offerti , ma se l'unico intervento governativo in tali imprese è quello per la fissazione dei prezzi di vendita, lasciando per tutto il resto libertà al direttore, è ovvio che quest'ultimo ha piena libertà di accesso ai fondi del Tesoro.

Al contrario di quelle che sono le convinzioni popolari, il nostro problema non ha niente a che fare con la necessità di impedire al direttore un abuso di potere. Anche se venisse nominato un direttore onesto e con sani principi morali non cambierebbe nulla perché il problema è completamente diverso e non tocca assolutamente la sfera emotiva e morale di chi conduce tali imprese, esso deriva dal fatto che ogni servizio può essere migliorato aumentando le spese. Per quanto eccellente sia un servizio pubblico, il direttore sa sempre i fondi che ha a disposizione e il modo in cui poter migliorare la gestione interna per migliorare l'efficienza.

Il direttore efficiente ed onesto cercherà di rendere più buoni possibili i servizi che offre ma dobbiamo tenere a mente che non è frenato da alcuna considerazione di successo economico. Sappiamo bene che un servizio migliore comporta costi maggiori e tali costi maggiori vengono a pesare in maniera non indifferente sulla finanza pubblica e di conseguenza sui contribuenti.

5.1 INTERVENTISMO DELLO STATO

Lo Stato interviene sempre più spesso nella vita delle imprese private creando sempre più ostacoli al loro obiettivo fondato sul perseguimento del profitto: impongono tasse di ogni genere, cambiano continuamente anche le procedure più semplici, impongono regole, procedure, dazi, ecc.

Questo crea sempre più restrizioni alla libertà individuale, e per rimanere in tema, alla libertà di iniziativa economica privata. La stessa libertà che la nostra Costituzione all'articolo 41, riconosce come un diritto garantito⁴⁵.

Quindi la stessa Costituzione che vuole "garantire" la libertà di iniziativa economica privata (purchè non sia in contrasto con l'utilità sociale o che rechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana) afferma che l'introduzione di limiti può essere ammessa soltanto in caso di acclarato contrasto dell'iniziativa economica con i parametri stabiliti dalla Costituzione. Sono quindi, da considerare vietati i limiti non oggettivamente giustificabili da specifiche esigenze pubbliche. Gli unici interventismi consentiti sono quelli di indirizzo, di coordinamento e di stimolo per l'attività imprenditoriale.

In Italia ci fu un unico tentativo di attuare una programmazione economica nazionale che ovviamente fallì (con legge si approvò il programma quinquennale del 1966-1970, rimasto poi di fatto inattuato).

Nella prima fase di vita della nostra Costituzione lo Stato interveniva attivamente nel mondo economico, non solo per disciplinarne la relativa attività, ma divenendo esso stesso imprenditore. A seguito dell'affermarsi, in sede di comunità Europea, dei principi della libera concorrenza e del libero mercato, ha provveduto ad adeguare ad essi l'ordinamento italiano. Tuttavia, con l'entrata del nostro paese nella comunità europea, si è avviato un processo di privatizzazione che ha portato lo

⁴⁵ Art. 41 Cost.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Stato a mutare da “imprenditore” a “stato regolatore dell’economia”. Quest’ultimo deve solo assicurare il corretto svolgimento dei “giochi”.

Nonostante i nostri politici continuano ad enfatizzare questo aspetto della Costituzione italiana, sappiamo benissimo che le cose non stanno propriamente così. In realtà lo Stato interviene continuamente nelle nostre scelte, condizionandole e modificando l’obiettivo degli imprenditori, quando questo dovrebbe essere solo il perseguimento del profitto.

Infatti, ci troviamo ogni giorno di fronte a situazioni in cui per esempio, i profitti di una determinata categoria di imprese che può realizzare vengono limitati. Gli stessi prezzi che dovrebbero essere determinati da elementi di mercato, vengono imposti in modo tale da non lasciare libertà all’impresa di far pagare i beni venduti e i servizi resi più dei costi effettivi aumentati di un importo aggiuntivo, stabilito dall’autorità come quota fissa o come percentuale dei costi. L’impresa è libera di guadagnare quanto le permette il mercato e la fortuna, ma sappiamo tutti troppo bene quanto le imposte assorbano gran parte dei profitti guadagnati con il sudore.

Partendo da questi semplici esempi già si può intuire come le imprese non abbiano più spazio per dedicarsi ai profitti, perdono incentivo a ridurre i costi, produrre beni al prezzo più conveniente e lavorare più efficientemente a fronte di un aumento della difficoltà che si incontrano quando si vogliono migliorare i metodi di produzione e allo stesso tempo ridurre i costi. L’imprenditore si trova così a doversi fare carico dei rischi derivanti dall’adozione di metodi più economici e di conseguenza di qualità più scarsa, in quanto l’economicità non deriva da una maggiore efficienza.

Ma come si può far fronte a tutto ciò?

Sarebbe assurdo chiedere aiuto alla burocrazia o utilizzare il burocrate come modello: il burocrate è costretto a obbedire a regole e a ordinanze stabilite da un organo superiore, non è libero di cercare miglioramenti, si può definire come un soggetto con il cervello spento: deve solo applicare le regole prescritte senza dover mai pensare.

<< il progresso è sempre qualcosa che diverge dalle idee vecchie e ben stabilite e, di conseguenza, diverge da quelle norme che a quelle idee si ispirano. Ogni passo in avanti è un cambiamento che implica gravi rischi>>⁴⁶.

Non si può essere burocrati ed imprenditori allo stesso tempo. I primi troppo attaccati all'obbedienza ed i secondi che devono sempre guardare avanti e cambiare continuamente le regole per poter vincere. Progresso è proprio ciò che la burocrazia non prevede.

Il sistema del profitto attribuisce ai miglioramenti un premio sufficientemente alto da incentivare a lanciarsi e rischiare, e se questo premio viene soppresso non ci sarà più spazio per il progresso, non ci sarà più voglia di rischiare e mettersi in gioco per un futuro così incerto.

Se non c'è l'incentivo del profitto, l'imprenditore non si impegnerà alla ricerca di quei miglioramenti che non possano portare a un guadagno certo, inoltre sarà più cauto nelle decisioni e negli investimenti. Una perdita per un'impresa rappresenta allo stesso tempo una diminuzione delle entrate nelle casse dello Stato, ecco perché l'imprenditore non è più libero di gestire la sua impresa ma c'è sempre più interventismo dalla mano pubblica.

I poteri dell'imprenditore subiscono continue restrizioni e viene spaventato da controlli fiscali, leggi, procedimenti infiniti per ottenere una semplice licenza; ore, giornate, settimane, perse tra un ufficio amministrativo e l'altro per poi essere rimandato al primo in cui si è stati, si crea così una sorta di "scarica barile" in cui nessuno si vuole assumere la responsabilità, e ovviamente chi ci rimette è sempre il comune cittadino. L'imprenditore si troverà così a doversi assicurare, prima di impegnarsi in qualche mutamento, che le varie autorità competenti approvino le sue scelte, ma soprattutto che ci sia un modo meno tortuoso possibile per ottenere ciò che vuole.

⁴⁶ L. von Mises, *Burocrazia*, Rubbettino, cit. p. 94

Conclusione

In base all'analisi fatta fin qui possiamo fermamente dire che l'amministrazione pubblica e la gestione dello Stato devono necessariamente essere di tipo burocratico, non esiste modo per poterle eliminare e risulta del tutto inutile prendersela con la sua inefficienza e soprattutto con le sue lungaggini. E ancora più inutile risulta prendersela con i dipendenti pubblici per il loro lavoro qualitativamente e quantitativamente inferiore rispetto a quello di un dipendente privato in quanto il burocrate non fa altro che attenersi alle leggi e alle regole che gli vengono imposte senza avere mai la possibilità di contribuire al miglioramento delle procedure da applicare. Il vero problema risiede nell'obsolescenza delle regole, norme e procedure burocratiche in quanto nel nostro paese non vengono aggiornate da moltissimo tempo. È ovvio che queste dovrebbero essere aggiornate almeno ogni tanto, per tenere conto e riflettere l'evoluzione sociale e tecnologica di un dato momento storico. È inutile sottolineare quanto la burocrazia rappresenti uno dei maggiori problemi ed ostacoli del nostro paese dal momento che ci sono leggi e regole che risalgono al secolo scorso, ed è altrettanto inutile sottolineare il fatto che nel frattempo qualcosa sia cambiato sia dal punto di vista sociale che tecnologico. Allora perché non aggiornare le procedure in base alle esigenze delle nuove generazioni? Verrebbe quasi da dire che la burocrazia si sia inceppata nel suo stesso meccanismo.

In base a tale ragionamento è evidente che è la gioventù ad essere la prima vittima della burocratizzazione in quanto vengono privati dalla possibilità di poter indirizzare il proprio destino, di poter aggiungere qualcosa di nuovo al vecchio patrimonio della civiltà: non vi è più prospettiva, una forte crescita della sfiducia in quanto vi è un comune sentimento per cui non ci sia più niente da migliorare o cambiare.

Allora la domanda da porci è: come possiamo migliorare questa situazione?

Il problema di fondo è il seguente: capitalismo o socialismo?

Non voglio entrare nel merito della politica ponendo questa domanda; la risposta è puramente economica. Una risposta corretta a tale domanda richiede

un'approfondita analisi economica: gli slogan e le argomentazioni a favore del socialismo, del controllo statale, del comunismo, del totalitarismo e della pianificazione non possono essere messi a nudo se non attraverso un'argomentazione tratta dalla scienza economica. I problemi stessi della politica attuale sono problemi puramente economici e non possono essere compresi senza un minimo di conoscenza economica, infatti solo chi la possiede può farsi un'opinione indipendente a riguardo; tutti gli altri rappresentano le cosiddette "pecore" che ripetono solo quello che hanno sentito qua è là, sono le persone più vulnerabili alla manipolazione, quelle a cui è possibile rifilare qualsiasi idea senza mai capirne il vero senso purché appaiano come idee socialmente condivisibili.

Dunque , il primo dovere del cittadino è quello di informarsi, confrontarsi con gli altri in modo tale da venire in possesso della conoscenza necessaria per affrontare i problemi della società; lo stesso diritto di voto rappresenta un vero e proprio dovere sociale di responsabilità morale.

È importante che ogni cittadino sia preparato ad assolvere alle proprie funzioni civiche nella vita pubblica.

Il conflitto sopra citato, relativo alla scelta tra capitalismo e totalitarismo può essere risolto solo attraverso una via; non ha senso parlare di guerre, rivoluzioni civili ecc, l'unica soluzione è quello di creare un conflitto di idee, confrontarci con gli altri e cooperare tra di noi in quanto è l'unica via di "correzione degli errori ed esplorazione dell'ignoto".

Bibliografia

- Mises, L. V. (1944), *Burocrazia, con prefazione di Lorenzo Infantino*, Rubettino.
- Infantino L. (1998), *L'ordine senza piano*, Armando, Roma, nuova edizione.
- Infantino L., (2008), *Metodo e mercato e storia delle idee*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Infantino L. (2013), *Potere, La dimensione Politica dell'azione umana*, Rubbettino
- Decastri M. (2011), *Leggere e progettare le organizzazioni – Lezioni a più voci di organizzazione aziendale*, Guerini e associati.
- March J.G., Simon H.A (1958), *Organizations*, Willey, New Tork, tr. It., *Teoria dell'Organizzazione*, ETAS Libri, Milano 2003