

Dipartimento di economia e management – Cattedra  
metodologia delle scienze sociali

**La gestione burocratica alla luce del calcolo  
economico**

Relatore:  
Prof. Lorenzo Infantino

Candidato:  
Giuseppe Tallarico  
matricola: 170171

Anno Accademico  
2014/2015

## INDICE

### LA GESTIONE BUROCRATICA ALLA LUCE DEL CALCOLO ECONOMICO

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

#### **CAPITOLO 1: Storie e Funzionamento del Modello Burocratico**

1. Nascita della burocrazia	4
1.2 Pilasti del modello burocratico	6
1.2.1 divisione del lavoro	7
1.2.2 gerarchia di autorità	8
1.2.3 sistema di norme e procedure	9
1.2.4 selezione e promozione in base alle competenze tecniche	9
1.3 Burocrazia e potere	11
1.4 Rapporto tra burocrazia e democrazia	14

#### **Capitolo 2: GESTIONE CAPITALISTICA**

2.1 Calcolo economico e Economia di mercato	16
2.1.1 Proprietà privata dei mezzi di produzione	18
2.1.2 Libera iniziativa economica	19
2.1.3 Il lavoro dipendente organizzato dai proprietari dei mezzi di produzione	20
2.2 Ruolo dei consumatori nell'economia di mercato	22
2.3 Gestione di impresa orientata al profitto	23

#### **Capitolo 3: Gestione Burocratica**

3.1 Inapplicabilità del calcolo economico	25
3.2 Gestione burocratica della pubblica amministrazione	27
3.3 Gestione burocratica nelle imprese private	29
3.4 Privatizzazioni	31

#### **Capitolo 4: Limiti e critiche della gestione Burocratica**

4.1 Merton e il ritualismo burocratico	34
4.2 Crozier e gli spazi vuoti	35
4.3 Alvin Gouldner e prestazione minima accettabile	37
4.4 Selznick cooptazione e leadership	38

<b>Conclusioni</b>	<b>40</b>
--------------------	-----------

## INTRODUZIONE

**<<Ci sono due metodi per la gestione degli affari all'interno della società umana, all'interno cioè della pacifica collaborazione fra uomini. Uno è il sistema burocratico e l'altro è il sistema del profitto>><sup>1</sup> Ogni uomo deve essere in grado di realizzare i propri piani tanto il burocrate quanto il capitalista, ma la differenza è sostanziale. Il capitalista deve essere in grado di soddisfare un bisogno altrui, attraverso l'utilizzo delle proprie risorse, per vedere soddisfatto il proprio. Ciò non accade con il burocrate, il quale si pone come un mero esecutore, un operaio, il quale privo di rischi e responsabilità deve eseguire ciò che viene imposto dall'apparato di norme e regolamenti. Ma se vogliamo realmente comprendere il significato della burocrazia bisognerà partire da un'analisi del profitto e connesso calcolo economico all'interno dell'economia di mercato<sup>2</sup>. Per poi evidenziare le differenze con il modello di gestione burocratica, ed analizzare i principali limiti e le critiche mosse nel corso degli anni. Sarà scopo di questa tesi evidenziare i due differenti modelli e il loro metodo di funzionamento al fine di una maggiore comprensione del problema.**

---

<sup>1</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

<sup>2</sup> Economia di mercato o capitalismo: forma di organizzazione economica che consente il soddisfacimento dei bisogni attraverso imprese private che producono beni per il mercato sulla base di un calcolo di redditività del capitale da investire, e che impiegano forza lavoro salariata formalmente libera.

# **Capitolo 1: STORIA E FUNZIONAMENTO DEL MODELLO BUROCRATICO**

Lo scopo di questo capitolo è introdurre il lettore all'interno della nascita dei metodi di funzionamento della <<macchina>> burocratica. Partendo da un'analisi storica, per arrivare alla definizione degli elementi essenziali del funzionamento degli <<ingranaggi>>.

## **1.2 Nascita della Burocrazia**

Per burocrazia si intende: L'insieme dei pubblici uffici e dei pubblici funzionari a cui è affidata la gestione amministrativa di uno stato.. Il termine burocrazia deriva dal francese bureau ("ufficio") connesso al greco krátos ("potere"), Non è un caso che burocrazia derivi da queste due parole, "Uffici" e "potere". Tutto ciò nasce dalla volontà di voler indicare il crescente potere degli uffici di governo in merito alle questioni pubbliche e private dei cittadini.

Da un punto di vista storico, possiamo trovare esempi di frammentazione del potere amministrativo e assunzione di procedure codificate a cui uniformarsi, già in epoca romana, con l'imperatore Claudio. Ma una vera e propria gestione burocratica, intesa secondo quelli che furono i criteri weberiani, quali: divisione del lavoro, gerarchia di norme e procedure,

specializzazione delle funzioni, può essere riscontrata a partire dall'età napoleonica. Lo stato napoleonico venne fondato sull'onnipotenza del ministro degli interni che rispondeva esclusivamente al primo console e che agiva nei dipartimenti attraverso il potere dei prefetti, i vertici dell'amministrazione provinciale e i titolari del potere di polizia. Ma quali sono le cause che hanno portato ad un progressivo modello di amministrazione burocratica?. In primo luogo, L'affermarsi dell'economia monetaria<sup>3</sup> è una preconditione per la nascita della moderna burocrazia. In quanto solo attraverso una economia monetaria, lo stato può essere in grado di finanziare la burocrazia pubblica e remunerare i burocrati attraverso uno stipendio. Un secondo elemento indispensabile, per lo sviluppo del moderno sistema burocratico, è rappresentato dai conflitti militari. Lo stato nasce con lo scopo di difendere una comunità da minacce esterne e a questo si affianca il mantenimento dell'ordine interno. Per realizzare questi due obiettivi, dispendiosi in termini economici, è necessario il prelievo di risorse attraverso le tasse. I conflitti aumentano la necessità di risorse, sia economiche che di vite umane, da parte dello stato. Per consentire questo "prelievo" lo stato ha bisogno di un ampio consenso e senso di appartenenza da parte della comunità. Il progressivo aumento di questo senso di appartenenza ha con il tempo portato lo stato ad aumentare i suoi compiti, sia nel settore dei servizi che in campo economico. Questa costante evoluzione dei compiti dello stato si è riflessa in una crescita della burocrazia pubblica, attraverso la

---

<sup>3</sup> Branca dell'economia che studia le interazioni tra domanda e offerta di moneta. E il loro effetto sull'economia reale.

crescente specializzazione degli organi a cui viene assegnato l'assolvimento di funzione sempre più specifiche.

## **1.2 PILASTRI DEL MODELLO BUROCRATICO**

Il modello burocratico per la gestione delle organizzazioni si rifà agli studi del sociologo Max Weber il quale, attento critico del suo tempo, seppe cogliere le cause di inefficienza nella gestione organizzativa, per fornire un adeguata soluzione. Per raggiungere il suo obiettivo Weber analizzò i modelli di funzionamento delle due organizzazioni capaci, al suo tempo, di raggiungere performance di successo: le “forze armate” e la “pubblica amministrazione”. Weber scompose dettagliatamente ogni singolo processo e regola di governance delle due organizzazioni con lo scopo di “trasferirle” alle organizzazioni che producevano scarsi risultati, al fine di eliminare ogni traccia di inefficienza. L'ipotesi di fondo consiste nel fatto che la struttura organizzativa deve tendere al raggiungimento razionale degli obiettivi<sup>4</sup>. Tale operazione sarà tanto più efficiente quanto più verranno eliminate le arbitrarietà e le occasioni di conflitto nelle relazioni interpersonali e fra gruppi. Ciò è possibile solo razionalizzando le organizzazioni attraverso una struttura basata su:

- 1. divisione del lavoro in base alla specializzazione funzionale;**
- 2. gerarchia di autorità**

---

<sup>4</sup> Legato al concetto di potere razionale, vedi infra

3. sistema di norme
4. sistema di procedure
5. impersonalità delle relazioni interpersonali
6. selezione e promozione in base alle competenze tecniche

### 1.2.1 Divisione del lavoro

I lavoratori vengono suddivisi in 3 categorie fondamentali:

**PROGETTISTI:** la parte pensante di tutto il processo, il loro compito è quello di individuare(codificare) tutte le possibili situazioni che si possono presentare nelle logiche organizzative e per ognuna di esse fornire un'adeguata soluzione, descrivendo il comportamento da adottare. Al presentarsi della situazione, il dipendente, dovrà attenersi al comportamento prestabilito dagli esecutori, senza alcuna discrezionalità, perché la soluzione scelta sarà la migliore tra le soluzioni possibili.

**ESECUTORI:** sono le "braccia" di tutto il sistema, il loro compito risiede nell'individuazione della situazione che dovrà immediatamente essere decodificata in un comportamento prescritto dai progettisti.

**CONTROLLORI:** Devono controllare la coerenza tra codifica e decodifica ovvero che gli esecutori abbiano tenuto un determinato comportamento al presentarsi della situazione prescritta. Inoltre il loro ruolo risiede anche nell'individuazione di quelli che Selzenik definirà

gli “spazi vuoti”, situazioni non codificate in cui si svolgono le battaglie per il potere.

### **1.2.2 Gerarchia di autorità:**

I tre ruoli in cui Weber divide il lavoratore non vengono messi sullo stesso piano gerarchico, esiste un ordine verticale. Avremo al primo posto della piramide i Progettisti, le loro decisioni sono indiscutibili in quanto le loro codifiche sono mirate all'individuazione di soluzioni efficienti ed efficaci, tra le varie soluzioni possibili. Poi a seguire si troveranno i controllori, i quali sono tenuti a rispondere unicamente all'autorità dei progettisti ed infine gli esecutori che in tutto il processo burocratico si trovano spersonalizzati in quanto non hanno autonomia decisionale nella risoluzione delle problematiche organizzative. E' Weber a definire precisamente il concetto:<<esiste il principio della gerarchia degli uffici e della serie delle istanze, cioè di un sistema rigidamente regolato di sovra-ordinazione e sub-ordinazione degli organi di autorità con controllo dei superiori sugli inferiori- sistema che offre anche ai dominati una possibilità rigidamente regolata di appellarsi dall'istanza inferiore a quella superiore>><sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Weber M. (1922) trad.it, *Il metodo delle scienze storico sociali*, trad. it. Il metodo delle scienze storico sociali, Mondadori, Torino, 1974



### **1.2.3 Sistema di norme e procedure**

**un sistema formale di regole e regolamenti che hanno lo scopo di codificare ogni possibile situazione e ad essa associare un determinato comportamento. Perseguono lo scopo di raggiungere una coerenza tra azione e decisione. Tipico è l'esempio del pilota di aerei, all'interno di un aereo tutto è codificato<sup>6</sup>, ad ogni situazione possibile corrisponde un comando. Sul manuale organizzativo è possibile rintracciare qualsiasi tipo di evento con annesso comportamento che dovrà essere rispettato dal pilota.**

### **1.2.4. Selezione e promozione in base alle competenze<sup>7</sup> tecniche**

**I funzionari devono essere assunti per le loro competenze. All'interno del modello burocratico non è possibile effettuare alcun tipo di valutazione individuale in termini monetari. <<La valutazione dipende**

---

<sup>6</sup> Il manuale organizzativo è uno strumento che l'impresa predispone per garantire una visione di insieme e nel contempo di dettaglio dell'organizzazione aziendale.

<sup>7</sup> N.B. le competenze hanno assunto nel tempo rilevanza diversa. Nel modello francese, è prevista una specializzazione ad hoc attraverso corsi di formazione. Nel modello americano è preferibile la costruzione di competenze specifiche attraverso le esperienze professionali.

dalla discrezionalità dei pubblici funzionari>><sup>8</sup>. Non è il mercato a definire il valore di una persona. La valutazione del dipendente è completamente in mano ai suoi superiori , e la possibilità di carriera è determinata unicamente dal numero di anni passati all'interno dell'organizzazione. E' chiaro come questo meccanismo generi inefficienza in quanto gli esecutori non saranno interessati ad eseguire al meglio le funzioni. Molti uffici pubblici prevedono infatti assunzioni a vita e modalità di carriera attraverso l'anzianità, questo elimina qualsiasi spinta competitiva:<<Non c'è alcun bisogno di sottolineare che la frequenza di certe scuole, gli esami e gli anni passati in una posizione inferiore non qualificano necessariamente un individuo per un impiego di livello superiore. Questo meccanismo di selezione esclude talvolta dall'impiego le persone più capaci e non sempre impedisce la nomina di un incompetente totale. Ma il peggior effetto prodotto è che la principale preoccupazione dei funzionari è di attenersi a queste e ad altre formalità. Costoro dimenticano che il proprio compito è eseguire il meglio possibile le funzioni assegnate>><sup>9</sup>. L'ufficio diviene una professione ai funzionari è richiesto:

- 1) un corso di studi per formare la futura preparazione del funzionario
- 2) Concorsi esterni come condizione preliminari per l'assunzione.  
Concorsi interni per passaggi a livelli superiori.

---

<sup>8</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944.

<sup>9</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

3) Assoluta fedeltà all'ufficio. Esso si realizza in lealtà allo scopo perseguito dall'amministrazione ai ruoli superiori, non ai superiori. Ciò consente che anche nel caso in cui i superiori cambino, la fedeltà dei funzionari rimane invariata.

4) il ruolo di funzionario si collega ad una sorta di prestigio di "casta"

### **1.3 Burocrazia e Potere**

Infine Weber nella sua analisi individua 3 tipi di potere connessi alla burocrazia. Per potere si intende la capacità di un individuo di esercitare il controllo sul comportamento di altri individui, indirizzato al controllo delle loro decisioni. Weber è interessato ai modi di legittimazione del potere, ovvero come il potere riesce a creare consenso. Ogni forma di potere è connessa con una relativa forma di amministrazione<<Ogni potere si manifesta e funziona come amministrazione; e ogni amministrazione, in quanto per la sua direzione devono pur sempre essere posti nelle mani di qualcuno dei

poterei di comando, richiede in qualche modo il potere>><sup>10</sup> tale proposito ritroviamo:

**1) Potere tradizionale:** Questo potere si fonda sulla tradizione, ovvero poggia la sua legittimità sulla base di ordinamenti da sempre esistiti, su regole garantite dal ripetersi di diverse tradizioni. Weber definisce questo potere come:<<credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e della legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire un autorità>><sup>11</sup> Questa tipologia di potere si collega ad un tipo di burocrazia di carattere dispotico. Il capo di una comunità concentra tutto il potere nelle sue mani. Nel caso di territori estesi, il despota dovrà delegare il controllo di alcune porzione a dei governatori. Per evitare che essi si comportino a loro volta da “sovrani” nel territorio da loro controllato, dovrà stabilire un insieme di regole e procedure a cui il governatore dovrà uniformarsi<<la loro occupazione principale è di osservare le norme e i regolamenti, non importa se questi siano ragionevoli o contrari all’obbiettivo prefissato. La prima qualità di un governatore è quella di attenersi ai codici e ai decreti. Egli è diventato un burocrate>><sup>12</sup>

**2) Potere carismatico:** Questa tipologia di potere trova il suo fondamento nel carisma del leader, definito da weber come: <<un dono straordinario e personale>>

---

<sup>10</sup> Weber M. (1922) trad.it, *Il metodo delle scienze storico sociali*, trad. it. Il metodo delle scienze storico sociali, mondadori, torino, 1974

<sup>11</sup> Weber 1974

<sup>12</sup> L. Von Mises, *Burocrazia prefazione di Lorenzo Infantino*, Rubettino 1944

**3) Potere legale-razionale:** La burocrazia costituisce un tratto essenziale di uno dei tre tipi di potere – il potere legale-razionale: «Un potere in cui la legittimazione a comandare poggia su un sistema di regole (pattuite o imposte) così che l'obbedienza è prestata alle regole e non alla persona del titolare del potere. Questa non solo è abilitata a esercitare il potere da un sistema di regole razionali, ma è tenuta, nell'esercizio del potere, all'osservanza di quelle regole.

L'affermazione del potere legale razionale coincide con l'affermazione dello stato moderno. Come l'economia capitalistica si è imposta attraverso la graduale espropriazione dei produttori autonomi, così lo stato moderno ha dato luogo alla progressiva espropriazione di coloro che possedevano “per proprio diritto i mezzi per condurre l'amministrazione, la guerra e la finanza, o per conseguire comunque un fine politico”. Lo Stato moderno è una Forma di organizzazione politica, caratterizzata dall'esistenza di un ente sovrano (stato), dotato di personalità giuridica, che esercita su un dato territorio un potere eminente (sovranià), disponendo del monopolio dell'uso legittimo della forza. Le caratteristiche essenziali dello stato moderno sono:

**1) Accentramento del potere su uno specifico territorio:** Lo stato concentra l'utilizzo del potere su uno specifico territorio

2) **Monopolio della forza legittima:** lo stato sottrae a qualsiasi altro soggetto la legittimazione all'utilizzo della forza. Lo stato può usare la forza per ottenere l'obbedienza. essa è usata a garanzia del rispetto di leggi, e delle altre funzioni statali

3) **L'impersonalità del comando:** L'obbedienza al dominio politico è dettata prevalentemente da un senso di doverosità morale e non da un sentimento di paura e soggezione. La legittimazione dello stato viene dall'esistenza di una serie di regole riconosciute.

#### **1.4 Rapporto tra burocrazia e democrazia<sup>13</sup>**

La relazione che intercorre tra burocrazia e democrazia è stata analizzata approfonditamente sia da Weber che da Mises. Il sociologo tedesco, interroga sui diversi ruoli che dovrebbero mantenere politici e burocratici, sostiene: «Politici e burocrati dovrebbero collaborare ma esercitare funzioni diverse»<sup>14</sup> Ai politici spetta il ruolo di definire l'indirizzo delle politiche pubbliche attraverso l'utilizzo degli organi legislativi e esecutivi. Ai burocrati quello di rendere operative le direttive politiche. In un sistema democratico dove vige il primato

---

<sup>13</sup> Democrazia significa "governo del popolo" ovvero sistema di governo in cui la sovranità è esercitata, direttamente o indirettamente dall'insieme dei cittadini che ricorrono ad una votazione.

<sup>14</sup> Weber 1974

**della legge, la gestione burocratica significa una gestione conforme alle regole di bilancio<sup>15</sup> e alla legge<sup>16</sup>:<<non spetta al personale dell'amministrazione pubblica e ai giudici ricercare cosa debba essere fatto per il pubblico benessere e in che modo i fondi pubblici si debbano spendere. Questo è il compito del sovrano il, popolo, e dei suoi rappresentanti. I tribunali, i vari settori amministrativi, l'esercito e la marina eseguono quanto la legge e il bilancio ordinano loro di fare. Non sono loro a fare la politica, ma il sovrano.>><sup>17</sup>**

---

<sup>15</sup> In proposito art 81 Cost. Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal governo

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

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese  
Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte

<sup>16</sup> Nessuno può interferire nella sfera di libertà di un individuo, a meno che la legge non conferisca il potere di farlo.

<sup>17</sup> L. Von Mises, *Burocrazia introduzione di Lorenzo Infantino*, Rubettino, Soveria Manelli

## **Capitolo 2 Gestione Capitalistica**

**Entriamo adesso all'interno dell'analisi di uno dei due modelli di gestione degli affari all'interno della società umana: La gestione orientata al profitto. La gestione capitalistica o orientata al profitto è quel tipo di gestione che si avvale del calcolo economico a fini decisionali. Scopo di questo capitolo sarà partire dalla definizione di calcolo economico e economia di mercato per approfondirne i metodi di funzionamento, fino ad arrivare alla determinazione delle logiche che portano le imprese a prendere una decisione.**

### **2.1 Calcolo economico e economia di mercato**

**Il calcolo economico non risponde ad una definizione unidirezionale, per comprenderne appieno il senso, esso va messo in contrapposizione con lo "stato stazionario", Mises ci offre una definizione più che dettagliata di questa condizione: <In un ipotetico sistema senza alcun cambiamento, non ci sarebbero affatto profitti e perdite. In un tale mondo stazionario, in cui non capita niente di nuovo e dove tutte le condizioni economiche rimangono sempre le stesse, la somma totale che un produttore deve spendere per i fattori della produzione richiesti sarebbe uguale al prezzo che egli riceve per il prodotto. I prezzi da pagare per i fattori materiali della produzione, i salari e l'interesse per il capitale investito assorbirebbero l'intero prezzo del prodotto. Non resterebbe niente come profitto. E' evidente che un tale sistema non avrebbe alcun bisogno di**



imprenditori, ne vi sarebbe per i profitti alcuna funzione economica. Siccome oggi si producono solo quelle cose che erano prodotte ieri, l'altro ieri, l'anno scorso, dieci anni fa e la stessa routine andrà avanti per sempre >><sup>18</sup>. In tale tipologia di sistema verrebbe soppresso il ruolo di ogni agente economico, compreso il mercato, in quanto si assisterebbe ad una continua uguaglianza tra quantità domandate e quantità offerte, con un comportamento dei consumatori perfettamente prevedibile, il quale non lascerebbe spazio di discrezionalità per gli operatori. <<Quindi un qualsiasi individuo potrebbe coordinare i piani di tutti>>(citazione infantino) E nel quale sarebbe preclusa qualsiasi possibilità di realizzare un profitto. Però la realtà dei mercati è ben diversa da quella descritta nella condizione di stato stazionario. E' una realtà fondata sull'incertezza, i mercati sono imperfetti<sup>19</sup>, in continuo cambiamento, in cui le informazioni sono difficili da reperire, esse rappresentano un bene prezioso per gli imprenditori. Ne discende da qui che la condizione di stato stazionario è soltanto un inquadramento teorico, irrealizzabile, che ci permette meglio di comprendere il problema del calcolo economico. E' Mises stesso a fornire una definizione di calcolo economico:<< Il compito che l'uomo agente desidera portare a termine col calcolo economico è di stabilire il risultato dell'azione mettendo a confronto l'investimento e la produzione>><sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

<sup>19</sup> A tal proposito troviamo 3 tipologie di efficienza informativa dei mercati. Il diverso grado di efficienza è determinato dalla capacità del prezzo di riflettere un determinato tipo di informazione. 1) Efficienza in forma forte qui il prezzo riflette qualsiasi informazione pubblica privata e storica. 2) Efficienza in forma semi-forte, il prezzo riflette unicamente le informazioni pubbliche. 3) Efficienza in forma debole, qui il mercato riflette unicamente le informazioni contenute nelle serie storiche.

<sup>20</sup> L. Von Mises, *Azione umana*, Capitolo X

**Il quale ci aiuta a rispondere ad una importantissima domanda:**

**In un economia di mercato quale è il processo di produzione più vantaggioso<sup>21</sup>. Per fornire una risposta bisogna partire dall'analisi dell'economia di mercato per comprenderne le componenti.**

**L'economia di mercato è: <<L'organizzazione economica di un Paese che si fonda sulla proprietà privata, divisione del lavoro, sulla libertà di impresa e sullo scambio di beni e servizi in mercati liberi e dalla prevalenza del lavoro dipendente organizzato dai proprietari dei mezzi di produzione) (nota definizione enciclopedia) partendo dall'analisi della definizione di economia di mercato possiamo individuare i 3 elementi caratterizzanti:**

### **2.1.1 Proprietà privata dei mezzi di produzione**

**La proprietà privata dei mezzi di produzione o del "capitale", indica che le risorse economiche della società quali quelle materiali ed il capitale fisico (fabbricati, impianti, macchinari etc.) possono essere posseduti da soggetti privatamente, tale diritto è anche sancito dalla costituzione nell' articolo 42 comma 2: <La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di**

---

<sup>21</sup> Il termine vantaggioso, va inteso come la capacità dell'impresa di immettere sul mercato al minor costo di produzione possibile, quella tipologia di bene richiesti maggiormente e con più urgenza dai consumatori.

**godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti>><sup>22</sup>**

### **2.1.2 Libera iniziativa economica**

**La libera iniziativa economica, ossia il fatto che i soggetti privati che possiedono mezzi di produzione e sono liberi di impiegarli secondo il proprio interesse. I proprietari dei mezzi di produzione possono venderli oppure possono affittarli oppure possono impiegarli direttamente nella produzione, che a sua volta può essere venduta liberamente. La libertà di comprare e vendere i mezzi di produzione e i beni prodotti richiede la formazione di un sistema di rapporti economici, detto mercato. Al quale si collega il concetto di libertà di mercato, ovvero l'assenza di vincoli di natura politica o culturale al consumo di determinati beni. In questo modo si crea la possibilità di un mercato sufficientemente grande su cui basare il calcolo economico. Inoltre anche qui la nostra costituzione tutela la libertà di iniziativa economica nell'art 41<sup>23</sup>: <L'iniziativa economica privata è libera>**

---

<sup>22</sup> Il primo comma esige che la legge riconosca e garantisca la proprietà privata, il che esclude una possibile abolizione nella sua sostanza. In secondo luogo il comma garantisce la "funzione sociale" della proprietà privata, essa non deve essere il privilegio di pochi, ma essere accessibile a tutti, il che presuppone che l'essere proprietario è un bene sostanziale che tutti possono perseguire.

<sup>23</sup> Il diritto di scegliere liberamente il fine economico che il soggetto intende perseguire, sia esso l'esercizio d'impresa, o anche quello di una professione, di un lavoro subordinato e in generale di qualsiasi attività da cui possa derivare un vantaggio economico per chi la svolge. Il comma due di tale articolo però sancisce: <<non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana>> Quindi la Costituzione impone dei limiti all'iniziativa economica privata. Fatto salvo il principio fondamentale che nessuno può essere costretto a prendere un'iniziativa privata economica contro la sua volontà, essa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale" Limite a cui è difficile definire un contenuto, in quanto non è direttamente applicabile dall'amministrazione o dai giudici, ma deve essere precisato dal legislatore. L'art 41 prosegue poi

### **2.1.3 Il lavoro dipendente organizzato dai proprietari dei mezzi di produzione.**

**Oltre alle risorse economiche materiali, la società dispone anche di una risorsa immateriale, il capitale umano, la cui principale manifestazione è il lavoro. Ogni individuo è libero di disporre del proprio lavoro<<Soltanto sulla base del lavoro libero è possibile un calcolo razionale del capitale, cioè soltanto in seguito alla presenza di lavoratori che si offrono- dal punto di vista formale volontariamente, di fatto costretti dal pungolo della fame- i costi dei prodotti possono essere calcolati in anticipo in modo univoco attraverso accordi.>> Una caratteristica essenziale di questo sistema è che chi non possiede altre risorse economiche oltre al proprio lavoro deve prestare la propria opera sotto la direzione dei proprietari dei mezzi di produzione dietro pagamento di un compenso contrattuale. Quindi nell'economia di mercato, i proprietari dei mezzi di produzione possono comprare il lavoro altrui e organizzarlo con l'obbiettivo di produrre beni, e ricavare un profitto dalla loro vendita. All'interno dell'economia di mercato il personale viene valutato in base al contributo che riesce a fornire nella**

---

dichiarando che l'iniziativa economica privata non può svolgersi "in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana" da qui la legittimità dei limiti a garantire tali valori. L'articolo 41 conclude:<<la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali>> questo vuol dire che il legislatore non può costringere i soggetti privati a perseguire quei fini, ma elabora programmi ed istituisce controlli che inducano a perseguirli

determinazione del valore aziendale<sup>24</sup>. A differenza del modello burocratico, il salario non è correlato con il grado di anzianità all'interno dell'azienda, l'unico modo di fare carriera è quello di rendersi indispensabile per la società, aumentandone il valore. Viene così eliminato qualsiasi tipo di inefficienza, il lavoro diventa una merce, può essere scambiato liberamente sul mercato. Il lavoratore all'interno di questo mercato si trova libero di "pensare", ad essere in grado di dover trovare soluzioni sempre nuove ai problemi che si presentano in azienda, non deve uniformarsi a dei comportamenti stabiliti dai "progettisti".

Proprio in merito a quest'ultima componente (il profitto) che bisogna soffermarsi, per comprendere a pieno il calcolo economico. In una situazione di stato stazionario, in cui non si verifica alcun mutamento delle condizioni di domanda e di offerta, la presenza di alcun tipo di profitto è impensabile. Ci si troverebbe in una in cui il prezzo di un bene sarebbe sempre pari al costo dei suoi fattori produttivi. Ma in un economia di mercato dove ogni variabile ha un forte grado di aleatorietà, dovuto ai comportamenti mutabili dei consumatori, si presentano opportunità di profitto. Ogni cambiamento delle condizioni iniziali consente all'imprenditore più <sveglio>, il quale nota:<<che il rapporto tra i prezzi dei fattori produttivi e il prezzo del prodotto consente opportunità di profitto>><sup>25</sup> di adattarsi alle richieste dei consumatori così da poter generare dei guadagni. La condizione

---

<sup>24</sup> Retribuzione a cottimo, ovvero una modalità di retribuzione riferita alle quantità prodotte. Più si produce più si viene retribuiti.

<sup>25</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

teorica di profitto è per definizione di breve periodo. Nel momento in cui un imprenditore genera profitto, questo attira immediatamente gli altri imprenditori ad intraprendere atti emulativi, attirati dai profitti potenziali, fino ad erodere ogni possibile guadagno, riportando il prezzo pari al costo dei fattori produttivi. Qui sta l'utilità del calcolo economico, la concorrenza porta gli imprenditori a doversi ingegnare per riuscire a soddisfare i vari bisogni dei consumatori, molte volte anche bisogni latenti, il cui consumatore stesso non è a conoscenza, quindi ogni forma di calcolo economico è indispensabile per evitare il fallimento dell'imprenditore.

## 2.2 Ruolo dei consumatori nell'economia di mercato

Il calcolo economico e l'economia di mercato mostrano in maniera piuttosto evidente come siano i consumatori i veri padroni del mercato. A proposito Mises dice dei capitalisti: «Essi sono al timone e governano la nave, ma non sono liberi di fissarne la rotta. Essi non sono investiti dal comando sono soltanto timonieri, tenuti ad obbedire incondizionatamente agli ordini del capitano, E il capitano è il consumatore.»<sup>26</sup> Il capitalista produce un bene al fine di realizzare un profitto ma, l'unico modo che ha per realizzarlo, è vendere i suoi prodotti. Se la produzione rimane invenduta allora l'imprenditore si ritroverà a dover coprire una perdita. Non si produce per soddisfare il

---

<sup>26</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

proprio consumo, ma per i consumatori. Quindi è il consumatore a decretare quali imprese possono <navigare> nel mercato e quali siano destinate alla <deriva>. La società capitalistica è una democrazia economica:<<è la democrazia dei consumatori>><sup>27</sup>

### 2.3 Gestione d'impresa orientata al profitto

L'impresa, sotto il profilo giuridico, è un'attività economica professionalmente organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi. Tutte le decisioni che vengono intraprese all'interno di un'impresa capitalistica sono evidenziate in termini di guadagni o di perdite. Non bisogna mai dimenticarsi che un'impresa è un insieme di unità ognuna incentrata alla produzione di valore(inteso come profitto) e da ciò ogni unità e ogni dipendente a capo di essa verrà valutato. In relazione al contributo della divisione nella determinazione del profitto complessivo. Attraverso ciò è possibile una divisione delle responsabilità decisionali, ogni direttore sarà responsabile dell'attività da lui diretta, così che nel caso in cui riesca ad ottenere risultati positivi in termini di profitto vedrà crescere la sua remunerazione, viceversa se la sua gestione porterà inefficienza e perdita all'interno dell'azienda perderà vedrà la sua remunerazione diminuire o ancora peggio perdere il posto di lavoro . In questa situazione il lavoratore non potrà vedere la propria discrezionalità, nel prendere le decisioni ,ristretta, come avviene nella gestione burocratica. Nell'economia di mercato private i

---

<sup>27</sup> L. Von Mises, *Socialismo*

**lavoratori della discrezionalità decisionale sarebbe del tutto sbagliato e privo di logica. Nel caso in cui avvenisse, il direttore potrebbe incolpare i dirigenti del mancato conseguimento del risultato. Causato dall'applicazione delle norme imposte. Quindi l'unica direttiva necessaria è la ricerca del profitto. E l'unico "controllore" possibile sarà il conto di profitti e perdite. Non c'è alcun motivo quindi di intervenire sulle libertà decisionali dei dipendenti per mezzo di una serie di norme coercitive.**



## **Cap 3 Gestione burocratica**

**Nonostante la gestione orientata al profilo, elimini gran parte delle inefficienze, esistono alcuni casi in cui essa diviene inapplicabile. Il fine ultimo della gestione capitalistica è la ricerca del profitto , ma in determinati casi l'obbiettivo delle imprese non può essere misurato in termini di profitto. Basti pensare ad una generica impresa di trasporti ferroviari. Il suo scopo è favorire il trasporto dei passeggeri, Le pubbliche amministrazioni non si comportano come le imprese capitalistiche il loro scopo non è la vendita di un prodotto sul mercato quindi il calcolo economico diviene inapplicabile. Scopo del capitolo sarà quello di mostrare le regole di gestione burocratica all'interno delle imprese pubbliche e il loro funzionamento quando il calcolo economico diviene inapplicabile.**

### **3.1 Inapplicabilità del calcolo economico**

**Come evidenziato fino a questo momento la gestione burocratica prevede l'osservanza di norme e regole dettate da autorità superiori, che fino ad adesso sono stati definiti "progettisti". Il burocrate ha come unico scopo di eseguire in maniera precisa e coerente ciò che viene a lui imposto. Il burocrate a differenza dell'imprenditore non è interessato ai "costi" della produzione egli non verrà giudicato in merito alle sue performance, è**

privo di alcun tipo di responsabilità in quanto la sua capacità decisionale è ridotta all'individuazione del problema e del comportamento da adottare in merito. Mentre il Capitalismo ha come unico scopo ottenere profitti. Appare chiaro quindi come i due modelli di gestione proseguono obiettivi completamente differenti, la gestione burocratica non ha alcun modello che possa determinare l'eccessiva onerosità dei suoi costi, anzi il ragionamento è inverso, all'aumentare dei costi-spese a disposizione del burocrate esso sarà in grado di rendere il servizio migliore, per quanto possibile. Invece l'imprenditore è interessato a minimizzare i costi di produzione in quanto sta utilizzando denaro di sua proprietà ed è consapevole che una diminuzione dei costi non potrà che giovare ai profitti. Appare secondo questa logica impensabile una gestione di tipo burocratico<<Il semplice cittadino paragona il funzionamento dell'amministrazione pubblica a quello del sistema del profitto, che gli è più familiare. Facendo ciò, scopre che la gestione burocratica è dispendiosa, inefficiente, lenta e facile a incepparsi nelle lungaggini degli uffici. Accade così che egli non riesca a capire come gente ragionevole permetta a un sistema così dannoso di continuare a esistere. Perché non adottare i ben collaudati metodi dell'impresa privata?>><sup>28</sup> Ciò è dovuto principalmente al fatto che imprese statali, P.A. e imprese private offrono "prodotti" completamente diversi. Nelle prime due non si applicano le regole del calcolo economico la produzione non ha prezzo di mercato:<La gestione burocratica è la gestione degli affari che non può essere

---

<sup>28</sup> Mises, burocrazia

controllata tramite il calcolo economico>><sup>29</sup> in quanto:<< nella pubblica amministrazione non c'è alcun prezzo di mercato per i risultati conseguiti. E ciò rende necessario far funzionare gli uffici pubblici secondo principi del tutto differenti da quelli operanti nel sistema del profitto>><sup>30</sup>

### **3.2 Gestione burocratiche della Pubblica amministrazione**

Il principio gestionale delle imprese governative, statali e comunali diverge da quello delle imprese private. Gli organi dotati di autorità all'interno delle imprese si adattano al sistema imprenditoriale di appartenenza e perseguono i fini di quest'ultimo. Le imprese governative, statali e comunali non hanno come fine quello di conseguire la massimizzazione del profitto perciò i loro dirigenti si dedicano alla realizzazione altri obiettivi, rinunciando all'opportunità di remunerare il proprio capitale. Il problema sorge quando per raggiungere gli obiettivi prefissati (alternativi a quelli di remunerazione) si incorre in perdite di bilancio o in una bassa performance di profitto. D'altra parte <<Perché mai preoccuparsi di produrre al meglio e al miglior prezzo, se si può contare sull'intervento dello stato?>><sup>31</sup> Tutto ciò causa un aumento dei prezzi dei servizi forniti (per via dell'aumento dei costi aziendali interni) e allo stesso tempo un peggioramento in termini qualitativi di quest'ultimi. Questo fenomeno potrebbe essere evitato se solo si utilizzassero adeguatamente le risorse interne senza incorrere in sprechi e senza predisporre la realizzazione di obiettivi di dubbia utilità. Solitamente queste imprese forniscono servizi

---

<sup>29</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

<sup>30</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

<sup>31</sup> L. Von Mises, *Burocrazia*, Rubettino 1944

utili alla comunità, ma la difficoltà sta nel determinare l'utilità di codesti servizi e il loro prezzo. L'individuazione dell'utilità per le imprese privata è relativamente semplice, sono i consumatori a definirla, un servizio è utile fino a quando viene consumato e ottiene profitti, nel momento in cui questo non venga più consumato, scomparirà dal mercato a causa delle perdite riportate dai produttori. Questo aspetto non può essere considerato allo stesso modo dalle imprese pubbliche. La perdita di esercizio o la sola copertura dei costi di produzione porterebbe le imprese privata al fallimento, questo aspetto non può essere considerato in un impresa pubblica, non essendoci applicazione del calcolo economico. I direttori pubblici sono a loro volta dei burocrati che devono sottostare all'apparato di norme e regole dettato dallo Stato o dai comuni , qui una perdita non è sinonimo di fallimento, in quanto il concetto stesso di fallimento perde di significato in assenza di calcolo economico. I servizi vengono venduti a dei prezzi così bassi a causa della loro pubblica utilità che le perdite sono inevitabili. Nel modello weberiano di burocrazia viene affermato : <la razionalità dell'azione come fondamento dell'agire burocratico>><sup>32</sup> anche nella pubblica amministrazione l'approccio razionale è la metodologia seguita nel processo decisionale. Secondo tale approccio si evidenziano tre fasi:

**1) redazione di un elenco di tutte le possibili strategie attuabili**

**2) determinazione delle conseguenze di ciascuna strategia**

---

<sup>32</sup> Weber 1974

### **3) valutazione comparata delle alternative.**

**Però nella realtà in cui viviamo la raccolta delle informazioni ha un costo e ciò rende impossibile un effettiva raccolta di tutte le alternative possibili. Tenendo conto di questo limiti Simon elabora la teoria della <<Razionalità limitata><sup>33</sup>>, secondo la quale, la pubblica amministrazione non utilizzando il calcolo economico, non tende alla massimizzazione del risultato, e quindi si soffermerà ad una soluzione soddisfacente**

## **3. 3 Gestione burocratica delle imprese private**

**Abbiamo già discusso i due modelli con cui è possibile amministrare gli affari all'interno della società umana ovvero il modello capitalistico e il modello burocratico. Dall'analisi è emerso anche che l'unico modello applicabile quando si vogliono ottenere dei profitti è il modello capitalistico. Ma esistono dei casi in cui lo stato interviene all'interno della gestione dell'impresa privata. Questo può avvenire attraverso 4 modalità:**

**1) applicando un tetto massimo ai profitti realizzabili da un impresa**

**2) attraverso tasse sulle quantità scambiate**

**3) imposizione coercitiva del prezzo di vendita**

---

<sup>33</sup> Mancanza delle informazioni necessarie a fini decisionali

#### **4) Aumentando l'aliquota impositiva**

**Tutte queste iniziative statali producono all'interno dell'impresa la perdita di interesse nell'aumentare il profitto. Il ragionamento è facilmente comprensibile. Nel caso in cui l'impresa sia interessata ad aumentare i profitti, dispone di due vie diminuire i costi o aumentare la produzione, entrambe queste ipotesi sotto queste condizioni sono fallimentari. La decisione di aumentare la produzione dipende sempre dai cambiamenti dei gusti dei consumatori, per cogliere questi cambiamenti l'imprenditore deve reperire informazioni dal mercato, operazione già di per se costosa, una volta fatto ciò dovrà impegnarsi nel produrre una quantità maggiore al costo più basso possibile. Tutti gli sforzi promulgati dall'imprenditore saranno vani, siccome l'extra-profitto derivante da questo comportamento (sempre ipotizzando che l'operazione abbia avuto successo) sarà interamente decurtato dallo Stato, facendo trovare l'imprenditore nella migliore delle ipotesi al punto di partenza. Ugualmente se l'imprenditore promuove una politica di riduzione dei costi, l'extra profitto generato dal successo di questa operazione verrà nuovamente decurtato dalla capacità impositiva statale. La soluzione migliore all'interno di questo circolo vizioso consiste nel non modificare le condizioni iniziali, trovarsi a dover ripetere continuamente operazioni routinarie, eliminando qualsiasi interesse legato all'ottenimento di profitti.**

## Cap 3.4 PRIVATIZZAZIONE

Negli ultimi anni, a causa dell'aumento del debito pubblico, e ad un'esigenza di maggiore qualità nei servizi, si è assistito ad un ridimensionamento delle politiche interventiste dello stato. Tutto ciò è sfociato in una esigenza di riforma della pubblica amministrazione. Le riforme sono state concretizzate seguendo due grandi prospettive. La privatizzazione e politiche di trasparenza.

**Privatizzazioni:**

Possiamo distinguere le privatizzazioni secondo due aspetti: un aspetto "formale" la trasformazione dell'impresa pubblica, organizzata secondo nelle forme di ente pubblico economico, in un soggetto di diritto privato, in particolare una società per azione. Parliamo di privatizzazione "sostanziale" in seguito all'effettiva dismissione delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, ma più in particolare quando si realizza la perdita dei poteri di controllo in capo ai pubblici ministeri, e con conseguente soggezione dell'impresa alle regole di diritto privato. La distinzione assume rilevanza quando consideriamo la natura di un'impresa pubblica, che non è determinata unicamente da relazioni di tipo proprietario in capo poteri pubblici, ma anche relativamente ad un particolare tipo di disciplina a cui è soggetta l'impresa stessa.

All'interno dell'analisi di privatizzazione assumono rilevanza alcuni aspetti determinanti. La prima le principali modalità seguite nella trasformazione/dismissione delle imprese pubbliche; l'eventuale presenza

di controlli statali sulle imprese privatizzate e, soprattutto le funzioni degli organismi di regolazione ed i rapporti che si vengono a delineare tra questi ultimi, ed al Governo con lo strumento della *golden share*. Nonostante la disciplina “dell'azione d'oro”, può trovare una diversa regolamentazione a seconda dello statuto societario in cui è inserita generalmente si riscontrano due tipi di *golden share*<sup>34</sup>.

a) Un primo tipo, consiste nel riconoscere ai possessori delle *golden share*, nei confronti di qualsiasi decisione presa nell'assemblea ordinaria, un diritto di voto in più rispetto alla totalità delle azioni con diritto di voto non in mano pubblica, così che l'azionista pubblico detenga sempre la maggioranza in assemblea (circostanza particolarmente rilevante in quei casi in cui in un soggetto vengano a confluire o possa controllare più del 50% delle azioni).

Inoltre al possessore delle *golden share* è riconosciuto il diritto di convocare l'assemblea straordinaria in cui gode di questa maggioranza artificialmente precostituita e di proporre qualsiasi risoluzione (ad esempio si potrebbe nominare amministratori di fiducia). Queste disposizioni, assicurando una maggioranza di cui l'azionista pubblico si può avvalere non solo in funzione di controllo, ma soprattutto per garantirsi l'approvazione delle risoluzioni proposte nell'assemblea straordinaria, consentono un penetrante intervento pubblico, a carattere generale ed indefinito, in tutte le vicende gestionali delle società privatizzate.

---

<sup>34</sup> Istituto giuridico, in forza del quale uno Stato si riversa dei poteri speciali che possono essere esercitati dal governo



b) In un secondo tipo, utilizzato in altre privatizzazioni, la finalità è quella di assicurare il rispetto di eventuali limiti al possesso di pacchetti azionari nelle società. In questo caso è prevista la dismissione obbligatoria delle azioni per i soggetti che assumono lo status di *posizione rilevante* (detenzione o disposizione del 15% delle azioni aventi diritto di voto). Qualora gli amministratori ritengano che un determinato soggetto abbia una “posizione rilevante”, devono instaurare un procedimento in contrapposizione con gli interessati, che può arrivare anche alla cessione forzata delle azioni, fino al raggiungimento di un limite minimo generalmente stabilito dagli statuti. Gli amministratori godono di ampia discrezionalità nel determinare i metodi della cessione; alcuni statuti prevedono specificamente che questo provvedimento non debba essere motivato. Agli amministratori è anche assicurato un potere di richiesta di informazioni, sanzionato con l'esclusione del diritto di voto per chi non adempie. Nel nostro ordinamento, non sono ipotizzati controlli sulle imprese privatizzate, neppure laddove lo Stato mantenga quell'insieme di poteri rappresentato dalla golden share. Nelle giurisdizioni dove è previsto: il controllo concerne fondamentalmente la fase della dismissione, in particolare la strategia di determinazione del prezzo delle azioni da cedere, e si esaurisce con essa. Questo strumento mostra come il processo di privatizzazione che ha come obiettivo il trasferimento del ruolo dello Stato da proprietario a regolatore delle imprese pubbliche non è stato realizzato pienamente.

## **CAP 4. LIMITI E CRITICHE DELLA GESTIONE BUROCRATICA**

Arrivati a questo punto dell'elaborato risulta ormai chiaro quale sia il punto di vista weberiano sulla gestione burocrazia, come modello assoluto di efficienza assoluta. Contrariamente a Weber, Mises, come fortemente evidenziato nei capitoli precedenti, ripudia l'idea di efficienza assegnata al modello burocratico, evidenziando come l'impossibilità di utilizzare il calcolo economico condanni l'organizzazione ad operare in continua perdita. Lo scopo del capitolo è evidenziare le teorie più famose di contestazione al modello di gestione burocratica per comprenderne altre cause di inefficienza "inattese"(definire cosa si intende per inattese).

### **4.1 Merton e il ritualismo burocratico**

Uno dei più grandi critici del modello burocratico Weberiano fu Merton, egli evidenzia i limiti della burocrazia, attraverso un'attenta analisi degli elementi della stessa. Il primo elemento di critica riguarda le norme. La critica si esplicita nel concetto di "Ritualismo Burocratico" Merton evidenzia come la norma, ideata come un mezzo di risoluzione dei problemi, diventi invece il fine ultimo da perseguire per il burocrate. Il rispetto assoluto per la norma fine a se stessa. Il termine "ritualismo" viene proposto ad evidenziare la fedeltà alla norma posta in cima alla scala dei valori, con la conseguente perdita di vista dei reali fini

organizzativi. La norma viene cioè “santificata”.(definizione di merton mettere l’appendice) Ciò rende impossibile l’evoluzione del sistema, riducendone drasticamente la flessibilità e rendendo impossibile la sua attuazione nel caso di innovazione e/o cambiamento delle condizioni esterne. L’analisi critica prosegue evidenziando i limiti degli altri due elementi caratterizzanti della burocrazia:La divisione del lavoro e parcellizzazione dei compiti. Con l’individuazione del concetto di “spirito di corpo” a proposito Merton scrive:” I funzionari hanno coscienza che un destino comune unisce tutti coloro che lavorano insieme. Essi condividono i medesimi interessi e questo fenomeno è favorito dal fatto che la competizione è relativamente limitata dall’esistenza di un progresso di carriera in termini di anzianità. La lotta diall’interno del gruppo è così ridotta al minimo>(citazione di merton mettere in appendice) la possibilità di carriera nel modello burocratico prosegue per anzianità creando un assenza di competizione e confronto, ciò porta i burocrati a difendere gli intessi della propria “casta” a discapito degli interessi della collettività.

## 4.2 Crozier e gli spazi vuoti

Crozier mette in discussione l’idea che la burocrazia sia un modello di efficienza e completamente standardizzato così come descritto da Weber. Secondo crozier il modello burocratico è lento ed inefficiente e al suo interno possono essere riscontrati degli spazi di autonomia privata, completamente esclusi dall’anali weberiana. Crozier stravolge

**il concetto di potere inteso come legittimità di ottenere obbedienza, definendolo come la capacità di un soggetto di fare propri e riuscire a difendere dei margini di autonomia all'interno di un organizzazione in cui tutto viene codificato. Per quanto ogni comportamento possa essere standardizzato è ragionevole pensare che non si riuscirà mai nell'intento di individuare qualsiasi situazione possibile ed annesso comportamento. Crozier definisce questi margini di autonomia "spazi vuoti", spazi privi di normativa e regolamentazione. Il potere secondo Crozier viene definito nella capacità del burocrate di impossessarsi di questi "spazi vuoti". Il pensiero di Crozier si distacca da quello degli altri pensatori in quanto il sociologo considera le disfunzionalità della burocrazia come elementi necessari per la sua sopravvivenza. Al fine di comprendere tale tesi, bisogna considerare gli aspetti fissi che si possono riscontrare in ogni organizzazione di tipo burocratico:**

- 1) Impersonalità delle norme**
- 2) Gerarchia di autorità**
- 3) Poteri paralleli**
- 4) Stratificazione**

**Queste categorie creano malessere creano una situazione di disagio psicologico ai livelli più bassi della scala gerarchica. I dipendenti infelici e distaccati, continueranno a lamentarsi con i superiori, i quali presa consapevolezza del problema reagiranno attraverso l'unica metodologia da loro applicabile, l'emanazione di nuova normativa.**

L'emissione di nuove norme, alimenta il circolo vizioso, in quanto il fatto stesso che il cambiamento avvenga a livello di normativa e non strutturale, non farà altro che far proliferare la creazione di ulteriori spazi di manovra, all'interno dei quali si svilupperanno nuove lotte per il potere. Però a tutto vi è un limite, l'emissione di normativa con il ruolo di coprire i continui cambiamenti sociali e le sempre nuove esigenze dei cittadini arriverà ad un punto di rottura. La rottura è un processo naturale di ogni burocrazia, la quale ne consente l'evoluzione verso forme sempre più flessibili.

#### **4.3 ALVIN GOULDNER E PRESTAZIONE MINIMA ACCETTABILE**

Gouldner fu il primo a trattare il problema burocratico in termini di motivazione. Gli elementi essenziali della motivazione in ambito lavorativo sono essenzialmente due: La retribuzione e la possibilità di carriera. La retribuzione all'interno di un sistema di calcolo economico è generalmente formata da una parte fissa e una variabile, che è la vera molla del processo motivazionale<sup>35</sup>. La parte di retribuzione variabile varia aumentando al raggiungimento degli obiettivi raggiunti. Come sappiamo all'interno della gestione burocratica il burocrate non deve innovare non è parte pensante del processo deve attenersi unicamente

---

<sup>35</sup> Retribuzione a cottimo

a quanto scritto, quindi è precluso qualsiasi aumento di stipendio in base al raggiungimento degli obiettivi. La carriera come abbiamo analizzato dipende dal grado di anzianità, così che il burocrate si trovi in una situazione di abbattimento della motivazione. Così che si genera un fenomeno chiamato da Gouldner “prestazione minima accettabile” secondo il quale il burocrate viene messo nelle condizioni di fare il minimo indispensabile, soddisfare la norma con lo sforzo sufficiente per non essere licenziato.

#### **4.4. SELZNICK COOPTAZIONE E LEADERSHIP**

La critica di Selznick si concentra sulla vulnerabilità delle burocrazie in seguito, all'aumento della specializzazioni e lo spostamento degli obiettivi. L'eccessiva specializzazione può far nascere sotto-gruppi aziendali con obiettivi che differiscono da quelli dell'organizzazione di provenienza. Sostiene inoltre che la nascita di sotto-gruppi e il conseguente progressivo scostamento dai fini originari, è una tendenza universale e difficilmente contrastabile. Tutta la critica di Selznick prende vita da una ricerca condotta sulla Tennessee Valley Authority (TVA), l'ente voluto da Roosevelt per realizzare un programma di opere pubbliche nella vallata del Tennessee. ad una politica di cooptazione. Selznick notò come le organizzazioni dovevano adattarsi alle forti pressioni esterne provenienti da conflitto di interessi. Uno degli strumenti a disposizione delle organizzazioni per

**difendersi dalle minacce esterne è la Cooptazione. Selznick individua due tipi di cooptazione**

**1)Cooptazione formale: prevede l'acquisizione di nuovi elementi, senza rinunciare al potere decisionale. Questa tipologia di cooptazione viene utilizzata quando manca il consenso ai livelli di base. Un tipico esempio di cooptazione formale è inserire i sindacati all'interno dei comitati decisionali relativi ad alcune tipologie di scelte organizzative.**

**2) Cooptazione informale: Prevede, in risposta a minacce esterne, l'inserimento di organi rappresentativi delle forze esterne all'interno dei comitati decisionali.**

**L'insediamento di soggetti esterni, all'interno dell'organizzazione rende sì che le organizzazioni modifichino i loro obiettivi iniziali in virtù del cambiamento avvenuto ai vertici. Questa analisi porta ad un interrogativo cruciale nella critica al modello burocratico. Se le organizzazioni in contatto con l'ambiente esterno, subito pressioni e sono costrette a revisionare gli obiettivi iniziale, non è possibile che ciò sia avvenuto anche all'interno delle organizzazioni che esercitano la pressione? In altre parole, come facciamo a distinguere le organizzazioni che subiscono pressioni da quelle che invece esercitano tali pressioni? Ciò dipende dal ruolo della leadership, se l'organizzazione è guidata da una leadership efficace non sarà costretta a mutare i suoi obiettivi iniziali e perseguirli fino al raggiungimento.**

## **CONCLUSIONI**

**In base all'analisi condotta si può sicuramente affermare l'impossibilità di applicare il calcolo economico all'interno della gestione burocratica. La gestione burocratica non mira al raggiungimento di un profitto è priva del processo di mercato ,non esiste frazionamento del rischio e la scelta individuale, che è la spinta verso l'innovazione, non trova spazio al suo interno. Da qui la conclusione che è inutile essere scontenti dinanzi l'inefficienza dei dipendenti pubblici essi non sono che marionette, il loro compito non è pensare ma unicamente eseguire, non sono soggetti al raggiungimento di un risultato se non quello di essere più fedeli possibili a ciò che è stato loro imposto. E' altresì impensabile che porre grandi manager all'interno di uffici amministrativi, serva a cambiare minimamente la situazione. In quanto il metodo di gestione che mira al profitto, perde qualsiasi senso all'interno di un organizzazione burocratica. Dove non è possibile applicare il calcolo economico perdono valore anche concetti come successo e fallimento, non essendoci adeguati parametri per misurarli. Soltanto in presenza di un economia capitalista possono essere eliminate le inefficienze gestionali e si possono trovare spiragli di innovazione.**



## **Bibliografia**

**Mises, L. V. (1944), Burocrazia, con prefazione di Lorenzo Infantino, Rubettino..**

**Cotta M. Della Porta D. Morlino L. (2008) Fondamenti di scienza politica, Il Mulino, Bologna**

**Infantino L., (2008), Metodo e mercato e storia delle idee, Rubbettino, Soveria Mannelli.**

**AA.VV., (1997), Le privatizzazioni delle imprese pubbliche - aspetti giuridico-normativi ed economico-finanziari, Roma.**

**Decastri M. (2011), Leggere e progettare le organizzazioni – Lezioni a più voci di organizzazione aziendale, Guerini e associati.**