

Impaginazione: Alberto Bellanti, Milano

Copyright © 2024 EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02-58365751 - Fax 02-58365753
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

L'Editore, esperite le pratiche per acquisire tutti i diritti relativi ai contenuti digitali della presente opera, rimane a disposizione di quanti avessero comunque a vantare ragioni in proposito per le successive ristampe o nuove edizioni.

Prima edizione:

Isbn volume: 978-88-238-

Isbn ebook: 978-88-238-

Stampa: Geca Industrie Grafiche, San Giuliano Milanese (MI)



Questo libro è stampato su carta FSC® amica delle foreste. Il logo FSC® identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council®.

Indice

Introduzione	1
1 La burocrazia nello Stato regolatore	5
1.1 Il ruolo della pubblica amministrazione nello Stato moderno	5
1.2 L'amministrazione pre-burocratica	8
1.3 Lo sviluppo dello Stato-nazione e del capitalismo	12
1.4 La burocrazia nello Stato liberale	15
1.5 La divisione del lavoro	18
1.6 Lo Stato e la burocrazia nel capitalismo	21
1.7 Forme di potere politico e forme di amministrazione	25
1.8 Le caratteristiche della burocrazia weberiana	29
1.9 Le degenerazioni della burocrazia	32
2 La burocrazia nello Stato gestore	37
2.1 La burocrazia nel Novecento: la crescita delle funzioni e delle dimensioni degli apparati statali	37
2.2 L'organizzazione scientifica del lavoro nella fabbrica fordista	43
2.3 L'organizzazione scientifica delle pubbliche amministrazioni	45
2.4 Le componenti fondamentali delle organizzazioni	46
2.5 Il nuovo ruolo sociale dei dirigenti e degli impiegati	48
2.6 Il nuovo ruolo economico dello Stato	51
2.7 Modelli di burocrazia e modelli di <i>welfare state</i>	53
3 Le critiche alla burocratizzazione	59
3.1 La legge ferrea dell'oligarchia	59
3.2 Gli studi organizzativi	61
3.2.1 La cooperazione nelle organizzazioni	62
3.2.2 La recalcitranza delle organizzazioni	64
3.2.3 Il fenomeno burocratico	65
3.2.4 I circoli viziosi della burocratizzazione	68
3.2.5 Processi decisionali e razionalità nelle organizzazioni	69

3.3	Lo Stato e la burocrazia nella prospettiva della <i>political economy</i>	71
3.3.1	Spesa pubblica e consenso elettorale	71
3.3.2	Pressioni elettorali, politiche e crescita del settore pubblico	73
3.3.3	La teoria della <i>public choice</i> e la critica alle politiche keynesiane	74
3.3.4	La burocrazia e le pressioni per la dilatazione del settore pubblico	77
4	L'amministrazione post-burocratica e il ritorno dello Stato regolatore	81
4.1	La burocrazia nel nuovo millennio	81
4.2	Burocratizzazione e neoliberalismo	85
4.3	Il neoistituzionalismo e il ruolo dello Stato	88
4.4	Il <i>New Public Management</i>	90
4.5	La privatizzazione del settore pubblico: modalità di attuazione ed effetti	93
4.6	Il <i>New Public Service</i>	97
4.7	Dalla centralizzazione alla governance	98
5	La pubblica amministrazione in Italia	103
5.1	La pubblica amministrazione nell'Italia post-unitaria	103
5.2	Fascismo e pubblica amministrazione	107
5.3.	La pubblica amministrazione negli anni della ricostruzione e del miracolo economico	112
5.4	Gli sviluppi recenti: dalle riforme Bassanini alla digitalizzazione	118
	Bibliografia	125

Introduzione

Il manuale analizza lo sviluppo degli apparati burocratici statali nell'arco degli ultimi secoli, delineando tale processo sullo sfondo dei più ampi ed epocali mutamenti che hanno investito la struttura socio-economica e politica dei Paesi occidentali. La seguente trattazione cerca di evidenziare le influenze e i condizionamenti reciproci tra queste dinamiche. Il testo esplora quindi, nelle sue molteplici dimensioni, la burocrazia.

Coniato nel corso del Settecento, il termine burocrazia designava all'epoca «il potere tirannico e accentratore dei funzionari» dell'amministrazione statale (Mayntz 1978; trad. it. 1982, p. 15), subordinati al sovrano assoluto. La burocrazia nacque come «strumento di potere attraverso il quale si realizzava il centralismo della monarchia assoluta» (ivi, p. 34). Con il progredire dei poteri del monarca assoluto, la burocrazia venne parallelamente assoggettata al dominio della legge e al governo.

Occorre definire, prima di procedere nella trattazione, che cosa si intende per *pubblica amministrazione* e cosa per *burocrazia*, frequentemente utilizzati, nel linguaggio comune, come sinonimi. In termini di *pubblica amministrazione* comprende l'insieme delle istituzioni, delle politiche e delle pratiche che governano la vita pubblica, mentre la burocrazia si riferisce al sistema di organizzazione e gestione dei processi utilizzato all'interno sia della pubblica amministrazione sia delle aziende private. Secondo la definizione formulata da Leonard D. White (1926; trad. it. 1959, p. 19), «la pubblica amministrazione consiste in tutte quelle operazioni che hanno come scopo il compimento o la realizzazione della politica pubblica». La pubblica amministrazione incorpora pertanto due dimensioni fondamentali: una dimensione strutturale e una funzionale. Sotto il profilo *strutturale*, l'amministrazione pubblica corrisponde agli apparati di cui concretamente il governo si avvale per espletare le sue attività e implementare le politiche pubbliche (Almond e Powell 1978; trad. it. 1988). Sotto il profilo *funzionale*, l'amministrazione pubblica corrisponde invece al processo attraverso il quale le decisioni, assunte dal governo, sono tradotte in atti concreti e applicate a casi specifici (*ibidem*).

Diversamente,

il termine burocrazia (letteralmente «governo da parte di un ufficio») designa il complesso dei pubblici uffici e dei pubblici funzionari cui sono demandati l'esecuzione operativa e il controllo amministrativo, da eseguirsi ambedue imper-



sonalmente, sulla base di criteri unitari e prefissati, a carico di tutti i soggetti che rientrano in determinate categorie generali, degli atti stabiliti o regolati dal potere centrale di uno Stato: il parlamento nelle democrazie liberali [...] Per estensione viene spesso chiamato burocrazia l'apparato amministrativo di aziende, partiti, associazioni, sindacati, scuole, in quanto sembra possedere alcune delle caratteristiche distintive dei pubblici uffici: in particolare l'impersonalità, il ricorso esclusivo alla norma scritta, l'automaticità delle procedure, la resistenza al mutamento (Gallino 2006, p. 79).

La burocrazia è quindi un sistema organizzativo caratterizzato da procedure, regole, gerarchie e standard rigidi che regolano il funzionamento della pubblica amministrazione e delle aziende private.

La burocrazia conferisce concreta attuazione alle norme e alle politiche pubbliche, riducendo l'incertezza e i conflitti che tipicamente connotano le relazioni che hanno luogo sia entro la struttura sociale che in quella economica (Smelser 1987). Superate date soglie dimensionali e di complessità della struttura sociale, per organizzare la cooperazione intersoggettiva diventa quasi ineluttabile il ricorso alla regolazione burocratica. Di conseguenza ogni Stato moderno necessita, per l'espletamento delle sue funzioni essenziali, di una struttura burocratica. Ciò che tende a modificarsi, sia in senso diacronico sia sincronico, è l'estensione effettiva della regolazione burocratica e l'equilibrio che si crea tra questa e la regolazione di mercato. Tale mix è soggetto, infatti, a sensibili variazioni sia nel tempo sia nello spazio, in relazione al mutare delle ideologie, delle tecnologie e delle forme concrete di organizzazione della sfera sociale e del sistema politico, come si vedrà dettagliatamente nei capitoli del volume.

La burocrazia centralizzata e verticistica, preposta all'erogazione di prestazioni universali e altamente standardizzate, non è sempre adeguata a governare società come quella attuali, segnate da tumultuosi mutamenti tecnologici e da continue trasformazioni produttive che ne accrescono la frammentazione endogena, inducendo una crescente domanda di diversificazione delle prestazioni e dei servizi. In tale scenario aumentano conseguentemente gli spazi delegati alla regolazione di mercato. Oltre a un'intrinseca contrapposizione tra regolazione burocratica e regolazione del mercato, sussiste anche una ineludibile tensione di fondo tra burocrazia e democrazia. Come argomentano March e Olsen (1995; trad. it. 1997, p. 243) a riguardo, «i principi della burocrazia non sono i principi democratici: i principi burocratici hanno un loro valore autonomo, che si rinforza nel tempo. Lo sviluppo di competenze burocratiche, e il prestigio e l'isolamento oligarchico dei funzionari rappresentano una minaccia per la democrazia».

Il testo, dunque, analizza tali dinamiche nell'ambito dei cinque capitoli di cui si compone. Il volume risulta strutturato in modo da delineare un duplice *excursus* – teorico e storico – nei mutamenti che hanno investito le burocrazie pubbliche, evidenziando le complesse influenze (politiche, economiche e sociali) che ne hanno condizionato il processo di cambiamento strutturale.

Il primo capitolo ricostruisce la complessa vicenda che ha portato, parallelamente allo sviluppo del moderno Stato-nazione e del capitalismo, alla costruzione di un'amministrazione pubblica professionalizzata. La trattazione prosegue delineando i primi contributi teorici che hanno analizzato il fenomeno della burocratizzazione nei suoi molteplici aspetti (dagli effetti della divisione del lavoro al rapporto tra sfera politica e amministrazione entro lo Stato moderno), fino ad arrivare alla teoria weberiana del potere e dell'amministrazione, che costituisce la più compiuta definizione sociologica delle caratteristiche proprie degli apparati burocratici. Nel paragrafo conclusivo sono discusse le principali degenerazioni della burocrazia delineate da Merton.

Il secondo capitolo delinea l'evoluzione dell'amministrazione pubblica nel corso dell'Ottocento, e le dinamiche che hanno portato alla dilatazione degli apparati burocratici contestualmente allo sviluppo di nuove funzioni statali (con le politiche keynesiane, l'emergere del *welfare state* ecc.). La discussione si concentra poi sulle costruzioni teoriche che hanno cercato di rendere conto, sia sul piano prescrittivo sia su quello descrittivo, di tale processo di espansione funzionale, e dei principali modelli di amministrazione e di *welfare state*.

Nel terzo capitolo sono invece condensate le principali riflessioni relative alle distorsioni degli apparati burocratici e del ruolo dello Stato, con un focus approfondito sugli studi organizzativi e sulla *political economy*. Gli apporti teorici delineati evidenziano sia i limiti delle organizzazioni burocratiche, sia i possibili correttivi da introdurre per circoscrivere malfunzionamenti degli apparati organizzativi e dell'apparato statale.

Nel quarto capitolo sono analizzati gli sviluppi più recenti che hanno interessato le burocrazie pubbliche. La svolta neoliberista e la globalizzazione hanno nuovamente ridefinito modalità e forme dell'intervento dello Stato, inducendo una contrazione delle funzioni delegate agli apparati burocratici. In questo peculiare frangente storico sono emerse proposte di riforma della pubblica amministrazione orientate a ridare efficienza e slancio alla stessa, entro un ambiente operativo in rapido e costante mutamento. La burocrazia, oggi, si confronta con complesse sfide tecnologiche e organizzative che i suoi apparati faticano a fronteggiare, per via delle sue caratteristiche endogene che la rendono poco flessibile e poco adattabile a un contesto esterno in tumultuoso cambiamento.

Nell'ultimo capitolo è ricostruita l'evoluzione della burocrazia italiana dall'Unità a oggi. Insieme alle vicende che hanno inciso sui mutamenti della pubblica amministrazione italiana nei diversi decenni, vengono discusse anche le **varie** riforme che hanno cercato di affrontare il problema dell'efficienza degli apparati burocratici, sullo sfondo dei mutamenti intervenuti nel ruolo del ceto medio impiegatizio nella società italiana.

1 | La burocrazia nello Stato regolatore

OBIETTIVI DEL CAPITOLO

Il capitolo si pone due obiettivi fondamentali, tra loro strettamente interconnessi: delineare i processi che hanno portato all'edificazione dello Stato moderno e il relativo impatto sulla regolazione dei processi socio-economici; definire il ruolo dell'amministrazione pubblica all'interno dello Stato. La trattazione definisce, inoltre, le caratteristiche strutturali degli apparati burocratici e le relative modalità di funzionamento.

Sullo sfondo delle trasformazioni politico-economiche innescate dalla Rivoluzione Industriale e dalle rivoluzioni politiche nel corso del Settecento, vengono discussi i principali contributi teorici – di matrice prevalentemente liberale e liberista – che più hanno influenzato la configurazione dei ruoli e delle relazioni tra Stato, apparato amministrativo e mercato nel corso dell'Ottocento. Il capitolo si conclude con l'analisi del contributo di Weber, che fornì la prima e più sistematica trattazione – in ambito sociologico – del fenomeno burocratico, e con le degenerazioni della burocrazia delineate da Merton.

1.1 Il ruolo della pubblica amministrazione nello Stato moderno

L'affermazione della burocrazia prese avvio con la nascita dello Stato moderno, attraverso la formazione di apparati amministrativi stabili che operavano con continuità espletando funzioni prevalentemente legate alla riscossione delle tasse e al supporto delle attività militari. Tale processo andò dispiegandosi parallelamente alla formazione degli Stati nazionali, dinamica supportata dai conflitti e dalle strategie che i sovrani attuarono per superare la frammentazione dell'ordinamento feudale e realizzare una progressiva centralizzazione del potere. La superiorità tecnica dei primi apparati burocratici – ancora dipendenti dal sovrano e connotati da una presenza capillare sul territorio – costituì un elemento decisivo ai fini del consolidamento del potere centrale e della formazione dei moderni Stati-nazionali.

Secondo la classica definizione del sociologo tedesco Max Weber (1864-1920) lo Stato è «quella comunità umana che all'interno di un determinato territorio pretende per sé (con successo) *il monopolio del legittimo uso della forza fisica*» (Weber 1919; trad. it. 1998, p. 178). Tale aspetto – ossia la monopolizzazione dell'uso della forza legittima da parte dell'autorità statale e la sua associazione razionale in forma di ordinamento istituzionale – rappresenta una caratteristica peculiare e specifica della comunità politica *moderna*: «è lo Stato ad essere considerato l'unica fonte del “diritto” all'uso della forza» (*ivi*, p. 178), configurandosi come una strut-

tura istituzionale di carattere politico finalizzata a orientare e controllare le pratiche sociali sulla base di determinati principi generali, leggi e regole.

Ma attraverso quali processi si è sviluppato lo Stato e con quali finalità? Per Thomas Hobbes (1582-1679), il principale teorico dell'assolutismo, lo Stato nacque per garantire l'ordine sociale, attraverso un patto (*contratto sociale*) di soggezione degli individui alla sua autorità coercitiva; tale *patto* (come definito da Hobbes) determinò la *concentrazione* del potere nello Stato, consentendo così di circoscrivere la natura violenta, e fundamentalmente egoistica, degli esseri umani (Hobbes 1651; trad. it. 1998). In assenza di un potere coercitivo centralizzato, la pacifica convivenza sociale diverrebbe impossibile: data l'intrinseca tendenza alla conflittualità degli individui, la società si disgregherebbe, collassando in una condizione di lotta di tutti contro tutti. È, dunque, nel comune interesse preservare l'ordine sociale, ed è per questo che gli individui – entro la prospettiva contrattualistica hobbesiana – deliberatamente decidono di rinunciare a parte delle loro libertà naturali, assoggettandosi ai poteri dello Stato, con l'obiettivo di limitare la violenza privata. A tale scopo le istituzioni politiche possono ricorrere legittimamente all'uso della forza per ottenere obbedienza. Il solo ricorso al potere coercitivo non è tuttavia sufficiente a garantire l'ordine: a tal fine risulta necessario che il controllo della forza sia esercitato con *continuità*, in modo tendenzialmente *monopolistico*, e che venga riconosciuto come *legittimo*, assumendo dunque il carattere di autorità pubblica.

Il *potere* garantisce l'*ordine*, e l'ordine costituisce un presupposto fondamentale non solo dello sviluppo economico, ma rappresenta un prerequisito essenziale della stessa liberal-democrazia. Come sottolineato da Samuel Huntington (1927-2008), ci può essere ordine *senza* libertà (come nei regimi autoritari e totalitari), ma non c'è libertà senza ordine (Huntington 1968; trad. it. 2012). Il processo di costruzione di un moderno assetto liberal-democratico passa necessariamente attraverso la preliminare concentrazione del potere, e dell'uso della forza legittima, entro la struttura statale. L'ordine sociale è dunque un risultato della monopolizzazione del potere da parte dello Stato, mentre la libertà è l'esito di una limitazione dei poteri dello Stato attraverso la legge. Il potere politico moderno, almeno nella sua declinazione liberal-democratica, è dunque fondato sul dominio della legge e assume carattere *impersonale*. Se nelle società premoderne «l'autonomia della politica come sfera istituzionale distinta era limitata» (Eisenstadt 1963, p. 238) e le funzioni venivano svolte indistintamente dalle stesse strutture di potere (militari, economiche, religiose ecc.), con l'avanzare della modernità, le forme *personali* e indifferenziate di potere, con i loro lineamenti ascrivibili-ereditari, sono state progressivamente superate e sostituite da forme *impersonali* di esercizio del potere (Martinelli 2000). Il passaggio dal potere personale a forme di *potere* di tipo *impersonale*, che diventa dominio stabile con la strutturazione di un assetto istituzionale permanente (Weber 1922; trad. it. 1999), è oggetto del processo di *istituzionalizzazione*.

L'istituzionalizzazione è definita da Huntington come «il processo attraverso il quale organizzazione e procedure acquisiscono valore e stabilità» (Huntington

1968; trad. it. 2012, p. 17). Heinrich Popitz (1925-2002) ha individuato tre differenti fasi attraverso le quali il processo di istituzionalizzazione si dispiega (Popitz 1986; trad. it. 1990): nel primo stadio, quello della spersonalizzazione, il potere, da prerogativa individuale, diviene progressivamente un attributo di determinati posizioni e ruoli di tipo impersonale; nello stadio della formalizzazione, l'esercizio del potere è sempre più vincolato a specifiche norme, regole e procedure che ne definiscono contenuti e limiti; infine, con l'integrazione il potere assume connotati di elevata regolarità e prevedibilità.

Con il pieno dispiegarsi della modernizzazione, dunque, il potere politico divenne una forma di potere indipendente e autonoma, dotato di regole di funzionamento proprie e svincolato dall'influenza di altre forme di potere, che continuano comunque a esistere e a operare in modo separato (Poggi 1997). La *modernizzazione* si caratterizza appunto per lo

sviluppo di un elevato grado di differenziazione; nello sviluppo di risorse libere, non legate a gruppi attributivi fissi (parentela, territoriali, etc.); nello sviluppo di tipi di organizzazione sociale specializzati e diversificati; nello sviluppo di estese e non tradizionali identificazioni di gruppi [...] nel concomitante sviluppo, in tutte le sfere istituzionali di maggior rilievo, di ruoli specializzati e di speciali meccanismi e organizzazione di regolazione e allocazione di ampia portata, come il mercato nella sfera economica, le attività politiche e le elezioni in quella politica, e le diverse organizzazioni e i meccanismi burocratici nella maggioranza delle sfere istituzionali (Eisenstadt 1974, pp. 40-41).

La crescente differenziazione delle procedure, delle organizzazioni e delle attività politiche si realizzò in concomitanza con la progressiva differenziazione strutturale dei ruoli e delle funzioni che si affermarono all'interno dei diversi organi dello Stato. La sfera politica acquisì quindi una crescente autonomia, ma restò comunque «immersa» nella società e nei rapporti sociali: «quanto più le sfere istituzionali diventano differenziate e specializzate, tanto più diventano interdipendenti e potenzialmente complementari, all'interno dello stesso sistema istituzionale complessivo» (Eisenstadt 1963, p. 51).

Il potere politico moderno è stato quindi oggetto di un lungo e lento processo di emancipazione dalle altre forme di potere sociale, che ha condotto allo sviluppo delle istituzioni proprie dello Stato moderno: la burocrazia, il governo, il Parlamento. Tale processo si è compiuto «attraverso l'accentramento del potere regio e la separazione di questo dalla famiglia del re, esemplificata dalla formazione di un tesoro pubblico separato dal patrimonio del monarca, e di un bilancio pubblico, di una scienza dell'amministrazione e della finanza, che è al tempo stesso scienza di governo. La burocrazia ha un ruolo fondamentale nella emancipazione dello Stato» (Farneti 1973, p. 21). Giunta a pieno compimento tale dinamica di differenziazione strutturale, la politica divenne completamente autonoma da ogni altra forma di potere, e acquisì la capacità di definire i propri confini, attraverso le leggi che essa stessa emana. L'autonomia, acquisita dalla politica rispetto ad altre sfere di regolazio-

ne, implica che «nello Stato moderno, la politica stabilisce i confini tra sé e le altre attività. Per definire ciò che ricade dentro o ciò che sta fuori dalla sfera politica sono necessarie leggi, o abolizioni di leggi, quindi decisioni politiche, attività e discorsi politici» (Pizzorno 1993, p. 44). La politica moderna – nella sua versione costituzionale e liberal-democratica – è appunto fondata sul dominio stabile della legge e non più sull'arbitrio di un solo individuo, sovrano o despota che sia. Le leggi definiscono e condizionano la condotta dei cittadini, compresa quella dei politici e dei burocrati:

La principale differenza tra un poliziotto e un sequestratore e tra un esattore e un ladro è che il poliziotto e l'esattore obbediscono e applicano la legge, mentre il sequestratore e il ladro la violano. Rimuovete la legge e la società verrà distrutta dall'anarchia. Lo Stato è la sola istituzione qualificata a valersi della coercizione e repressione e a infliggere pene agli individui. Questo tremendo potere non può essere lasciato alla discrezione di alcuni, per quanto competenti e intelligenti essi possano credersi. È necessario delimitare la sua applicazione. È questa la funzione della legge (Mises 1944; trad. it. 2011, p. 103).

Il principale effetto del processo di istituzionalizzazione politica è quello di ridurre la possibilità di conflitti all'interno della struttura sociale, di aumentare la prevedibilità del comportamento degli individui, in sintesi di creare ordine politico (Lanzalaco 1995, p. 177). Il funzionamento dell'apparato statale poggia sulla capacità di esercitare il monopolio dell'uso della forza, riducendo la possibilità che singoli o gruppi ricorrano alla violenza per conseguire scopi di parte. Da questo punto di vista lo Stato può essere definito come un insieme strutturato di relazioni formali e informali che presentano un forte grado di istituzionalizzazione (*ivi*, p. 179).

1.2 L'amministrazione pre-burocratica

Il percorso che ha portato all'affermazione dello Stato moderno, delineato nel paragrafo precedente, è caratterizzato da fasi diverse che hanno progressivamente determinato l'istituzionalizzazione della sfera politica e, in sinergia con essa, hanno configurato la pubblica amministrazione. Nell'evoluzione strutturale degli apparati amministrativi si possono distinguere tre differenti fasi (Freddi 1998, p. 32):

- il *periodo preindustriale e pre-liberale*, nel corso del quale emersero, *in nuce* già nella fase tardo-assolutistica, i lineamenti propri di un'*amministrazione professionale*;
- il *periodo liberale*, nel quale le strutture amministrative subirono un ampio processo di razionalizzazione, parallelamente all'affermazione dello Stato di diritto;
- il *periodo post-liberale*, con l'emergere del *welfare state* e delle politiche keynesiane le strutture amministrative vennero caricate di nuove e complesse funzioni nel corso del Novecento.

Nel periodo pre-liberale si è realizzata la transizione da un'amministrazione cetuale a un'amministrazione professionale. Max Weber delineò le condizioni storico-politiche che decretarono il declino dell'amministrazione cetuale e la contestuale ascesa dell'amministrazione professionale, componente fondamentale dello Stato moderno: nell'*amministrazione cetuale* il

funzionario dell'età feudale [...] era investito della sovranità amministrativa e giudiziaria. Egli sosteneva i costi dell'amministrazione e della giurisdizione di tasca propria, e per questo riscuoteva le tasse. Dunque, era in possesso dei mezzi necessari all'attività amministrativa. Lo Stato moderno sorge quando il principe avoca a sé queste attività e assolda funzionari attuando con ciò la «separazione» del funzionario dai mezzi di attività (*Betriebsmitteln*). Ovunque allora avviene la stessa cosa: i mezzi di produzione all'interno della fabbrica, nell'amministrazione statale, nell'esercito e negli istituti dell'università sono concentrati – per mezzo di un articolato apparato burocratico – nelle mani di colui che domina questo apparato di uomini. Tutto ciò è condizionato da una parte, in modo puramente tecnico, dal tipo dei moderni mezzi di attività: macchine, cannoni e così via; dall'altra, però, è condizionato semplicemente dall'assai più grande capacità di prestazione di questo tipo di cooperazione umana che si dà attraverso lo sviluppo della «disciplina», sia essa nell'esercito, nelle cariche, nell'officina nelle amministrazioni (Weber 1918; trad. it. 1998, p. 111).

Nei sistemi politici europei pre-moderni lo *Ständestaat* – *lo Stato dei ceti* – risultava strutturato sui rapporti tra sovrano, aristocratici, organi cetuali e corporazioni di mestiere che, in modi diversi, contribuivano ad attuare decisioni dal sovrano. Progressivamente, però, l'amministrazione cetuale divenne d'intralcio all'ulteriore rafforzamento del potere politico e alla concentrazione del potere nelle mani del sovrano. Il sistema cetuale, infatti, frammentava il controllo del sovrano, ne limitava la sua capacità di coordinamento, ostacolando l'attuazione delle decisioni assunte dal centro politico; cosa ancora più importante, il sistema cetuale circoscriveva la capacità del sovrano di controllare direttamente le risorse militari, essenziali per garantire il monopolio dell'uso della violenza. Nell'assetto cetuale i signori locali, che controllavano ingenti risorse, potevano decidere in autonomia di utilizzare l'apparato militare per farsi la guerra. Per superare tale condizione di frammentazione residua, i sovrani espropriarono i corpi cetuali e gli aristocratici delle prerogative in base alle quali esercitavano l'attività amministrativa. In tal modo, il potere politico fece un deciso passo in avanti verso un maggiore livello non solo di concentrazione, ma anche di razionalizzazione. In pratica, le funzioni amministrative dell'aristocrazia e del sistema cetuale vennero trasferite a nuove strutture organizzative composte da personale appositamente assunto per esercitare le attività amministrative per conto del potere politico, in base alle direttive emanate dal sovrano. Tale personale – per espletare le relative funzioni – acquisì apposite competenze specialistiche. In questo processo di centralizzazione e razionalizzazione progressiva del potere politico cominciò a emergere la moderna burocrazia, che compiutamente si affermò, co-

me vedremo nei prossimi paragrafi, con il costituzionalismo liberale e il superamento dell'assolutismo.

Storicamente, è tra metà del XV e del XVII secolo che andarono delineandosi e presero forma gli elementi costitutivi e gli assetti istituzionali propri dello Stato moderno (Tilly 1990), per effetto sia del progressivo superamento della frammentazione del potere caratteristica della società feudale, sia della conseguente concentrazione del potere politico entro una nuova istituzione politica: lo *Stato assoluto*. Tale processo si realizzò nell'Inghilterra di Enrico VII tra il 1485 e il 1509, e nella Francia di Luigi XI, tra il 1461 e il 1483, grazie all'uso congiunto dell'esercito e dell'amministrazione.

Il problema fondamentale, con il quale si confrontavano tutte le nascenti entità statuali agli albori dell'assolutismo, era rappresentato dalla necessità di *centralizzare il potere*, eliminando le resistenze a livello locale derivanti dai residui del declinante ordine feudale. Per accentrare il potere fu necessario ricorrere a un uso massiccio della coercizione e della violenza, per limitare i centri di potere locale che si opponevano alla centralizzazione e subordinarli alla sovranità statale. Come ricorda lo storico francese Charles Tilly (1975; trad. it. 1984, p. 25), «edificare un robusto potere sovrano significò cooptare, subordinare o distruggere [...] e dovettero essere molti gli sconfitti perché l'Europa si riducesse dalle quasi cinquecento unità più o meno indipendenti politicamente del Cinquecento ai venti o poco più del Novecento». Tale processo passò appunto attraverso la costruzione dello Stato assoluto che, per Max Weber, costituì la prima incarnazione dello Stato moderno:

Ovunque, lo sviluppo dello Stato moderno prende l'avvio dal fatto che da parte del principe viene avviata l'espropriazione dei rappresentanti «privati» indipendenti, che come lui esercitano un potere di amministrazione, dunque di quei proprietari che possiedono in proprio i mezzi di amministrazione e di impresa militare, i mezzi di impresa finanziaria e tutti i tipi di beni utilizzabili politicamente. [...] Dunque, nello Stato attuale – questo è essenziale dal punto di vista concettuale – si attua completamente la «separazione» dell'apparato amministrativo, vale a dire dei funzionari e degli operai dell'amministrazione, dai mezzi materiali di produzione. Inizia ora la fase più moderna dello sviluppo, la quale davanti ai nostri occhi tenta di avviare l'espropriazione di questo espropriatore dei mezzi politici e, con ciò, dello stesso potere politico (Weber 1919; trad. it. 1998, p. 182).

Tale processo di espropriazione incontrò tuttavia l'opposizione della declinante aristocrazia, che perdeva potere e prerogative, mentre era vista con favore dalla nascente borghesia.

Con l'emergere dello Stato assoluto la sfera amministrativa iniziò, dunque, a separarsi funzionalmente da quella politica, sebbene l'apparato amministrativo continuò a essere completamente subordinato al monarca. Nelle fasi iniziali dell'assolutismo l'amministrazione aveva ancora natura cetuale, e gli amministratori continuavano a essere reclutati tra i ceti medio-alti della popolazione (Eisenstadt 1963). È nelle fasi più mature dell'assolutismo che andò strutturandosi un apparato ammi-

nistrativo stabile e professionalizzato, centralizzato e governato da norme relativamente uniformi. In questo quadro anche il diritto – da semplice cornice di regole di incerta applicazione – divenne uno strumento di potere nelle mani del sovrano, risultando decisivo per supportare l'accentramento del potere e contrastare le spinte centrifughe generate dall'ancora potente aristocrazia, dalle corporazioni e dalla Chiesa cattolica. La legge era espressione della volontà del sovrano, il quale aveva il pieno potere di modificarla unilateralmente e senza alcun vincolo, ma non ne era assoggettato (*legibus solitus*). Lo Stato, in tale frangente, si identificava completamente con la persona del sovrano e, viceversa, il sovrano era lo Stato.

Entro tale scenario storico l'apparato amministrativo divenne uno strumento chiave a disposizione del sovrano per arginare le istanze aristocratiche, trovando un alleato nell'emergente ceto medio urbano, che incorporava le necessarie competenze tecniche per accedere ai ranghi dell'amministrazione pubblica. Queste favorevoli condizioni storico-sociali risultarono dunque propedeutiche all'emersione e al consolidamento di un'amministrazione professionale nell'Europa continentale, un'amministrazione che mutuò il modello organizzativo proprio dell'esercito e della Chiesa cattolica, connotati da un'elevata centralizzazione e rigidità gerarchica, caratteristiche che divennero le basi fondamentali della sovranità statale. Alla concentrazione del potere politico si affiancò una parallela dinamica di accumulazione del capitale, processo che pose le basi per il contestuale sviluppo dello Stato-nazione e del capitalismo.

Già nel corso del Medioevo e del Rinascimento ebbero luogo pionieristiche esperienze di libertà economica in piccoli regni (come le province olandesi) o in città autonome (come Venezia). Tali contesti risultavano aperti alla sperimentazione di nuove configurazioni istituzionali maggiormente compatibili con il nascente assetto economico capitalistico, bisognoso di garanzie a tutela della proprietà privata da parte del potere politico, di un'amministrazione statale efficiente, di ordine pubblico, di regole certe capaci di stabilizzare il comportamento degli agenti economici e di renderlo quanto più possibile prevedibile (Pellicani 2013). Il successo di tali configurazioni istituzionali fu tale da essere ben presto mutuato, su scala più ampia, dal modello in ascesa di Stato accentrato, che proteggeva le attività economiche dei sudditi ritenendole fonti primarie e componenti essenziali della potenza nazionale (Tilly 1990). In particolare nelle città si addensò un fitto tessuto di attività artigiane e commerciali, i cui interessi corporativi iniziarono a saldarsi con quelli dei latifondisti, premendo per lo sviluppo di mercati sufficientemente vasti dal punto di vista territoriale così da garantire un ampio sbocco alle produzioni. La creazione di grandi mercati, protetti da potenti Stati-nazione sorti dal processo di accentramento del potere politico e di concentrazione dello stesso, rafforzò a sua volta l'accumulazione del capitale, dinamica propedeutica alla nascita del capitalismo e all'avvento della Rivoluzione Industriale, con il conseguente passaggio dalla produzione artigianale alla fabbrica.

1.3 Lo sviluppo dello Stato-nazione e del capitalismo

Sviluppo del capitalismo e sviluppo dello Stato-nazione rappresentarono processi storici sinergici e reciprocamente auto-rinforzantesi, le cui precondizioni maturarono tra il Cinquecento e il Seicento con la convergenza tra il processo che condusse al monopolio della coercizione e quello che ha portato alla concentrazione del capitale. Nel corso del Settecento questi progressi arrivarono a un punto di svolta, ridisegnando in modo duraturo la complessa relazione tra Stato, mercato e società per mezzo di tre rivoluzioni fondamentali e strettamente interconnesse: la Rivoluzione Scientifica, la Rivoluzione Industriale e la Rivoluzione Francese.

La Rivoluzione Scientifica andò dispiegandosi tra la fine del Rinascimento e il XVIII secolo, attraverso l'applicazione sistematica del metodo sperimentale allo studio della biologia, della fisica, dell'astronomia, della chimica (Mokyr 2002; trad. it. 2004) attivando rapidi sviluppi scientifici. La mentalità scientifica «incolò in tecnici e inventori una fede nell'ordine, nella razionalità e nella prevedibilità dei fenomeni naturali [...] si andò lentamente affermando il concetto di una natura intelligibile. Bacone, Cartesio, Hobbes e Hooke erano tutti sicuri che applicando il metodo corretto sarebbe stato possibile identificare le strutture causali della natura» (Mokyr 2002; trad. it. 2004, p. 63).

Il nuovo approccio alla conoscenza ebbe effetti dirimpenti anche sul piano economico e politico, diffondendo la fiducia nella capacità dell'uomo di comprendere, modificare e migliorare la realtà che lo circonda. Con John Locke (1632-1704) emerse l'idea che, in una società sempre più svincolata dai residui dell'ordine feudale, gli individui potessero affermarsi facendo leva sulle proprie capacità per modificare la propria condizione sociale, indipendentemente dalla condizione di nascita. Anche gli economisti classici, attingendo da questa impostazione, pervennero a postulare l'esistenza di un equilibrio spontaneo di mercato indotto dalla dinamica della libera concorrenza e dalla competizione tra aziende. La rappresentazione del funzionamento dei sistemi complessi, come esito generato dall'interazione tra forze contrapposte e l'idea di un equilibrio spontaneo, modificò profondamente la tradizionale concezione statica di tali strutture e la concezione hobbesiana di una società guidata dall'alto dal sovrano assoluto.

L'accumulazione di conoscenza, indotta dalla Rivoluzione Scientifica, stimolò gli avanzamenti tecnologici alla base della Rivoluzione Industriale che ebbe inizio nell'Inghilterra del XVIII secolo quando una serie di invenzioni modificarono in profondità l'industria cotoniera britannica. In tale frangente emerse il «sistema di fabbrica» come nuovo sistema di produzione, anche grazie alla diffusione della macchina a vapore che rivoluzionò, oltre alla sfera della produzione, i trasporti con le navi e i treni a vapore riducendo tempi e costi. Nel contempo, le nuove linee telegrafiche resero possibile una rapida comunicazione e circolazione delle informazioni.

Oltre che sul piano economico la Rivoluzione Industriale ebbe un forte impatto nella società, favorendo l'ascesa sociale della nascente borghesia, che subentrò all'aristocrazia nel ruolo di classe dominante. Tale processo – sotto il profilo po-

litico – determinò la transizione dall'*Ancien Regime* (dominato dall'aristocrazia) alla modernità, formalmente fondata sui nuovi valori di eguaglianza e libertà propugnati dalla Rivoluzione Francese. Questa – precorsa dalla Rivoluzione Inglese e da quella Americana – segnò uno spartiacque decisivo sul piano politico, decretando il superamento dell'assolutismo e del principio dinastico. Le rivoluzioni politiche affermarono il principio della sovranità popolare quale fonte di legittimazione di ogni potere politico.

Le tre Rivoluzioni hanno dunque indotto effetti destabilizzanti e dai tratti ambivalenti. Da un lato, hanno concorso al progresso socio-economico e all'emancipazione politica, accrescendo le libertà individuali e promuovendo l'affermazione dell'eguaglianza giuridica. Dall'altro, tali tumultuose trasformazioni hanno più volte minacciato di travolgere l'ordine sociale, sradicando masse di popolazione dalle campagne per riversarle nei nascenti centri urbani industriali, privandole, nel contempo, delle forme di protezione sociale sancite dall'ordine tradizionale in via di disgregazione. Se, da un lato, le nuove tecnologie produttive sembravano liberare gli individui dalle minacce della povertà, consentendo di produrre quantità enormi e senza precedenti di beni, dall'altro i mutamenti in atto sul piano sociale generavano nuove fratture e nuove tensioni, concentrando crescenti ricchezze nelle mani di un ristretto nucleo di imprenditori (capitalisti), a fronte di una massa di operai (proletari) che disponevano di un salario appena sufficiente a garantirne la sopravvivenza. Nel corso dell'Ottocento, il divario socio-economico tra capitalisti e operai andò divaricandosi e divenne oggetto di riflessione nelle scienze sociali non solo in relazione alle sue determinanti economiche, ma anche nelle sue conseguenze socio-politiche. La definizione delle caratteristiche del capitalismo risulta funzionale a una migliore comprensione del ruolo decisivo esercitato sulle complesse vicende dell'evoluzione della pubblica amministrazione.

Il capitalismo, secondo la definizione di Werner Sombart (1863-1941), costituisce una forma di organizzazione dei processi economici fondata sullo scambio di mercato, nella quale interagiscono – nell'ambito del mercato stesso – due classi sociali fondamentali: i proprietari dei mezzi di produzione, che controllano e dirigono le aziende, e i lavoratori (Sombart 1902; trad. it. 2020, p. 92). Tale sistema si basa sul principio di profitto e sul principio di razionalismo economico: «la particolarità del principio di profitto consiste nel fatto che sotto il suo dominio lo scopo immediato dell'agire economico non è più il soddisfacimento del bisogno, ma esclusivamente l'aumento di una somma di denaro». Nel capitalismo la maggior parte del profitto non è consumata dall'imprenditore, ma reinvestita per accrescere la produzione ed espandere ulteriormente l'accumulazione di capitale. Il razionalismo economico per Sombart indicava «l'orientamento fondamentale di tutte le azioni verso la massima adeguatezza allo scopo» (*ibidem*).

Anche secondo Joseph Schumpeter (1883-1950) il capitalismo ha impresso nuova forza e impulso allo sviluppo del pensiero razionale, applicandolo alla regolazione della produzione e alla gestione delle aziende. L'imprenditore, per Schumpeter (1943; trad. it. 2001), è colui che rivoluziona continuamente la sfera della produ-

zione, introducendo innovazioni di processo e di prodotto che riconfigurano senza soluzione di continuità la struttura produttiva, inducendo conseguenze sociali di vasta portata. Attraverso la sua ricerca di profitto l'imprenditore riconfigura costantemente la struttura capitalistica, «distruggendo senza tregua l'antica e creando senza tregua la nuova. Questo processo di distruzione creatrice è il fatto essenziale del capitalismo» (Schumpeter 1943; trad. it. 2001, p. 83).

Lo stesso Max Weber individuò nella razionalità l'elemento caratteristico e distintivo del capitalismo occidentale moderno, fondato sull'organizzazione (razionale) della produzione, sull'organizzazione (razionale) del lavoro e sull'organizzazione (razionale) del sistema giuridico, basato sul diritto formalmente statuito (Weber 1905; trad. it. 2005, pp. 38-45). Per Weber la modernità rappresenta un complesso progetto segnato da un'inesorabile tendenza alla razionalizzazione e alla burocratizzazione della struttura economica e statale, funzionale allo sviluppo di un'organizzazione razionale della cooperazione tra un numero elevato di individui.

Per Marx, diversamente, il capitalismo si configura come un modo di produzione intrinsecamente conflittuale. Una delle sue contraddizioni interne è data dal contrasto tra i mezzi di produzione, sviluppati grazie alla scienza e alla tecnologia, che consentono agli imprenditori di produrre sempre più velocemente, e la povertà relativa che investe la maggioranza della popolazione, composta da operai salariati. Gran parte della crescita della ricchezza è catturata dai capitalisti, proprietari dei mezzi di produzione, mentre gli operai – che concretamente producono tale ricchezza attraverso il loro lavoro – ne restano esclusi. Ma il conflitto, per Marx, espleta una funzione positiva: è il motore della storia, la determinante fondamentale di ogni mutamento, come chiaramente affermò ne *Il manifesto del Partito Comunista* (Engels e Marx 1848; trad. it. 2011).

La borghesia non può esistere senza rivoluzionare incessantemente gli strumenti della produzione, quindi i rapporti di produzione, di conseguenza tutto il complesso di rapporti sociali [...] il costante rivoluzionamento della produzione, l'ininterrotto scuotimento di ogni condizione sociale, un'eterna incertezza e un movimento senza fine contraddistinguono l'epoca borghese da tutte le epoche precedenti. Vengono meno tutti i rapporti solidi e irrigiditi [...] Tutto ciò che era stabilito e rispondente alla situazione sociale svanisce (Marx e Engels 1848; trad. it. 2011, p. 327).

Il capitalismo, nonostante tutte le contraddizioni che lo caratterizzano, per Marx rappresenta comunque il modo di produzione più avanzato mai apparso nella storia umana: un deciso avanzamento rispetto ai modi di produzione precedenti che stava rimodellando la struttura sociale e politica.

Lo sviluppo del capitalismo, nel Settecento e nell'Ottocento, concorse – in misura decisiva – non solo a espandere l'ampiezza della regolazione di mercato, ma contribuì attivamente a circoscrivere l'ingerenza dello Stato, e dei suoi poteri, sulla vita e le libertà dei cittadini. Le rivoluzioni politiche, dunque, scaturivano da profonde tensioni sociali ed economiche, e miravano a ridimensionare il potere dello

Stato, creare nuovi spazi di libertà economica per l'iniziativa individuale, ridurre la regolamentazione delle attività economiche che limitavano, in modo spesso asfittico, la concorrenza e la possibilità di intraprendere nuove attività.

Lo sviluppo del capitalismo, secondo Albert (1991; trad. it. 1994), contribuì attivamente a ridimensionare il potere assoluto dei sovrani che concepivano lo Stato come proprietà personale. Del resto, potenza politica e potenza economica rappresentavano obiettivi congiuntamente perseguiti nelle strategie dei nascenti Stati-nazione europei: finalità interdipendenti funzionali all'ascesa della potenza nazionale. «Monarchi avidi di grande potere e ricchezza, Stati in lotta per la supremazia, mercanti e banchieri incoraggiati ad arricchirsi: ecco le forze che animeranno il commercio, le conquiste e le guerre» (Beaud 2001; trad. it. 2004, p. 24). In tale contesto anche la sfera economica risultava completamente funzionalizzata e subordinata alle esigenze della politica di potenza. Le spese militari, all'epoca, assorbivano mediamente il 50% del bilancio statale in tempo di pace, con picchi di spesa pari al 70-90% in caso di conflitto (Parker 1990). Proprio le esigenze belliche contribuirono al rafforzamento e all'accentramento delle funzioni statali, oltre che alla loro espansione quantitativa e all'aumento del gettito fiscale. Secondo la celebre espressione di Charles Tilly, «gli Stati fanno la guerra, e viceversa» (Tilly 1975, p. 42). Sul piano storico, l'amministrazione statale crebbe e si rafforzò appunto per sostenere gli sforzi militari e, in tempo di pace, le nuove funzioni, acquisite durante le guerre dallo Stato, venivano in genere mantenute e ampliate, e ciò concorse a rafforzare l'edificazione di potenti Stati-nazione.

1.4 La burocrazia nello Stato liberale

Le complesse trasformazioni, delineate nei paragrafi precedenti, oltre a indurre una consistente crescita funzionale e dimensionale dello Stato, incentivarono una lenta transizione da un sistema di potere personale a uno di tipo impersonale, determinando l'affermazione dello Stato liberale e della burocrazia. Progressivamente, le responsabilità politiche e amministrative vennero trasferite a strutture appositamente costituite, composte da individui precedentemente esclusi dalla sfera della gestione pubblica, di origine non aristocratica. L'amministrazione burocratizzata vietava agli amministratori di trarre vantaggi personali dalla propria attività – come invece avveniva nell'amministrazione cetuale – mentre garantiva la standardizzazione delle prestazioni e la prevedibilità del risultato. Se l'amministrazione cetuale era praticata in base ai *diritti* e le prerogative (spesso arbitrarie) di chi la esercitava, quella burocratica si basava sui *doveri* e sugli obblighi di chi la esercitava, «intendendo con obblighi impegni volontariamente assunti e in qualche misura negoziati che non esprimono una condizione generale, immutabile, involontaria, di inferiorità e soggezione» (Poggi 2013, p. 13).

Con l'emergere dell'amministrazione burocratica ogni ruolo venne minuziosamente definito, «ogni ufficio esattamente delimitato, ogni sistema di collegamen-

ti articolato senza soluzione di continuità, ogni linea di comunicazione senza interferenze – tutto per produrre un sistema ben connesso, una catena mezzi-fini che possedga il minor numero possibile in senso assoluto di collegamenti e che culmini in un punto centrale» (Landau 1969, p. 354), strutturando così un apparato ben funzionante. Il processo di razionalizzazione amministrativa, compiutosi nel corso del XIX secolo e per mezzo dello Stato liberale, produsse una ulteriore spinta alla centralizzazione e al rafforzamento della configurazione gerarchica della burocrazia (riproducendo i tratti originari dell'amministrazione assolutistica, ereditati dagli apparati amministrativi pre-liberali e pre-burocratici). Sotto questo profilo «lo Stato liberale è il primo potere assoluto della storia, e cioè il primo potere che non ammette concorrenti; ciò non significa che sia un potere il cui contenuto è determinato in modo arbitrario» (Blanco Valdéz 1997, p. 25).

Lo Stato liberale era uno *Stato minimo*, che si limitava a garantire l'ordine interno (attraverso gli apparati di polizia), la difesa esterna (attraverso l'esercito) e l'infrastrutturazione essenziale. Lo Stato liberale era, dunque, uno *Stato regolatore* (La Spina e Majone 2000) nel senso proprio del termine: regolamentava i comportamenti individuali senza tuttavia espletare alcun ruolo attivo sul piano economico, senza interferire o alterare il funzionamento della struttura socio-economica, in linea con la dottrina del *laissez faire* che prescriveva di contenere al minimo gli interventi dello Stato nella sfera economica. Attenendosi alla regola secondo cui «il miglior governo è quello che non governa», si riteneva che ogni coinvolgimento attivo del governo in problemi economici o sociali finisse inevitabilmente per generare corruzione, sprechi, effetti indesiderati, fallimenti. Tuttavia, il nesso tra liberalismo e *laissez faire* è meno stretto di quanto possa a prima vista apparire. Come chiarito da Giovanni Sartori (1924-2017):

Per i veri padri fondatori, da Locke agli autori dei Federalist Papers, e da Montesquieu a Benjamin Constant, liberalismo significa rule of law e Stato costituzionale, e libertà era libertà politica (la libertà da l'oppressione politica), non il libero commercio, il libero mercato e (negli sviluppi spenceriani) la legge della sopravvivenza del più capace. Si aggiunga che dal momento che il liberalismo politico è nato molto tempo prima del liberismo economico, così come esso è stato in grado di funzionare senza *laissez faire* prima, così è plausibile che possa funzionare senza *laissez faire* dopo. D'altra parte, è vero che lo Stato liberale è nato come espressione di sfiducia nei confronti del potere statale, e perciò con il fine di ridurre piuttosto che aumentare l'ambito e il ruolo dello Stato. pertanto, nel XIX secolo lo Stato liberale fu di fatto costruito come uno «Stato piccolo», se non come Stato minimo e, conseguentemente, come uno Stato che «fa poco» o persino nulla fare. Ma lo Stato liberale non si caratterizza per la sua dimensione o per la quantità di cose che fa; si caratterizza per la sua struttura, ed è perciò, innanzitutto, uno Stato costituzionale nell'accezione garantista del termine. Niente impedisce dunque allo Stato liberale di evolversi in uno «Stato grande» o persino onninterferente; ma a questa essenziale condizione: che quanto più cessa di essere uno Stato minimo, tanto più importa che resti uno Stato costituzionale (Sartori 2010, pp. 139-140).

Il liberalismo non può essere ridotto a premesse di ordine economico, semplicemente «difende l'individuo, e lo difende con quella sicurezza che gli dà la sua proprietà, una proprietà che è garanzia, e che non ha nulla da spartire con una visione economica della vita» (*ivi*, p. 142).

La garanzia della libertà individuale era alla base dell'ordinamento dello Stato liberale e veniva concretamente assicurata attraverso la tutela giurisdizionale. Si affermò, in questo quadro, un formalismo giuridico che, da un lato, assicurava prevedibilità e certezza del diritto; dall'altro, tale formalismo impedì di mettere in discussione il diritto positivo con criteri diversi da quelli giuridici, senza vagliare gli effetti delle leggi sul piano sociale ed economico. Nello Stato liberale l'autorità amministrativa era subordinata al potere legislativo nel senso che agiva in esecuzione della legge. Con lo Stato liberale, inoltre, si consolidò l'idea che l'attività amministrativa fosse politicamente neutrale, ovvero meramente esecutoria delle decisioni assunte dalla sfera politica, dando concreta attuazione alle leggi e alle politiche pubbliche. Tuttavia, è bene rimarcare che «molto raramente, se non addirittura mai, l'amministrazione pubblica di un Paese opera come una struttura neutrale» (Mayntz 1978; trad. it. 1982, p. 84).

Se, nello Stato assoluto, l'amministrazione era pienamente assoggettata e subordinata all'autorità del sovrano, l'emergere dello Stato liberale implicò l'avvio di un processo di razionalizzazione che riconfigurò l'amministrazione come struttura titolare di funzioni regolate da un *corpus* omogeneo e coerente di norme emanate dal potere legislativo, nel quadro della crescente importanza acquisita «per la gestione politica della società della produzione di norme generali e del riferimento ad esse nella formazione e attuazione delle politiche» (Poggi 2013, p. 21). La burocratizzazione, come evidenziato da Weber, andò dispiegandosi per effetto delle esigenze politico-sociali indotte dallo sviluppo capitalistico, e risulta positivamente interrelata anche con il processo di democratizzazione e con la conseguente affermazione dei partiti di massa, nel contesto dell'allargamento dei diritti politici.

Nella democrazia di massa la funzione amministrativa – il «potere esercitato in virtù del sapere» (burocrazia specializzata) – si separa definitivamente da quella della direzione politica, mentre quest'ultima si esercita nei confronti sia dell'apparato amministrativo sia dei dominati, dalla cui volontà deriva però la propria legittimità, fondata di fatto materialmente sulla indispensabilità tecnica della burocrazia per la copertura del fabbisogno dei dominati (Ferraresi 2020, p. 56).

Nello Stato liberale, dunque, le funzioni espletate dall'apparato amministrativo erano ancora piuttosto circoscritte e limitate, e le stesse burocrazie pubbliche avevano un'estensione limitata. Le basi teoriche del *laissez-faire* e dello Stato minimo di matrice liberale possono essere individuate nell'analisi di Adam Smith, il padre della moderna teoria economica.

1.5 La divisione del lavoro

Il contributo di Adam Smith (1723-1790) risulta in realtà piuttosto trasversale sotto il profilo disciplinare, con rilevanti implicazioni per molteplici settori delle scienze sociali. *La ricchezza delle nazioni*, la sua opera fondamentale pubblicata nel 1776, può essere nel contempo considerata sia un'accurata sistematizzazione del pensiero economico antecedente, sia un'approfondita analisi delle trasformazioni che la nascente Rivoluzione Industriale andava dispiegando. Tra i molteplici aspetti trattati in questo lavoro risultano particolarmente rilevanti le riflessioni che più direttamente si focalizzano sull'organizzazione del lavoro e il ruolo dello Stato.

Ciò che rende realmente ricca una nazione, secondo Smith, non sono né le materie prime, né i possedimenti coloniali, ma la capacità di *rendere produttivo il lavoro*. La produttività del lavoro dipende, a sua volta, dall'*organizzazione del lavoro*, cioè dal modo in cui il lavoro viene concretamente regolato nell'ambito dei processi produttivi. Fondamentale, a tale riguardo, è la *divisione del lavoro*, che rappresenta – entro il modello smithiano – la fonte primaria del benessere nazionale. «La causa principale del progresso nelle capacità produttive del lavoro, nonché della maggior parte dell'arte, destrezza e intelligenza con cui il lavoro viene svolto e diretto, sembra sia stata la divisione del lavoro» (Smith 1776; trad. it. 2005, p. 66).

La produttività del lavoro dipende dunque dalla divisione del lavoro e dal livello di specializzazione dei lavoratori impiegati nella produzione. Nel celebre esempio della fabbrica di spilli, utilizzato da Smith per delineare i benefici generati dalla divisione del lavoro, la suddivisione della produzione in operazioni distinte, assegnate a dieci diversi operai specializzati, consentiva di aumentare la produzione giornaliera da poche decine di unità a oltre 4000 spilli (*ivi*, p. 67). Segmentando l'attività produttiva si otteneva una quantità di prodotto per addetto (*output*) nettamente superiore al caso limite in cui tutte le operazioni necessarie per produrre un dato bene (come lo spillo dell'esempio) fossero svolte da un unico lavoratore. L'organizzazione fordista-taylorista del lavoro, di cui si tratterà di seguito, porterà all'estremo tale processo di parcellizzazione del lavoro (si veda il Par. 2.2), con rilevanti benefici sia per le imprese (che vedranno crescere i loro utili) sia per gli operai (che beneficeranno di cospicui aumenti salariali).

Pur enfatizzandone gli indubbi benefici, lo stesso Smith espresse riserve nei confronti della divisione del lavoro, che considerava un potente fattore di alienazione. Rilevò a tal riguardo:

con lo sviluppo della divisione del lavoro, l'occupazione della stragrande maggioranza di coloro che vivono di lavoro, cioè della gran massa del popolo, risulta limitata a poche semplicissime operazioni, spesso una o due. Ma ciò che forma l'intelligenza della maggioranza degli uomini è necessariamente la loro occupazione ordinaria. Un uomo che spende tutta la sua vita compiendo poche semplici operazioni, i cui effetti oltretutto sono forse sempre gli stessi o quasi, non ha nessuna occasione di applicare la sua intelligenza o di esercitare la sua inventiva per scoprire nuo-

vi espedienti per superare difficoltà che non incontra mai. Costui perde quindi l'abitudine a questa applicazione, e in genere diviene tanto stupido e ignorante quanto può esserlo una creatura umana. Il torpore della sua mente lo rende non solo incapace di prendere gusto e parte a qualsiasi conversazione razionale, ma anche di concepire un qualsiasi sentimento generoso [...] in ogni società progredita e incivilita, questa è la condizione in cui i poveri che lavorano, cioè la gran massa della popolazione, devono necessariamente cadere a meno che il governo non si prenda cura di loro per impedirlo. Le cose stanno diversamente nelle società barbare [...] le svariate occupazioni di ogni uomo lo costringono ad esercitare le sue capacità e a inventare espedienti per superare le difficoltà che incontra continuamente. L'inventiva è mantenuta viva e la mente non è lasciata cadere in quella sonnolenta stupidità che in una società incivilita sembra ottenebrare l'intelligenza di quasi tutti i ceti inferiori del popolo (*ivi*, pp. 637-638).

Nonostante tali riserve e osservazioni critiche, Smith non aveva dubbi circa la necessità di procedere verso una sempre più accentuata divisione del lavoro. Per una società moderna è sostanzialmente impossibile rinunciare ai guadagni di efficienza e di ricchezza indotti dalla specializzazione del lavoro, tali da compensare qualsiasi effetto negativo. Inoltre, una accentuata divisione del lavoro presupponeva una azione economica fondata su orientamenti razionalistici e universalistici, e su una selezione meritocratica di coloro che ricoprono ruoli specialistici, basata su principi di valutazione delle capacità e delle prestazioni. Nelle società tradizionali prevalgono invece atteggiamenti di tipo ascrivito.

Oltre alla divisione del lavoro, Smith individuò un'altra determinante fondamentale della crescita della ricchezza delle nazioni nell'aumento degli addetti impiegati in lavori *produttivi*. L'economista scozzese considerava produttivo unicamente il lavoro manifatturiero e, complementariamente, qualificava come *improduttivi* gli addetti ai servizi (*ivi*, pp. 304-305). Data questa concezione della produzione di ricchezza ristretta al solo comparto manifatturiero, Smith pervenne alla conclusione che anche i funzionari statali fossero fundamentalmente improduttivi, in quanto non direttamente coinvolti nella produzione di alcun bene fisico; di conseguenza, la quota di dipendenti pubblici andrebbe ridotta all'essenziale, per non incidere negativamente sulla crescita economica. A proposito della distinzione tra lavori produttivi e improduttivi afferma:

il lavoro di alcuni dei più rispettabili ordini della società è, come quello dei domestici, improduttivo di qualsiasi valore [...] il sovrano, ad esempio, con tutti gli ufficiali civili e militari che sono a lui sottoposti, tutto l'esercito e tutta la marina sono lavoratori improduttivi. Essi sono servitori dello Stato e sono mantenuti con una parte della produzione annua dell'attività di altre persone. Il loro servizio, per quanto onorevole, per quanto utile, per quanto necessario esso sia, non produce niente con cui si possa poi procurare una uguale quantità di servizio. La protezione, la sicurezza e la difesa della comunità, effetto del lavoro di un anno, non acquisteranno la protezione, la sicurezza e la difesa per l'anno successivo. Nella stessa classe si devono annoverare tanto alcune delle professioni più importanti, quanto alcune delle

più frivole: da una parte gli ecclesiastici, i legali, i medici, i letterati di ogni specie e dall'altra i commedianti, i musicisti, i cantanti (*ibidem*).

Nella prospettiva smithiana, per accrescere la ricchezza nazionale è dunque essenziale espandere la quota di lavoratori addetti all'industria e comprimere all'essenziale gli impiegati del comparto dei servizi, compresi i funzionari pubblici. Tale distinzione non equivale ad affermare, beninteso, che l'attività lavorativa svolta da questi ultimi sia inutile. Anzi, in più passaggi Smith enfatizza l'importanza del ruolo e delle funzioni espletate dallo Stato, e dai funzionari statali, per il funzionamento del sistema economico. Qualificare l'impiego pubblico come improduttivo implica semplicemente che il lavoro, in tale comparto, non produce – direttamente – valore, e non genera alcun surplus, cioè non crea alcuna eccedenza in grado di concorrere all'accumulazione di capitale e incrementare, in tal modo, la ricchezza della nazione. Anzi, per pagare i dipendenti pubblici lo Stato deve tassare il lavoro produttivo e le imprese private: ciò finisce per rallentare, però, l'accumulazione di capitale e, di riflesso, la velocità di crescita della ricchezza nazionale. È pertanto regola di buongoverno non tassare oltre lo stretto necessario i capitalisti. Tale orientamento sarà successivamente ripreso dai neoliberalisti (di cui tratteremo nel Capitolo 4), sebbene con molte distorsioni in chiave antistatalista che ne snaturerà l'originaria impostazione smithiana.

Lo stesso Smith riconobbe che lo «sforzo di accumulazione» è «protetto dalla legge»: è dunque lo Stato, fornendo un'adeguata cornice legale e facendola attivamente rispettare, a renderlo possibile. Il sovrano, affermò Smith,

ha solo tre compiti da svolgere [...] primo, il compito di proteggere la società dalla violenza e dall'invasione delle altre società indipendenti; secondo, il compito di proteggere, per quanto è possibile, ogni membro della società dall'ingiustizia o dall'oppressione di ogni altro membro della società stessa, cioè il dovere di stabilire una giustizia esatta; e, terzo, il compito di erigere e di conservare certe opere pubbliche e certe pubbliche istituzioni, la cui edificazione e conservazione non possono mai essere interesse di un individuo o di un piccolo numero di individui, dato che il profitto non potrebbe mai rimborsarne il costo a un singolo individuo o a un piccolo numero di individui (*ivi*, p. 571).

Lo Stato liberale, in quanto Stato minimo, si limitò a svolgere queste tre funzioni fondamentali.

In realtà, mentre Smith scriveva *La ricchezza delle nazioni*, l'*Ancien Régime* – l'assolutismo monarchico con i suoi residui feudali e corporativi – rappresentava un ordine decadente non ancora superato. Tale assetto, dal punto di vista della filosofia illuminista smithiana, costituiva un ostacolo allo sviluppo economico e, in questo scenario, l'opera di Smith conteneva un organico programma di modernizzazione. Nel disegno smithiano il mercato rivestiva un ruolo decisivo per liberare la società e gli individui dall'asfittica regolamentazione corporativa che ne limitava la libera iniziativa economica. Sostenne a riguardo: «in ogni diverso ramo, l'oppressio-

ne dei poveri porta al monopolio dei ricchi, che, appropriandosi dell'intero commercio, potranno conseguire profitti grandissimi» (*ivi*, p. 130). Sostanzialmente Smith sottolineava la necessità di aprire i mercati: di smantellare, cioè, le barriere all'entrata dei mercati e le rendite di posizione artificialmente costruite dagli imprenditori attraverso la protezione politica. Egli deprecava la compenetrazione tra politica e classe commerciale orientata a ridurre la concorrenza sul mercato.

Dall'opera di Smith attingeranno a piene mani – sebbene dandovi applicazioni spesso distorte e limitate – i rivoluzionari francesi negli anni successivi al 1789 per riformare lo Stato e le regole di funzionamento del mercato, eliminando i vincoli corporativi che soffocavano il libero mercato avvolgendolo in una intricata rete di norme e vincoli che garantivano il monopolio e il dominio di una ristretta aristocrazia economica politicamente protetta e socialmente dominante. Con la Rivoluzione Francese il cosiddetto Terzo Stato, ovvero gran parte della popolazione francese dell'epoca, sovvertì l'ordine politico scagliandosi contro i privilegi di nobiltà e clero, considerati ormai ingiustificati entro la nuova prospettiva illuminista. Il Terzo Stato inglobava al suo interno anche la nascente borghesia (artigiani, commercianti, piccoli imprenditori), classe che assunse un ruolo-guida nella lotta contro i privilegi aristocratici (Piketty 2019; trad. it. 2020). Adam Smith fornì un supporto teorico rilevante per giustificare le rivendicazioni del Terzo Stato; è possibile affermare che l'impatto rivoluzionario dell'opera di Smith, sul piano politico, è per certi versi superiore a quello dell'opera di Marx, decisamente più profondo e duraturo. Nel mercato Smith intravedeva un potente mezzo per modernizzare la società e svincolare gli individui dalla loro condizione di nascita; un mezzo in grado di generare quindi tumultuose trasformazioni non solo economiche, ma anche sociali e politiche.

1.6 Lo Stato e la burocrazia nel capitalismo

Le riflessioni di Karl Marx (1818-1883) hanno rappresentato un riferimento determinante riguardo al ruolo espletato dallo Stato entro la società capitalistica. La prospettiva marxiana si distaccava marcatamente dalla filosofia politica hegeliana. Per Friedrich Hegel (1770-1831), la struttura statale è posta a presidio e tutela degli interessi generali, mentre le corporazioni di mercanti, proprietari e produttori rappresentano interessi di parte, spesso in contrasto con quelli generali (Hegel 1820; trad. it. 2004). Nell'impostazione hegeliana, la burocrazia ha il ruolo di mediare tra i due corpi sociali fondamentali (ossia lo Stato e le corporazioni) al fine di trovare una sintesi tra interessi generali e particolari. Nella visione marxiana la burocrazia non espletava alcuna funzione di intermediazione tra Stato e corporazioni, ma si limitava a rappresentare lo Stato: come tale, costituiva un apparato subordinato agli interessi della classe dominante borghese, e strumentalizzato da questa per perseguire i rispettivi interessi. Di conseguenza la burocrazia era considerata da Marx essa stessa una corporazione che perseguiva interessi di parte. Di conseguenza, la futura rivo-

luzione proletaria, che – secondo Marx – avrebbe prima o poi annientato lo Stato borghese, avrebbe eliminato anche la burocrazia e qualsiasi altro corpo intermedio, strutturando una democrazia diretta, «dopo un periodo politico transitorio, il cui Stato non può essere altro che la dittatura rivoluzionaria del proletariato» (Marx 1875; trad. it. 2011, p. 933)

Per Marx in qualsiasi momento storico le caratteristiche proprie dello Stato sono definite dalla classe dominante che esercita il potere. Nella democrazia borghese è la borghesia a esercitare realmente il potere, dietro la parvenza di istituzioni libere. Lo Stato moderno – esattamente come le altre istituzioni sociali e politiche – era considerato da Marx una componente sovrastrutturale dei rapporti di produzione, conseguenza della divisione del lavoro e della divisione di classe articolate dal modo capitalistico di produzione. Data la conformazione antagonista e conflittuale della società capitalistica, l'apparato statale contribuiva, secondo Marx, allo sfruttamento degli operai e ne perpetuava l'oppressione, cristallizzando le disuguaglianze sociali esistenti: «Il potere politico moderno è solo un comitato che amministra gli affari comuni dell'intera classe borghese» (Marx e Engels 1848; trad. it. 2011, p. 326). E più avanti affermò, sempre nel *Manifesto del Partito Comunista*: «Il potere politico è il potere di una classe organizzata per l'oppressione di un'altra classe» (*ivi*, p. 342). In ogni periodo storico la classe dominante ha utilizzato il potere politico, nelle sue varie forme concretamente assunte, come strumento di dominio e oppressione sulle classi subordinate: «la storia di ogni società esistita è storia di lotte di classi» (*ivi*, p. 324).

Lo Stato, entro la prospettiva marxiana, si compone di tre strutture fondamentali: il governo, l'esercito e la burocrazia. Il primo cura gli interessi della classe dominante, l'esercito e i corpi di polizia forniscono un apparato repressivo per consolidare il dominio di classe, la burocrazia incorpora l'apparato amministrativo preposto alla stabilizzazione del dominio di classe. Quest'ultima costituisce, nel contempo, sia una struttura in grado di influenzare e orientare – grazie alle competenze specialistiche che detiene – le decisioni assunte dal governo, sia un apparato formale e gerarchico di matrice corporativa, che orienta il suo agire in funzione di procedure formali e norme astratte.

Parlando dell'esperienza francese, Marx (1852; trad. it. 2011) evidenziò come la monarchia assoluta si fosse dotata di un poderoso apparato statale, composto da mezzo milione di burocrati e mezzo milione di militari. Regolato in modo centralizzato come una qualsiasi fabbrica, tale apparato si fondava su una netta divisione del lavoro e risultava altamente gerarchizzato, conformazione che consentiva di dare un'attuazione razionale alle funzioni che doveva espletare (*ibidem*). La burocrazia, per Marx, costituiva una corporazione autoritaria e parassitaria, disposta all'obbedienza passiva, piegata al rispetto della formalità e sospinta dal carrierismo. Nel comunismo la produzione sarebbe stata riorganizzata – secondo le promesse di Engels e Marx – attraverso la libera associazione di produttori, sostituendo la struttura statale con una forma di organizzazione pienamente democratica in tutte le sue componenti.

Lo stesso Marx riconosceva che potessero verificarsi situazioni in cui lo Stato potesse essere controllato da una specifica porzione della classe dominante, senza rappresentare quindi la borghesia nel suo complesso (come il governo di Luigi Filippo, condizionato dall'élite finanziaria), o potesse addirittura esercitare il suo potere in modo indipendente dalla borghesia stessa (come il governo antiborghese e filocontadino di Napoleone III). Ma questi casi rappresentavano delle pure eccezioni alla regola generale.

Un'altra tendenza intrinseca al modo di produzione capitalistico, nella prospettiva marxiana, è costituita dalla *proletarizzazione*. Questa designa il passaggio dalla condizione di lavoratore autonomo, e dunque di *proprietario dei mezzi di produzione*, alla condizione di lavoratore salariato (proletario, appunto), privo cioè della proprietà dei mezzi di produzione attraverso i quali espletare l'attività lavorativa. Con il concetto di proletarizzazione, dunque, Marx indicò la tendenza alla perdita del controllo dei mezzi di produzione da parte di segmenti sempre più vasti di forza-lavoro che, parallelamente al dispiegarsi del capitalismo, hanno dovuto cedere ad altri (agli imprenditori o allo Stato) il proprio lavoro per potere ottenere i mezzi necessari alla loro sussistenza sotto forma di salario. Nell'accezione marxiana il concetto di proletarizzazione non è sinonimo di impoverimento, come viene talvolta inteso nel linguaggio comune. Quest'ultima dinamica è più propriamente denominata *pauperizzazione* da Marx: processo che designa il tendenziale impoverimento del proletariato, con la caduta del suo livello di vita sotto quello di sussistenza, parallelamente allo sviluppo delle forze produttive del capitalismo.

La proletarizzazione, durante le prime fasi di sviluppo del capitalismo, ha determinato l'espropriazione dei piccoli produttori autonomi e di molti contadini, che hanno perso la proprietà dei campi, divenendo poi operai industriali o braccianti agricoli. Anche il burocrate è il subprodotto di tale processo di proletarizzazione:

Con la crescente burocratizzazione diventa evidente che l'uomo è in larga parte controllato dai suoi rapporti sociali coi mezzi di produzione. Questa considerazione ha cessato di essere un dogma del marxismo, per divenire un fatto inopinabile [...] Infatti per lavorare occorrono strumenti ed apparati, ed essi, sempre più spesso, sono disponibili solo nelle burocrazie pubbliche e private. In conseguenza, bisogna essere impiegati nelle burocrazie per ottenere gli strumenti del proprio lavoro, per essere in grado di lavorare, per poter vivere. In questo senso la burocratizzazione impone la separazione degli individui dagli strumenti di produzione, come nell'impresa capitalistica moderna [...] così al lavoratore non appartengono più i ferri del mestiere, né il soldato possiede più le sue armi. In questo significato particolare abbiamo un numero crescente di «lavoratori», siano essi operai, impiegati e dirigenti; così, ad esempio, è sorto il nuovo tipo di «lavoratore scientifico», dopo che lo scienziato è stato separato dai suoi strumenti e, per lavorare alle sue ricerche, deve essere impiegato in una burocrazia in possesso di laboratori attrezzati» (Merton 1968; trad. it. 2000, p. 406).

Nell'alveo dell'approccio marxista, il problema della burocrazia e del suo ruolo entro la futura società socialista è stato ampiamente discusso. Secondo alcuni teori-

ci marxisti, il completo superamento della burocrazia costituiva una condizione necessaria per la costruzione di una futura società senza classi. Tra questi Lenin (1870-1924), confrontandosi con il problema della burocrazia e dei burocrati, sostenne la necessità di ridurre lo stipendio al livello degli operai, di degradarne le funzioni a quelle di semplici contabili e di meri esecutori di ordini (Lenin 1917; ried. 2010). Poi, quando le forze produttive si sarebbero sufficientemente sviluppate, secondo Lenin la burocrazia sarebbe diventata superflua, e le sue funzioni – sempre più semplificate – sarebbero state svolte a turno dai cittadini. Lo stesso Lenin riconobbe però la necessità, ai fini del successo della Rivoluzione Comunista, di avvalersi dell'apporto e delle conoscenze tecniche di specialisti e scienziati, per conseguire una produttività superiore a quella propria del capitalismo.

Tuttavia, anche tra i marxisti si sono sollevate voci contro la rappresentazione della burocrazia come un semplice strumento di controllo e di repressione della classe lavoratrice da parte della borghesia. Karl Kautsky (1854-1938), in particolare, considerava indispensabile, entro una democrazia di tipo socialista, il mantenimento di un apparato burocratico specializzato, preposto all'esecuzione di attività amministrative troppo complicate per potere essere affidate a soggetti non specializzati: «l'idea di un governo del popolo attraverso il popolo, nel senso che gli affari pubblici debbano essere curati invece che da funzionari stipendiati da uomini che provengono dal popolo, che lavorino gratuitamente nelle ore libere, è un'utopia, e per di più un'utopia reazionaria e anti-democratica» (Kautsky 1899; ried. 1988, p. 258). Insomma: ogni Stato propriamente democratico (capitalista o socialista che sia) necessita di un corpo amministrativo composto da funzionari pubblici ben istruiti, specializzati e adeguatamente remunerati, per evitare ogni rischio di corruzione. Del resto, la concreta realizzazione di un sistema comunista in Unione Sovietica, dopo la Rivoluzione del 1917, portò all'edificazione di un assetto totalitario che soffocò ogni libertà e ogni forma di pluralismo, avvalendosi del pervasivo e onni-interferente controllo esercitato dall'apparato burocratico sulla struttura sociale.

Rilevando tali contraddizioni, Lev D. Trotsky (1879-1940) – tra i promotori e i protagonisti della Rivoluzione Russa del 1917 oltre che della rivoluzione fallita del 1905 – denunciò la degenerazione del comunismo sovietico in un regime burocratico totalitario sotto la guida di Stalin. In pratica, secondo Trotsky (1937 e 1975) la burocrazia stava creando un solco profondo tra le masse e i dirigenti del Partito Comunista che, oltre a indebolire lo spirito rivoluzionario originario, rendeva la dirigenza sovietica troppo preoccupata da piccole questioni amministrative e condizionata, nella sua azione, dal crescente opportunismo dei suoi funzionari.

Nel libro dall'eloquente titolo *La rivoluzione tradita*, Trotsky delineò il totale sovvertimento delle finalità della Rivoluzione Russa. Non solo il regime sovietico non si era disfatto dei burocrati, ma li aveva elevati al rango di nuova casta privilegiata che, insieme all'esercito, controllava un vasto apparato repressivo e coercitivo preposto all'oppressione del proletariato. Lo stesso Trotsky (Eastman e Trotsky 1937; ried. 1972) stimò che i burocrati, che con le loro famiglie rappresentavano

all'incirca un quinto della popolazione sovietica, consumassero tra l'80% e l'85% dei beni e servizi prodotti nell'Unione Sovietica (*ibidem*). Il completo stravolgimento operato da Stalin del programma bolscevico, delle indicazioni di Marx e Lenin, secondo Trotsky era palese, e costituiva un tradimento dei valori rivoluzionari.

Nell'Unione Sovietica post-rivoluzionaria il potere non era, dunque, gestito dal proletariato ma era saldamente detenuto dalla burocrazia che controllava lo Stato, proprietario dei mezzi di produzione. Nei burocrati sovietici, come nei funzionari di partito e in quelli sindacali, si poteva rintracciare – segnalava Trotsky – «lo stesso rapporto sprezzantemente paternalistico verso le masse, la stessa astuzia incosciente nelle piccole manovre, lo stesso conservatorismo, la stessa ristrettezza d'orizzonte, la stessa dura preoccupazione per la propria tranquillità e, infine, lo stesso culto per le forme più triviali della cultura borghese» (*ivi*, p. 140). La nuova lotta di classe, generata dalla Rivoluzione Comunista, contrapponeva il proletariato alla burocrazia e al sistema corrotto di collettivismo burocratico che aveva articolato una struttura repressiva e inefficiente.

Nonostante le sue possibili e molteplici degenerazioni, la burocrazia costituisce una componente essenziale della modernità e del processo di modernizzazione, come chiaramente delineato dal contributo di Weber che, nel definire il quadro entro il quale si è storicamente sviluppato il capitalismo occidentale moderno, indicò come precondizioni essenziali la garanzia di un'amministrazione e di un diritto razionale-formale (Rossi 1988, p. 72), oltre che la libertà di mercato.

1.7 Forme di potere politico e forme di amministrazione

L'apporto conferito da Max Weber (1864-1920) allo sviluppo della sociologia ha pochi pari nella storia della disciplina. Non solo ha definito categorie analitiche ancora ampiamente utilizzate dalla sociologia contemporanea, ma anche ha messo a punto alcuni strumenti metodologici fondamentali per tale branca delle scienze sociali. Il *metodo storico-comparativo* e l'*idealtipo* costituiscono due tra i più importanti lasciti della metodologia weberiana. L'idealtipo, nell'accezione weberiana, è una costruzione astratta elaborata dal sociologo per «catalogare» i fenomeni sociali attraverso un procedimento interpretativo che isola, nella molteplicità dei dati empirici, alcuni elementi particolarmente rilevanti e li inserisce entro un quadro teorico coerente e privo di contraddizioni. Gli idealtipi, intesi quindi come *modelli astratti*, rappresentano lo strumento fondamentale attraverso cui procedere a generalizzazioni e comparazioni, avvalendosi del metodo storico-comparativo, per comprendere come i fenomeni sociali tendono a mutare nel tempo e nello spazio. Gli idealtipi costituiscono lo strumento fondamentale per analizzare i fenomeni sociali.

Anche la politica, per Weber, è un fenomeno sociale, nella misura in cui coinvolge più individui e rappresenta il processo attraverso il quale si esercita il potere all'interno di una società. Secondo l'ormai classica definizione formulata dal sociologo tedesco, «per "potere" si deve intendere la possibilità di trovare obbedienza,

presso certe persone, ad un comando che abbia un determinato contenuto» (Weber 1922; trad. it. 1999, vol. I, p. 52). Ogni *relazione di potere*

inerisce un minimo di volontà di obbedire, cioè un interesse (interno o esterno) all'obbedienza [...] ogni potere su una pluralità di persone richiede normalmente, anche se non sempre, un apparato di uomini che costituisce l'apparato amministrativo, richiede cioè la possibilità assicurata di uno specifico agire – instaurato per realizzare i suoi ordinamenti generali e i suoi comandi concreti – di determinati uomini di fidata obbedienza.

Da questo passaggio emergono le tre componenti essenziali presenti in ogni relazione di potere:

- l'interazione asimmetrica tra un'*autorità* dotata di potere (esercitato emettendo norme, comandi e ordini) e altri individui che hanno il dovere di obbedire;
- la *legittimità* che fa riferimento a una qualche «giustificazione» del potere di cui è dotata l'autorità obbedita e che motiva l'obbedienza degli individui assoggettati a tale autorità. «Ogni potere cerca di suscitare e coltivare la fede nella propria legittimità. A seconda della specie di legittimità a cui pretende, è però fondamentalmente diverso anche il tipo dell'obbedienza, dell'apparato amministrativo determinato a sua garanzia, del carattere dell'esercizio del potere, e quindi anche la sua efficacia» (*ivi*, p. 207). Tale disposizione indica l'esistenza di motivi e interessi, a volte liberi altre volte condizionati o subiti, che inducono il riconoscimento dell'autorità come legittima fonte del comando e rendono, in tal modo, il dovere di obbedienza ancora più vincolante. La *legittimità*, nelle sue diverse forme, è il contenuto di senso che ispira l'obbedienza a una norma o a un ordinamento, mentre la *legittimazione* è il processo sociale di riconoscimento e accettazione di un ordinamento (vale a dire dei suoi principi-guida e delle persone autorizzate al comando). La legittimità implica l'esistenza di motivi di adesione e di obbedienza al potere non legati, unicamente o principalmente, alla paura della sanzione. Come l'evidenza storica dimostra, nessun regime politico dura a lungo quando ricorre all'uso sistematico della violenza per ottenere obbedienza;
- un *apparato amministrativo*, costituito da individui che hanno la specificazione funzione di coadiuvare l'autorità obbedita. Il potere politico si avvale generalmente (ma non sempre) di un apparato amministrativo preposto all'attuazione concreta alle sue decisioni, e ogni amministrazione funziona in collegamento a un potere che le impartisce direttive da eseguire. C'è dunque una relazione bidirezionale tra potere e apparato amministrativo entro la costruzione teorica weberiana: «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 poteri di comando, richiede in qualche modo il potere» (*ibidem*).

Nelle relazioni di potere l'autorità obbedita è sempre presente, l'apparato amministrativo dipende dal livello di strutturazione del dominio, la legittimità è sem-

Figura 1.1 Potere politico e amministrazione in Weber

Forma di potere politico	Legittimità	Personale/impersonale	Ordinario/straordinario	Apparato amministrativo
Tradizionale	Credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e nella legittimità di coloro che sono chiamati da esse a rivestire un'autorità.	Personale	Ordinario	Patrimonialismo
Carismatico	Dedizione straordinaria al carattere sacro o alla forza eroica o al valore esemplare di una persona e degli ordinamenti rivelati o creati da essa	Personale	Straordinario	Nessuno
Razional-legale	Credenza nella legalità di ordinamenti statuiti e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi	Impersonale	Ordinario	Burocrazia

Fonte: adattamento su Weber 1922; trad. it. 1999

pre cercata dai detentori del potere, ma non sempre riconosciuta dai soggetti sottoposti all'autorità. Su questa base, distinguendo il potere ordinario da quello straordinario e personale da quello impersonale, e a seconda del diverso fondamento di legittimità che giustifica l'adesione al potere, Weber individua tre diverse forme ideali tipiche: il potere tradizionale, il potere carismatico e il potere razional-legale (Fig. 1.1).

Il *potere tradizionale* «poggia sulla credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre e nella legittimità di coloro che sono chiamati da esse a rivestire un'autorità» (ivi, p. 210). Il potere tradizionale si fonda sulla credenza condivisa in norme tramandate di generazione in generazione. In questa forma di potere è la tradizione, e le norme tradizionali, a definire i criteri di legittimità e di trasmissione del potere.

Sul piano storico, l'idealtipo del potere tradizionale trova molteplici e concrete declinazioni nel sultanesimo, nel feudalesimo, nei sistemi patriarcali e nella gerontocrazia (basato sulla reverenza), tutte forme premoderne di esercizio del potere. In Europa, per secoli, i sovrani hanno fondato l'esercizio del potere su una tradizione religiosa condivisa, che induceva all'obbedienza i sudditi. Sotto questo profilo, il potere del sovrano era fortemente *personalistico* e *arbitrario*, nel senso che non incontrava alcun ostacolo nella legge positiva, ma non era necessariamente illimitato, in quanto esso stesso era soggetto alle norme tradizionali. Elementi di pote-

re tradizionale sono ancora presenti nelle società occidentali, o nelle società islamiche dove la religione rappresenta ancora la fonte primaria di legittimità di ogni potere politico.

L'apparato amministrativo collegato al potere tradizionale è il *patrimonialismo*, un apparato costituito da funzionari legati da rapporti di fedeltà personale al detentore del potere politico e obbediscono ai suoi ordini. Questo apparato amministrativo è detto patrimonialistico in quanto il patrimonio del sovrano non è nettamente distinto da quello dello Stato che costituisce una sorta di «proprietà personale» del sovrano. L'apparato amministrativo patrimonialista rappresenta una forma pre-burocratica e pre-liberale di amministrazione; è poco strutturato, poco formalizzato, privo di regole chiare e ben definite di funzionamento.

Il *potere carismatico* «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» (*ivi*, p. 210). Il carisma è una qualità straordinaria riconosciuta a una persona in virtù delle sue caratteristiche personali peculiari. Si tratta di una forza potenzialmente rivoluzionaria, cioè dotata di una notevole capacità di produrre cambiamento, di innovare la realtà esistente, di creare velocemente nuovi ordinamenti e nuove regole grazie alla fede, spesso illimitata, che i loro seguaci ripongono in un leader. I soggetti «qualificati carismaticamente» possono fare, creare, trasformare gli ordinamenti sulla base della fiducia incondizionata di cui dispongono da parte dei seguaci. È un potere *personale e irrazionale* in quanto non è vincolato a regole di tipo tradizionale o derivanti dalla legge. Le forme in cui solitamente si manifesta il carisma sono le figure del profeta, del duce e dell'eroe. Questa forma di potere è molto fluida, scarsamente strutturata, priva di un'organizzazione formale. Proprio per le sue caratteristiche intrinseche, non necessita di alcun apparato amministrativo. Il potere carismatico è destinato a dissolversi oppure, quando si consolida e diventa durevole, si trasforma in senso tradizionale o razional-legale.

La terza e più moderna forma di potere individuata da Weber è rappresentata dal *potere razional-legale*, basata «sulla credenza nella legalità di ordinamenti statuiti e del diritto di comando di coloro che sono chiamati ad esercitare il potere in base ad essi» (*ivi*, p. 210). Tale idealtipo è definito «razionale» perché vincolato a norme adottate attraverso procedure specifiche, attraverso un iter legislativo predefinito, e si basa sul primato della legge. La legge è *assoluta* nel senso che è fondamento del comando e del potere, ma, nel contempo, è anche *relativa*, dato che nei moderni ordinamenti può essere abrogata o modificata attraverso procedure e iter predefiniti. Il potere razional-legale si basa sulla disponibilità dei cittadini a obbedire alle statuizioni che si presentano formalmente corrette e che sono adottate nel modo consueto, secondo i principi dell'ordinamento. L'obbedienza, in questa forma di potere, va alla legge, non all'individuo che esercita il comando. Il potere è, per questo motivo, *impersonale*.

La credenza nella legalità, su cui poggia l'intero ordinamento razional-legale e la stessa autorità politica che in tale ordinamento esercita il potere (a sua volta obbligata al rispetto del sistema di regole da cui deriva la sua posizione di superiori-

tà sociale), configurano l'organizzazione dell'attività amministrativa in modo funzionale al dominio della legge e di procedure razionali e impersonali, dei principi di competenza specialistica e di ordine gerarchico, tutti elementi alla base della *burocrazia*.

1.8 Le caratteristiche della burocrazia weberiana

Il potere razional-legale si avvale di un apparato amministrativo di tipo burocratico, che risponde alle esigenze di razionalità, di prevedibilità, di calcolabilità e di efficienza tipiche della modernità. Per Weber l'amministrazione burocratica costituisce il nucleo fondamentale dello Stato occidentale moderno. La burocratizzazione può essere considerata una dinamica generale che, nell'era moderna, ha investito trasversalmente qualsiasi progetto realizzato non solo entro l'apparato statale, ma anche nell'ambito della sfera del mercato (Bendix 1984).

In termini generali, nell'accezione weberiana il termine burocrazia designa un'organizzazione che opera sulla base dei principi di *neutralità*, *gerarchia* e *competenza*. Si tratta di un apparato amministrativo fondato sul *sapere*, in quanto dotato di competenze specialistiche, che si distingue per il carattere tecnocratico e razionale, basato su procedure predefinite, orientate a garantire l'efficacia e l'efficienza. Precisione, rapidità, univocità, pubblicità degli atti, discrezione sono altre caratteristiche distintive proprie, secondo Weber, della burocrazia, un apparato governato da un potere impersonale che applica, in modo neutrale, norme e regole astratte. La razionalità strumentale tipica della burocrazia richiede funzionari dotati di poteri strettamente definiti dalla legge, che svolgono le loro mansioni in base a *criteri oggettivi e regole prevedibili, senza riguardo alle persone (ibidem)*.

Nel complesso, la burocrazia si configura come *strumento al servizio del potere politico*, come qualsiasi altro apparato amministrativo è *acefala* in quanto è la politica a stabilirne finalità e scopi, ma come strumento *tecnico* supera di gran lunga qualsiasi altra struttura amministrativa precedente per efficacia ed efficienza. È una struttura razionale che risponde ai problemi di integrazione e coordinamento generati dalla complessità della società moderna, consentendo prevedibilità, imparzialità e pianificazione, e che incorpora le seguenti caratteristiche fondamentali:

- *accesso alla burocrazia*: a differenza del patrimonialismo (dove l'amministrazione era affidata a persone di fiducia del sovrano) la burocrazia è (formalmente) *meritocratica* e *universalistica*, nel senso che l'accesso alla carriera è aperto a tutti e i burocrati sono selezionati tramite concorso, con l'obiettivo di accertarne le competenze. Sussistono tuttavia alcune eccezioni a tale regola generale. Una prima è rappresentata dallo *spoils system*, ossia dalla nomina – da parte della politica – di funzionari che espletano funzioni particolarmente rilevanti e delicate, per cui è importante un rapporto di fiducia con la sfera politica. Una seconda eccezione è rappresentata dalle quote di assunzione riservate ai figli di dipendenti,

regola talvolta introdotta in alcune amministrazioni per assecondare le pressioni di sindacati corporativi;

- *carriera e stipendio*: il lavoro per la burocrazia è tipicamente a tempo indeterminato e dura per l'intero arco della vita lavorativa, con la possibilità di ricoprire posizioni sempre più elevate attraverso progressioni di carriera, regolate da criteri di anzianità o subordinate al preliminare accertamento delle competenze. Il burocrate è pagato regolarmente dall'amministrazione per cui lavora, in funzione della posizione gerarchica ricoperta e all'anzianità di servizio. Il burocrate non riceve compensi dagli utenti, e presta il suo servizio seguendo un principio universalistico (non particolaristico): le stesse procedure vanno applicate senza eccezioni (se non quelle previste dalla legge stessa) a tutte le categorie d'utenti;
- *osservanza delle regole*: l'agire burocratico deve costantemente conformarsi all'osservanza di leggi e regolamenti. È un agire fondato sul diritto, oltre che su specifiche procedure tecniche. I burocrati devono attenersi allo stretto rispetto del *principio di legalità*, e il loro agire è in larga parte valutato in base alla conformità o meno alla legge e alle norme;
- *separazione dagli strumenti di lavoro*: i mezzi con cui viene concretamente svolta l'attività dei burocrati (i computer, le scrivanie ecc.) sono forniti dallo Stato e sono di proprietà dello Stato, non dei burocrati. Non ci può essere alcuna appropriazione dei mezzi e delle strutture nelle quali si svolge l'attività amministrativa. In passato, nell'ambito dell'amministrazione patrimonialista, i mezzi con cui venivano erogate le prestazioni amministrative erano di proprietà degli amministratori. La separazione che si osserva nei moderni uffici tra gli impiegati e gli strumenti di lavoro è del tutto analoga a quella che si è realizzata nella moderna fabbrica tra gli operai e i mezzi di produzione, di proprietà del capitalista. Proprio sull'analisi di tale separazione Marx ha edificato la sua teoria dello sfruttamento.

Il burocrate è un servitore dello *Stato* (non del *sovrano* o di chi esercita in un dato momento le funzioni di governo), come tale, obbedisce alla legge ed espleta a tempo pieno le sue funzioni che sono rigidamente predeterminate. Il *potere*, che l'apparato burocratico progressivamente sviluppa al proprio interno, deriva dalla preparazione specialistica del corpo di funzionari, abituati a svolgere specifiche mansioni che vengono definite da un fitto sistema di regole che devono essere apprese e applicate dallo stesso.

Un apparato burocratico, nella concezione weberiana, implica elevati livelli di *standardizzazione* (cioè eroga prestazioni conformi a criteri predeterminati) e di *prevedibilità*. Quanto minore è la *discrezionalità* dei burocrati, tanto maggiori sono la standardizzazione e la prevedibilità dell'agire amministrativo. Nei livelli inferiori della gerarchia la discrezionalità è minima, mentre la specializzazione è massima: ciascuno espleta funzioni ben definite e delimitate sulla base di norme specifiche. I burocrati collocati ai livelli inferiori della gerarchia, infatti, devono limitarsi a obbedire alle norme che ne regolano il funzionamento e ai comandi provenienti dai superiori, senza fruire di alcuno spazio di discrezionalità nell'esercizio delle loro funzioni.

Nella visione weberiana una tale organizzazione è tecnicamente superiore a ogni forma di amministrazione in quanto si configura in modo razionale e assicura precisione, rapidità, univocità, pubblicità degli atti, continuità, discrezione, coesione, subordinazione, riduzione dei contrasti (Weber 1961, vol. II, p. 288). La superiorità tecnica della burocrazia, evidenziata in *Economia e Società* è definita, in termini idealtipici, rispetto alle strutture tradizionali che funzionavano secondo orientamenti personalistici e discrezionali.

Weber, beninteso, era anche consapevole dei limiti della burocrazia, e indicò la possibilità di superare tali limiti, e le eventuali inefficienze, facendo leva proprio su quella razionalità che dovrebbe connotare l'agire burocratico, rendendo lo stesso meno arbitrario rispetto a quello tipico delle precedenti forme di amministrazione (Bonazzi 2000, p. 210).

Il funzionamento concreto delle burocrazie reali, come vedremo, è ampiamente condizionato anche dalle relazioni informali che si instaurano tra i burocrati e dalle diverse sub-culture operanti in un dato contesto, che ne determinano il livello di efficienza, di corruzione e di clientelismo. Del resto, la burocrazia è fatta di individui portatori di specifici valori e atteggiamenti culturali, che riducono i livelli reali di standardizzazione. Per cui, il funzionamento concreto degli apparati burocratici risente inevitabilmente delle caratteristiche dei contesti sociali e territoriali in cui sono concretamente inseriti. L'ambiente esterno incide sull'azione amministrativa e sulla capacità di produrre i risultati attesi, standardizzati e prevedibili. Le stesse caratteristiche dell'ambiente esogeno mutano nel tempo. Le burocrazie, programmate per espletare procedure standardizzate e ripetitive, funzionano bene entro un *ambiente stabile e statico*, entro un ambiente che cambia cioè molto lentamente nel tempo. Quando la realtà esterna cambia, tutte le tecniche, le *routine* e le procedure consolidate dell'apparato burocratico vanno in crisi, specie quando sono troppo specialistiche.

Pertanto, in un *ambiente turbolento* (soggetto cioè a rapido mutamento) la burocrazia incontra crescenti difficoltà a espletare in modo efficace le sue funzioni. L'instabilità gioca contro le caratteristiche intrinseche della burocrazia e ne mette a rischio l'efficacia e l'efficienza. In particolare, la presenza di un ambiente turbolento contrasta con la caratteristica rigidità che connota gli apparati burocratici, richiedendo una notevole capacità di adattamento e di innovazione agli stessi, qualità di cui la burocrazia tipicamente deficiata. Man mano che l'ambiente diventa più instabile cresce quindi l'importanza della flessibilità per garantire l'adattamento della burocrazia al mutevole ambiente entro cui opera.

La burocrazia si basa sul rispetto di norme e regolamenti, definiti da un'autorità superiore, che il singolo burocrate è tenuto a osservare nell'esercizio delle sue funzioni. La discrezionalità del burocrate è necessariamente limitata dalle norme, condizione indispensabile per rendere prevedibile e standardizzato il risultato dell'azione amministrativa. Ciò inevitabilmente circoscrive la possibilità di sperimentare soluzioni alternative. Proprio in funzione del diverso livello di discrezionalità si possono individuare due differenti stili di gestione amministrativa:

- la *gestione burocratica*: ingloba un articolato insieme di principi per la direzione amministrativa sviluppatasi tra fine Ottocento e metà Novecento, e basati sul concetto di standardizzazione, cioè sulla determinazione *ex ante* (predeterminazione) delle operazioni da compiere per ottenere un dato risultato in modo efficiente. La standardizzazione ha come obiettivo rendere prevedibile e stabile il funzionamento della burocrazia. Per standardizzare le prestazioni è necessario limitare al massimo la discrezionalità del burocrate. Questo, tuttavia, rende la burocrazia più rigida, e dunque scarsamente adattabile a un contesto ambientale turbolento, cioè soggetto a rapide trasformazioni. Ma, in compenso, l'azione amministrativa risulta prevedibile. L'idea, alla base della gestione burocratica, è che ogni azione amministrativa possa essere scomposta in operazioni elementari e ripetitive, in modo da ottimizzare i tempi e l'efficienza del lavoro. La gestione burocratica presuppone dunque l'esistenza di una *best way*, cioè una procedura ottimale e replicabile da eseguire per realizzare un dato lavoro. La gestione burocratica è adatta a un ambiente tendenzialmente statico, soggetto a lento mutamento;
- la *gestione strategica*: approccio basato sulla formulazione di strategie da parte del management e su un'ampia discrezionalità decisionale per affrontare e risolvere i problemi che si pongono all'attenzione dell'apparato burocratico. Via via che aumenta la discrezionalità del burocrate, l'apparato organizzativo diventa più flessibile, più adattabile ad ambienti turbolenti. I benefici ottenuti sul piano dell'adattabilità all'ambiente esterno sono però controbilanciati dalla minore prevedibilità degli esiti dell'azione amministrativa, dinamica che circoscrive la standardizzazione.

L'ideale sarebbe quindi pervenire a un equilibrio tra questi due modelli di gestione, con un assetto capace di variare in funzione delle mutevoli esigenze contingenti.

Laddove la burocrazia non funziona prevale il caos; dove funziona genera nel sistema sociale una spinta alla razionalizzazione, nella misura in cui rende stabili e prevedibili le norme di funzionamento della struttura sociale e circoscrive l'arbitrarietà delle stesse. Ma quando eccessiva, la burocratizzazione può trasformarsi in totalitarismo che limita e vincola la libertà di ogni individuo subordinandola al comando politico (questione che sarà trattata in particolare da von Hayek, si veda il Par. 4.2). Lo stesso Weber percepiva il rischio che la burocrazia distruggesse la democrazia inducendo una generale e pervasiva subordinazione degli individui allo Stato.

1.9 Le degenerazioni della burocrazia

La burocrazia, dunque, presenta molteplici e potenziali dinamiche disfunzionali, analizzate in particolare nel lavoro del sociologo statunitense Robert K. Merton (1910-2003). Nell'accezione mertoniana la burocrazia è una struttura razionalmente organizzata e dotata di

una serie di uffici e status gerarchici, fra di loro integrati, cui pertengono un certo numero di obblighi e privilegi definiti attentamente da regole limitate e specifiche. A ciascuno di questi uffici viene attribuita una zona di competenza e responsabilità. L'autorità, vale a dire il potere di controllo che deriva da uno status riconosciuto, è inerente all'ufficio e non alla persona particolare che ricopre il ruolo. L'azione ufficiale si esplica normalmente entro i limiti dello schema normativo dell'organizzazione, stabilito in precedenza. Il sistema dei rapporti prescritti fra i vari uffici implica varie e numerose formalità e coloro che occupano queste posizioni sono soggetti a una distanza sociale chiaramente definita [...] Si può così facilmente valutare il comportamento altrui e viene a formarsi una serie stabile di aspettative reciproche (Merton 1968; trad. it. 2000, pp. 403-404).

Questa descrizione del funzionamento degli apparati burocratici, che riprende in larga misura la definizione weberiana, pone l'accento sugli aspetti formali che ne scandiscono e assicurano il regolare funzionamento che non è esente da anomalie e degenerazioni. In particolare, Merton evidenziò quattro degenerazioni potenziali della burocrazia: l'incapacità addestrata; lo scarso orientamento all'innovazione; il ritualismo; l'indisponibilità alla verifica.

Una prima degenerazione degli apparati burocratici, discussa dal sociologo americano, è rappresentata dall'incapacità addestrata, ossia

quella condizione in cui le capacità professionali di una persona agiscono da ostacoli o difficoltà. Le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare risposte inappropriate sotto mutate condizioni. La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di una incapacità di adattamento più o meno grave (*ivi*, pp. 407-408).

I burocrati sono addestrati a rispettare regole e norme scritte, stabilite da altri, e disincentivati a ricorrere alle capacità di giudizio personali per prendere decisioni innovative o per risolvere problemi in modo creativo. Nell'espletamento delle loro mansioni devono porre attenzione alle procedure e non ai risultati. Le stesse prospettive di carriera dei burocrati (promozioni, scatti stipendiali ecc.) dipendono, in larga misura, da valutazioni di ordine essenzialmente legalistico, e incentivano quindi a una scrupolosa e acritica osservanza dei regolamenti. Tuttavia, quando le condizioni di fondo mutano, procedure che in passato hanno dato risultati positivi possono poi risultare inefficaci o addirittura controproducenti e dannose; ma la rigidità mentale, derivante dall'addestramento del burocrate, lo spingerà a ignorare i problemi generati dall'applicazione delle consuete procedure entro un ambiente mutato, preoccupandosi unicamente di dare attuazione alle stesse.

La capacità di riconoscere il cambiamento può mettere in discussione il sapere burocratico consolidato, e potrebbe richiedere l'adozione di nuove procedure o l'acquisizione di nuove competenze da parte dei burocrati. Ma questi possono risultare indisponibili al cambiamento, che tipicamente induce costi relativi alla definizio-

ne di nuove norme e apprendimento di nuove procedure. Le burocrazie, pubbliche o private che siano, sono strutturalmente connotate da notevoli resistenze al cambiamento (Hannan e Freeman 1989) che le rendono poco aperte all'innovazione. La stessa regolazione burocratica disincentiva l'innovazione e la sperimentazione di soluzioni più efficienti in quanto il burocrate «non ha alcun diritto a impegnarsi per delle innovazioni. Il suo dovere e la sua virtù consistono nell'essere obbediente» (Mises 1944; trad. it. 2011, p. 93), non nell'essere innovativo. Nello spirito burocratico, dunque, l'osservanza delle leggi e delle procedure costituisce la virtù preminente.

Di conseguenza, la pedissequa e incondizionata adesione alle regole, alla quale sono spinti i burocrati, da semplice mezzo per raggiungere un dato fine, può diventare un fine in sé. Si giunge così all'altra degenerazione della burocrazia discussa da Merton: il *ritualismo*. Questo deriva da fattori strutturali e da caratteristiche intrinseche degli apparati burocratici, e in particolare: l'efficienza burocratica presuppone la stretta osservanza delle norme da parte dei burocrati; tale osservanza della norma può talvolta sconfinare nell'assolutizzazione della stessa, che da strumento per realizzare dati fini diventa fine in sé; questo atteggiamento riduce la capacità di adattamento del burocrate a situazioni particolari non contemplate nelle norme che è chiamato ad applicare; in tali situazioni l'osservanza delle norme, se normalmente conduce all'efficienza, in condizioni particolari può determinare inefficienza portando a risultati inattesi o addirittura dannosi.

Entro tale ambiente operativo i burocrati, secondo Merton, tendono a sviluppare una particolare deformazione professionale a seguito della quale le regole, da semplici mezzi per conseguire dati scopi, diventano un fine in sé, per l'enorme significato simbolico e concreto che viene conferito al rispetto delle stesse. In pratica, osserva Merton, i burocrati restano intrappolati entro uno schema cognitivo che li orienta a volgere attenzione esclusiva alla correttezza formale delle procedure, senza alcun riguardo alle finalità generali che si stanno perseguendo e agli eventuali effetti perversi generati dalla sua azione. L'attenzione dei burocrati è quindi concentrata sui mezzi e non sui fini del loro agire, sulla forma anziché sugli aspetti sostanziali, degenerando in un vuoto formalismo:

Qui si verifica il noto processo della «trasposizione delle mete», per cui «un valore strumentale diventa valore finale». La disciplina, intesa quale conformità ai regolamenti, indipendentemente dal genere di situazioni concrete, non è vista più come misura destinata a scopi specifici, ma diventa un valore di primaria importanza nel sistema di vita del burocrate [...] il formalismo, e in misura maggiore il ritualismo, risultano da una incontestata insistenza su una aderenza puntigliosa alle regole formali (Merton 1968; trad. it. 2000, p. 410).

Il ritualismo scaturisce dunque da un formalismo spinto oltre i limiti della razionalità dalla pignoleria del burocrate che deliberatamente antepone il rispetto delle norme al conseguimento degli scopi dell'organizzazione, divenendo così incapace di soddisfare la sua utenza finale.

Il ritualismo si collega a un'altra potenziale degenerazione della burocrazia: l'indisponibilità alla verifica. Se il burocrate concepisce il proprio agire semplicemente orientato all'osservanza della norma, c'è il rischio che si diffonda nella struttura l'avversione a qualsiasi forma di valutazione, specie verso quelle di natura più aziendalistica orientate a valutare l'efficacia e l'efficienza dell'agire burocratico. L'unica valutazione accettata è di natura legale, di mera conformità al rispetto delle norme.

Il ritualismo e l'incapacità addestrata dei membri dei grandi apparati burocratici inducono una sostanziale quanto pericolosa deresponsabilizzazione degli stessi rispetto agli esiti dell'azione, rappresentando criticità che limitano la capacità di fronteggiare gli imprevisti e assorbire il cambiamento. Il problema è che le società moderne, entro le quali le burocrazie operano, sono in costante e tumultuoso mutamento, ed evolvono molto più velocemente degli statici assetti burocratici che pretendono di governarle. In un ambiente dinamico e instabile, le disfunzioni della burocrazia sono inevitabilmente destinate a moltiplicarsi.

Sintesi

- Lo Stato costituisce una struttura orientata a preservare l'ordine sociale e garantire la praticabilità della vita economica, mentre la pubblica amministrazione conferisce concreta attuazione alle decisioni assunte dal governo.
- Con la centralizzazione del potere politico e l'emergere dello Stato assoluto si sviluppò un'amministrazione professionalizzata che sostituì la precedente amministrazione cetuale.
- L'amministrazione burocratica si sviluppò nell'ambito dello Stato liberale. In tale congiuntura storica le funzioni statali erano piuttosto circoscritte. In linea con le prescrizioni del *laissez faire*, lo Stato espletava funzioni regolative, orientate alla difesa esterna e rivolte a preservare l'ordine pubblico. Lo Stato liberale, per definizione, era uno Stato minimo.
- Smith, oltre a evidenziare i vantaggi generati dalla divisione del lavoro per accrescere la produttività dei lavoratori e la ricchezza delle nazioni, distinse tra lavoro produttivo e improduttivo. Nella sua visione il lavoro dei funzionari statali risulta improduttivo (nel senso che non produce alcun surplus), pertanto l'apparato amministrativo deve essere ridotto all'essenziale.
- Karl Marx considerava la burocrazia una struttura parassitaria al servizio degli interessi della borghesia.
- Weber distinse tre forme idealtipiche di potere (tradizionale, carismatico, razional-legale) e due diversi apparati amministrativi (patrimonialismo e burocrazia). Per Weber la burocrazia è l'apparato proprio del potere razional-legale.
- Per burocrazia si intende un'organizzazione dotata di una struttura gerarchica di autorità, il cui funzionamento viene governato da regole standardizzate e impersonali, orientate a limitare la discrezionalità dei soggetti che operano all'interno di tali apparati. La centralizzazione, la standardizzazione e la rigidità costituiscono le tre caratteristiche fondamentali della burocrazia.

- All'interno dell'apparato burocratico «esiste il principio della gerarchia degli uffici [...] cioè un sistema rigidamente regolato di sovraordinazione e subordinazione 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» (Weber 1999, pp. 260-261). La selezione dei burocrati avviene previo accertamento delle competenze tecniche attraverso procedure concorsuali, impersonali e meritocratiche. A ciascun burocrate sono assegnate mansioni specializzate in base alle sue specifiche competenze, concorrendo a realizzare, in modo coordinato con gli altri membri dell'apparato, le attività complesse svolte dall'organizzazione.
- Le regole formalmente stabilite rendono prevedibile il comportamento di ciascun membro dell'apparato burocratico e consentono, quindi, di formulare aspettative razionalmente fondate riguardo al comportamento altrui che facilitano le relazioni sociali ed economiche. La struttura burocratica limita al minimo, e cerca di escludere del tutto, l'incidenza delle relazioni personali sul funzionamento dell'organizzazione.
- La conformità alle regole, da semplice mezzo per conseguire le finalità perseguite dall'agire amministrativo, per i burocrati – secondo Merton – tende frequentemente a diventare un fine in sé. La struttura burocratica, così, viene distorta da un vuoto formalismo, e risulta priva di qualsiasi attenzione per le esigenze dei cittadini. Merton individuò cinque degenerazioni della burocrazia: l'incapacità addestrata, lo scarso orientamento all'innovazione, il ritualismo, l'indisponibilità alla verifica, la corruzione.

2 | La burocrazia nello Stato gestore

OBIETTIVI DEL CAPITOLO

Il capitolo delinea i processi e gli eventi che, nel corso della prima metà del Novecento, hanno portato a una dilatazione funzionale e quantitativa delle burocrazie statali. La Grande Depressione degli anni Trenta e la teoria keynesiana fornirono una spinta decisiva in tal senso. Parallelamente, anche i nuovi bisogni sociali – indotti dal capitalismo fordista – stimolarono un ruolo più attivo dello Stato nel campo delle politiche sociali, supportando lo sviluppo del welfare state. Collocandosi all'interno di tale scenario storico-politico, i contributi teorici discussi nel capitolo, da un lato, fornirono una chiave di lettura o una giustificazione analitica all'espansione delle funzioni statali; dall'altro, offrono strumenti analitici capaci di rendere conto del funzionamento degli apparati amministrativi o orientati alla loro più efficiente regolazione.

2.1 La burocrazia nel Novecento: la crescita delle funzioni e delle dimensioni degli apparati statali

Se, nel corso dell'Ottocento, lo Stato liberale assunse la conformazione propria di uno Stato minimo, lo scenario mutò radicalmente nel corso del Novecento. L'intervento statale aumentò in modo rilevante in tutti i settori della vita sociale, sia sul piano quantitativo che qualitativo. Su questo processo di pervasiva espansione delle funzioni statali i due conflitti mondiali e la Grande Depressione esercitarono una influenza decisiva. In aggiunta, il potenziamento del ruolo dello Stato fu indirettamente supportato anche dal passaggio da un modello di *capitalismo concorrenziale* (Schumpeter 1912; trad. it. 2002) – emerso con la prima Rivoluzione Industriale e basato sulla concorrenza tra piccole e medie imprese – a un nuovo modello di capitalismo – quello *fordista* – basato su grandi aziende altamente burocratizzate e gestite da un management professionalizzato (Berle e Means 1932), emerso dalle trasformazioni tecnologiche generate dalla *Seconda Rivoluzione Industriale*. Nel quadro di queste innovazioni – dagli sviluppi nel campo della chimica all'elettricità – l'invenzione del motore a combustione interna ebbe un ruolo decisivo ai fini dello sviluppo dell'industria e del commercio mondiale a fine Ottocento (Mokyr 2002; trad. it. 2004). L'impiego dei motori a scopo di autotrazione determinò una vera e propria rivoluzione nel campo dei trasporti. L'avvento della ferrovia e della nave a vapore ridusse drasticamente i costi di trasporto e i tempi di percorrenza, conferendo un impulso rilevante all'espansione del commercio internazionale. I prodotti dell'industria europea invasero i mercati mondiali, mentre le manifatture asiatiche

e mediorientali – scarsamente efficienti – vennero spinte fuori mercato dalla concorrenza. Nel 1913 il commercio mondiale pro-capite era superiore di venticinque volte a quello del 1800 (Beaud 2001; trad. it. 2004).

Proprio nel comparto dei trasporti si realizzò la rivoluzione fordista, che ha modificato in profondità l'organizzazione della produzione e i modelli di consumo fino a quel momento dominanti. Il termine *fordismo* venne coniato da Antonio Gramsci (1891-1937) per descrivere il complesso di innovazioni introdotte nel sistema di fabbrica da Henry Ford (1863-1947), e in particolare:

- *l'organizzazione scientifica del lavoro*, attuata attraverso la catena di montaggio e la scomposizione del ciclo produttivo in mansioni semplici e ripetitive, affidate a operai non specializzati. Grazie alla *catena di montaggio*, il tempo di produzione del celebre modello T della Ford passò dai 728 minuti del 1913 ad appena 93 minuti nel 1914;
- *l'aumento dei salari*. La remunerazione giornaliera degli operai venne raddoppiata da Ford, passando da 2,5 a 5 dollari. Osservò a riguardo Gramsci: «l'industriale americano si preoccupa di mantenere la continuità dell'efficienza fisica del lavoratore [...] Il così detto alto salario è un elemento dipendente da questa necessità: esso è lo strumento per selezionare una maestranza adatta al sistema di produzione e di lavoro per mantenerla stabile» (Gramsci 1977, p. 2166).

Il fordismo non costituiva solo un nuovo modello di organizzazione del lavoro industriale, ma contribuì attivamente a modificare i rapporti tra classi sociali e a favorire l'inserimento degli operai nella società capitalistica. Grazie al forte aumento della produttività e al conseguente incremento dei salari, difatti, anche la classe operaia poté accedere ai consumi di massa, e beneficiare di uno stile di vita sempre più vicino a quello delle classi medie (Beaud 2001; trad. it. 2004, p. 206).

Il fordismo, intuì Gramsci, avrebbe ridotto la propensione rivoluzionaria del proletariato, nella misura in cui ne accresceva il benessere e lo faceva sentire parte del sistema capitalistico. L'evoluzione delle forze produttive del capitalismo, dunque, anziché incrementare gli antagonismi di classe – come preconizzato da Marx – contribuì in realtà ad attenuarli spontaneamente, in palese dissonanza con le previsioni marxiane. La dialettica storica, insomma, sembrava avere intrapreso un sentiero ben diverso da quello adombrato da Marx.

Ma un evento del tutto inatteso – la *Grande Depressione* – nei primi anni Trenta portò il capitalismo sull'orlo del collasso: «per la prima e (finora) unica volta nella storia del capitalismo, le sue fluttuazioni parvero mettere in pericolo lo stesso sistema economico. E per di più, sotto molti aspetti, la crescita secolare della sua curva parve interrompersi» (Hobsbawm 1994; trad. it. 2011, p. 109). Tale congiuntura di profonda instabilità macroeconomica ebbe effetti altrettanto drammatici sotto il profilo politico, nella misura in cui pose sfide che misero in crisi il modello liberale, spianando la strada all'ascesa di regimi totalitari (come quello nazista in Germania) e generando un quadro di diffusa instabilità geo-po-

litica che condusse, qualche anno più tardi, a un nuovo conflitto mondiale (Judt 2010; trad. it. 2012).

I drammatici effetti sociali della crisi economica, con milioni di disoccupati e povertà a livelli record, spinsero (seppur con molti ritardi e con molte resistenze) i governi a superare le tradizionali barriere all'intervento dello Stato, artificialmente tracciate dai principi del *laissez faire* di matrice liberista, e ad adottare il nuovo approccio, interventista e anti-ciclico, postulato dalla teoria keynesiana (Par. 2.6). Sebbene le crisi economiche costituiscano potenti fattori di stress per i sistemi politici e per gli apparati amministrativi, nel contempo rappresentano occasioni per attuare disegni riformistici su vasta scala altrimenti difficilmente realizzabili (Crozier *et al.* 1975). L'azione riformistica continuò anche nel secondo dopoguerra espandendo le dimensioni complessive dell'intervento dello Stato nell'economia, con il positivo apporto di due fattori congiunturali:

- l'organizzazione fordista si prestava, nel suo complesso, a una notevole regolazione dei processi economici da parte dello Stato. La produzione di massa, difatti, necessitava di mercati stabili e di consumatori dotati di elevato potere d'acquisto per evitare crisi di sovrapproduzione. Le tecnologie produttive, in tal modo, resero mutualmente compatibili l'aumento dei salari e quello dei profitti (in contraddizione a ogni previsione marxiana). Un ruolo attivo in campo economico del governo, quindi, si coniugava perfettamente con le nuove esigenze dell'accumulazione capitalistica entro l'assetto fordista. A tal riguardo le politiche keynesiane non solo risultavano funzionali a ridurre la durata e l'impatto delle crisi economiche, ma sostenevano attivamente la domanda aggregata attraverso ingenti investimenti pubblici. Lo stesso *welfare state*, dando impulso allo sviluppo della classe media e incrementando il benessere reale di ampi segmenti della popolazione, contribuì indirettamente all'espansione della domanda aggregata;
- la *Guerra Fredda*, e la minaccia dell'espansionismo comunista, generarono ulteriori quanto potenti pressioni orientate al contenimento delle fluttuazioni cicliche e all'attenuazione delle diseguaglianze sociali attraverso un intervento diretto dello Stato (Hobsbawm 1994; trad. it. 2011). Anche la congiuntura internazionale, dunque, contribuì a sostenere il *compromesso tra capitale e lavoro*.

Con tale compromesso gli imprenditori, da un lato, accettarono una elevata tassazione, una pervasiva regolamentazione in materia di lavoro (sul salario, orario di lavoro, licenziamenti ecc.) e controlli sui movimenti di capitali, sotto la minaccia di una possibile socializzazione dei mezzi di produzione. I lavoratori, dal canto loro, accettarono la disciplina del lavoro di fabbrica e ridussero la conflittualità (meno scioperi, rallentamento della produzione ecc.) in cambio di salari più elevati e servizi di *welfare*. È bene tuttavia sottolineare che i rapporti tra Stato e capitalisti, anche negli anni del compromesso tra capitale e lavoro, non furono mai del tutto esenti da frizioni e contrasti.

Il fordismo da un lato, le politiche anticicliche keynesiane dall'altro, costituiscono i due pilastri della veloce crescita post-bellica. La complessità stessa del processo di ricostruzione post-bellico richiese un notevole coinvolgimento dello Stato, articolando un'*economia mista*, fondata sulla complementarità tra mercato (struttura preposta alla produzione di ricchezza) e lo Stato (che la redistribuiva e creava i presupposti per l'ulteriore diffusione del benessere). Tra il 1950 e il 1973 i tassi di crescita medi dei Paesi industrializzati oscillarono tra il 2,2% del Regno Unito e il 7,3% del Giappone (Cameron e Neal 2003; trad. it. 2011, p. 592). Nonostante la poderosa espansione della produttività, la disoccupazione diminuì ovunque, mentre la crescita economica si coniugò con un rapido miglioramento del livello di benessere delle classi lavoratrici.

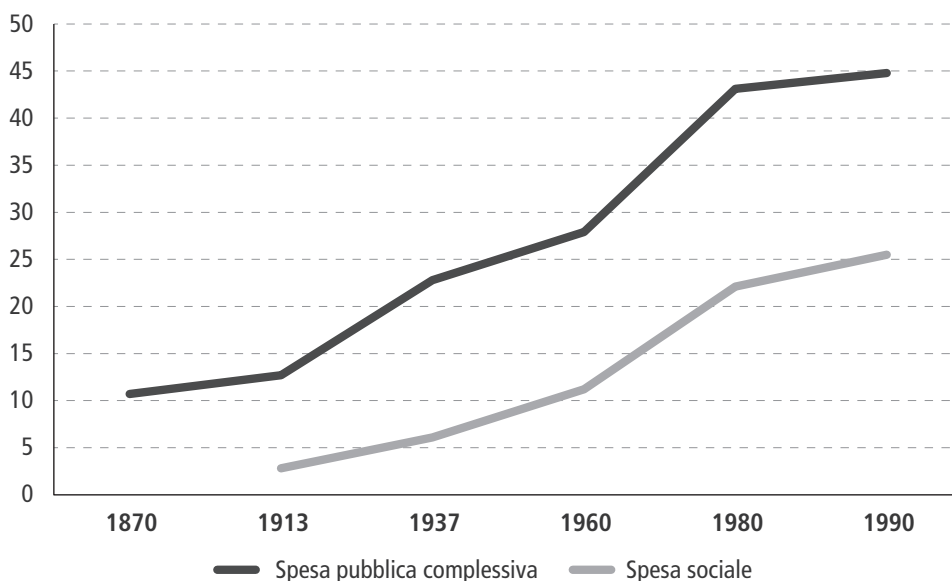
Anche la pressione fiscale sui contribuenti più ricchi aumentò considerevolmente: negli Stati Uniti, per esempio, l'aliquota massima dell'imposta sul reddito (al 24% prima del *New Deal*) salì al 63% durante la prima amministrazione Roosevelt, al 79% durante il secondo mandato e al 91% a metà anni Cinquanta (Krugman 2007; trad. it. 2008, p. 45). L'imposta federale media sul reddito delle società passò da meno del 14% del 1929 a oltre il 45% del 1955 (*ibidem*). L'imposta di successione toccò il 77%, dal 20% negli anni Venti. La tassazione, in tutti i Paesi capitalistici avanzati, assunse una conformazione rigidamente progressiva, incidendo maggiormente sui redditi più elevati con l'obiettivo di sostenere l'azione redistributiva dello Stato e l'articolazione di sistemi di *welfare* sempre più inclusivi, capaci di fornire una solida rete di sicurezza sociale ai cittadini.

Entro tale scenario si realizzò la *grande compressione*, espressione coniata da Claudia Goldin (1946-) e Robert Margo (1954-) per descrivere la rapida contrazione del divario dei redditi tra ricchi e classi lavoratrici nei decenni post-bellici (Goldin e Margo 1991). La grande compressione modellò una società prospera, con un'ampia classe media, sostanzialmente priva di diseguaglianze sociali estreme, connotata da elevati livelli di istruzione, di consumi e di produttività. In tale processo, «l'allargamento del ruolo economico del governo, incluso il suo sostegno al reddito minimo, all'assistenza sanitaria, alla previdenza sociale, e ad altri elementi del welfare state è stato [...] parte stessa del processo di crescita della produttività» (Abramovitz 1981, pp. 2-3).

A fianco delle politiche keynesiane di stabilizzazione, nei decenni post-bellici molti governi portarono avanti piani di nazionalizzazione di interi comparti industriali, considerati particolarmente strategici. Questi interventi supportarono la ristrutturazione e la modernizzazione di interi settori industriali considerati particolarmente strategici per l'economia nazionale. Le imprese pubbliche, o a capitale misto, proliferarono. Se lo Stato liberale era, essenzialmente, uno *Stato minimo* con funzioni unicamente regolative (*Stato regolatore*), almeno nella parte centrale del Novecento acquisì i lineamenti propri dello *Stato gestore* (La Spina e Majone 2000), espletando un'ampia e diretta azione in campo macroeconomico, industriale-produttivo e sul fronte del *welfare state*.

Anche lo sviluppo di comparti ad alto contenuto tecnologico – dall'energia atomica all'esplorazione spaziale – generò potenti spinte a sostegno dell'amplia-

Figura 2.1 Spesa pubblica e spesa sociale nei Paesi europei dell'Ocse in percentuale sul Pil (1870-1990)



Fonte: Ranci e Pavolini 2015, p. 44

mento del ruolo del governo (Rose 1976), indispensabile per supportare il rafforzamento di settori in ascesa che richiedevano notevoli investimenti in assenza di qualsiasi ritorno immediato in termini di profitto (Mazzucato 2013; trad. it. 2014).

Nei Paesi avanzati, nel corso del Novecento, sia la spesa pubblica (Fig. 2.1) sia la spesa sociale aumentarono considerevolmente, soprattutto nelle socialdemocrazie nordiche. Nella fase più intensa di espansione economica, tra il 1958 e il 1964, la spesa pubblica, in Germania, raddoppiò rispetto al decennio precedente. Nel Regno Unito crebbe del 70%. Analoghi aumenti si registrarono in tutte le altre economie avanzate.

Soprattutto negli anni Cinquanta e Sessanta, la rapida crescita economica ha consentito di assorbire agevolmente l'aumento della spesa pubblica e il costo delle politiche sociali.

In tale frangente, l'espansione degli apparati statali e della spesa pubblica non si è tradotta in un aumento del debito pubblico. Soprattutto nelle socialdemocrazie nordiche, l'aumento della spesa pubblica è stato in larga parte finanziato attraverso l'aumento delle tasse. Ciò ha consentito di mantenere in equilibrio il bilancio statale, tenendo il debito pubblico su livelli mediamente inferiori a quello dei modelli di *welfare* decisamente meno protettivi (Trigilia 2020).

Le politiche che conferiscono ai cittadini la titolarità di specifici diritti sociali (i sussidi di disoccupazione, i programmi previdenziali, l'assistenza sanitaria universale ecc.) costituirono potenti determinanti dell'espansione del ruolo e delle funzioni espletate dall'apparato statale (Larkey *et al.* 1981). Tali interventi presentava-

no, tuttavia, l'intrinseca tendenza alla crescita dei costi, e risultavano difficilmente ridimensionabili anche durante le fasi di crisi. La sostenibilità economica dei programmi previdenziali e assistenziali, inoltre, fu minacciata anche dai mutamenti demografici, come l'invecchiamento della popolazione, che ne accrebbe i costi a fronte di minori entrate.

Dati anche tali vincoli, il circolo virtuoso che aveva alimentato la rapida crescita post-bellica iniziò a interrompersi a metà anni Settanta con la Guerra del Kippur (Hobsbawm 1994; trad. it. 2011). L'aumento del prezzo del petrolio, deciso dai Paesi arabi come ritorsione contro i Paesi occidentali che si erano schierati a fianco di Israele, determinò una contestuale crescita dell'inflazione e della disoccupazione. La *stagflazione* che ne conseguì segnò un punto di svolta fondamentale nella storia economica degli ultimi decenni. I fattori che avevano sostenuto la poderosa crescita post-bellica vennero meno.

All'interno del capitalismo erano intanto maturate nuove tecnologie produttive che modificarono nuovamente il panorama economico, segmentandolo. Tali tecnologie rendevano ormai efficiente anche la produzione in piccole aziende, meno rigide rispetto a quelle di grandi dimensioni e, pertanto, capaci di adattarsi molto più prontamente alle fluttuazioni e alla crescente instabilità della domanda. Così, alla produzione fordista di massa subentrò la *specializzazione flessibile* (Piore e Sabel 1984; trad. it. 1987), una risposta alla crisi degli anni Settanta e alla forza acquisita dalle rivendicazioni operaie.

Cogliendo le opportunità dischiuse dalle nuove tecnologie, che consentivano un uso sempre più flessibile della manodopera, le imprese acquisirono una crescente mobilità su scala internazionale, che venne utilizzata strategicamente per sottrarsi al compromesso col lavoro e all'elevata tassazione degli utili, indispensabile per generare il gettito fiscale necessario per finanziare sistemi di *welfare* sempre più costosi. Così, «il capitale iniziò i preparativi per la sua uscita dal contratto sociale che aveva sottoscritto nel dopoguerra, scuotendosi di dosso la propria passività e riprostando la propria antica capacità di azione» (Streeck 2013; trad. it. 2013, p. 47).

Anche sul piano politico lo scenario subì rilevanti mutamenti in senso più favorevole al capitale. L'ascesa di partiti di orientamento conservatore negli Stati Uniti e nel Regno Unito, nei primi anni Ottanta, determinò una rapida inversione di tendenza riguardo alle politiche keynesiane, orientando nuovamente i governi al *laissez faire* e verso politiche di matrice più marcatamente liberista. La lotta all'inflazione acquisì priorità, sul piano della politica economica, rispetto alla piena occupazione. Nella sfera delle relazioni internazionali, il crollo del blocco comunista dischiuse nuovi orizzonti all'espansione mondiale del capitalismo e del capitale, facendo venire meno un ulteriore quanto potente incentivo esogeno al riformismo in campo sociale.

Questo, dunque, il complesso scenario di contesto che, nel corso di buona parte del Novecento, ha fatto da sfondo alla riflessione teorica sulle burocrazie e sul ruolo dello Stato. Nell'analisi dei contributi che hanno maggiormente inciso sull'organizzazione del lavoro all'interno delle burocrazie ci soffermeremo sull'apporto di Taylor, sull'impatto del fordismo e sul contributo di Fayol.

2.2 L'organizzazione scientifica del lavoro nella fabbrica fordista

Con la Rivoluzione Industriale e lo sviluppo del sistema di fabbrica, nel XVIII secolo, la manodopera iniziò a essere concentrata in grandi stabilimenti industriali e posta sotto il diretto controllo dell'imprenditore. Tuttavia, fino agli inizi del Novecento, gli operai, organizzati in squadre e dotati di discrete abilità professionali, fruiivano ancora di ampia autonomia nell'esecuzione e nella gestione del loro lavoro. Di conseguenza, la stessa attività produttiva veniva spesso eseguita in modi e tempi diversi da differenti squadre di operai operanti all'interno del medesimo stabilimento. Tale organizzazione del lavoro venne letteralmente rivoluzionata dal *management scientifico* di Frederick W. Taylor (1856-1915) a inizio Novecento. Muovendo dalla divisione del lavoro di Adam Smith, Taylor (1910; ried. 1947) cercò di applicare tale principio a ogni singola fase del ciclo produttivo suddividendolo in operazioni semplici, da eseguire in modo ripetitivo, standardizzato, predeterminato e, dunque, prevedibile, sia nei tempi sia negli esiti.

Il carattere *scientifico* del taylorismo derivava da un'organizzazione del lavoro basata su criteri di *sistematicità* e *specializzazione*, sostanzialmente priva di margini di incertezza, orientata alla massima produttività. Per conseguire tali obiettivi, Taylor suggerì un'accurata divisione del lavoro tra *macchine*, alle quali demandare i segmenti di attività più standardizzati e faticosi, e *operai*, ottimizzandone i tempi attraverso metodi e tecniche orientate alla massima produttività. Il taylorismo, così, trasformò la fabbrica in un *sistema* altamente integrato: «In passato l'uomo veniva prima del sistema; nel futuro il sistema verrà prima dell'uomo [...] I principi fondamentali del management scientifico sono applicabili a tutti i tipi di attività umane, dalle più semplici azioni individuali al lavoro delle grandi corporation, che richiede la più avanzata cooperazione» (Taylor 1910; ried. 1947, p. 7).

Per conseguire tale ambizioso risultato era necessario non solo sviluppare nuove tecnologie, ma apportare anche collaterali aggiustamenti organizzativi al lavoro in fabbrica e, non ultimo, introdurre innovazioni sul piano relazionale nel rapporto tra manager e operai. Innovazioni tecnologiche, organizzative e relazionali andavano dunque di pari passo nel management scientifico di Taylor, e richiesero una rivoluzione copernicana per essere adeguatamente incorporate nel lavoro di fabbrica. Come attuare tale *completa rivoluzione*? Taylor, anzitutto, suggerì di distinguere le *funzioni direttive* dalle *funzioni esecutive*, affidando le prime alla direzione della fabbrica, le seconde agli operai. In base a tale impostazione, l'attività di fabbrica doveva essere strutturata in funzione del *principio gerarchico*, conferendo ampia discrezionalità e potere ai livelli più elevati della gerarchia aziendale, dotati di funzioni direttive. Spostandosi verso i livelli gerarchici inferiori, discrezionalità e potere si riducevano drasticamente, fino ad annullarsi del tutto.

Le funzioni esecutive, entro l'impostazione taylorista, dovevano essere quanto più possibile parcellizzate e frazionate, con l'obiettivo di eliminare ogni residuo margine di discrezionalità dal lavoro degli operai. Ogni operaio avrebbe dovuto svolgere una o poche operazioni chiaramente predefinite e standardizzate, da ese-

guire nel minor lasso di tempo possibile. Taylor era convinto che fosse possibile individuare il modo migliore (*one best way*) per svolgere le singole fasi di cui si compone qualsiasi attività produttiva, organizzando scientificamente il lavoro. Le attività andavano poi cronometrate, per predeterminare i tempi di realizzazione del lavoro e valutare, così, le performance dei singoli operai, monitorandoli costantemente in base agli standard predefiniti. È il sistema di fabbrica che definiva, quindi, modalità e tempi di lavoro: «le diverse operazioni, ridotte alla medesima durata [...] vengono eseguite senza interruzione tra loro in un ordine costante nel tempo e nello spazio» (Touraine 1955; trad. it. 1974, p. 62). Niente veniva lasciato al caso o all'arbitrio degli operai. Ogni operaio avrebbe dovuto rispondere a un unico superiore, che ne avrebbe monitorato il lavoro e valutato le performance. Tutte le attività standardizzabili, entro la prospettiva taylorista, sarebbero state delegate ai livelli inferiori della gerarchia, mentre i vertici avrebbero dovuto concentrarsi sulle decisioni strategiche e su tutte le attività che richiedono elevata discrezionalità. Sussistono – come si noterà – rilevanti analogie tra l'organizzazione taylorista del lavoro e la burocrazia di matrice weberiana: la burocrazia è essa stata il subprodotto dell'organizzazione scientifica del lavoro, della divisione del lavoro, della standardizzazione.

Taylor introdusse anche il *principio della selezione scientifica della manodopera*, in funzione del quale ogni mansione avrebbe dovuto essere affidata al dipendente più adatto, in base alle sue abilità e specializzazioni. I dirigenti avrebbero dovuto interagire e cooperare con gli addetti alle funzioni esecutive, in modo da rendere del tutto inutile il ricorso al sindacato e allo sciopero da parte degli operai, ed evitarne l'intromissione nell'organizzazione del lavoro.

Nel suo complesso, l'organizzazione che scaturiva dall'impostazione taylorista dava luogo a una miriade di attività altamente standardizzate e complementari, che consentivano di realizzare il processo produttivo in modo prevedibile, controllabile e monitorabile. La maggiore produttività, che l'accresciuta efficienza consentiva di realizzare, rendeva possibile ridurre la manodopera impiegata a parità di volume di produzione (*output*) e aumentare, collateralmente, i salari.

Muovendo dai principi dell'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor, Henry Ford (1863-1947) conferì concreta applicazione al taylorismo strutturando lunghe *catene di montaggio*. In esse, la fusione tra lavoro umano e automazione consentì di abbattere drasticamente i costi medi di produzione al crescere delle quantità prodotte. Le economie di scala così generate resero la grande azienda fordista l'incarnazione stessa della massima efficienza e razionalità produttiva.

Con Ford la produzione di fabbrica si burocratizzò: tutte le singole fasi della produzione vennero standardizzate, ottimizzate e razionalizzate in modo da ridurre i relativi tempi e costi, in linea con l'impostazione taylorista. L'intero ciclo produttivo era svolto all'interno dello stesso stabilimento (modello di produzione verticalmente integrato): nell'impianto entrava la materia prima e usciva il prodotto finito.

L'impatto sociale di tale trasformazione fu enorme. Da un lato, venne a strutturarsi una netta cesura tra il vertice aziendale, che concentrava in sé tutte le competenze tecniche, i saperi e le conoscenze, oltre ai poteri decisionali, e una massa di

operai scarsamente qualificati e privi di qualsiasi autonomia nella regolazione delle proprie attività lavorative. Dall'altro, la remunerazione giornaliera degli operai venne raddoppiata. Come effetto, la produttività aumentò tra il 30% e il 50% in appena due anni, ma anche i profitti della Ford raddoppiarono.

L'aumento dei salari non risultò solo funzionale all'incentivazione dei lavoratori, ma rese gli operai compartecipi dei benefici del capitalismo, trasformandoli in *consumatori*. Salari più alti crearono infatti un mercato di sbocco per la produzione di massa. Tale nesso venne chiaramente evidenziato dallo stesso Ford nel seguente passaggio: «Le nostre stesse vendite dipendono in una certa misura dal salario che paghiamo. Se ci è possibile distribuire alti salari, sarà tanto denaro che verrà messo in circolazione, ed esso gioverà a rendere più prosperi negozianti, intermediari, imprenditori e operai d'altri rami industriali, sì che le loro buone condizioni trovino un riflesso sullo smercio dei prodotti nostri» (Ford 1923, p. 122).

La meccanizzazione del lavoro, sebbene consentì di ottimizzare i tempi di produzione, presentò anche risvolti negativi. Anzitutto l'operaio era sempre più assoggettato e subordinato al controllo e al comando dell'organizzazione gerarchica della produzione. L'alienazione del lavoro, conseguentemente, aumentò. In secondo luogo, indusse una generale riduzione delle competenze richieste ai lavoratori: «i macchinari per costruire i vari pezzi erano così precisi che non era più necessaria alcuna finitura a mano, eppure erano così facili da usare che gli operai che avevano appena smesso di fare i contadini sapevano farli funzionare» (Piore e Sabel 1984; trad. it. 1987, p. 48). Il paradigma fordista, sotto questa prospettiva, era sia un modello organizzativo capace di catturare i benefici generati dalle economie di scala, sia un tentativo del *management* di ridurre la dipendenza delle aziende dalle competenze dei lavoratori (Lundvall e Johnson 1994). Il contributo di Taylor non restò confinato alla produzione manifatturiera.

2.3 L'organizzazione scientifica delle pubbliche amministrazioni

Henry Fayol (1841-1925) applicò il management scientifico alle amministrazioni pubbliche. Anche Fayol, come Taylor, pose al centro della sua impostazione la *divisione del lavoro*, il cui scopo è «produrre di più e meglio con lo stesso sforzo» (Fayol 1916; ried. 1968, p. 158). Con tale finalità suggerì di predeterminare rigidamente i compiti dei burocrati per ridurre la loro discrezionalità (considerata un pericolo per il buon funzionamento dell'organizzazione) e, di riflesso, l'incertezza degli esiti dell'azione amministrativa. Fayol, inoltre, suggerì alcuni principi generali di organizzazione dell'attività burocratica in larga parte sovrapponibili a quelli tayloristi, adattandoli però in modo più specifico alle realtà delle pubbliche amministrazioni:

- la *pianificazione*, che consiste nella definizione di un programma di azione di lungo termine, attraverso la chiara identificazione del risultato da conseguire e dei mezzi da impiegare;

- il principio di *gerarchia*, che prevede un'articolata divisione dei ruoli tra *a*) i vertici (composti dagli alti dirigenti), che definiscono gli obiettivi da conseguire nel lungo periodo, *b*) i livelli intermedi, che coordinano le attività di *routine*, e *c*) gli strati inferiori dell'apparato, che eseguono gli ordini provenienti dai livelli superiori. Le conoscenze e le competenze cambiano nei vari livelli della struttura gerarchica: ai vertici sono richieste elevate capacità decisionali e strategiche, mentre ai quadri intermedi sono richieste competenze in campo commerciale, tecnico e contabile. Fayol, inoltre, distinse tra *funzioni di line* (che definiscono le strategie e gli obiettivi da conseguire) e *funzioni di staff* (che supportano e coadiuvano le funzioni di *line*);
- la *centralizzazione*, in funzione della quale i vertici devono conservare un elevato grado di controllo sull'azione della base dell'amministrazione;
- il *coordinamento*, realizzato attraverso riunioni periodiche tra i dirigenti e i quadri intermedi per consentire di tradurre le strategie generali, definite dalla dirigenza, in azioni concrete, raccordando l'agire tra i vari livelli dell'organizzazione e consentendo così di fare circolare, e dunque condividere, la visione strategica;
- il *controllo*, orientato a monitorare che tutto proceda secondo i piani. Il controllo implica anche la necessità di licenziare i dipendenti poco produttivi e incentivare quelli più meritevoli;
- l'*unità di comando*, principio in base al quale ciascun dipendente deve ricevere ordini da un solo supervisore;
- l'*ampiezza del controllo*, ogni supervisore deve avere un numero limitato di subordinati.

Superate date soglie critiche, il controllo e la leadership diventano meno efficaci, meno capaci quindi di stimolare la cooperazione e la produttività dei subordinati.

2.4 Le componenti fondamentali delle organizzazioni

Nelle organizzazioni complesse, come le burocrazie, comunque operano molteplici *meccanismi di coordinamento* orientati a raccordare le azioni dei membri di tali apparati per il conseguimento di finalità comuni. Il contributo di Henry Mintzberg (1939-) è appunto indirizzato a individuare le strutture fondamentali di cui le organizzazioni – siano esse pubbliche o private – si dotano, e le molteplici configurazioni che queste possono concretamente assumere nell'espletamento delle loro funzioni.

Le organizzazioni, entro tale prospettiva, sono configurate per convogliare in modo ottimale i flussi di comunicazione e regolare le relazioni tra le differenti componenti che le costituiscono. Tipicamente, le organizzazioni sono articolate intorno a una struttura portante, preposta alla produzione di un dato bene o all'erogazione di un servizio, e costituita a sua volta da tre componenti (Fig. 2.2):

- un *vertice decisionale*: ingloba il management dell'organizzazione, ossia il personale investito dei maggiori poteri formali, della più ampia responsabilità e del

maggiore livello di discrezionalità. Posti al vertice dell'apparato gerarchico, i dirigenti definiscono gli obiettivi e le strategie fondamentali. Il vertice assicura che l'organizzazione funzioni in modo efficiente;

- i *funzionari di raccordo*: operano a un livello intermedio dell'apparato gerarchico, ed espletano prevalentemente funzioni di ordine amministrativo, distinte sia da quelle manageriali del vertice, sia dalle funzioni più elementari del nucleo operativo. I funzionari di raccordo rappresentano il canale di comunicazione tra il vertice e il nucleo operativo, e supervisionano direttamente l'attività di quest'ultimo;
- il *nucleo operativo*: costituisce la base dell'organizzazione, e ingloba gli operatori che concretamente producono il bene o erogano il servizio. Il livello di discrezionalità del nucleo operativo è minimo, mentre la standardizzazione dei processi di lavoro e dei risultati è portata al massimo livello possibile. Il nucleo operativo rappresenta il reale baricentro di qualsiasi organizzazione, la componente più importante e rilevante ai fini dell'efficienza della stessa.

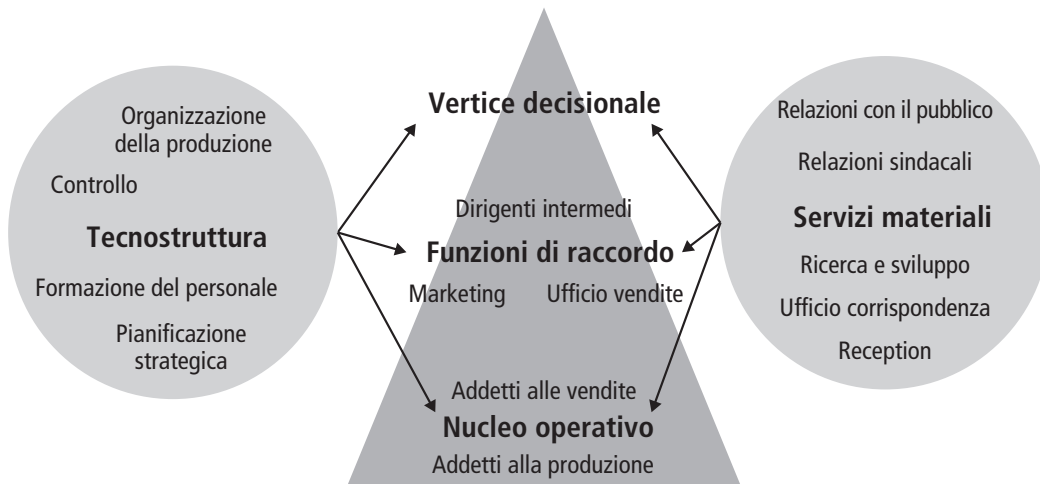
A queste si aggiungono le *funzioni di staff*, espletate da altre due componenti dell'apparato organizzativo:

- la *tecnostuttura*: influenza il lavoro degli altri apparati. Ingloba servizi avanzati e specialistici di supporto all'attività principale espletata dall'organizzazione, sia servizi orientati a sostenere la standardizzazione del lavoro, delle competenze e dei risultati all'interno dell'organizzazione;
- i *servizi di supporto*: erogano servizi altamente standardizzati e a bassa qualificazione, coadiuvando l'attività degli altri componenti dell'apparato amministrativo.

Le prime tre strutture espletano *funzioni di line*, mentre le ultime due sono *funzioni di staff*. Ovviamente, il potere di assumere decisioni delle funzioni di *line* è massimo al vertice, mentre si riduce progressivamente spostandosi alla base della struttura gerarchica, verso il nucleo operativo.

Ora, in funzione dello specifico meccanismo di coordinamento utilizzato, Mintzberg (1993, p. 153) pervenne a definire cinque differenti modelli idealtipici di strutture organizzative. Tra queste, ai fini dell'analisi degli apparati burocratici risultano in particolare rilevanti:

- la struttura semplice: in essa il vertice accentra in sé tutte le funzioni direttive e di controllo. L'organizzazione interna risulta poco complessa e scarsamente articolata. Tale modello organizzativo è tipico delle piccole imprese;
- la burocrazia meccanica: fondata sulla standardizzazione dei processi di lavoro, è connotata dalla scarsa discrezionalità del nucleo operativo, dalla notevole formalizzazione dei rapporti fortemente gerarchizzati e dall'accentramento dei processi decisionali. Costituisce una struttura poco flessibile e poco orientata all'innovazione (ivi, p. 164). L'esercito e la fabbrica fordista costituiscono tipici esempi di burocrazie meccaniche;

Figura 2.2 Le cinque componenti fondamentali delle organizzazioni

Fonte: adattamento su Mintzberg 1993, p. 18

- nella *burocrazia professionale* il nucleo operativo ha un ruolo centrale, ed espleta mansioni altamente discrezionali e non esecutive, ma concettuali. Grazie alla formazione specialistica del nucleo operativo, questo usufruisce di ampia autonomia nell'esecuzione delle relative funzioni. Sono esempi di burocrazie professionali gli ospedali e le università. Qui il nucleo operativo è composto da medici e professori.

L'efficienza di queste strutture organizzative dipende largamente dall'ambiente in cui operano: quelle più flessibili sono più adatte ad ambienti in rapido mutamento, quelle più rigide ad ambienti più statici. Inoltre, i diversi modelli di organizzazione stimolano la partecipazione e la produttività dei loro membri facendo leva su incentivi e pratiche molto differenti. Insomma: per Mintzberg non esiste una *best way*, una soluzione organizzativa adatta a qualsiasi ambiente operativo. Inoltre, anche le differenti componenti strutturali della medesima organizzazione per operare in modo efficiente potrebbero necessitare del ricorso a diversi meccanismi di coordinamento.

2.5 Il nuovo ruolo sociale dei dirigenti e degli impiegati

L'emergere di organizzazioni sempre più grandi e complesse ha generato, nel corso del Novecento, mutamenti di ampia portata, che autori come Mintzberg hanno cercato di comprendere e interpretare. Sulla stessa scia si inscrivono i contributi di James Burnham (1905-1987) e Charles Mills.

Il nucleo delle argomentazioni di Burnham si ritrova condensato in poche pa-

gine iniziali del suo libro appunto intitolato *The managerial revolution. What is happening in the world*. La società contemporanea, notò Barhnam (1941; ried. 1972 pp. 44-45), è connotata da

un tasso di cambiamento insolitamente rapido delle più importanti istituzioni economiche, politiche e culturali. Questa transizione è dal tipo di società che abbiamo chiamato capitalista o borghese a un tipo di società che chiameremo manageriale [...] Al termine del periodo di transizione i dirigenti, infatti, avranno raggiunto il predominio sociale, saranno la classe dirigente nella società [...] Il quadro economico nel quale sarà assicurato questo predominio sociale del manager si basa sulla proprietà statale dei principali strumenti di produzione.

Insomma: la burocratizzazione porta con sé la managerializzazione, con importanti effetti sul piano sociale, e l'emergere di una nuova classe dominante costituita dai dirigenti.

Secondo Burnham i dirigenti pubblici stavano diventando una nuova e potente élite, dotata delle competenze necessarie per assicurare il buon funzionamento delle organizzazioni statali entro un quadro di crescente dinamismo tecnologico. Il progresso tecnico non solo incrementava l'importanza delle funzioni espletate dai dirigenti, ma stava anche acuendo la distanza tra le competenze sempre più specialistiche e avanzate detenute dai manager e quelle del burocrate medio.

Proseguendo nella sua trattazione, Burnham affermò che i dirigenti «eserciteranno il controllo degli strumenti di produzione e otterranno la preferenza nella distribuzione dei prodotti [...] indirettamente, attraverso il loro controllo dello Stato che a sua volta possiede e controlla gli strumenti di produzione. Lo Stato [...] sarà di "proprietà" dei dirigenti». Ciò li renderà la nuova classe dominante all'interno del capitalismo, e si garantiranno questa posizione grazie al loro controllo dello Stato. Tali tendenze per Burnham erano comuni a tutti i sistemi politici, democratici o meno: si potevano riscontrare nell'assetto statale dell'Unione Sovietica, nelle dittature fasciste e nazista, e nell'America del *New Deal* di Roosevelt a lui contemporanea, anch'essa fondata sull'ideologia della *tecnocrazia*. Di qui un evidente rischio: l'innovazione tecnologica rende la società moderna sempre più dipendente dal sapere specialistico e, in questo processo trasformativo, i possessori di tali competenze avanzate diventano la nuova élite dominante, grazie alle loro competenze e alla strutturazione di apparati burocratici sempre più pervasivi, refrattari a qualsiasi forma di controllo politico.

Ma tali apparati, estendendosi, determinano la collaterale crescita di un altro rilevante blocco sociale: i *colletti bianchi*, ossia il ceto medio impiegatizio (Mills 1951). È stato Charles W. Mills (1916-1962) a portare l'attenzione sui colletti bianchi scrivendo un saggio dall'omonimo titolo, diventato un classico della sociologia contemporanea. Nell'introduzione affermò che i colletti bianchi erano entrati *silenziosamente* nella società moderna. Tuttavia, non si trattava di un gruppo coeso, dai lineamenti e dagli interessi ben definiti:

all'interno il gruppo è diviso, atomizzato; all'esterno i suoi membri sono costretti a dipendere da forze più grandi di loro. Anche se acquistassero la volontà di agire, le loro azioni, prive come sono di indirizzo organico, sarebbero più un groviglio di singoli casi distaccati che un vero e proprio movimento. Come gruppo non costituiscono una minaccia per nessuno, come individui non hanno un modo di vita indipendente (Mills 1951; ried. 2003, p. 15).

Era dunque un ceto che si collocava al centro della struttura sociale, e che faceva della subordinazione il suo tratto distintivo.

Con la burocratizzazione e l'espansione delle funzioni espletate dallo Stato, i colletti bianchi erano cresciuti sul piano quantitativo, ma la loro condizione economica e professionale restava sempre legata a scelte operate da altri gruppi e ai rischi di sostituzione con le macchine, per effetto del mutamento tecnologico. Sebbene Mills scrivesse nel 1951, e i computer e l'intelligenza artificiali fossero di là da venire, la meccanizzazione (calcolatrici, macchine da scrivere ecc.) già consentiva consistenti razionalizzazioni nell'impiego del personale, con rischi di disoccupazione tecnologica per i colletti bianchi.

Non solo: la crescente divisione del lavoro, e una parcellizzazione sempre più accentuata dei ruoli, acuivano l'alienazione degli impiegati, costretti a svolgere per anni le stesse mansioni (esattamente come gli operai addetti alle catene di montaggio), e ne comprimevano la libertà.

Nel Settecento e nell'Ottocento la razionalità è stata identificata con la libertà. Le idee di Freud sull'individuo e di Marx sulla società furono rafforzate dall'ipotesi della coincidenza di libertà e razionalità. Ora la razionalità sembra aver preso una nuova forma, non risiede nei singoli uomini, ma nelle istituzioni sociali che con la loro pianificazione burocratica e la loro previsione matematica usurpano sia la libertà che la razionalità ai piccoli individui in essi prigionieri. Le gerarchie calcolatrici dei grandi magazzini e delle società industriali, degli uffici razionalizzati e degli uffici governativi, definiscono le regole grigie di lavoro e stereotipano le iniziative consentite. E in tutta questa usurpazione burocratica della libertà e della razionalità, i colletti bianchi sono le parti intercambiabili delle grandi catene di autorità che legano insieme la società (*ivi*, p. 25).

Di qui la centralità dei colletti bianchi entro una società sempre più burocratizzata; ma proprio da questa dinamica derivava anche la loro condizione di subordinazione e di dipendenza sociale, entro un assetto strutturale governato da logiche impersonali e astratte, che sfuggiva alla capacità di controllo dei singoli membri dell'apparato.

Dalla grande impresa fordista allo sviluppo di apparati burocratici statali sempre più pervasivi e onni-interferenti, le tecnostutture elefantache sono proliferate nel corso del Novecento. Così, lo Stato minimo di matrice liberale e liberista dell'Ottocento declinò definitivamente, sostituito dallo Stato sociale keynesiano,

sotto la spinta di crisi epocali (la Grande Depressione degli anni Trenta) e di nuove teorie – come quella keynesiana – che riconfigurarono in profondità strumenti e finalità del ruolo economico dello Stato.

2.6 Il nuovo ruolo economico dello Stato

John Maynard Keynes (1886-1946) ebbe un ruolo decisivo nella ridefinizione del perimetro d'azione dello Stato. Durante la Grande Depressione «per Keynes era diventato evidente che la difesa migliore dall'estremismo politico e dal collasso economico consisteva nell'incrementare il ruolo dello Stato, incluso, ma non soltanto, l'intervento economico in funzione anticiclica» (Judt 2010; trad. it. 2012, p. 75).

L'economista di Cambridge, di conseguenza, sostenne la necessità di un'attiva azione dello Stato per contrastare le ricorrenti crisi economiche che destabilizzavano periodicamente il capitalismo, in aperto contrasto con la linea astensionistica propugnata dai teorici del *laissez faire*. Keynes, pur evitando qualsiasi generalizzazione a riguardo, suggerì ai governi di ricorrere all'aumento della spesa pubblica nelle fasi di crisi economica, con l'obiettivo di sostenere una più rapida ripresa della produzione e la riduzione della disoccupazione.

Fino alla *Grande Depressione* degli anni Trenta i governi osservarono, più o meno pedissequamente, il vincolo del pareggio di bilancio *annuale*, in linea con le prescrizioni di *policy* di matrice liberista. Entro tale prospettiva si riteneva che le politiche economiche del governo non avrebbero dovuto influenzare le scelte e il comportamento degli agenti economici privati e lo spontaneo equilibrio del mercato. Nell'alveo del paradigma keynesiano, diversamente, la politica economica divenne il principale strumento per incidere sulle scelte e condizionare il comportamento di consumatori e imprese, riducendo o espandendo la domanda di mercato a seconda delle esigenze di stabilizzazione del ciclo.

La *Teoria generale* keynesiana incorporava un'argomentata confutazione della dottrina classica della piena occupazione, considerata dall'economista inglese un caso limite, e non la norma. Sono due i punti fondamentali evidenziati da Keynes (1936; trad. it. 2006):

- le forze di mercato raramente assolvono in modo efficace alle funzioni di aggiustamento postulate dai liberisti e dalla teoria economica classica, né la piena occupazione costituisce una condizione di equilibrio spontaneamente generata dalle dinamiche endogene ai mercati autoregolati;
- di conseguenza, la piena occupazione è un caso particolare tra i tanti equilibri possibili. In presenza di una domanda aggregata insufficiente, il sistema economico (senza interventi esterni da parte del governo) può restare a lungo intrappolato in una condizione di equilibrio di sottoccupazione. Sono dunque il livello della *domanda effettiva* (data dalla somma di consumi, investimenti privati e spesa pubblica), e le conseguenti aspettative di profitto degli imprenditori, a de-

terminare i livelli occupazionali. Di qui l'importanza dell'intervento dello Stato a sostegno della domanda effettiva, attraverso un aumento della spesa pubblica, per ridurre la disoccupazione congiunturale.

Le politiche economiche espansive, dati tali presupposti, possono consentire un rapido rilancio dell'economia, accrescendo la domanda aggregata e – attraverso questa – l'occupazione.

Muovendo dal seminale contributo keynesiano, Abba Lerner (1903-1982) definì in modo più specifico le linee di una appropriata politica di stabilizzazione macroeconomica. In pratica, secondo Lerner (1944) i governi dovrebbero ricorrere *contemporaneamente* a politiche fiscali e monetarie espansive, attraverso un aumento degli investimenti pubblici, una riduzione delle tasse e dei tassi di interesse (in modo da stimolare gli investimenti delle aziende). Nell'attuare il programma di stabilizzazione, il governo non avrebbe dovuto preoccuparsi dell'equilibrio di bilancio, ma ricorrere deliberatamente alla spesa in deficit (facendo quindi aumentare il debito pubblico) fino a ottenere una rapida uscita dalla crisi e una ripresa dell'occupazione. La *finanza funzionale*, come denominato da Lerner tale approccio di politica economica, deve preoccuparsi unicamente dei risultati conseguiti (tasso di crescita, alta occupazione ecc.), e non dell'aumento del deficit o del debito pubblico. Nel secondo dopoguerra la strategia di *policy* suggerita da Lerner divenne dominante, e comunemente denominata *politica economica keynesiana*, frequentemente banalizzata e distorta dai politici per finalità elettoralistiche (su questo punto si tornerà nel Par. 3.3). L'approccio post-keynesiano ha spesso travalicato le finalità e i limiti propri dei suggerimenti di *policy* dell'economista di Cambridge. Keynes stesso, in verità, espresse forti critiche verso l'irresponsabilità fiscale dei governi e la spesa pubblica improduttiva (cioè non orientata agli investimenti capaci di potenziare la produttività generale e la crescita economica nel medio-lungo periodo).

Tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta la teoria economica keynesiana divenne dominante, e si diffuse un'ampia fiducia circa la capacità dei governi, attraverso la leva della politica economica, di affrontare e risolvere qualsiasi problema macroeconomico. Tale convinzione fu scossa dalla stagflazione di metà anni Settanta e dall'emergere di nuovi paradigmi teorici anti-keynesiani. Tra questi, la *supply side economics* pose al centro dell'analisi l'importanza degli incentivi come leva, a disposizione del governo, per accrescere la produttività e l'efficienza. Ogni politica o norma determina effetti sulle scelte degli individui, spingendoli a lavorare o a preferire il tempo libero, incentivandoli a investire piuttosto che a risparmiare, ad accrescere l'offerta di lavoro ecc. La tassazione in particolare, secondo i teorici della *supply side*, avrebbe un ruolo decisivo per condizionare le decisioni degli agenti economici. Variando i livelli di tassazione, il governo potrebbe quindi stimolare la crescita (riducendo le tasse) o deprimerla (aumentandole). Tale approccio venne utilizzato come base analitica per sostenere il ridimensionamento di molte politiche pubbliche, soprattutto nel campo dei servizi di *welfare* e del mercato del lavoro, e per ristrutturare le amministrazioni statali che si erano nel frattempo dilatate.

2.7 Modelli di burocrazia e modelli di *welfare state*

In generale, nell'esperienza storica dei sistemi politici dei Paesi occidentali si possono rintracciare due diversi modelli moderni di organizzazione amministrativa:

da una parte, lo *spoil system*, con i suoi caratteri di inefficienza e corruzione, accompagnati da un alto potenziale di delegittimazione, il quale, peraltro, massimizza la probabilità che il personale politico controlli l'apparato burocratico. Dall'altra parte, il *modello burocratico europeo* il quale, pur in grado di promuovere l'esperienza tecnica e un assetto professionale, ha di frequente visto i propri quadri – teoricamente neutrali e imparziali – sviluppare una indipendente capacità decisionale antagonista rispetto a quella esercitata dagli organi politico-deliberativi a base elettorale (Freddi 1998, p. 23).

Analizziamo questi due diversi modelli di amministrazione partendo dallo *spoil system*, che ha connotato l'esperienza amministrativa statunitense e la sua peculiare configurazione federale.

Lo *Stato federale* (dal latino *foedus*, *convenzione* o *patto*) emerse con la Rivoluzione americana come risposta al modello di *Stato unitario* e accentrato caratteristico dell'esperienza politica europea. Tipicamente, lo Stato federale «nasce da un patto di unione tra comunità politiche sovrane le quali, rinunciando all'esercizio di una parte del loro potere, danno vita ad una nuova comunità politica di ordine superiore che le comprende al suo interno» (Baldi 2003, p. 29).

L'amministrazione federale incorpora dunque due diversi livelli di governo: uno *centrale* e uno *periferico*, dotati di funzioni differenziate e chiaramente distinte, con una netta divisione del potere e garanzie costituzionali che impediscono (o, almeno, cercano di impedire) sovrapposizioni e conflitti di attribuzioni tra i due livelli di governo. Tale assetto si basa quindi *a*) sulla condivisione del governo centrale (*shared-rule*) e *b*) sull'autogoverno delle periferie (*self-rule*). L'assetto duale di governo generato dall'interazione tra *shared-rule* e *self-rule* ha alimentato, negli Stati Uniti, lo sviluppo di un originale modello di *grass-roots democracy* (letteralmente *democrazia dalle radici*), basato su un attivo coinvolgimento dei cittadini nella vita amministrativa soprattutto a livello di comunità locale (Bognetti 1998). Il *New Public Management* (si veda il Par. 4.4) risulta ampiamente influenzato da tale tradizione di auto-governo e di elevato coinvolgimento dei cittadini nella politica locale.

Sul piano giuridico, l'assetto federale statunitense era regolato

secondo le norme della *Common Law* inglese, corretta marginalmente dalla legislazione locale. Ma si trattava di una *Common Law* approssimativa e nell'applicazione spesso informalmente piegata a servire bisogni di giustizia spicciola, anche per difetto di conoscenze tecniche e per l'aiuto limitato di una preparata classe forense [...] La vita coloniale preparava personalità facilmente disposte a richiedere, su un piano di eguaglianza formale, nuove e più

larghe libertà individuali – specie in campo economico – protette e sostenute dal diritto (*ivi*, Vol. I, pp. 19-20).

Solo i successivi emendamenti costituzionali e la giurisprudenza della Corte Suprema statunitense consentirono alla Costituzione del 1788 di dare un'attuazione organica ai principi propri del modello liberale entro una forma di governo federale. In linea con tale impostazione, che restringeva le funzioni dello Stato alla sola tutela della libertà personali e della sicurezza individuale, anche gli apparati pubblici erano ridotti al minimo, con dotazioni di bilancio estremamente circoscritte. Lo Stato centrale, istituito con la Costituzione del 1788, era composto da appena tre ministeri (il Dipartimento di Stato, il Dipartimento del Tesoro e il Dipartimento della Guerra) con poche decine di dipendenti (*ibidem*). Nel 1860, alle soglie della Guerra Civile americana, gli impiegati federali ammontavano a qualche centinaia di unità, con l'aggiunta di nuovi Dipartimenti (Interni, Poste e Marina).

È proprio in questo modello di amministrazione snella, tipica di uno Stato minimo di matrice liberale ottocentesco, che si affermò il *sistema delle «spoglie»* (lo *spoils system*). In base a tale principio la vittoria di un partito alle elezioni comportava il totale ricambio del personale amministrativo, sia a livello statale sia federale. L'impiego pubblico, all'epoca, non era concepito come una professione, ma come un'occupazione temporanea che aveva la sua scadenza naturale con le elezioni. Tale sistema continuò a operare fino a quando le dimensioni dell'apparato statale rimasero limitate. Con l'allargamento delle funzioni dello Stato centrale, nel 1883 venne introdotto il *Civil Service*, con la conseguente nascita – negli Stati Uniti – di una burocrazia professionale. Il *Civil Service* mirava ad assicurare l'imparzialità e la neutralità del personale amministrativo, attraverso una selezione realizzata tramite concorso e non più per cooptazione politica.

Nella sua modalità originaria lo *spoils system* ha operato negli Stati Uniti tra il 1829 e il 1883, comportando un quadro di diffusa corruzione di clientelismo. Oggi persiste, con forme ben differenti rispetto alla sua configurazione iniziale, come modalità ordinaria di reclutamento delle cariche apicali dell'apparato burocratico statunitense. Dopo la riforma del 1978, con il *Senior Executive Service* venne riconosciuta una struttura duale del corpo dei dirigenti pubblici, in parte selezionati tramite concorso, in parte nominati direttamente dal Presidente degli Stati Uniti e fedeli a questo.

Il *Senior Executive Service*, introdotto dalla Presidenza Carter, ha in pratica cristallizzato le preesistenti forme di cooptazione. I dirigenti, nominati attraverso lo *spoils system*, restano in carica per la durata del mandato elettorale del Presidente che li ha nominati e con cui condividono il programma che dovranno attuare.

Sul piano fiscale, eccezion fatta per la parentesi della Guerra Civile, i governi statunitensi non ebbero alcuna difficoltà a conseguire il pareggio di bilancio annuale, in linea con la tradizione liberista. Anche con la crescita degli apparati burocratici, le dimensioni dello Stato centrale restarono comunque modeste (la spesa pubblica complessiva oscillava tra il 6% e l'8% del Pil prima della Grande Guer-

ra), a fronte di una costante crescita del gettito fiscale assicurata da un'economia in tumultuosa espansione. La spesa in deficit era considerata segno di malgoverno e di disprezzo per i diritti dei futuri contribuenti. Le cose cambiarono con il *New Deal* e la svolta keynesiana (si veda il Par. 2.6).

Per quanto concerne il modello burocratico europeo, si possono distinguere tre diversi idealtipi sviluppatasi su base nazionale, proiezioni di traiettorie evolutive storiche parzialmente differenziate che hanno condotto alla costruzione di assetti burocratici dalle caratteristiche piuttosto eterogenee. Si può distinguere a riguardo (Fedele 1998):

- un *modello anglosassone*, tipico del Regno Unito, ove l'amministrazione è subordinata alla politica e all'esigenza del sistema economico. I burocrati sono dotati di una profonda etica professionale e di ampia autonomia individuale nella risoluzione dei problemi. L'apparato amministrativo – basato sulla *common law* – è aperto all'innovazione, mentre il sistema di *welfare* è in fase di ridimensionamento;
- il *modello continentale*, con una tradizione giuridica basata sulla *civil law*, per il quale la società risulta subordinata sia alla politica sia all'amministrazione. Le regole limitano l'autonomia dei burocrati, e l'apertura al cambiamento è piuttosto limitata. La burocrazia in questo sistema (tipico di Italia e Francia) muta lentamente, è piuttosto ostile ai cambiamenti che minacciano le dinamiche consolidate e le prerogative acquisite nel tempo;
- un *modello scandinavo*, proprio delle socialdemocrazie nordiche, in cui l'amministrazione è subordinata alla società. In questo modello il *welfare state* è universalistico, incorpora cioè elevati standard di protezione sociale per i cittadini. L'apparato amministrativo è attivamente orientato a tutelare e preservare i diritti sociali dei cittadini. Anche in questo sistema i burocrati sono dotati di elevata autonomia e di una forte etica professionale.

Nel corso del Novecento tutti gli apparati statali dei Paesi avanzati hanno subito un processo di rapida espansione sia qualitativa sia quantitativa, come già evidenziato in precedenza, con un'ampia varianza su scala internazionale. Tale crescita è in larga parte riconducibile allo sviluppo di sistemi di *welfare*:

Un *welfare state* è uno Stato in cui il potere organizzato è deliberatamente usato (attraverso la politica e l'amministrazione) per modificare l'azione delle forze di mercato in almeno tre direzioni: in primo luogo, assicurando agli individui e alle famiglie un reddito minimo, qualunque sia il valore di mercato del loro lavoro o delle loro proprietà; in secondo luogo, riducendo il livello di insicurezza, in modo da rendere le famiglie e gli individui capaci di affrontare determinate situazioni sociali (la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione), che altrimenti condurrebbero a crisi individuali e familiari; in terzo luogo, garantendo che a tutti i cittadini, senza distinzione di status o di classe, siano offerti i migliori standard rispetto a una serie concordata di servizi sociali (Briggs 1961, p. 228).

L'elemento che distingue «lo Stato assistenziale da altri tipi di Stato non è tanto l'intervento diretto delle strutture politiche per migliorare il livello di vita della popolazione, quanto il fatto che tale azione è rivendicata dai cittadini come un diritto» (Bobbio *et al.* 2004, p. 943). Tale diritto è collegato ai diritti di cittadinanza. Quest'ultima corrisponde a «uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità» (Marshall 1963; trad. it. 1976, p. 24). I *diritti di cittadinanza* sono quei diritti riconosciuti dallo Stato ai suoi cittadini. Secondo la celebre definizione di Hannah Arendt (1906-1975), la *cittadinanza è il diritto ad avere diritti* (Arendt 1973; trad. it. 2006).

Lo sviluppo del *welfare state* ha cercato, di fatto, di controbilanciare gli effetti socialmente più disgreganti del capitalismo. La concentrazione degli operai nelle città industriali in rapida crescita, dopo la Rivoluzione Industriale, disarticolò e infine distrusse le forme di protezione assicurate dalle comunità tradizionali agli individui (Polanyi 1944; trad. it. 2004) e quei meccanismi comunitari di reciprocità e redistribuzione che allentavano gli effetti socio-economici della malattia, della disoccupazione o della vecchiaia. La crescente mobilità, territoriale e occupazionale, disarticolava queste forme di protezione e generava problemi sociali che i governi non potevano ignorare.

Per rispondere alle nuove domande di protezione, provenienti da un proletariato sempre più organizzato politicamente (con lo sviluppo dei partiti socialisti) e cospicuo sotto il profilo numerico, i governi iniziarono a predisporre interventi in campo sociale per fronteggiare le conseguenze dell'industrializzazione. I primi provvedimenti in tale direzione vennero varati nel 1884 in Germania dal Cancelliere Bismarck, con l'introduzione di un'assicurazione pubblica per i lavoratori contro la disoccupazione, la malattia, il licenziamento in età avanzata. Analoghe misure vennero introdotte qualche anno più tardi in Gran Bretagna dal Premier Benjamin Disraeli. Ma il vero salto di qualità sul fronte della sicurezza sociale venne compiuto con il *Rapporto Beveridge* del 1942, che tracciò chiare linee guida orientate a offrire una protezione universalistica a tutti i cittadini, riconoscendo il diritto alla protezione del reddito, dell'occupazione e all'assistenza sanitaria. Nel secondo dopoguerra le linee programmatiche del *Rapporto Beveridge* avranno ampia attuazione e concrete applicazioni nelle principali democrazie occidentali, che riconosceranno pieni diritti sociali ai rispettivi cittadini, sebbene con rilevanti differenze sul piano nazionale. Con il riconoscimento dei diritti sociali, il processo di affermazione dei diritti di cittadinanza giunse a maturo compimento, dando impulso allo sviluppo del *welfare state*.

Gøsta Esping-Andersen (1947-) individuò tre *regimi* fondamentali di *welfare*, classificati in base al livello *demercificazione* che assicurano. Il concetto di demercificazione «intende verificare in che misura lo Stato sociale riesca a ridurre la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto a un reddito indipendente dalla partecipazione al mercato» (Esping-Andersen 1999; trad. it. 2000, p. 81). La demercificazione è concretamente realizzata attraverso le politiche redistributive dispiegate dai governi. In base al differente livello di demercificazione Esping-Andersen pervenne a individuare tre diversi regimi di *welfare*:

- il regime *liberale*: tipico dei paesi anglosassoni, prevede interventi *residuali* da parte dello Stato, limitati cioè al sostegno dei soli individui ad alto rischio povertà, e un ruolo centrale del mercato (*ivi*, p. 130). Solo in rari casi nel regime liberale (tipico degli Stati Uniti) vengono attuati programmi sociali a carattere universalistico, rivolti cioè a tutta la popolazione. In linea di massima, le politiche di sostegno al reddito sono circoscritte ai segmenti ad alto rischio esclusione, incorporando un carattere spiccatamente residuale. L'accesso ai servizi di *welfare* è subordinato all'accertamento effettivo dello stato di bisogno dell'individuo (*test dei mezzi*). Solo una piccola frazione della popolazione ha accesso ai sussidi. Il livello di demercificazione assicurato dal regime liberale ai cittadini è dunque *basso*;
- il regime *conservatore-corporativo*: l'accesso ai benefici del *welfare* è condizionato alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e alla contribuzione al sistema di sicurezza sociale. La famiglia svolge un ruolo centrale nei processi redistributivi, mentre lo Stato interviene solo in via *sussidiaria*. Incorpora un intermedio livello di demercificazione. Rientrano in questo regime i sistemi di *welfare* dell'Europa continentale (Italia, Germania ecc.);
- il regime *socialdemocratico*: lo Stato tende a promuovere attivamente l'eguaglianza attraverso una protezione *universalistica* estesa a *tutti* i cittadini. Affermato nei Paesi scandinavi (Norvegia, Svezia, Danimarca, Finlandia), nel regime socialdemocratico si raggiunge il massimo livello di demercificazione degli individui. Come sottolinea Esping-Andersen (*ivi*, p. 136), «ciò che distingue dagli altri il regime socialdemocratico è lo sforzo attivo, e in un certo senso esplicito, a demercificare il benessere degli individui, a ridurre al minimo o abolire la loro dipendenza dal mercato». Lo Stato, in tale regime, offre una estesa protezione dai rischi e prevede l'erogazione di generosi sussidi.

Le socialdemocrazie nordiche presentano tassi di disoccupazione piuttosto contenuti, a fronte dei più elevati tassi di occupazione tra le economie industrializzate (Trigilia 2020). Nel modello scandinavo «la pressione fiscale alta è legata al finanziamento della spesa sociale. Deficit e debito pubblico restano però sotto controllo. Il debito pubblico in rapporto al Pil è mediamente tra i più bassi» (*ivi*, p. 38). Gli elevati costi per le imprese sono comunque compensati da politiche per l'innovazione e l'istruzione.

La politica sociale e occupazionale dei Paesi scandinavi ha un orientamento spiccatamente «produttivista», finalizzato cioè a massimizzare le capacità produttive dell'economia nel suo complesso, prerequisito indispensabile per realizzare qualsiasi intervento redistributivo. Se la capacità del mercato di generare nuova ricchezza fosse scarsa, la stessa azione redistributiva dello Stato verrebbe inevitabilmente compromessa da una condizione di limitata crescita. I sistemi socialdemocratici riescono invece a coniugare equità ed efficienza, in misura decisamente superiore a qualsiasi altro regime di *welfare*. Sotto questo profilo, il *welfare state* non costituisce un costo, ma un *investimento sociale* (Morel *et al.* 2012) che potenzia attivamente la crescita economica di lungo periodo e, dunque, si ripaga da sé.

In altri Paesi, l'estensione a fasce sempre più ampie della popolazione dei servizi di *welfare* venne realizzata talvolta ricorrendo a deficit di bilancio e accumulando debito pubblico, con un occultamento dei costi e una espansione incontrollata della spesa indotta da uno «scivolamento distributivo della politica sociale» (Ferrera 1998, p. 64), con conseguenti distorsioni nel medio-lungo periodo che ne hanno ridotto la sostenibilità sul piano dei conti pubblici.

Sintesi

- L'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor incorporava un modello di regolazione della produzione altamente *centralizzato*, con compiti rigidamente predefiniti e *standardizzati*. Per accrescere l'efficienza di un qualsiasi processo produttivo, Taylor suggerì di scomporlo e frammentarlo in una serie di operazioni semplici, da svolgere in un lasso di tempo limitato, seguendo modalità predeterminate di esecuzione. Queste indicazioni trovarono concreta attuazione negli stabilimenti Ford. Unitamente all'aumento dei salari, tali innovazioni rivoluzionarono l'organizzazione della produzione industriale, gettando le basi del capitalismo fordista.
- Fayol applicò i principi tayloristici alle pubbliche amministrazioni, al fine di incrementarne l'efficienza.
- Burnham e Mills analizzarono, nei rispettivi contributi, il ruolo centrale assunto dai dirigenti statali e dal ceto medio impiegatizio entro una struttura sociale sempre più burocratizzata.
- Mintzberg delineò le cinque strutture fondamentali presenti in ogni organizzazione (vertice decisionale, funzionari di raccordo, nucleo operativo, tecnostuttura e servizi materiali) e le funzioni espletate da ciascuna di esse.
- Il livello del reddito nazionale, secondo Keynes, è determinato dalla domanda effettiva. La sua riduzione causa disoccupazione involontaria e crisi economiche. In tali fasi congiunturali il governo deve attivamente intervenire per riassorbire la disoccupazione in eccesso, aumentando il deficit di bilancio e riducendo il tasso di interesse. In assenza di un intervento dello Stato, il mercato – sostenne Keynes – può restare a lungo intrappolato in una condizione di sottoccupazione. Dal secondo dopoguerra, i suggerimenti di *policy* keynesiani influenzarono in larga misura le politiche economiche implementate dai governi dei Paesi avanzati, tese a garantire la piena occupazione entro un quadro di stabile crescita economica. La crescita del ruolo economico dello Stato in molti casi indusse uno strutturale aumento del debito pubblico.
- Esping-Andersen, in funzione del differente livello di demercificazione, individuò tre regimi di *welfare state*: liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico. Ciascun regime offre un diverso livello di protezione sociale ai cittadini, che raggiunge gli standard più elevati nel modello di *welfare* socialdemocratico.

3 | Le critiche alla burocratizzazione

OBIETTIVI DEL CAPITOLO

Il capitolo discute i contributi e le analisi che hanno evidenziato i limiti dell'amministrazione burocratica, le distorsioni da questa prodotte e le degenerazioni a cui sono soggetti gli apparati burocratici. Muovendo dal contributo di Michels, la trattazione si concentra poi sugli studi organizzativi. Questo insieme di contributi evidenzia specifiche distorsioni presenti nelle organizzazioni e suggerisce possibili rimedi alle stesse.

La seconda parte del capitolo è invece focalizzata sui contributi emersi nell'alveo della *political economy* e sulla critica da questa mossa alle distorsioni indotte dalle politiche keynesiane, ritenute causa dell'espansione abnorme della spesa pubblica e del debito pubblico in molti Paesi. Le dinamiche elettorali, la burocratizzazione estesa, le inefficienze causate dall'aumento della spesa pubblica e dall'elevata tassazione causerebbero – secondo la critica della *public choice* – rilevanti perdite di benessere sociale. Occorre dunque riformare lo Stato e la burocrazia prima che le distorsioni prodotte diventino irreversibili, minacciando la stessa democrazia.

3.1 La legge ferrea dell'oligarchia

Le grandi organizzazioni sono soggette a degenerazioni che inducono un progressivo allontanamento dalle finalità originarie perseguite dalle stesse, come evidenziato dal contributo di Robert Michels (1876-1936). Nel suo lavoro intitolato *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Michels analizzò il funzionamento del Partito socialdemocratico tedesco, formazione partitica di opposizione alle forze conservatrici e borghesi; in questo testo classico del pensiero sociologico e politologico cercò di dimostrare la tesi secondo cui tutte le organizzazioni – dalle burocrazie agli stessi partiti politici – sono soggette alla *legge ferrea dell'oligarchia*. Quest'ultima, secondo Michels, costituirebbe una legge sociologica fondamentale, che porterebbe inesorabilmente le organizzazioni (anche quelle formalmente più democratiche, come i partiti) a trasformarsi in oligarchie dominate da una ristretta cerchia di funzionari, i quali userebbero l'organizzazione stessa per perseguire i rispettivi interessi, a scapito delle sue finalità originarie.

Il partito studiato da Michels, in particolare, si poneva un obiettivo fondamentale: rappresentare e promuovere gli interessi della classe operaia. Questa inglobava, all'epoca, la maggioranza della popolazione tedesca. Per espletare compiutamente le sue funzioni rappresentative, il partito si era dotato di una articolata struttura organizzativa, assumendo funzionari stipendiati e specializzati. Ciò portò, ine-

vitabilmente, alla concentrazione del potere in un'oligarchia dotata di competenze tecniche e specialistiche, sempre più svincolata dalla base del partito e scarsamente controllabile da quest'ultima. La crescita dell'organizzazione acuì, collateralmente, la sua complessità, generando palesi disegualianze nella distribuzione interna del potere, «con una minoranza dirigente e una maggioranza diretta» (Michels 1909; trad. it. 1971, p. 30). Facendo leva su una configurazione sempre più oligarchica dell'organizzazione i funzionari, dotati di crescenti poteri, svilupparono interessi e obiettivi (avanzamento di carriera, miglioramento del trattamento economico ecc.) che li allontanarono sempre più dalle finalità originarie del partito e dai suoi valori.

I funzionari, affermò espressamente Michels, si *imborghesirono* e, così facendo, persero di vista gli stessi interessi della classe che avrebbero dovuto rappresentare: «gli ex lavoratori si appropriano di una *routine* che li fa ascendere sempre più al di sopra dei loro mandanti, così che infine perdono il senso di comunità con la classe che li ha espressi; ne deriva una vera differenza di classe tra i capi ex proletari e i gregari proletari» (*ivi*, pp. 32-33). Michels parlò a riguardo di *sostituzione dei fini*, per effetto della quale il partito, da mezzo per migliorare le condizioni del proletariato, si trasformò in «scopo assoluto» (*ivi*, p. 42), divenendo un fine in sé.

Con la burocratizzazione del partito, dunque, i funzionari tendevano ad anteporre il proprio interesse a quello della classe operaia che avrebbero dovuto rappresentare. Ciò avveniva non tanto, e non solo, per effetto dell'opportunismo dei funzionari e dei dirigenti del partito, ma come esito di meccanismi del tutto spontanei generati dalla burocratizzazione del partito e dalla sua trasformazione in una oligarchia conservatrice, orientata a preservare e difendere attivamente quel modello di Stato e di società che inizialmente avrebbe voluto riformare o addirittura rovesciare. La realtà dei processi interni al partito tradiva i principi ai quali dichiarava di ispirarsi.

Più in generale tale degenerazione, secondo Michels, investirebbe tutte le strutture organizzative. Nel momento stesso in cui si burocratizzano, a causa della legge ferrea dell'oligarchia, le organizzazioni si trasformano in strutture prioritariamente orientate alla propria autoconservazione.

Michels era molto critico e pessimista anche riguardo alla democrazia, forma di governo che – secondo il politologo tedesco – tenderebbe a occultare la natura fondamentalmente oligarchica di ogni tipo di potere e di organizzazione. Da un lato «la democrazia non è concepibile senza organizzazione», dall'altro, per Michels «chi dice democrazia dice organizzazione; chi dice organizzazione dice oligarchia; chi dice democrazia dice oligarchia» (Michels 1911; trad. it. 1966, 55-56). La democrazia, dunque, presenta una intrinseca tendenza all'oligarchia (Linz 1966), nella misura in cui induce spinte alla burocratizzazione, alla specializzazione e alla centralizzazione dell'autorità, alla formazione di organizzazioni professionalizzate e stabili, alla prevalenza degli interessi dei leader su quelli dei membri. Tali dinamiche conducono all'inversione dei fini con i mezzi. Tuttavia, avvertì Michels, «il fatto che l'oligarchia sia inevitabile non esime i democratici dalla necessità di combatterla» (*ivi*, p. 531).

Secondo Michels sono ben pochi gli individui disposti a sacrificare il proprio interesse per conseguire quello generale, anche quando esercitano funzioni pubbliche. Nel contempo, anche l'autogoverno del popolo appare un'opzione sostanzialmente impraticabile al politologo tedesco, nella misura in cui le masse non detengono le conoscenze e le competenze indispensabili per affrontare e risolvere i complessi problemi che si trovano a fronteggiare: devono necessariamente affidarsi a una élite, cadendo nella trappola della legge ferrea dell'oligarchia.

3.2 Gli studi organizzativi

Anche gli studi organizzativi, come il contributo di Michels, cercarono di pervenire a una più profonda comprensione del funzionamento delle organizzazioni reali, considerate strutture condizionate sia dell'ambiente esterno, sia dalle relazioni informali che si instaurano tra i soggetti operanti al loro interno. Questi studi affondano le loro radici nella *Scuola delle relazioni umane*.

A differenza del management scientifico di impostazione taylorista, orientato all'efficienza tecnica e d'impostazione ingegneristico-economicista, la scuola delle *human relations* si fondava su un approccio più aperto agli apporti della psicologia, della sociologia e dell'antropologia, ponendosi anche in netta antitesi all'approccio razional-formalista weberiano (Gouldner 1962). Per Weber e Taylor gli individui che operano nelle organizzazioni erano rotelle inserite in complessi meccanismi organizzativi, il cui funzionamento concreto dipendeva unicamente dalle procedure che regolano l'agire dei membri, definendone dettagliatamente ruoli e funzioni. L'approccio delle relazioni umane, diversamente, pose l'accento sulla sfera relazionale e interpersonale come leva per prevenire i conflitti e incentivare i lavoratori, creando un ambiente organizzativo coinvolgente e stimolante. Questo paradigma, sviluppatosi muovendo dal contributo seminale di Elton Mayo (1880-1949), rappresentava il lavoro come un'attività intersoggettiva, svolta in gruppo: un'attività, dunque, sociale. Tra l'altro, l'identità individuale è in gran parte costruita in funzione dell'attività lavorativa espletata. Di conseguenza, le relazioni che si strutturano nell'ambiente organizzativo influenzano profondamente la produttività, oltre che il benessere individuale e il bisogno di riconoscimento di ciascun membro dell'organizzazione, in misura superiore a qualsiasi incentivo monetario (Mayo 1933). L'organizzazione, insomma, deve tenere conto della natura sociale degli individui, dei loro bisogni, per stimolare la collaborazione e per sviluppare le necessarie sinergie di gruppo, indispensabili per garantirne il buon funzionamento (Dickson e Roethlisberger 1939).

La scuola delle relazioni umane e gli studi organizzativi, dunque, si sono confrontati con molteplici questioni: hanno esplorato l'impatto che lo stile di leadership induce sul rendimento dei lavoratori, hanno analizzato come migliorarne la produttività e arginare il conflitto. Nel complesso, tali contributi hanno dimostrato come la cooperazione non sia un esito spontaneamente generato dall'organizza-

zione, ma vada costruita e attivamente promossa attraverso strategie intenzionali che tengano conto della sfera relazionale ed emozionale dei lavoratori, delle loro aspettative e del loro benessere. Soprattutto negli Stati Uniti gli imprenditori e i manager – muovendo dalle conclusioni e dai suggerimenti derivanti da tale complesso di studi – cercarono di fare leva sulle relazioni umane per stabilire buoni rapporti con i lavoratori e limitare, così, la conflittualità e il ricorso al sindacato.

In questo paragrafo saranno discussi i più significativi contributi emersi nell'alveo degli studi organizzativi, a partire dal lavoro di Barnard, per poi passare agli studi di Selznick, Crozier, Gouldner e Simon.

3.2.1 La cooperazione nelle organizzazioni

Chester Barnard (1886-1961), muovendo dalle motivazioni che orientano i singoli membri di una qualsiasi organizzazione a contribuire al suo funzionamento e a operare nel suo interesse, fu tra i primi autori a problematizzare e a evidenziare i limiti insiti nella concezione – di matrice weberiana-taylorista – delle organizzazioni considerate strutture razionali ed efficienti. Per Barnard, che raccolse l'eredità della Scuola delle relazioni umane, i fattori di ordine psicologico e sociale espletterebbero un ruolo decisivo come incentivi motivazionali al lavoro. La standardizzazione e la gerarchia erano invece ritenute insufficienti per ottenere tale risultato. Barnard, in particolare, cercò di comprendere i meccanismi attraverso i quali le organizzazioni riescono a stimolare la cooperazione tra i loro membri e a migliorarne le performance complessive.

I punti chiave della sua trattazione sono essenzialmente tre. In primo luogo rappresentò l'organizzazione come un *sistema cooperativo* che consente a ciascun membro di andare oltre i suoi limiti e di raggiungere obiettivi complessi che, altrimenti, non riuscirebbe a conseguire. Ogni organizzazione nasce nel momento in cui si stabiliscono finalità comuni da perseguire, e si struttura suddividendo le funzioni tra i suoi membri per raggiungere lo scopo predefinito. È la capacità di cooperare che fa la differenza tra persone scollegate e l'organizzazione. Far cooperare gli individui è, tuttavia, un obiettivo assai complesso da raggiungere: «la maggior parte della cooperazione fallisce nel tentativo, o muore nell'infanzia o ha vita breve [...] poche organizzazioni sono esistite per più di 100 anni» (Barnard 1956, p. 5).

In secondo luogo Barnard operò una netta distinzione tra *dimensione formale* e *informale* dell'organizzazione. Il modo in cui i membri cooperano e collaborano nell'esercizio delle loro funzioni dipende non solo dalle regole e dalle relazioni formali, ma anche e soprattutto dalle relazioni che stabiliscono *informalmente* tra loro, e tali relazioni sono in larga misura condizionate e influenzate dalle caratteristiche dell'ambiente relazionale che si crea all'interno dell'organizzazione.

Terzo, distinse tra *scopi organizzativi* e *scopi individuali*. I vertici dell'organizzazione devono tenere conto della sfera individuale dei dipendenti, dei loro obiettivi, offrendo incentivi sufficienti per spingerli a perseguire gli obiettivi dell'organizzazione, quasi mai completamente coincidenti con quelli individuali. I soli in-

centivi monetari potrebbero non essere sufficienti in tal senso. Occorre creare, anche in questo caso, un ambiente relazionale collaborativo, fondato sulla condivisione di obiettivi e valori, per spingere gli individui a operare nell'interesse dell'organizzazione.

Ora, date tali premesse, ogni membro dell'organizzazione – secondo Barnard – è portatore di due distinte personalità: una personalità organizzativa e una personalità individuale. La *personalità organizzativa* condiziona l'agire individuale nell'espletamento delle sue funzioni all'interno dell'organizzazione, e il modo in cui ciascun membro segue, o meno, le norme formali. La *personalità individuale* ingloba invece le determinanti dell'agire individuale e i suoi obiettivi, influenzando l'equilibrio che si instaura tra il suo effettivo apporto all'organizzazione e i benefici che ne ricava. Il rapporto tra queste due dimensioni risulta quindi piuttosto articolato, e condusse Barnard a distinguere tra efficacia ed efficienza, per esplorare meglio tale problematica. *L'efficacia*, nell'accezione definita da Barnard, misura la capacità dell'organizzazione di *conseguire i suoi scopi*. *L'efficienza*, diversamente, corrisponde alla capacità dell'organizzazione di *soddisfare i suoi membri*. Un'organizzazione può pertanto risultare:

- contemporaneamente efficace ed efficiente. Questa condizione rappresenta l'ottimo auspicato da qualsiasi organizzazione, ma costituisce comunque un equilibrio difficile da raggiungere, una condizione che si verifica piuttosto raramente;
- efficace ma non efficiente. Tale scenario si verifica quando l'organizzazione raggiunge i suoi obiettivi senza, però, riuscire a soddisfare i suoi membri;
- non efficace ma efficiente, se non raggiunge i suoi obiettivi ma soddisfa i suoi membri;
- non efficace e non efficiente. Questo caso, il peggiore in assoluto, prelude alla dissoluzione dell'organizzazione, in assenza di cambiamenti che ne migliorino il funzionamento.

Il problema fondamentale con cui si confrontano i dirigenti di una qualsiasi organizzazione è quindi conciliare efficacia ed efficienza, e realizzare un sistema cooperativo soddisfacente, anche se la cooperazione stabile costituisce l'eccezione e non la regola.

Al fine di stimolare la più estesa cooperazione possibile, Barnard suggerì al management di ricorrere a un accorto mix tra *incentivi materiali* (come l'aumento della retribuzione, sulle opportunità di carriera ecc.), *incentivi immateriali* (stimolare il senso di appartenenza a un'organizzazione prestigiosa) e *persuasione* (puntando sulla coercizione, sulle sanzioni, su codici di comportamento prestabiliti).

Il manager ideale, per Barnard, deve coinvolgere i dipendenti, comunicare e soddisfare i bisogni organizzativi. Riguardo a quest'ultima funzione essenziale, i dirigenti devono in primo luogo definire con chiarezza gli obiettivi e le finalità che l'organizzazione deve conseguire e perseguire. Nel processo di definizione degli obiettivi devono essere attivamente coinvolti tutti i membri dell'organizzazione, af-

finché si mobilitino per dare concreta implementazione agli obiettivi individuati. Secondo, occorre strutturare un efficiente sistema di comunicazione ed eliminare ogni strozzatura nelle comunicazioni interne. In ultimo, il management deve assicurare un costante flusso di risorse necessarie al buon funzionamento dell'organizzazione.

3.2.2 La recalcitranza delle organizzazioni

Parte delle considerazioni espresse da Barnard, riguardo al funzionamento concreto delle organizzazioni, sono rintracciabili anche nel lavoro di Philip Selznick (1919-2010), ampiamente influenzato dall'idea di legge ferrea dell'oligarchia formulata da Robert Michels (si veda il Par. 3.1). Selznick pose in evidenza sia l'importanza del contesto ambientale entro il quale le organizzazioni operano, sia la rilevanza delle relazioni che si strutturano tra la sua leadership e i centri di potere esterni.

Secondo la visione classica del pensiero organizzativo, per rendere stabile e prevedibile il funzionamento dell'organizzazione il vertice decisionale deve *standardizzare* le funzioni espletate da ciascun membro e definirne minuziosamente le mansioni, in modo tale che gli addetti siano il più possibile *intercambiabili* tra loro. Anche l'approccio tayloristico seguiva tale impostazione.

Secondo Selznick (1948) qualsiasi rappresentazione che attribuisca carattere di assoluta razionalità alla vita organizzativa non sarebbe in realtà in grado di cogliere svariati aspetti fondamentali ai fini del loro funzionamento, trascurandone almeno due:

- il fatto che tutte le organizzazioni siano concretamente costituite da individui esposti a molteplici condizionamenti che vanno ben oltre gli aspetti formali che scandiscono il regolare funzionamento dell'organizzazione stessa. I dipendenti tendono frequentemente a travalicare le mansioni assegnate; di conseguenza, non possono essere considerati neutrali esecutori delle stesse, ma vanno più correttamente visti come soggetti che influenzano la struttura organizzativa entro la quale operano, rimodellandola in continuazione. In ogni struttura organizzativa, inoltre, si formano *cricche*, basate sulle relazioni informali sviluppate dai suoi membri, che finiscono per influenzarne e talvolta distorcerne il funzionamento in direzioni differenti da quelle desiderate dai vertici. Nei casi più estremi, le cricche informali possono pervenire a modificare le finalità stesse perseguite dall'organizzazione;
- le *pressioni esercitate sull'organizzazione dall'ambiente esterno*, in conformità agli interessi in esso presenti. L'ambiente esogeno è fonte di sfide e di rischi: per fronteggiare i pericoli provenienti dall'esterno l'organizzazione può ricorrere alla *co-optazione*, definita da Selznick (1949; trad. it. 1974, p. 47) «un processo di assorbimento di nuovi elementi nella direzione o nella struttura che determinano la politica di un'organizzazione, come mezzo per prevenire minacce alla sua stabilità e alla sua esistenza».

Il personale interno e l'ambiente esterno, nella rappresentazione di Selznick, perturbano il funzionamento dell'organizzazione e ostacolano, dunque, la completa standardizzazione. Così, questi due fattori (dipendenti e ambiente esterno), pur necessari ai fini del funzionamento dell'organizzazione, sono fonti di continui problemi, talvolta causa delle crisi e dei fallimenti delle organizzazioni.

Selznick (*ibidem*) studiò in particolare l'esperienza della *Tennessee Valley authority*, una agenzia indipendente creata a seguito della Grande Depressione del 1929 dall'amministrazione Roosevelt per supportare la ripresa economica dell'economia del Tennessee, realizzando grandi infrastrutture e fornendo assistenza agli agricoltori locali, sia sul piano tecnico sia finanziario. Nell'espletare tali funzioni, la *TVA* godeva di notevole autonomia.

Per evitare di effettuare interventi seguendo un approccio eccessivamente verticistico e decontestualizzato, i dirigenti della *TVA* cercarono di coinvolgere i gruppi locali nei processi decisionali, consultandoli per comprenderne meglio i bisogni e individuare insieme le soluzioni più adeguate al contesto di intervento. In realtà, la strategia di stimolo alla partecipazione era anche tesa a prevenire eventuali conflitti e resistenze al cambiamento da parte degli attori operanti sul territorio: nei termini di Selznick, rappresentava una forma di *cooptazione*. Tale cooptazione finì tuttavia per alterare il programma iniziale della *TVA*, modificandone gli obiettivi e le finalità generali, nella misura in cui aprì ampi spazi alla partecipazione degli influenti proprietari terrieri locali, che utilizzarono tale opportunità per spingere la *TVA* a effettuare interventi maggiormente in linea con i loro interessi. Limitati ambiti di partecipazione furono invece lasciati ai segmenti della popolazione del Tennessee più poveri e svantaggiati, proprio quelli maggiormente colpiti dalla crisi economica. Il *management* della *TVA* finì dunque per essere ampiamente influenzato, nella sua azione di *policy*, da centri di potere esterni, che modificarono a loro vantaggio gli obiettivi stessi dell'organizzazione, snaturando la *mission* della *TVA* e deformandola in senso particolaristico.

L'organizzazione è dunque perennemente esposta all'azione di forze endogene ed esogene che cercano di condizionarne l'azione e sviarne gli obiettivi, modificandone l'azione. A riguardo Selznick parlò di *recalcitranza dei mezzi*: l'organizzazione, da semplice mezzo per conseguire specifici fini, tende a resistere alle norme procedurali e diventa quindi uno strumento recalcitrante, cioè difficile da governare, da utilizzare nelle forme desiderate per conseguire obiettivi predeterminati.

Spetta al vertice dell'organizzazione, alla sua leadership, mantenere salde le leve del comando, cercando di evitare che forze esogene riescano a incidere sull'azione della struttura organizzativa, riconfigurandola.

3.2.3 Il fenomeno burocratico

Anche dal lavoro di Michel Crozier (1922-2013) emerge l'immagine di una burocrazia inefficiente e lenta, distante da quella delineata da Weber, assumendo un'accezione piuttosto negativa. Mentre per il sociologo tedesco la burocrazia era sinonimo di

razionalità organizzativa, secondo Crozier costituiva un apparato nel complesso disfunzionale, frequentemente atrofizzato e privo di spinte endogene all'innovazione.

Lo studioso francese pose al centro della sua analisi le *relazioni di potere* che si instaurano all'interno delle burocrazie e le relative tensioni che queste relazioni tipicamente incorporano. Entro tale prospettiva, i burocrati non erano considerati meri esecutori di ordini provenienti dai livelli gerarchici superiori, ma agenti in grado di ritagliarsi spazi più o meno ampi di autonomia e discrezionalità. Nel contempo, Crozier riteneva ampiamente insoddisfacente anche l'approccio della Scuola delle relazioni umane e l'enfasi da questa posta sull'importanza della dimensione psicologica all'interno dell'organizzazione. Secondo Crozier gli individui attuano forme di resistenza ai condizionamenti, formali e informali, strutturati dall'organizzazione, finendo per circoscrivere l'efficacia degli stessi e spingendo l'organizzazione verso direzioni imprevedibili.

Nel suo principale contributo, *Il fenomeno burocratico*, sintetizzò uno studio condotto su due amministrazioni pubbliche: l'istituto di contabilità del Ministero delle Finanze francese e il Monopolio dei tabacchi. Entrambe incorporavano le caratteristiche proprie della burocrazia weberiana, con elevata centralizzazione dei processi decisionali, una conformazione piramidale e altamente gerarchizzata. Tale configurazione induceva molteplici distorsioni ed effetti perversi. In primo luogo, la dirigenza era di nomina politica, e frequentemente selezionata in base a criteri non meritocratici. Secondo, gli avanzamenti di carriera e le retribuzioni erano basate su scatti automatici scanditi dall'anzianità di servizio, e non su parametri meritocratici o di produttività. Terzo, il licenziamento era reso praticamente impossibile dalle norme sul pubblico impiego, anche in caso di scarso rendimento (a differenza di quanto avveniva nel settore privato). In ultimo, si trattava di amministrazioni prive di strutture decisionali interne; in esse, tutte le decisioni rilevanti erano assunte da un potere politico esterno.

Tra l'altro, la manifattura dei tabacchi studiata da Crozier era un monopolio pubblico: l'assenza di concorrenza eliminava il rischio di fallimento dell'organizzazione e non incentivava all'innovazione. Quasi tutte le burocrazie pubbliche non operano sul mercato, e non sono pertanto esposte a pressioni concorrenziali, né tantomeno operano mosse dalla ricerca di profitto. Tale condizione genera un ambiente organizzativo protetto e statico, scandito dalla *routine*, che scoraggia il mutamento; un ambiente cristallizzato e vincolato al rigido rispetto puramente formale delle procedure. In un simile contesto organizzativo – è evidente –, manca qualsiasi spinta all'efficienza, a tutti i livelli gerarchici.

I dipendenti, nelle amministrazioni analizzate dal sociologo francese, svolgevano il loro lavoro facendo il minimo indispensabile per evitare sanzioni, senza andare oltre tale (ristretto) perimetro funzionale. Anche i dirigenti, dal canto loro, si limitavano a fare rispettare i doveri contrattuali dei subordinati, senza alcuna spinta a migliorarne le performance. In presenza di rapporti rigidamente improntati al rispetto dei vincoli formali, l'efficienza delle performance risultava inevitabilmente ridotta, data anche la demotivazione dei dipendenti.

Nei casi di studio discussi da Crozier, oltre dall'insoddisfazione per le limitate prospettive di carriera e per il lavoro piuttosto monotono, la scarsa propensione alla produttività dei dipendenti era determinata anche dalla mancanza di riconoscimenti e di gratificazioni professionali. Nel contempo, l'organizzazione sindacale e un certo spirito corporativo orientavano i dipendenti a preservare i privilegi e i vantaggi acquisiti.

Se in una qualsiasi organizzazione non sussistono adeguati meccanismi di innovazione e di autocorrezione, la struttura non muta con sufficiente velocità per stare al passo con i cambiamenti nel frattempo intervenuti nell'ambiente esterno nel quale opera. Ciò genera i presupposti per il declino dell'organizzazione. E su questo punto Crozier segnala un rischio fondamentale: quando il divario tra una qualsiasi organizzazione e l'ambiente esterno supera date soglie critiche, sussiste la concreta possibilità che insorga una crisi generale capace di condurre al crollo dell'organizzazione. Tale dinamica risulta particolarmente evidente nel caso delle amministrazioni statali: mentre l'ambiente socio-economico evolve molto velocemente, le burocrazie statali risultano piuttosto lente ad adeguarsi a tali mutamenti, impermeabili ai cambiamenti e ai tentativi di riforma. Le crisi, per Crozier, rappresentano un'opportunità per riformare la burocrazia, sotto il rischio del collasso. Anche il crollo di un'organizzazione inefficiente – per il sociologo francese – non costituisce un evento indesiderabile: anzi, può fornire un'utile occasione per progettare nuove strutture organizzative, più adeguate alle mutevoli esigenze della società.

Dallo studio di Crozier emergono inoltre indicazioni a carattere più generale, che smentiscono l'idea secondo cui la *burocratizzazione* comporti la completa *eliminazione dei margini di discrezionalità*. Entro una struttura organizzativa pienamente burocratizzata e razionale, difatti, non dovrebbero sussistere né ambiti di discrezionalità, né tantomeno nicchie di potere informale capaci di condizionare l'agire dei membri dell'organizzazione. Per Crozier ciò rappresenta una pura utopia. La complessità del mondo reale rende semplicemente impossibile pervenire alla completa standardizzazione delle prestazioni, nella misura in cui sono sempre presenti situazioni non prevedibili che impediscono di fatto di ridurre i membri di un'organizzazione a meri esecutori di procedure e programmi standardizzati predefiniti da altri. All'interno degli ambienti organizzativi, inoltre, gli individui che vi operano sviluppano apposite strategie per resistere alla standardizzazione e alla spersonalizzazione, ritagliandosi degli spazi di imprevedibilità che ne alimentano il potere informale e la capacità di resistere ai comandi provenienti dai livelli gerarchici superiori, dall'autorità formale. Tali nicchie di potere informale acquisiscono i problemi di imprevedibilità e di instabilità fronteggiati dall'autorità formale. Nelle situazioni in cui un soggetto è in grado di rendere imprevedibile le proprie azioni e di prevedere quelle degli altri si trova in una condizione di potere.

Nella prassi delle organizzazioni si annidano, dunque, *margini di imprevedibilità*, che alimentano il *potere informale* degli strati inferiori dell'apparato burocratico. Tale potere ha la capacità di contrastare l'*autorità formale* dei vertici burocratici. Autorità formale e potere, pertanto, non necessariamente coincidono. I vertici

dell'organizzazione, per eliminare questi ambiti di discrezionalità, possono intervenire imponendo nuove regole o precisando ulteriormente quelle esistenti, in modo da renderle più pervasive. Tali interventi innescano però *lotte di potere*, all'interno dell'organizzazione, tra l'*autorità formale*, che cerca di eliminare i margini di discrezionalità, e le nicchie di *potere informale*. Queste lotte di potere inducono pericolosi *circoli viziosi*: il tentativo di rendere più stringenti e pervasive le regole che scandiscono il funzionamento dell'organizzazione finisce unicamente per accrescere la rigidità della stessa, rendendola ancora meno adattabile all'ambiente esterno.

Tra l'altro, notava Crozier, coloro che hanno maggiori poteri decisionali nelle organizzazioni frequentemente non conoscono direttamente i problemi che devono risolvere; nel contempo, coloro che invece conoscono i problemi non detengono il potere di effettuare gli aggiustamenti necessari per rendere più efficaci le procedure. Da un lato, dunque, i vertici dell'organizzazione, ignorando l'apporto che la base della struttura organizzativa potrebbe conferire all'efficienza operativa della stessa, tendono a comprimerne la discrezionalità per eliminare l'incertezza. Dal canto loro, gli individui collocati alla base della struttura organizzativa tendono a resistere alla burocratizzazione, e questa resistenza determina lo sviluppo di lotte di potere.

3.2.4 I circoli viziosi della burocratizzazione

Come evidenziato da Crozier, i membri delle organizzazioni hanno la capacità di resistere alla regolazione gerarchica e ai comandi provenienti dai vertici, ricorrendo ad apposite strategie che generano margini di imprevedibilità più o meno ampi. Questi aspetti costituiscono anche l'oggetto primario degli interessi di ricerca di Alvin Gouldner (1920-1980), la cui analisi è indirizzata a rispondere a due domande fondamentali: quali fattori concorrono a incrementare la burocratizzazione? Cosa rafforza o, al contrario, cosa indebolisce la burocrazia?

La burocrazia è caratterizzata, secondo Gouldner (1954; trad. it. 1970), da una tendenza intrinseca all'introduzione continua di procedure e controlli che rischia di trasformarsi in un *circolo vizioso*. In pratica, per aumentare l'efficienza generale dell'organizzazione, e la capacità di espletare le sue funzioni, i vertici degli apparati burocratici definiscono procedure formali e creano forme di controllo per monitorarne l'applicazione. *Procedure e controlli* generano però *tensioni e conflitti*. Paradossalmente, per ridurre i conflitti – indotti dall'introduzione di procedure e controlli – vengono introdotte ulteriori procedure formali e controlli, innescando così un circolo vizioso che finisce per acuire i conflitti anziché eliminarli. Le norme, da elemento di razionalizzazione e stabilizzazione dell'agire burocratico, diventano dunque un fattore destabilizzante per l'organizzazione. Proprio a partire dalla relazione che si instaura tra norme e burocrati Gouldner distingue tre diversi modelli di burocrazia:

- la *burocrazia apparente*, nella quale sia i vertici sia la base disattendono le norme imposte dall'esterno e le procedure interne. In tale assetto non emergono nean-

che leadership alternative all'autorità formale. Prevale così l'*inapplicazione delle norme*. Il risultato è una condizione di disordine strutturale;

- nella *burocrazia rappresentativa* i membri dell'apparato concordano sull'osservanza di regole *informali*, definite attraverso processi negoziali nei quali tutti i livelli dell'apparato amministrativo vengono concretamente coinvolti. Ciò finisce per allentare il perseguimento delle formali finalità amministrative, facendo nel contempo prevalere degli interessi corporativi degli apparati burocratici;
- nella *burocrazia impositiva* le norme sono imposte dal vertice dell'organizzazione contro la volontà della base. Il governo di tale struttura amministrativa è fondato sul dominio e sul conflitto.

Per Gouldner, quindi, ogni tentativo di accrescere il livello di burocratizzazione di una qualsiasi organizzazione è inevitabilmente destinato a risolversi in un sostanziale fallimento, per via di effetti perversi che generano circoli viziosi.

3.2.5 Processi decisionali e razionalità nelle organizzazioni

Se i contributi fin qui analizzati hanno posto l'accento sulle dinamiche relazionali che si instaurano all'interno dell'organizzazione, condizionandone il funzionamento, l'apporto di Herbert Simon (1916-2001) si concentrò invece sull'analisi delle dinamiche cognitive che incidono sul funzionamento degli apparati amministrativi e organizzativi, attraverso pionieristici studi nel campo dell'analisi dei processi decisionali e della psicologia cognitiva.

Per esplorare la dimensione cognitiva delle organizzazioni Simon partì dall'analisi dei processi decisionali, con l'obiettivo di comprendere come vengono concretamente assunte le scelte organizzative, pervenendo alla formulazione del concetto di *razionalità limitata*. Gli studi precedenti erano invece fondati sull'ipotesi, spesso implicita, di *razionalità sinottica*, in funzione della quale si riteneva che gli individui fossero dotati di perfetta razionalità e, nel corso di qualsiasi processo decisionale, fossero pertanto in grado di pervenire all'individuazione della *soluzione ottimale*, ossia la migliore soluzione possibile per affrontare e risolvere il problema in questione. L'analisi sinottica è tuttavia possibile solo se vengono soddisfatte, contemporaneamente, tre condizioni particolarmente restrittive (Lindblom 1977; trad. it. 1979):

- a. il problema oggetto di analisi non deve andare oltre la frontiera delle conoscenze disponibili in un dato momento;
- b. devono sussistere criteri condivisi attraverso i quali valutare le soluzioni alternative;
- c. il *decision maker* deve avere incentivi adeguati a persistere con l'analisi sinottica fino a portarla a termine. Quasi nessuno dei grandi problemi politico-economici contemporanei, o delle questioni sociali e scientifiche, soddisfa la prima condizione (*ibidem*).

In una società sempre più frammentata e complessa sul piano socio-culturale risulta difficile anche individuare criteri condivisi in base ai quali risolvere i problemi (se-

condo criterio). Infine, sussistono potenti disincentivi che limitano o impediscono del tutto il ricorso a un processo decisionale sinottico. Ne consegue che

la maggior parte dei problemi complessi che legislatori e dirigenti devono affrontare sono ancora «risolti» con un'analisi solo superficiale, tutt'altro che sinottica. L'analisi sinottica è intollerabilmente dispendiosa. Un funzionario pubblico semplicemente non ha il tempo di compiere un'analisi esauriente, non ha il personale sufficiente per portarla a termine nemmeno se lo volesse. Di conseguenza, gran parte del processo decisionale apparentemente sinottico viene di fatto compiuto attraverso atti intuitivi di giudizio, la cui componente analitica non è stata ancora capita bene (*ivi*, p. 343).

Quello della razionalità sinottica, secondo Simon, rappresenta pertanto un modello di scelta scarsamente realistico, che non tiene neanche conto dei limiti cognitivi degli individui. Nel mondo reale entrano in gioco molteplici fattori che impediscono di assumere decisioni effettivamente ottimali e massimizzanti:

- in primo luogo, nel momento in cui si deve risolvere un problema, difficilmente si avrà accesso a tutte le informazioni indispensabili per compiere la scelta ottimale. La raccolta delle informazioni, necessarie a supportare il processo decisionale, implica costi e richiede tempo. Di conseguenza, è irrealistico ipotizzare che il decisore disponga di *tutte* le informazioni per assumere una decisione ottimale;
- secondo, le informazioni raccolte vanno analizzate. E qui sorge un ulteriore problema evidenziato da Simon: pur ammettendo di avere accesso a tutte le informazioni necessarie – cosa di per sé irrealistica – gli individui non avrebbero comunque la capacità di analizzarle correttamente, dati i limiti cognitivi che impediscono di processare informazioni complesse, di valutare simultaneamente i vari scenari (e le relative conseguenze) associate a ogni opzione di scelta, pervenendo infine a selezionare la soluzione ottimale per ogni problema.

Secondo l'ipotesi della razionalità limitata gli agenti analizzano solo alcune informazioni tra quelle disponibili ed esplorano in modo sequenziale (cioè una per volta) le soluzioni alternative, optando per la prima che appare soddisfacente: «Nei modelli sinottici di scelta razionale si valutano tutte le alternative prima di fare una scelta. Negli effettivi processi decisionali umani, le alternative vengono spesso esaminate sequenzialmente [...] Quando si esaminano le alternative sequenzialmente, possiamo considerare la prima alternativa soddisfacente esaminata come quella effettivamente scelta» (Simon 1981; trad. it. 1985, p. 133).

L'adozione di una *scelta soddisfacente* richiede un grado di complessità decisionale, e di razionalità, decisamente inferiore a quello necessario all'adozione di una *scelta ottimale*: «Il decisore può scegliere fra decisioni ottimali per un mondo immaginario semplificato, e decisori che siano “abbastanza buone”, che “soddisfino”, per un mondo che si avvicina maggiormente a quello reale, complesso» (*ivi*, p. 345).

Anche «l'uomo organizzativo», per Simon (1947; trad. it. 1997), si confronta con il problema della razionalità limitata. L'organizzazione, però, può in parte contribuire a sopperire a tale problematica grazie alle *routine* che sviluppa nel tempo, alle procedure che mette a punto e che standardizza, ai processi di apprendimento che in essa hanno luogo, fornendo delle «scorciatoie» cognitive per assumere velocemente decisioni dotate di un buon livello di razionalità.

Entro tale prospettiva l'organizzazione costituisce un sistema di coordinamento delle decisioni e delle funzioni che fa esperienza di sé, che stimola processi di apprendimento collettivi orientati a migliorare le forme di cooperazione e a svilupparne di più avanzate nel tempo; una struttura che accumula nel tempo esperienza, e conserva memoria delle decisioni assunte, dei risultati conseguiti, degli errori commessi, dei successi ottenuti, consentendo ai suoi membri di apprendere dall'esperienza, e così di migliorare il rendimento. Esse accumulano nel tempo un repertorio di soluzioni e di criteri da seguire per supportare il processo decisionale – sia per le decisioni di *routine* e ripetitive, sia per quelle più strategiche –, soluzioni che consentono di circoscrivere (per quanto possibile) l'incidenza del problema della razionalità limitata. Tali scorciatoie consentono di adottare velocemente decisioni per fronteggiare situazioni di emergenza.

I contributi fin qui discussi si sono concentrati sulle dinamiche che condizionano per via endogena il funzionamento delle organizzazioni e delle burocrazie statali. Nella sezione successiva saranno invece analizzati dei lavori che hanno esplorato le interazioni tra le burocrazie pubbliche e la sfera politica, sviluppati nell'alveo dell'approccio razionale allo studio della politica. Proprio in questo ampio settore di studi maturerà l'attacco alle politiche keynesiane, all'espansione dell'intervento dello Stato e al *welfare state* che porterà, dagli anni Ottanta in poi, a un generale ripensamento dell'azione dello Stato e degli apparati burocratici, sull'onda del neoliberalismo.

3.3 Lo Stato e la burocrazia nella prospettiva della *political economy*

L'approccio della *political economy* applica gli strumenti analitici propri dell'analisi economica allo studio della sfera politica e del governo, con l'obiettivo di esplorare le conseguenze generate dall'interazione tra politici, cittadini, gruppi di interesse e burocrati sulla sfera statale e delle decisioni pubbliche, muovendo dall'ipotesi che ciascuno di questi agisca mosso dall'obiettivo di massimizzare il rispettivo benessere.

3.3.1 Spesa pubblica e consenso elettorale

Un rilevante apporto al nuovo settore di studi della *political economy* venne conferito da William Nordhaus (1941-). Le ipotesi, alla base del modello di Nordhaus (1975), erano sostanzialmente tre:

- l'esito delle elezioni è condizionato, in misura significativa, dalle performance dell'economia nel corso della legislatura, e in particolare dal trend macroeconomico nella fase *terminale* della legislatura;
- il governo in carica, consapevole di tale influenza, usa strumentalmente la politica economica come leva per accrescere l'occupazione e, in tal modo, ottenere il consenso elettorale necessario ai fini della rielezione;
- la politica economica è *efficace*, e conferisce al governo una elevata capacità di condizionare le principali variabili macroeconomiche, almeno nel breve periodo.

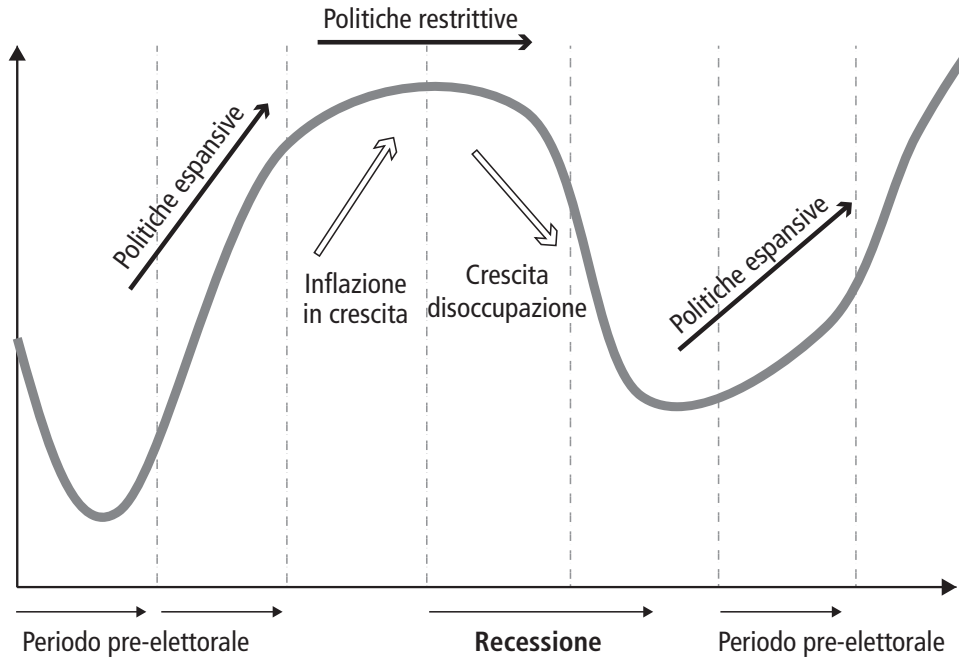
Nel modello, la disoccupazione, l'inflazione e la crescita economica costituiscono le variabili macroeconomiche che *più* influenzano il giudizio dell'elettore nei confronti del governo in carica. Se – in funzione di tali parametri – le performance macroeconomiche sono giudicate positivamente, gli elettori riconfermano il governo in carica, altrimenti lo sanzioneranno votando per l'opposizione (Nordhaus 1975, p. 173). Dati questi assunti di base, Nordhaus riteneva che i governi in carica, in prossimità delle elezioni, implementassero politiche macroeconomiche *espansive*, orientate cioè a stimolare la crescita e la piena occupazione, al fine di aumentare il consenso elettorale e le probabilità di rielezione.

Tali politiche, però, nel medio termine causeranno inevitabilmente una crescita dell'inflazione (dato il *trade-off* tra disoccupazione e inflazione), e la necessità di ricorrere a politiche *deflazionistiche*, con conseguente aumento della disoccupazione. Gli elettori, però, ignorano tali effetti di medio termine. Le loro decisioni di voto sono formulate *retrospettivamente*: nel giudicare l'operato del governo guardano solo all'andamento passato delle variabili macroeconomiche, senza preoccuparsi del futuro o sanzionare politiche economiche che, opportunisticamente, alimentano il consenso nel breve periodo, creando squilibri nel medio termine.

Nordhaus, per effetto delle dinamiche appena descritte, concluse che il ciclo economico risulta fortemente influenzato dalle *scadenze elettorali* (Fig. 3.1). Di conseguenza, le politiche espansive del governo, nell'ultima fase della legislatura, ridurranno la disoccupazione, creando però i presupposti per un successivo aumento dell'inflazione; dopo le elezioni, nella prima parte della nuova legislatura, verranno adottate politiche restrittive, indispensabili per ridurre l'inflazione e rimediare, così, agli squilibri indotti dalle politiche espansive adottate alla vigilia delle elezioni per accrescere il consenso. Con le politiche restrittive, però, la riduzione dell'inflazione avviene a costo dell'aumento della disoccupazione.

Sul piano empirico, l'ipotesi del ciclo elettorale di Nordhaus risulta piuttosto controversa e priva di riscontri netti. Diverse ricerche hanno effettivamente dimostrato che negli Stati Uniti e in altri Paesi Ocse alla vigilia delle elezioni le condizioni macroeconomiche generali, e in particolare il tasso di crescita del reddito, espletano una significativa influenza sulle decisioni di voto degli elettori (Alesina *et al.* 1991; Drazen 2001). Tuttavia in molti Paesi Ocse l'evidenza di un aumento dell'inflazione nel periodo post-elettorale termina a fine anni Settanta (Alesina *et al.* 1991; Drazen 2001). Dagli anni Ottanta in poi, le politiche economiche dei governi appaiono più

Figura 3.1 Il ciclo politico-elettorale



Fonte: adattamento su Nordhaus 1975, p. 185

attente al contenimento dell'inflazione. In più, la stessa ipotesi secondo cui i governi riescano a condizionare l'economia nel senso desiderato appare piuttosto controversa.

3.3.2 Pressioni elettorali, politiche e crescita del settore pubblico

Al modello di Nordhaus, nel quale si ipotizza che *tutti* i governi – indipendentemente dal loro orientamento politico – implementino le medesime politiche espansionistiche pur di essere rieletti, si contrappongono i modelli che ritengono rilevante la collocazione del governo entro l'asse destra-sinistra, partendo dall'ipotesi che il colore politico del governo influenzi profondamente le sue scelte nel campo della politica economica. Il primo di questa nuova generazione di modelli venne proposto da Douglas Hibbs (1944). L'ipotesi di Hibbs (1977) è che, dato il *trade-off* inflazione/disoccupazione, i governi di destra siano generalmente più inclini a contenere l'inflazione, mentre i governi di sinistra risultino decisamente più sensibili ai problemi della disoccupazione. Pertanto, quando le elezioni sono vinte da un partito di sinistra, durante il mandato probabilmente opterà per politiche monetarie espansive, accettando un saggio inflazione anche moderato pur di mantenere *bassa* la disoccupazione. I governi di destra, diversamente, cercheranno prioritariamente di contenere l'inflazione, anche a prezzo di qualche punto in più di disoccupazione.

Secondo la *teoria dei cicli partitici* di Hibbs, la politica economica non è dunque opportunisticamente orientata alla ricerca del consenso (come sostenuto nel modello di Nordhaus), ma risente piuttosto dell'orientamento *ideologico* del governo in carica. L'ideologia, più che la massimizzazione dei voti, rappresenta dunque il vero fattore esplicativo delle scelte di politica economica dei governi. Ogni partito assegna pesi differenti ai vari obiettivi macroeconomici in funzione della sua collocazione lungo l'asse destra-sinistra, e in relazione alla base sociale che rappresenta. Posti di fronte al medesimo quadro macroeconomico, governi con differenti matrici ideologiche vareranno quindi misure di politica economica molto diverse.

Da metà anni Settanta, sull'onda della stagflazione (Par. 4.1), si è sviluppata anche un'ampia letteratura che ha posto in rilievo le distorsioni e le conseguenze nefaste prodotte dalla crescita degli apparati pubblici e dalle politiche keynesiane nei decenni precedenti. Buona parte di tale letteratura identificava nelle dinamiche elettorali la determinante fondamentale di tale abnorme espansione. La creazione di posti di lavoro nell'apparato statale era considerata un subdolo espediente, con un ampio ritorno in termini di consenso elettorale, per creare posti di lavoro in periodo di bassa crescita (Bacon e Eltis 1976). Erano in particolare il settore dell'istruzione e della sanità i segmenti del settore pubblico più interessati a tale dinamica. Alla crescente spesa per il personale si sommavano i costi connessi alla realizzazione delle ulteriori infrastrutture (scuole, ospedali ecc.), indispensabili per accogliere i dipendenti assunti in eccesso. Anche tali investimenti erano finanziati ricorrendo a maggiore debito pubblico o attraverso una più elevata pressione fiscale, contribuendo all'aumento della spesa pubblica.

La dilatazione dell'apparato pubblico, unitamente al crescente peso dei servizi (anche pubblici) in rapporto al settore industriale, rappresentano dinamiche che depotenziano drasticamente l'efficienza generale e rallentano ulteriormente la crescita economica (*ivi*). Dalla condizione di permanente stagnazione si sprigionano potenti pressioni e domande a sostegno dell'ulteriore espansione del settore pubblico, innescando un perverso processo di dilatazione auto-propulsiva dell'apparato statale che finisce per sottrarre risorse sempre maggiori al manifatturiero e rallentare, fino a bloccare del tutto, la crescita economica. La via d'uscita a tale dinamica – suggerita da questa letteratura – è rappresentata dal ricorso alle privatizzazioni, alle esternalizzazioni, dalla riduzione delle tasse e dal taglio della spesa pubblica. A conclusioni fundamentalmente analoghe perviene la teoria della *public choice*, concentrandosi però sugli effetti perversi indotti sulla gestione della politica economica dalle interazioni tra politici a caccia di voti e cittadini e caccia di benefici.

3.3.3 La teoria della *public choice* e la critica alle politiche keynesiane

La teoria della *public choice* – nell'ambito della *political economy* – analizza i meccanismi che orientano i processi decisionali, per comprendere i condizionamenti cui l'attività di *decision-making* è soggetta. Fondata sul paradigma microeconomico della massimizzazione dell'utilità, «è una prospettiva sulla politica che deriva

dall'applicazione-estensione degli strumenti e dei metodi dell'economista al processo decisionale collettivo o non di mercato» (Buchanan 2006, p. 195). L'economista Premio Nobel James Buchanan (1919-2013) è il maggiore esponente di tale particolare prospettiva.

La teoria della *public choice* esprime una critica piuttosto radicale contro l'intervento dello Stato nell'economia. Questo, lungi dal correggere gli squilibri del mercato che dovrebbe risolvere, finisce spesso con l'acuire le inefficienze e i problemi presenti nella sfera economica, rivelandosi un rimedio peggiore del male. La *public choice* cerca appunto di enucleare le cause che concorrono a determinare i fallimenti dell'azione pubblica. Su tale punto i teorici della *public choice* chiamano in causa direttamente Keynes, considerato il principale responsabile di queste derive; afferma a tal riguardo Buchanan: «L'economia keynesiana ha lasciato carta bianca ai politici: ha distrutto i vincoli del normale desiderio dei politici di spendere e spendere senza la pur evidente necessità di tassare» (Buchanan *et al.* 1978, p. 27).

L'eliminazione della regola del pareggio di bilancio, a seguito dell'avvento della rivoluzione keynesiana, ha alterato i vincoli istituzionali entro i quali ha tradizionalmente operato la politica democratica (*ivi*, p. 20), agevolando un uso strumentale della politica economica come leva di consenso elettorale. La macroeconomia keynesiana, sdoganando definitivamente il ricorso al deficit di bilancio e all'aumento del debito pubblico, non solo ha incontrato il favore dei governi, ma ha finito per accrescerne l'irresponsabilità.

Formalmente, le regole della finanza keynesiana apparivano di semplice applicazione:

dovevano essere generati deficit di bilancio quando la domanda aggregata minacciava di rimanere al di sotto del livello necessario per mantenere la piena occupazione. Al contrario, e simmetricamente, surplus di bilancio dovevano essere accumulati quando la domanda aggregata minacciava di eccedere gli obiettivi di piena occupazione, producendo inflazione. Un bilancio in pareggio si sarebbe rivelato razionale solo quando si prevedeva che la domanda aggregata fosse appena sufficiente a mantenere il pieno impiego, senza esercitare pressioni inflazionistiche. Altrimenti, bilanci in equilibrio erano necessari (Buchanan e Wagner 1977; trad. it. 1997, p. 47).

Il pareggio di bilancio, nell'approccio keynesiano, non avrebbe dovuto essere conseguito annualmente, ma nell'arco del ciclo economico. I disavanzi accumulati nei periodi di recessione avrebbero dovuto essere compensati con i surplus generati nelle fasi di crescita, in modo da ridurre il debito pubblico. Se, in astratto, tale modalità di regolazione della politica economica appare plausibile, in concreto si è rivelata – secondo Buchanan – un colossale fallimento, misurato dai debiti pubblici accumulati dai Paesi che hanno fatto più ampio ricorso alle politiche keynesiane.

Cosa non ha funzionato? Il problema è che la politica economica è gestita «da politici impegnati in una competizione continua per ottenere delle cariche. La struttura decisionale politica è del tutto diversa da quella concepita da Keynes stes-

so» (*ivi*, p. 116). Sono quindi le pressioni elettorali a *condannare* la democrazia a deficit *permanenti*, con una applicazione fortemente asimmetrica dei principi di finanza pubblica keynesiana: elevati disavanzi in periodi di recessione non compensati da avanzi di bilancio altrettanto cospicui nelle fasi di crescita. «Mentre si osserva una scarsa resistenza politica ai bilanci deficitari, quella alle eccedenze di bilancio è notevole. Perciò la politica fiscale tende ad essere applicata in modo asimmetrico: si creano frequenti deficit, ma solo raramente si realizzano delle eccedenze» (Buchanan *et al.* 1978, p. 18). Su questo punto fondamentale, osserva Buchanan, i keynesiani hanno peccato di ingenuità, ritenendo che i politici avrebbero generato avanzi di bilancio con la stessa facilità con cui producono disavanzi: «hanno dimenticato la regola elementare secondo cui ai politici piace spendere e non imporre tasse» (Buchanan 1978; trad. it. 1984, p. 31).

La spesa pubblica è generalmente apprezzata anche dagli elettori, spesso mioopi o inconsapevoli delle conseguenze di lungo termine indotte dalla stessa. L'introduzione di nuove imposte, viceversa, risulta decisamente costosa in termini di consenso elettorale, e dunque scoraggiata entro sistemi politici nei quali i governi sono molto sensibili al consenso di breve periodo e alle esigenze indotte dalle continue scadenze elettorali.

Su questo punto, l'analisi della *public choice* risulta pienamente convergente con la diagnosi monetarista di Milton Friedman sulle distorsioni prodotte dall'applicazione dei principi di politica economica keynesiana: «la fretta con cui i programmi di spesa sono approvati non è accompagnata da un'eguale velocità nell'abrogarli o nell'eliminarne altri quando la recessione è superata e l'espansione è in corso» (Friedman 1962; ried. 1982, p. 67).

Dopo Keynes, osserva Buchanan, i diversi partecipanti alle scelte pubbliche (elettori, membri di gruppi di interesse, di partiti politici, politici e burocrati) non sono più vincolati da alcuna sanzione morale contro la *distruzione* del capitale nazionale operata attraverso il finanziamento in deficit del consumo pubblico.

Per Buchanan le politiche economiche keynesiane potevano anche essere considerate formalmente corrette su un piano astratto, ma risultano completamente inapplicabili nel mondo reale, popolato da individui egoisti e massimizzatori: «gli elettori ricevono soddisfazione dai benefici della spesa pubblica e lamentano il pagamento delle imposte. I politici eletti cercano di soddisfare gli elettori». L'esito è rappresentato dall'abnorme e inarrestabile espansione della spesa pubblica. Venuti meno i freni alla spesa pubblica in deficit, «non è più immorale ipotecare il flusso futuro di reddito nazionale» (Buchanan 2006, p. 274).

Di qui la necessità di introdurre *vincoli costituzionali* per obbligare i governi al pareggio *annuale* di bilancio. Una costrizione, questa, resa necessaria dalla distruzione del rigore fiscale indotto dalle politiche keynesiane, che destabilizzano la democrazia e ne mettono a rischio la stessa sopravvivenza. Ludwig von Mises, esponente di spicco della Scuola neo-austriaca e tra i principali teorici dell'approccio neolibertista (si veda il Par. 4.2), affermò: «Se i membri del Parlamento non si considerano più mandatari dei contribuenti ma rappresentanti di coloro che ricevono i sa-

lari, stipendi, sussidi e altri benefici del Tesoro, la democrazia è spacciata» (von Mises 1944; trad. it. 2011, p. 108).

Per salvare la democrazia occorre, pertanto, «costruire, o ricostruire, un ordinamento politico che canalizzi il comportamento egoistico dei partecipanti verso il bene comune» (Buchanan 1978; trad. it. 1984, p. 32).

L'incidenza effettiva dell'irresponsabilità fiscale del governo, descritta dalla *public choice*, in realtà non risulta uniforme, ma varia sensibilmente da Paese a Paese, in relazione alla qualità delle *istituzioni* e ai rapporti più o meno conflittuali che si innescano tra i diversi partiti e i vari gruppi sociali.

In primo luogo, la configurazione istituzionale, e le regole che presiedono le procedure di bilancio, espletano un'influenza rilevante sull'equilibrio nei conti pubblici e, di riflesso, sulle performance macroeconomiche dei diversi Paesi (Triglia 2020). Secondo, il modello di governo, e il livello di decentramento dei processi decisionali, incidono sulla spesa pubblica. Ricerche empiriche (Alesina e Perotti 1996; Hagen e Harden 1994) hanno dimostrato che, in presenza di un elevato *decentramento* delle decisioni relative alla politica fiscale, le possibilità effettive di controllo della stabilità e dell'equilibrio dei conti pubblici si riducono proporzionalmente. All'aumentare del numero dei centri decisionali, infatti, aumentano collateralmente anche i punti di accesso delle domande dei gruppi di interessi, accrescendo le probabilità che queste abbiano successo e vengano accolte dai *decision-makers*. Per converso, se l'intero processo di bilancio è *centralizzato* entro un'unica struttura decisionale, la capacità di tenere sotto controllo la spesa cresce considerevolmente (Alesina e Perotti 1996, p. 402). Il livello di centralizzazione della politica fiscale rappresenta, dunque, una potente variabile esplicativa delle differenze nei livelli di debito pubblico accumulati dagli Stati (Hagen e Harden 1994). Anche le pressioni provenienti dalla burocrazia inducono ulteriori pressioni espansive sulla spesa pubblica e sulla dimensione effettiva degli apparati statali, come evidenziato dall'analisi di Niskanen.

3.3.4 La burocrazia e le pressioni per la dilatazione del settore pubblico

La *teoria economica della burocrazia*, formulata da William Niskanen (1933-2011), fornisce uno schema analitico astratto funzionale alla comprensione sia dei fattori che influenzano la relazione tra governo e burocrazia, sia dei relativi effetti sulla spesa pubblica. Nel modello di Niskanen il governo decide la quantità di risorse da stanziare per finanziare la realizzazione delle politiche deliberate, mentre i *burocrati* risultano interessati a massimizzare la quantità di risorse stanziate per implementarle. «La burocrazia “vende” il suo servizio solo al governo, e il governo “compra” solo dalla burocrazia» (Niskanen 1975, p. 618). Lo scambio, pertanto, si svolge in regime di *monopolio bilaterale*, e gli esiti prodotti da tali interazioni dipendono ampiamente dal potere negoziale delle parti coinvolte. In tale confronto è tuttavia la burocrazia a presentare un considerevole vantaggio, conferito dalle maggiori competenze tecniche e conoscenze detenute. Sebbene il governo controlli le risorse finanziarie necessarie alla messa in opera di una qualsiasi politica pubblica, non de-

tiene comunque informazioni adeguate per determinare l'ammontare corretto dei costi dei servizi erogati dalla burocrazia. Tale condizione di *asimmetria informativa* conferisce alla burocrazia un vantaggio decisivo nella contrattazione della dotazione di bilancio, che viene così spinta ben oltre i limiti ottimali, facendo aumentare sia i costi di realizzazione delle politiche pubbliche sia la dotazione di personale della pubblica amministrazione aldilà dello stretto necessario all'efficiente realizzazione delle *policy* (Niskanen 1968 e 1975).

La teoria economica della burocrazia ipotizza che anche i burocrati agiscano mossi dal loro interesse personale e, conformemente a questo, cerchino di dilatare artificiosamente i costi delle proprie prestazioni, generando pressioni espansive sul bilancio pubblico con l'obiettivo ultimo di ottenere aumenti di stipendio, migliorare le prospettive di carriera, accrescere il loro potere (Niskanen 1968, p. 293).

Il modello proposto da Niskanen, per quanto interessante sul piano analitico, presenta diverse rigidità che ne riducono la valenza descrittiva. Anzitutto, tende a sopravvalutare l'asimmetria informativa tra governo e burocrati: l'esecutivo può comunque ricorrere a informazioni indipendenti o a valutatori esterni per bypassare tale problema. Inoltre, esistono situazioni di contrasto tra dimensioni degli uffici e interessi personali dei burocrati, tali per cui all'espansione dei servizi offerti da parte dell'ente pubblico si riducono, parallelamente, le risorse disponibili per il pagamento degli stipendi dei burocrati e le prospettive di carriera per gli stessi (Migué e Bélanger 1974). Non necessariamente, dunque, l'interesse del burocrate coincide con la dilatazione dell'amministrazione in cui opera.

Più in generale, la presenza di specifiche regole e di un adeguato assetto istituzionale può limitare l'arbitrio di politici e burocrati. Le istituzioni, intese come tessuto di regole formali e informali, espletano dunque un ruolo rilevante nell'influenzare la condotta strategica e le scelte individuali. Questi aspetti saranno approfonditamente delineati nel capitolo successivo.

Sintesi

- Secondo Michels tutte le organizzazioni sono soggette a quella che lui definisce *legge ferrea dell'oligarchia*. Anche le strutture organizzative formalmente più democratiche, come i partiti politici, sono costrette a burocratizzarsi per espletare in modo efficace ed efficiente le rispettive funzioni. Nel momento stesso in cui si burocratizzano, a causa della legge ferrea dell'oligarchia, perdono però il loro carattere democratico, trasformandosi in oligarchie. Tali dinamiche vennero osservate da Michels nel Partito socialdemocratico tedesco. Questo, nato per difendere gli interessi della classe operaia, finì per tradire i suoi obiettivi dichiarati trasformandosi, nel tempo, in una burocrazia rigida, guidata da una ristretta élite dotata di potere e prestigio, e da un corpo di funzionari che avevano ormai uno stile di vita molto diverso dalle masse che pretendevano di rappresentare; uno stile di vita sempre più vicino a quello dei funzionari dei partiti borghesi.

- La Scuola delle relazioni umane evidenziò l'importanza delle dinamiche relazionali nell'influenzare e condizionare il rendimento lavorativo dei dipendenti. Entro tale prospettiva, l'armonia del gruppo di lavoro, l'interazione e il dialogo tra dirigenti e dipendenti costituiscono potenti incentivi per accrescere la produttività dei lavoratori, al pari degli incentivi monetari. Il ruolo espletato dalle relazioni informali era stato completamente tralasciato sia dalla trattazione weberiana degli apparati burocratici, sia dalla teoria dell'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor.
- Per Barnard le organizzazioni sono sistemi adattivi e cooperativi il cui funzionamento concreto è largamente influenzato dagli individui che operano all'interno di esse. I membri delle organizzazioni non sono semplici rotelle di un ingranaggio più ampio, e non si limitano ad applicare in modo neutro le procedure predefinite da altri. Al contrario, ogni individuo, anche quando opera all'interno di organizzazioni estese e impersonali, è portatore di specifici interessi e obiettivi, non sempre convergenti con quelli della struttura organizzativa entro cui è inserito.
- Selznick definì il concetto di *recalcitranza dei mezzi*: l'organizzazione, da semplice mezzo per conseguire specifici fini, tende a resistere alle norme procedurali, alla spersonalizzazione, e diventa quindi uno strumento recalcitrante, cioè difficile da governare, da utilizzare nelle forme desiderate.
- Le organizzazioni, nella rappresentazione delineata da Crozier, sono attraversate da continue lotte di potere più o meno accentuate tra le componenti interne, tra chi detiene autorità formale e chi acquisisce potere informale. Le lotte di potere, le strategie e gli obiettivi individuali incidono negativamente sul funzionamento dell'organizzazione, e alimentano *circoli viziosi* che rendono la struttura organizzativa scarsamente efficace ed efficiente.
- Per Gouldner le organizzazioni sono connotate da un meccanismo che rischia di trasformarsi in un circolo vizioso. In pratica, per aumentare l'efficienza i vertici introducono procedure formali e istituiscono nuove forme di controllo. Queste procedure e queste forme di controllo generano, però, tensioni e conflitti. Proprio per ridurre questi conflitti vengono introdotte ulteriori procedure formali e controlli, innescando così un circolo vizioso che finisce per acuire i conflitti stessi.
- Per Simon l'organizzazione assorbe l'incertezza di coloro che sono chiamati a decidere, attraverso la predisposizione di procedure apposite per supportarne i processi decisionali e limitare l'incidenza della razionalità limitata individuale sulla qualità delle scelte assunte. Tra l'altro, le procedure e le *routine* organizzative servono appunto a evitare che gli individui, operanti all'interno dell'organizzazione, debbano assumere in continuazione decisioni per ogni singolo atto che compiono.
- Secondo Buchanan – tra i principali esponenti della *public choice* – le politiche keynesiane, assecondando le pressioni degli elettori, alimenterebbero l'espansione incontrollata della spesa statale e del debito pubblico, attivando pericolose derive che minacciano la stabilità delle democrazie.
- Una delle cause della costante dilatazione della spesa pubblica e degli apparati burocratici, secondo Niskanen, è da ricercare nelle interazioni che si instaurano tra politica e burocrazia. L'ineguale dotazione di competenze, che connota queste strutture, sbilancia i rapporti di forza a favore della burocrazia, che riesce così ad alimentare una continua crescita della spesa pubblica e degli organici.

4 | L'amministrazione post-burocratica e il ritorno dello Stato regolatore

OBIETTIVI DEL CAPITOLO

Il capitolo analizza gli effetti dispiegati dal neoliberismo e dalla globalizzazione sullo Stato e sugli apparati burocratici. Tali trasformazioni hanno ridotto l'efficacia delle forme tradizionali di regolazione, inducendo vasti processi trasformativi che hanno attivato estesi processi riformistici nella pubblica amministrazione.

Sul piano teorico, sono parallelamente emerse molteplici proposte di riforma degli apparati burocratici (dal *New Public Management* al *New Public Service*) e nuove forme di regolazione bottom up delle politiche, orientate ad accrescere gli spazi di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali pubblici.

4.1 La burocrazia nel nuovo millennio

L'insieme di trasformazioni, sia tecnologiche sia organizzative, dispiegatesi a partire dagli anni Settanta decretarono il declino del modello fordista di capitalismo e la contestuale ascesa della *società postindustriale* (Bell 1976, ried. 1999; Touraine 1970). Le aziende, adottando i nuovi modelli di *specializzazione flessibile* (Piore e Sabel 1987) cercarono di acquisire maggiore capacità innovativa e velocità di adattamento alle turbolenze del mercato, superando le rigidità organizzative che connotavano la produzione fordista. Se il precedente modello di capitalismo era basato «sul coordinamento di macchine e uomini per la produzione di beni, la società post-industriale è organizzata intorno alla conoscenza» (Bell 1976; ried. 1999, p. 45).

Mentre tali profondi cambiamenti riconfiguravano l'organizzazione produttiva del capitalismo, a metà anni Settanta la *stagflazione* (cioè alta inflazione associata a elevata disoccupazione) ridusse drasticamente l'efficacia delle politiche keynesiane, spianando la strada all'ascesa del neoliberismo. Se le politiche macroeconomiche adottate dai governi dei Paesi sviluppati nei due decenni post-bellici avevano una matrice più o meno keynesiana, dagli anni Ottanta Friedrich von Hayek (si veda il Par. 4.2) divenne il principale riferimento intellettuale dei partiti protagonisti della svolta neoliberista. Questa, partita dal Regno Unito e dagli Stati Uniti, promosse un'attenuazione del carattere progressivo delle imposte (con effetti fortemente anti-redistributivi), un'ampia deregolamentazione dell'attività economica e vasti programmi di privatizzazioni delle aziende di Stato. Insomma: la concezione dello

Stato mutò nuovamente, e dallo Stato gestore si tornò al modello di Stato regolatore, seguendo un percorso inverso rispetto all'evoluzione di metà Novecento (si veda il Par. 2.1): «Un tempo fornitore di posti di lavoro attraverso la funzione pubblica e produttore di beni e servizi attraverso le imprese pubbliche, lo Stato, nella sua forma attuale, fissa le regole del gioco e interviene per colmare le lacune del mercato, non per sostituirvisi» (Tirole 2016; trad. it. 2017, p. 183).

Il governo conservatore inglese guidato Margaret Thatcher, dopo la vittoria alle elezioni del 1979, richiamandosi apertamente alla filosofia economica di Hayek (Wapshott 2011; trad. it. 2015), cercò di ridurre drasticamente il ruolo economico del governo. La leader conservatrice portò inoltre avanti un'energica lotta contro il potere dei sindacati, e rese più flessibile il mercato del lavoro, riconoscendo alle aziende maggiori libertà di licenziamento durante le crisi.

Analoghe riforme vennero varate dal Presidente Ronald Reagan nel corso degli anni Ottanta negli Stati Uniti, sebbene con minore vigore rispetto al governo Thatcher.

In contrasto ai suoi predecessori – che avevano usato queste espressioni per sostenere la creazione di posti di lavoro, la lotta alla povertà, e l'aumento della sicurezza sociale – la libertà economica per Reagan significò smantellare le regole dell'economia e ridurre il potere dei sindacati, il tutto per assicurare il diritto dell'individuo a «stipulare liberamente contratti per beni e servizi». La chiave della libertà economica, tuttavia, fu una riduzione radicale delle tasse. Tasse troppo forti, diceva Reagan, producevano «sottomissione» al governo, mentre il «diritto di guadagnarti il tuo mantenimento e conservare quello che guadagni» era «ciò che significa essere liberi» (Foner 1998; trad. it. 2009, p. 423).

Il taglio delle tasse trovò una giustificazione teorica nella *curva di Laffer*, una presunta dimostrazione del principio secondo cui *l'imposta uccide l'imposta*. L'idea alla base della curva è piuttosto intuitiva, sebbene non sia mai stata suffragata da prove empiriche convincenti: una elevata pressione fiscale finisce per ridurre il gettito, nella misura in cui aumentano i tentativi dei contribuenti di sottrarsi alla tassazione ricorrendo all'evasione fiscale o ad altri espedienti, più o meno legali, per ridurre il reddito tassato dallo Stato. A un sistema fiscale basato su un'elevata tassazione progressiva è preferibile, secondo i neoliberalisti, un approccio basato sulla *trickle-down theory*. Anche in questo caso l'idea non era particolarmente originale (ne discussero anche Hume e Keynes):

aliquote fiscali più basse modificano il comportamento economico e stimolano la crescita [...] i tagli fiscali possono portare a maggiori, e non a minori, entrate [...] Dato che i tagli fiscali creano un incentivo ad aumentare il reddito, l'occupazione e la produzione, la riduzione della spesa pubblica per l'assistenza sociale aiuta ad equilibrare il bilancio. Un'economia in veloce crescita significa minore disoccupazione e redditi più elevati, quale risultato dalla riduzione dei sussidi di disoccupazione e di altri programmi di assistenza sociale (Laffer 2004, pp. 1-2).

La crescita economica, creando nuove opportunità occupazionali, finirebbe per migliorare la condizione di tutti, e la ricchezza sarebbe progressivamente «gocciolata verso il basso» (*trickle-down* appunto), a vantaggio degli strati più poveri della popolazione. Su un orizzonte di lungo periodo, gli stessi meccanismi di mercato – per effetto della creazione di nuova ricchezza – avrebbero quindi attutito le disegualianze nella distribuzione del reddito, senza bisogno di alcun intervento redistributivo da parte dello Stato. Il modo migliore per aiutare le fasce della popolazione a basso reddito – secondo i sostenitori della *trickle-down theory* – è dunque quello di sostenere l'accumulazione di capitali e gli investimenti delle aziende, senza alterare l'allocazione funzionale del reddito spontaneamente generata dagli automatismi di mercato.

Nel 1981, negli Stati Uniti al momento dell'elezione di Reagan, l'aliquota marginale prelevava il 75% del reddito dei contribuenti più ricchi. Nel 1989, dopo i tagli operati dall'amministrazione repubblicana, venne ridotta al 33% (Albert 1991; trad. it. 1994), mentre il debito pubblico (per effetto della riduzione delle entrate fiscali non compensate da un taglio alla spesa pubblica) aumentò considerevolmente. Il taglio alle tasse dei contribuenti più facoltosi indusse effetti fortemente anti-redistributivi. Già a metà anni Novanta l'1% più ricco della popolazione statunitense possedeva il 40% della ricchezza nazionale: un livello pressoché doppio a quello di metà anni Settanta (Foner 1998; trad. it. 2009, p. 423). Anche nel Regno Unito vennero introdotte analoghe misure tese a ridurre la progressività della tassazione. L'aliquota massima venne ridotta dalla Thatcher al 40%, dopo avere raggiunto anche il 98% sotto alcuni governi laburisti (Albert 1991; trad. it. 1994). Con l'ascesa del neoliberalismo degli anni Ottanta si verificò la *svolta della disegualianza* (Atkinson 2015; trad. it. 2015), come definita da Anthony Atkinson (1944-2017).

L'approccio *trickle-down* ha radicalmente ridimensionato il principio di progressività della tassazione, alla base delle politiche redistributive e del *welfare state*. Di tale principio, storicamente, si sono avvalse le democrazie capitalistiche per evitare che le sperequazioni nella distribuzione della ricchezza, superate date soglie critiche, generassero enormi costi sociali e inefficienze sul piano economico.

Un'ulteriore spinta al ridimensionamento del ruolo dello Stato venne impressa anche dalla *globalizzazione*, dopo il crollo del Muro di Berlino e la fine della Guerra Fredda, decretando la transizione da un *mondo Stato-centrico* a un *mondo multi-centrico* (Rosenau 1990). Con la globalizzazione gli spostamenti su scala mondiale di merci, persone, capitali e aziende sono cresciuti in modo esponenziale, con effetti negativi sulla sovranità statale e sulla capacità degli Stati di regolare le trasformazioni in corso (Rodrik 2014; trad. it. 2015). Già nei primi anni Settanta il sociologo Daniel Bell osservò che lo Stato era diventato «troppo piccolo per i grandi problemi, e troppo grande per i piccoli» (Bell 1973; ried. 1999, p. 38). L'emergere di *nuovi blocchi di poteri* e di *poteri egemonici* ha reso lo Stato *semi-sovrano* (Katzstein 1987), con una dispersione del potere politico speculare a quel processo di concentrazione dello stesso che aveva condotto all'edificazione dello Stato-nazione (Tilly 1990). Sono in particolare le conseguenze economiche della globalizzazione a struttura-

re complessi *trade-off* con effetti altamente destabilizzanti sul piano politico. A riguardo, occorre qui segnalarne almeno quattro.

In primo luogo, l'integrazione economica internazionale incrementa la mobilità geografica delle aziende, che tendono a delocalizzare in Paesi con salari bassi e una ridotta pressione fiscale. Se, in passato, le imprese erano *radicate* nelle economie e nelle società locali, oggi sono solo debolmente *ancorate* a un territorio, pronte a spostarsi altrove (a *delocalizzare*) per eludere la tassazione elevata o normative particolarmente pervasive in materia di tutela del lavoro (Veltz 1996).

In secondo luogo, man mano che le barriere al commercio internazionale e alla libera circolazione dei capitali vengono smantellate, si riduce parallelamente la capacità dei singoli governi di regolare il quadro macroeconomico. L'esigenza di creare un ambiente favorevole all'attrazione delle imprese e degli investimenti internazionali limita notevolmente la capacità degli Stati di definire autonomamente le politiche in campo industriale, economico e sociale, per evitare fughe di capitale e delocalizzazioni.

Terzo, al crescere dell'apertura dei mercati, anche i margini tollerati di squilibrio dei conti pubblici diventano sempre più stretti, mentre le sanzioni da parte dei mercati finanziari risultano sempre più consistenti e immediate (Friedman 2005; trad. it. 2007). Aumentano, di conseguenza, i problemi di sostenibilità dei sistemi di *welfare state*. Inoltre, all'aumentare del livello di apertura al commercio internazionale l'efficacia e la praticabilità delle politiche keynesiane si riduce (Rodrik 2014; trad. it. 2015).

In ultimo, la globalizzazione alimenta i flussi migratori di crescente intensità dal Terzo Mondo verso le economie avanzate dove, di riflesso, si rafforza la concorrenza tra lavoratori a più bassa specializzazione, con effetti negativi sui salari e sul *welfare state* (Judt 2010; trad. it. 2012, p. 53).

L'economia globale è sempre più simile a un arcipelago composto da tante isole, dotate di caratteristiche molto differenti in fatto di regolazione del lavoro, pressione fiscale ecc. Le imprese si muovono su scala mondiale in relazione ai vantaggi localizzativi offerti dai singoli Paesi, senza radicarsi da nessuna parte. Né gli Stati, dal canto loro, hanno la capacità di limitarne la mobilità globale. In passato lo Stato, «nella sua essenza, era un dispositivo "anti-mobilità", la cui installazione serviva a rendere il "mordi e fuggi" semplicemente inconcepibile» (Bauman 2017; trad. it. 2017, p. 12).

I Paesi emergenti, e la Cina in particolare, grazie al commercio internazionale hanno attivato rapidi processi di convergenza con le economie avanzate, trainando la crescita dell'economia globale negli ultimi decenni e riconfigurando la geografia produttiva mondiale.

Se le disuguaglianze di reddito internazionali (tra Paesi) si sono ridotte, sono invece cresciute le disuguaglianze all'interno dei singoli Paesi, tra classi sociali, che non hanno beneficiato in eguale misura dei guadagni della globalizzazione: questi, come documentato da Branco Milanovic, «non sono equamente distribuiti» (Milanovic 2015; trad. it. 2018, p. 10), con una crescente concentrazione della ricchezza al vertice della piramide sociale a vantaggio dei gruppi sociali più ricchi (Piketty 2019; trad. it. 2020).

Le cause di tale trend sono ovviamente molteplici e concomitanti. I tagli alle tasse sui redditi più elevati, la globalizzazione, la conseguente mobilità globale di capitali e aziende hanno abbassato la capacità (oltre che la volontà) dello Stato di redistribuire la ricchezza. I contestuali tagli al *welfare state*, realizzati in tutti i Paesi avanzati (sebbene con intensità e modalità differenziate), hanno concorso ad aggravare tale situazione, ridimensionando un fondamentale meccanismo capace di arginare le dinamiche intrinsecamente sperequative del mercato.

La crisi dei sistemi di *welfare* – oltre ad acuire le crescenti diseguaglianze – sta dispiegando effetti negativi anche sulla stabilità delle democrazie contemporanee:

il *welfare state* avrebbe dovuto creare una comunità nazionale che, nonostante la perdurante diseguaglianza per reddito, ricchezza e livello d'istruzione dei suoi membri, fosse sufficientemente coesa da rendere la vita sotto il capitalismo avanzato migliore di quella sotto qualunque altro tipo di sistema sociale. Questa solidarietà quasi generale cominciò ad incrinarsi negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, ma è stato solo negli ultimi vent'anni che ha iniziato a influenzare il sistema dei partiti, indebolendo il centrosinistra e il centrodestra tradizionali. La crisi sociale si è trasformata in crisi politica (Sassoon 2019, p. 104).

4.2 Burocratizzazione e neoliberalismo

L'approccio neoliberista, emerso negli anni Ottanta, affonda le sue radici teoriche nel lavoro di uno dei principali esponenti della Scuola neo-austriaca, Friedrich von Hayek (1899-1992). Le prospettive analitiche elaborate nell'alveo della Scuola neo-austriaca muovevano da uno specifico interrogativo di fondo:

perché l'Austria liberale era crollata aprendo la strada al fascismo? La loro spiegazione fu che i tentativi infruttuosi della sinistra (marxista) di introdurre nell'Austria post Grande Guerra pianificazione pubblica, servizi controllati dagli enti locali e attività economica collettivizzata non solo non erano approdati a niente, ma avevano scatenato una reazione contraria (Judt 2010; trad. it. 2012, p. 74).

Ne *La via della schiavitù*, libro pubblicato nel 1944 nel pieno della Seconda guerra mondiale scatenata dalla Germania nazista, von Hayek sostenne non solo l'incompatibilità di fondo tra pianificazione centralizzata (propria del comunismo) e libertà democratiche, ma sottolineò il rischio che qualsiasi intervento dello Stato nell'economia (comprese le politiche keynesiane) potesse spianare la strada all'ascesa del totalitarismo. Allo stesso tempo, l'uso del mercato concorrenziale come principio generale di organizzazione sociale precluderebbe – secondo Hayek – il ricorso ad «altri metodi, ad esso inferiori, di coordinamento degli sforzi umani» (Hayek 1944; trad. it. 2011, p. 81), rappresentando la più efficace tutela per le libertà individuali dall'ingerenza dello Stato.

Cosa non meno rilevante (soprattutto ai fini della critica neoliberista) per Hayek lo Stato semplicemente non dispone delle informazioni e delle conoscenze necessarie per selezionare le politiche economiche più adeguate da implementare per sostenere la crescita e promuovere la stabilità macroeconomica. L'azione economica dello Stato, di conseguenza, oltre che risultare frequentemente dannosa e inefficiente, finisce per ledere e comprimere il sistema di libertà degli individui, spianando la strada all'ascesa di regimi totalitari.

La democrazia è essenzialmente un mezzo, un congegno utile per la salvaguardia della pace interna e della libertà individuale. In quanto tale, essa non è in alcun modo infallibile e certa [...] la dittatura è il più efficace strumento di coercizione e di imposizione di ideali, e, in quanto tale, esse è essenziale se si vuole che sia possibile una pianificazione centralizzata su larga scala. Il contrasto tra pianificazione e democrazia origina semplicemente dal fatto che la democrazia è un ostacolo alla soppressione della libertà, soppressione che è invece richiesta dalla direzione dell'attività economica [...] Una vera dittatura del proletariato, anche se democratica nella forma, qualora decidesse di dirigere centralisticamente il sistema economico, distruggerebbe probabilmente la libertà personale in una misura mai raggiunta da nessuna autocrazia (*ivi*, p. 117).

Secondo Hayek, la costruzione del totalitarismo procederebbe tipicamente per piccoli passi, attraverso l'incremento del controllo pubblico di attività economiche, la nazionalizzazione delle imprese private, la pianificazione macroeconomica, il controllo statale dell'istruzione e della sanità. La crescita del ruolo economico dello Stato aumenta nei cittadini la disposizione all'assistenzialismo, alla subordinazione gerarchica e alla pronta obbedienza burocratica, tutti atteggiamenti propedeutici allo sviluppo di regimi politici illiberali.

Man mano che la vita dei cittadini viene assoggettata alle decisioni degli apparati burocratici statali, le libertà si restringono e vengono assoggettate agli ordini di dirigenti e funzionari pubblici, con burocrati che si trasformano in piccoli tiranni dispotici e irresponsabili. Tale assetto, progressivamente, infiacchisce e atrofizza lo spirito d'iniziativa degli individui assoggettati a tale autorità. Tra l'altro, uno Stato di grandi dimensioni risulta anche costoso da mantenere, e i costi saranno sostenuti dagli stessi cittadini attraverso l'aumento della pressione fiscale. La crescita della tassazione, tuttavia, ostacola l'accumulazione di capitale, riducendo gli investimenti. In tal modo la stessa crescita economica viene rallentata o bloccata del tutto. Mentre il settore privato tende a declinare, la complementare espansione del settore pubblico rende lo Stato il principale datore di lavoro e la primaria fonte di sostentamento per la maggioranza dei cittadini.

Ovviamente, anche Hayek riconosceva che uno Stato non potesse espletare le sue funzioni senza un apparato amministrativo sufficientemente esteso. La burocrazia è, per così dire, un male necessario, indispensabile per sostenere la cooperazione sociale. Tuttavia, superata una certa soglia critica, la burocrazia diventa ipertrofica, e il suo potere illimitato.

L'impiego statale, inoltre, non offre molte occasioni di esprimere il talento e le doti personali. Anzi, queste tendono a essere compresse e sminuite all'interno della gigantesca macchina burocratica, che perpetua procedure standardizzate e ripetitive. Così, la *routine* burocratica paralizza ogni spirito di iniziativa. Nei grandi apparati burocratici e negli enormi edifici amministrativi vengono letteralmente seppelitte le forze intellettuali e le energie creative di masse di burocrati (von Mises 1944; trad. it. 2011), che perderanno ogni slancio innovativo. Le prospettive di carriera del burocrate sono predeterminate da scatti automatici legati perlopiù all'anzianità di servizio, senza alcuna valutazione delle sue performance. Nell'esercizio delle sue funzioni, il burocrate deve sospendere il suo senso critico e ogni giudizio di valore: deve limitarsi ad applicare le norme. L'apparato burocratico diventa così, *weberianamente*, una *gabbia d'acciaio*, che paralizza le energie, la forza e l'iniziativa individuale, determinanti essenziali dell'innovazione e del successo professionale.

Oltre che indesiderabile sul piano sociale e politico, nella misura in cui comprime le libertà individuali, la pianificazione centralizzata era considerata da Hayek fonte di sprechi e gravi inefficienze. Questa si basa su calcoli e previsioni imprecise quanto approssimative e inaffidabili, che la rendono sostanzialmente impraticabile. È irrealistico, secondo l'economista austriaco, ritenere che il pianificatore abbia a disposizione tutte le informazioni necessarie per assumere decisioni ottimali: la conoscenza «non esiste mai in forma concentrata o integrata, ma solamente sotto forma di frammenti sparpagliati di conoscenza incompleta e spesso contraddittoria, che tutti gli individui posseggono separatamente [...] si tratta del problema di come utilizzare la conoscenza che non appartiene a nessuno nella sua totalità» (Hayek 1945, pp. 519-520).

Analoghe considerazioni riecheggiano nell'analisi di Osborne e Gaebler, tra i principali teorici del *New Public Management* (si veda il Par. 4.4), per i quali pochi individui posti al vertice

di un impero gerarchico non possono più prendere decisioni adeguate a tutti, semplicemente perché non sono più in grado di gestire il volume di informazioni e di decisioni. Un mercato, però, può farlo. I mercati stanno all'attività sociale ed economica come i computer alle informazioni: servendosi dei prezzi come meccanismo fondamentale, inviano e ricevono segnali quasi in tempo reale, analizzando in modo efficiente milioni di input e consentendo a milioni di persone di decidere in piena autonomia» (Osborne e Gaebler 1992; trad. it. 1995, p. 347).

Nell'esperimento neoliberista di fine secolo, l'aziendalizzazione e la mercatizzazione della pubblica amministrazione costituiranno pilastri fondamentali delle riforme adottate per migliorare le performance e l'efficienza delle burocrazie pubbliche, in linea con il nuovo ruolo espletato dallo Stato regolatore, le cui basi teoriche si possono rintracciare anche nella teoria neoistituzionale.

4.3 Il neoistituzionalismo e il ruolo dello Stato

Secondo l'ormai classica definizione di North, le istituzioni costituiscono

le regole del gioco di una società o, più formalmente, i vincoli che gli uomini hanno definito per disciplinare i loro rapporti. Di conseguenza danno forma agli incentivi che sono alla base dello scambio, sia che si tratti di scambio politico, sociale o economico. Il cambiamento istituzionale influenza l'evoluzione di una società nel tempo ed è la chiave di volta per comprenderne la storia [...] Le istituzioni riducono il tasso di incertezza, creando delle regolarità nella vita di tutti i giorni (North 1990; trad. it. 2002, pp. 23-24).

Le istituzioni, dunque, regolano e influenzano le interazioni tra individui, definendo i vincoli che ne condizionano l'azione e il perseguimento dei relativi interessi, e pervengono così a influenzare il funzionamento del sistema economico e la sua evoluzione nel tempo. Secondo l'economista americano, tale influenza è concretamente espletata attraverso gli incentivi diffusi dalle istituzioni sia attraverso le «regole formali e scritte», sia «mediante modi e consuetudini che sottostanno a esse e le integrano» (*ivi*, p. 28). Le prime strutturano *vincoli formali* all'azione, le seconde *vincoli informali*. Le istituzioni costituiscono, dunque, un complesso di vincoli formali (regole politiche, giuridiche, economiche e i contratti) e informali (codici morali, norme di comportamento ecc.). Questi ultimi derivano essenzialmente dalla tradizione e dalle convenzioni sociali, mentre i primi sono definiti dallo Stato. Dall'interazione tra vincoli formali e informali si irradiano potenti incentivi che influenzano le performance economiche, condizionando il comportamento e le scelte degli attori politici e socio-economici. In tal modo le istituzioni «definiscono l'insieme delle opportunità di una società» (*ivi*, p. 29).

La configurazione istituzionale influenza profondamente il comportamento degli individui e delle organizzazioni. Se la matrice istituzionale genera incentivi che orientano alla pirateria – afferma North – gli individui cercheranno di diventare abili pirati. Analogamente, se le istituzioni non forniscono adeguati stimoli alla produttività, l'economia sarà inevitabilmente destinata alla stagnazione. Afferma North a riguardo: «nel corso della storia le istituzioni sono la struttura fondamentale che ha permesso di costruire un ordine sociale e ridurre l'incertezza degli scambi» (*ivi*, p. 169). L'elaborazione di un assetto istituzionale progressivamente più efficiente ha consentito, storicamente, di ridimensionare l'incertezza degli scambi e di ridurre i *costi di transazione* (Coase 1937), ossia i costi che aumentano al crescere dell'incertezza e del rischio connessi a qualsiasi scambio di mercato, e che rendono lo scambio stesso più oneroso, disincentivandolo. Gli assetti istituzionali che sono riusciti ad abbassare i costi di transazione con maggiore successo – riducendo l'incidenza dell'incertezza e del rischio negli scambi di mercato – hanno attivato estesi processi di sviluppo economico, consentendo agli individui di beneficiare dei vantaggi del commercio (North 1990; trad. it. 2002).

Sebbene nelle società moderne il peso dei vincoli formali strutturati dallo Stato risulti preponderante, la crescita della complessità sociale non ha tuttavia implicato un ricorso generalizzato a tali vincoli; al contrario, i vincoli informali continuano a persistere e a condizionare in modo pervasivo il funzionamento degli attuali sistemi economici. Non solo: essi assumono rilevanza anche ai fini degli esiti concretamente dispiegati dagli stessi vincoli formali. Questi ultimi, difatti, vengono rielaborati e concretamente applicati in funzione dei vincoli informali, che costituiscono «il riferimento ovvio e immediato delle scelte implicite nei rapporti sociali» (*ivi*, p. 65). I vincoli formali finiscono così per generare effetti differenziati in funzione dei vincoli informali localmente operanti.

I vincoli stabili (formali e informali) risultano simultaneamente funzionali all'attivazione della *cooperazione* e al coordinamento delle attività individuali. North afferma chiaramente che «le istituzioni sorgono per ridurre l'incertezza presente nei rapporti umani» (*ivi*, p. 51). Per assolvere in modo efficiente a tali funzioni, le istituzioni devono anzitutto garantire il rispetto dei *diritti di proprietà*. A riguardo il ruolo dello Stato – entro la prospettiva neoistituzionale delineata da North – risulta *indispensabile* per accompagnare lo sviluppo dei mercati, sia come meccanismo di garanzia del rispetto delle obbligazioni contrattuali, sia come struttura preposta alla difesa dei diritti di proprietà. L'approccio di North è, sotto questo profilo, Stato-centrico.

Lo Stato «è un'organizzazione che fornisce protezione e benessere [...] in cambio di entrate fiscali» (North e Thomas 1973, p. 6). Lo Stato tutela il benessere dei suoi cittadini garantendo l'ordine interno, la difesa esterna, definendo e facendo attivamente rispettare i diritti di proprietà. Quando i diritti di proprietà non sono sufficientemente tutelati, infatti, vengono meno gli incentivi che supportano lo sviluppo economico e la crescita: come spiega North, «le imprese nascono per trarre profitto dalle opportunità, definite dall'insieme di vincoli esistenti. In presenza di diritti di proprietà incerti, di leggi scarsamente applicate, di barriere all'entrata e di restrizioni monopolistiche esse avranno un orizzonte temporale corto e una bassa dotazione di capitale, in sostanza, saranno di piccola dimensione» (North 1990; trad. it. 2002, p. 105). In una condizione di scarsa protezione dei diritti di proprietà, nessun agente economico troverà conveniente accumulare capitale, investire, innovare.

Tuttavia, sottolinea North,

le istituzioni non sono necessariamente create in modo da essere socialmente efficienti: esse, al contrario, o almeno le regole formali, sono create per servire gli interessi di coloro che hanno il potere contrattuale per imporre le nuove regole [...] se le economie realizzano i guadagni degli scambi creando istituzioni relativamente efficienti è perché, in certe circostanze, gli obiettivi privati di coloro che hanno la forza contrattuale sufficiente per modificare le istituzioni producono soluzioni che si rivelano essere o evolvere in forme socialmente efficienti (*ivi*, p. 40).

L'azione regolativa, espletata dal sistema politico, è dunque profondamente influenzata dalla struttura degli interessi economici esistenti e dai rapporti di forza tra i va-

ri gruppi sociali. Pertanto, non necessariamente le «regole del gioco» sono formulate per perseguire interessi generali e politicamente più influenti. Spesso, rispondono unicamente agli interessi dei gruppi socialmente dominanti. In altri termini, le regole del gioco di una società possono essere falsate e distorte a vantaggio di pochi.

Non esiste una configurazione istituzionale ottimale idonea a promuovere lo sviluppo economico in qualsiasi contesto; né, tantomeno, gli assetti istituzionali tipici dei Paesi avanzati sono necessariamente capaci di sostenere lo sviluppo di quelli meno sviluppati (North *et al.* 2009; trad. it. 2012). Ogni assetto istituzionale è l'esito dell'interazione tra sperimentazione, progettazione ed evoluzione della configurazione esistente, come sottolineato dallo stesso North.

Entro la prospettiva neoistituzionale, dunque, la stessa storia dello sviluppo dell'Occidente può essere letta come un lungo e lento processo di sperimentazione istituzionale, orientato a ridurre l'incidenza dei costi di transazione e rendere sempre più efficienti i mercati. Un processo, secondo North, non ancora concluso: «il mondo occidentale ha vissuto un lungo periodo di gestazione prima di elaborare le interconnessioni capaci di far funzionare i mercati in maniera più efficiente [...] sebbene si resti ancora lontani da un modello ideale» (North 2005; trad. it. 2006, p. 158). L'assetto istituzionale deve necessariamente evolvere e adattarsi al mutevole ambiente tecnologico.

Sono soprattutto i sistemi politici che hanno garantito più efficacemente la difesa dei diritti di proprietà ad avere sperimentato i più veloci tassi di crescita. La stagnazione economica deriva, nella prospettiva delineata da North, da disincentivi a impegnarsi in attività produttive. Storicamente, i casi di insuccesso nella promozione dello sviluppo hanno ampiamente superato le esperienze di successo. La crescita economica rappresenta l'eccezione, la stagnazione la regola. Le istituzioni tendono più al fallimento che al successo. Successo e fallimento sono cumulativi.

4.4 Il *New Public Management*

A fine Novecento, nel riemergente modello di Stato regolatore, la burocrazia centralizzata e gerarchizzata, con lunghe catene di comando, appariva sempre meno idonea a governare uno scenario socio-economico soggetto a veloce mutamento e alle nuove sfide generate dalla globalizzazione. David Osborne (1951-) e Ted Gaebler (1948-), i principali teorici del *New Public Management*, nel loro testo dall'evocativo titolo *Reinventing government* così descrissero tale mutamento di scenario:

il modello burocratico si era sviluppato in condizioni molto diverse da quelle che viviamo oggi. Era nato in una società con tempi più lenti, nella quale i cambiamenti si susseguivano a un ritmo per nulla frenetico. Era cresciuto in un'era di gerarchia, nella quale solo chi sedeva al vertice della piramide disponeva delle informazioni sufficienti per potere prendere decisioni sensate. Si era sviluppato in una società di persone che lavoravano con le mani, non con la mente, in un'era di mercati di mas-

sa, quando la maggior parte degli americani aveva desideri simili e quando esistevano comunità etniche, quartieri e città molto uniti.

Oggi tutto questo è scomparso. Viviamo in un'epoca in cui i cambiamenti si susseguono con estrema rapidità, in un mercato mondiale che sottopone le nostre istituzioni economiche a un'enorme pressione competitiva. Viviamo nella società dell'informazione, in cui il comune cittadino ha accesso ai dati quasi con la stessa rapidità di coloro che siedono ai vertici. Viviamo in un'economia basata sulla tecnologia, nella quale i lavoratori specializzati si inalberano agli ordini e domandano autonomia [...] In questo contesto, le istituzioni burocratiche – pubbliche e private – sviluppatasi durante l'era industriale funzionano sempre meno (Osborne e Gaebler 1992; trad. it. 1995, pp. 48-49).

A fronte di tali multidimensionali mutamenti la burocrazia di matrice weberiana risultava sempre meno idonea a operare in tale emergente scenario in rapido mutamento.

Il modello di burocrazia imprenditoriale, che il *New Public Management* cerca di edificare, risulta fondato su due pilastri: a) la *managerializzazione*, con l'applicazione alle burocrazie pubbliche dei principi di gestione propri delle aziende private, e b) la *mercattizzazione*, con l'estensione degli incentivi di mercato alla sfera dell'amministrazione pubblica. «Il New Public Management non è solo l'implementazione di nuove tecniche, porta con sé una nuova serie di valori in gran parte tratti dal settore privato» (Denhardt e Denhardt 2000, p. 551).

Per riformare efficacemente la pubblica amministrazione, dunque, dal punto di vista del *New public management* è essenziale introdurre incentivi di mercato nella struttura burocratica, e creare un nuovo modello di *amministrazione imprenditoriale* orientata alla continua ricerca di strategie gestionali nuove e più efficienti; un'amministrazione che «vuole abbandonare i vecchi programmi e metodi. È innovativa, immaginativa e creativa. Si assume i rischi. Trasforma i funzionari pubblici in abili affaristi piuttosto che in demolitori di budget [...] collabora con il settore privato. Fa uso della solida capacità imprenditoriale. Privatizza. Crea imprese e attività che generano profitto. È orientata al mercato. È focalizzata sulla valutazione delle performance. Ricompensa i meriti» (Osborne e Gaebler 1992; trad. it. 1995, p. 52).

Sono nel complesso dieci gli obiettivi programmatici che il *New Public Management* si propone di realizzare attraverso la sua azione riformistica, elencati espressamente da Osborne e Gaebler nella sezione iniziale del loro libro (*ivi*, p. 53):

1. accrescere l'influenza e il *potere dei cittadini* sulla burocrazia, il cui controllo dovrebbe essere trasferito alle comunità locali;
2. *decentrare* i processi decisionali verso il basso, stimolando un'attiva partecipazione dei cittadini e favorendo una gestione condivisa dei servizi pubblici. Al principio gerarchico dovrebbe essere preferito il decentramento di competenze e autorità ai livelli inferiori della struttura amministrativa, in modo da responsabilizzare i burocrati e incentivarli a innovare, per adattarsi flessibilmente alle mutevoli esigenze locali e della clientela servita;

3. *misurare le performance* della pubblica amministrazione e porre maggiore attenzione ai *risultati*. Osservano a riguardo i due autori: «le organizzazioni che misurano i risultati della propria attività – anche se non vincolano finanziamenti o remunerazioni a tali risultati – scoprono che i dati che ottengono sono in grado di trasformarli» (*ivi*, p. 193);
4. guardare agli obiettivi più che alle procedure, focalizzare l'attenzione dei burocrati sulla *mission* perseguita dall'amministrazione in cui operano, ponendo in secondo piano le leggi e i regolamenti. La burocrazia dovrebbe essere governata dagli obiettivi anziché dalle norme, e l'agire dei burocrati orientato al conseguimento di finalità specifiche, meno condizionato dall'imposizione di regole astratte e rigide;
5. trasformare i cittadini in *clienti*, a cui offrire la possibilità di scegliere tra molteplici alternative nell'erogazione dei servizi fondamentali, dalle scuole, agli ospedali all'edilizia popolare. Proprio come ogni azienda privata, la pubblica amministrazione dovrebbe anteporre la soddisfazione dei «clienti» al rispetto di procedure e norme spesso fine a sé stesse;
6. cercare di *prevenire* i problemi, anziché intervenire per risolverli dopo che si sono manifestati e hanno già prodotto effetti indesiderati o dannosi;
7. anteporre il *mercato* alla regolazione burocratica. Nella soluzione dei problemi e nell'erogazione dei servizi dovrebbe essere privilegiato il mercato, quando possibile, in luogo della realizzazione di nuove politiche pubbliche e di nuovi programmi di intervento direttamente gestiti dagli apparati burocratici pubblici;
8. porre come obiettivo il *guadagno*, e non solo la spesa del *budget*;
9. cercare di coinvolgere il settore privato e il terzo settore e nella risoluzione dei problemi pubblici e nell'implementazione delle *policy*, strutturando sinergie con l'amministrazione pubblica ed espletando un'*azione catalizzante*. Anziché fornire direttamente i servizi pubblici, l'amministrazione dovrebbe limitarsi a vigilare sulla loro corretta erogazione da parte di soggetti terzi; anziché risolvere direttamente i problemi delle comunità locali, dovrebbe supportare i cittadini nel processo di *problem solving*, facendo sì che questi imparino a risolverli progressivamente da sé, senza ricorrere al sostegno pubblico, diventando così autonomi;
10. stimolare la *concorrenza* tra fornitori di servizi in tutti i settori d'intervento (sanità, istruzione, servizi sociali ecc.), ed eliminare i monopoli laddove possibile; smembrare le agenzie più grandi, metterle in concorrenza tra loro e con il settore privato.

Osborne e Gaebler suggerirono inoltre di lasciare ampi margini di discrezionalità e di autonomia soprattutto ai burocrati che operano a stretto contatto con i cittadini – gli *street level bureaucrats* di Lipsky (1980). Sono proprio questi burocrati che, interagendo quotidianamente con i fruitori dei servizi pubblici, ne conoscono meglio le esigenze, le preferenze e le problematiche. Di conseguenza, dovrebbero essere spinti a contribuire attivamente al miglioramento della qualità dei servizi che erogano, adattandoli quanto più possibile alle peculiari esigenze diffuse nelle diverse comunità locali.

Se nell'alveo dell'amministrazione burocratica la standardizzazione limitava ogni spazio di manovra dei dipendenti, quella imprenditoriale propone invece di accrescere la flessibilità e lasciare ampio spazio all'innovazione, alla sperimentazione e alla creatività degli stessi.

Se la burocrazia meccanica di matrice weberiana era pensata per soffocare ogni spazio di discrezionalità, e dunque di iniziativa, da parte dei burocrati, per subordinarli al controllo dei vertici dell'amministrazione, per i teorici del *New Public Management* ogni singolo burocrate dovrebbe andare oltre la mera esecuzione delle sue funzioni, chiedendosi cosa può contribuire ad accrescere il valore generato dalla sua attività, e come trasformare gli ostacoli in opportunità. Anche in questo caso si tratta di instillare nei dipendenti pubblici mentalità e capacità di visione propriamente imprenditoriali.

In modo analogo ai teorici del *New Public Management*, già Merton evidenziò che «il personale governativo dovrebbe essere “al servizio del cittadino”; in realtà, si trova spesso in una posizione di supremazia» (Merton 1968; trad. it. 2000, p. 417); Osborne e Gaebler muovono simili critiche agli apparati burocratici: «le pubbliche amministrazioni hanno il compito di servire i cittadini, mentre le aziende private hanno come scopo quello di realizzare dei profitti. Eppure, paradossalmente, sono proprio queste ultime a cercare modi sempre nuovi di soddisfare le esigenze degli americani. Le pubbliche amministrazioni sono indifferenti al cliente» (Osborne e Gaebler 1992; trad. it. 1995, p. 216). La soluzione a tali problematiche, identificate dal *New Public Management*, è il ricorso alle *privatizzazioni*, alle *esternalizzazioni* e alle *liberalizzazioni*.

4.5 La privatizzazione del settore pubblico: modalità di attuazione ed effetti

Per definire meglio questi tre diversi concetti sul piano analitico occorre preliminarmente distinguere tra *decentramento dall'alto* e *decentramento dal basso* (Hood 1985, p. 195). Il primo implica l'insorgenza di un *rapporto contrattuale* tra lo Stato e una struttura esterna, alla quale viene delegato l'espletamento di funzioni in precedenza svolte dallo Stato. Si possono distinguere due diverse forme di decentramento dall'alto:

- l'*agenzificazione*, basata su rapporti contrattuali *pubblicistici*, implica la creazione di un'agenzia che rimane nell'alveo delle istituzioni pubbliche, espletando una specifica *mission* con ampia autonomia e margini di discrezionalità nell'esecuzione delle sue funzioni. Un esempio di agenzificazione è rappresentato dalla Protezione Civile italiana, un'agenzia pubblica che gestisce autonomamente gli interventi in caso di emergenze sul territorio nazionale;
- la *privatizzazione*, si verifica quando il rapporto contrattuale che regola le relazioni con l'ente pubblico è di diritto *privato* ed è stipulato con un'azienda *profit*

(cioè un'azienda a scopo di lucro). In questo caso lo Stato si pone, nella relazione contrattuale, sullo stesso piano di un soggetto privato, per cui la disciplina dei contratti posti in essere non differisce rispetto agli schemi negoziali utilizzati da qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico.

Nel corso degli anni Novanta molti governi occidentali hanno usato le privatizzazioni come leva per stimolare la crescita della produttività, aumentare le entrate per il settore pubblico e potenziare la dinamica concorrenziale, in linea con i suggerimenti di *policy* del *New Public Management*. Entro la prospettiva neoliberista le privatizzazioni accrescono l'efficienza economica generale, dato che il settore privato gestisce la proprietà in modo più efficiente rispetto allo Stato.

In generale si possono distinguere quattro diverse forme di *privatizzazioni* (Archibugi e Pezzetti 2000, p. 15):

- *privatizzazioni in senso stretto*: implicano la cessione a privati di beni di proprietà dello Stato (immobili, aziende ecc.) per ottenere liquidità. Nel corso degli anni Novanta in Italia, per ridurre il debito pubblico ed entrare nell'area-Euro, i governi italiani promossero una vasta serie di privatizzazioni di aziende pubbliche;
- *esternalizzazioni*: determinano il trasferimento di attività, gestite in precedenza dallo Stato, a imprese private attraverso appalti, concessioni ecc.;
- *liberalizzazioni*: promuovono l'apertura alla concorrenza di mercati protetti da particolari regolamentazioni che limitano la concorrenza per una qualche ragione di interesse pubblico;
- *deregolazioni*: smantellano la regolazione pubblica dei prezzi e delle tariffe in comparti che, per la particolare natura del servizio che erogano (luce, gas ecc.), venivano fissati dallo Stato sotto il livello prevalente in un mercato concorrenziale;

Altra strategia seguita per ridurre le dimensioni della burocrazia statale è rappresentata dal *decentramento dal basso* (Hood 1985, p. 195), con la delega della gestione di servizi pubblici a organizzazioni private in funzione del principio di *sussidiarietà*. L'intervento è quindi affidato alla struttura più prossima ai cittadini che ricevono i servizi in questione, mentre i livelli superiori di governo intervengono solo in via suppletiva. Nel settore dei servizi sociali si fa ampio ricorso al decentramento dal basso, con conseguente affidamento dei servizi a organizzazioni *non profit*, che non perseguono cioè scopo di lucro, ma finalità sociali o etiche. Queste si possono a loro volta distinguere in due macrocategorie:

- *Quango* (*Quasi-autonomous non-governmental organization*), organizzazioni che agiscono nell'ambito di specifici settori di *policy*, ma con ampia autonomia nei rapporti col settore pubblico (come la Croce Rossa);
- *Organizzazione del Terzo Settore*, ossia organizzazioni generiche senza scopo di lucro come le Organizzazioni Non Governative (ONG), le Onlus, le cooperative sociali, le fondazioni.

Il crescente ricorso alle esternalizzazioni e alle privatizzazioni rende sempre più incerto il limite del settore statale e del settore privato. Beninteso, il confine tra *natura pubblica o privata* di una qualsiasi funzione è definito dalla natura della funzione stessa: se questa è parte di una politica pubblica, si qualifica come *pubblica* anche se espletata da un'azienda *privata* con scopo di lucro. Le funzioni pubbliche possono quindi essere espletate, oltre che direttamente dallo Stato, anche da aziende private con scopo di lucro (*profit*), da aziende pubbliche (*non profit*) o dal terzo settore (associazioni di volontariato, ONG, cooperative ecc.). Un'azienda *profit* (cioè orientata al profitto), quindi, nel momento in cui eroga un servizio pubblico, affidato dallo Stato, espleta una funzione pubblica.

Tra l'altro, come sottolineano Osborne e Gaebler (1992; trad. it. 1995, p. 119), «la distinzione importante non è tra pubblico e privato, ma tra monopolio e concorrenza». Il monopolio, pubblico o privato che sia, genera barriere al cambiamento, disincentiva e frena l'innovazione, protegge l'inefficienza. Solo dove c'è concorrenza si ottengono i risultati migliori in termini di efficienza, contenimento dei costi e qualità dei servizi erogati.

Di conseguenza, la privatizzazione dei servizi pubblici non è la soluzione ai problemi di efficienza: quando le amministrazioni privatizzano un servizio, creano spesso un *monopolio privato*, con conseguente aumento sia dei costi sia delle inefficienze (*ivi*, p. 83). La privatizzazione, pertanto, costituisce una strategia da attuare attentamente in sinergia con altri interventi, e in particolare con le liberalizzazioni e l'apertura alla concorrenza di settori un tempo monopoli pubblici.

Del resto, nel campo della teoria economica non esistono solide evidenze empiriche a riguardo della maggiore efficienza delle aziende private rispetto a quelle pubbliche (Stiglitz 1988; trad. it. 1992). L'efficienza delle aziende private è una conseguenza delle pressioni competitive esercitate dal mercato. Il problema è che molti mercati non sono concorrenziali, ma hanno una conformazione oligopolistica o monopolistica: in essi possono operare solo poche aziende di grandi dimensioni, nel caso dell'oligopolio, o un'unica azienda, nel caso del monopolio. In tali mercati, dato che le pressioni competitive sono scarse (mancando la concorrenza tra aziende), anche l'efficienza delle aziende si riduce considerevolmente. L'efficienza è maggiore nei mercati in cui è presente un'intensa concorrenza. Ora, il problema è che i vari comparti dei servizi pubblici (trasporti, istruzione, sanità) hanno una configurazione oligopolistica o costituiscono addirittura dei monopoli naturali. Di conseguenza, è complesso creare su questi mercati le pressioni competitive che orientino all'efficienza le aziende (pubbliche o private che siano). Inoltre, su questi mercati, è anche difficile realizzare profitti: l'unico modo è quello di alzare i costi delle prestazioni erogate, scaricandoli sui cittadini. Come evidenziato da Joseph Stiglitz, molte «imprese sono pubbliche perché operano in perdita, non operano in perdita perché sono pubbliche» (Stiglitz 1988; trad. it. 1992, p. 219). Anche quando vengono privatizzate, queste aziende continuano a subire rilevanti perdite, se i costi delle prestazioni non vengono aumentati.

Tuttavia, più che un'innovazione, il ricorso al mercato e alle imprese private per l'erogazione dei servizi pubblici può essere anche interpretato come un semplice ri-

torno al passato. Evidenzia a riguardo Tony Judt: «con l'avvento dello Stato moderno (specialmente nel secolo scorso), i trasporti, gli ospedali, le scuole, le poste, gli eserciti, le carceri, le forze di polizia e l'accesso alla cultura (servizi fondamentali, difficilmente conciliabili con le esigenze di profitto) sono stati sottoposti alla regolamentazione o al controllo del settore pubblico. Ora li stiamo rimettendo nelle mani di imprenditori privati» (Judt 2010; trad. it. 2012, p. 81). Il trasferimento di responsabilità pubbliche al settore privato ha semplicemente riportato nell'orbita della sfera del mercato attività che, prima dell'avvento dello Stato contemporaneo, erano gestite in modo inefficiente da aziende private, e appunto per tale motivo erano state privatizzate.

Nel complesso, l'esteso ricorso alle privatizzazioni, verificatosi negli ultimi tre decenni,

non ha portato alcun vantaggio evidente per la collettività. Contrariamente alla teoria economica e al mito popolare, la privatizzazione è *inefficiente*. Quasi tutte le attività che il governo giudicava idonee al trasferimento al settore privato operavano in perdita: che si tratti di compagnie ferroviarie, miniere di carbone, servizi postali o compagnie elettriche, i costi di esercizio e di mantenimento sono maggiori degli introiti che si può sperare di attirare. Di conseguenza, tali beni pubblici risultavano poco attraenti per i compratori privati, a meno di venderli a prezzi super scontati. Ma se lo Stato vende a prezzi di sconto, per la collettività è una perdita (Judt 2010; trad. it. 2012, pp. 81-82).

Frequentemente i privati sono entrati in settori preposti alla produzione e/o all'erogazione di servizi pubblici inefficienti con la garanzia che lo Stato riducesse o eliminasse del tutto la loro esposizione al rischio:

in tali condizioni privilegiate, il settore privato si è dimostrato altrettanto inefficiente della sua controparte pubblica, incamerando i profitti e accollando le perdite allo Stato. Il risultato è stato una «economia mista» del tipo peggiore: un'impresa privata sostenuta a tempo indefinito da fondi pubblici. In Gran Bretagna, gli ospedali privatizzati del servizio sanitario nazionale falliscono periodicamente, di solito perché incoraggiati a realizzare profitti di ogni sorta, ma non possono addebitare agli utenti quelle cifre che a loro parere il mercato potrebbe sopportare (*ivi*, p. 83).

Tra l'altro, un autorevole studio sull'impatto delle privatizzazioni inglesi – varate a partire dagli anni Ottanta dal governo Thatcher (si veda il Par. 4.1) – ha dimostrato che queste non hanno indotto alcun impatto significativo sulla crescita economica di lungo periodo (Florio 2006), mentre hanno contribuito a ridistribuire la ricchezza in senso regressivo, spostandola dai contribuenti e dai consumatori a vantaggio degli azionisti e delle aziende privatizzate (*ivi*, p. 342).

Nel complesso, osserva Judt, quando un governo progressivamente dismette le sue funzioni nel campo dei servizi pubblici «preferendo trasferirle al settore privato

e abbandonarle ai capricci del mercato, forse sta dando un contributo all'efficienza e forse no, ma di sicuro sta rinunciando ad attributi fondamentali dello Stato moderno» (Judt 2010; trad. it. 2012, p. 87).

4.6 Il *New Public Service*

Dopo la ventata riformistica generata dal *New Public Management*, con l'introduzione di una gestione strategica e imprenditoriale orientata all'efficienza, Robert Denhardt e Janet Denhardt evidenziarono i limiti di tale impostazione, e la sua implicita svalutazione del servizio pubblico, proponendo un approccio alternativo sul quale fondare la riforma della pubblica amministrazione. Denominato *New Public Service*, tale paradigma «pone al centro i cittadini» (Denhardt e Denhardt 2000, p. 550), risulta fondato sui valori comunitari (in antitesi all'individualismo imperante nella sfera pubblica dopo l'onda neoliberista di fine secolo), e orientato a promuovere una cittadinanza democratica che rafforzi la società civile, coniugando efficienza e partecipazione democratica. Gli elementi fondanti del *New Public Service* sono racchiusi in sette principi fondamentali (Denhardt e Denhardt 2007, pp. 42-43):

servire i cittadini, non i clienti – l'interesse pubblico è il risultato di un dialogo sui valori condivisi, e non emerge dalla semplice aggregazione degli interessi individuali dei cittadini. Pertanto, i dipendenti pubblici non si devono limitare a rispondere alle richieste dei «clienti», ma devono piuttosto concentrarsi sulla costruzione di *rapporti* di fiducia e collaborazione con e tra i cittadini;

cercare l'interesse pubblico – gli amministratori pubblici devono contribuire a costruire una concezione condivisa dell'interesse pubblico. L'obiettivo non è trovare soluzioni rapide, guidate da scelte individuali, ma strutturare interessi e responsabilità condivise;

valorizzare la cittadinanza piuttosto che l'imprenditorialità – l'interesse pubblico è promosso più efficacemente da dipendenti pubblici e da cittadini fattivamente impegnati a dare un apporto significativo alla società, piuttosto che da manager imprenditoriali che agiscono come se il denaro pubblico fosse loro;

pensare in modo strategico, agire in modo democratico – le politiche e i programmi che soddisfano i bisogni dei cittadini possono essere realizzati in modo più efficace e responsabile attraverso sforzi collettivi e processi decisionali partecipati;

riconoscere che la responsabilità non è semplice – i dipendenti pubblici, oltre che preoccuparsi dell'efficienza e del mercato, dovrebbero anche occuparsi della tutela dei diritti e dei valori costituzionali, dei valori della comunità, degli standard professionali e degli interessi dei cittadini;

servire piuttosto che guidare – è sempre più importante per i dipendenti pubblici utilizzare una leadership condivisa e basata sui valori per aiutare i cittadini ad articolare e soddisfare i loro interessi condivisi, piuttosto che tentare di controllare o guidare la società in nuove direzioni;

valorizzare le persone, non solo la produttività – le organizzazioni pubbliche e le reti a cui partecipano hanno maggiori probabilità di avere successo nel lungo periodo

se vengono gestite attraverso processi di collaborazione e leadership condivisa, basati sul rispetto per tutte le persone.

In questa prospettiva, primo dovere dei dipendenti pubblici (*public servant*) è servire lo Stato, accompagnando i cittadini nel processo di definizione dei loro interessi collettivi e nell'articolazione degli stessi nell'ambito di processi decisionali partecipati. I *public servant*, in quanto tali, sono investiti di una specifica *mission*: promuovere e salvaguardare l'interesse pubblico, favorire il dialogo democratico, e non perseguire il profitto come se fossero imprenditori privati (su questo punto la cesura con il *New Public Management* è netta). L'obiettivo è utilizzare la pubblica amministrazione, soprattutto a livello locale, per ricreare un tessuto comunitario che stimoli la partecipazione democratica dei cittadini. Questi ultimi, oltre a essere sollecitati a informarsi rispetto alle questioni sulle quali sono chiamati a esprimersi, vanno anche orientati a superare i rispettivi interessi particolaristici, per contribuire ad assumere decisioni guardando all'interesse generale di lungo termine. Il senso di appartenenza, ispirato da valori comunitari, dovrebbe fornire la necessaria spinta a superare miopi interessi individuali e particolaristici.

I *policy-makers*, dal canto loro, dovrebbero guardare ai cittadini come portatori di diritti con i quali cooperare per migliorare la qualità delle decisioni pubbliche e il funzionamento dell'apparato statale, superando la ristretta visione del cittadino-elettore (al quale promettere benefici in cambio del voto). La promozione della partecipazione dal basso, dei cittadini e delle comunità locali, all'assunzione delle decisioni pubbliche, rappresenta una strategia comune al *New Public Management* e al *New Public Service* orientata a rafforzare la qualità democratica delle decisioni e, nel contempo, a responsabilizzare i cittadini, coinvolgendoli nelle attività di governo.

4.7 Dalla centralizzazione alla governance

Nell'ambito dello Stato liberale e per buona parte del Novecento l'attività di *policy-making* ha seguito un'impostazione fortemente gerarchica e *top-down*, verticistica e centralizzata. Nella formulazione delle politiche pubbliche i soggetti attivamente coinvolti nei processi decisionali (i *policy-makers*) erano pochi, in genere politici, affiancati al più da burocrati esperti delle questioni trattate.

Dagli anni Novanta in poi molteplici trasformazioni, indotte dalla globalizzazione e dal processo di integrazione europea, hanno innescato tre rilevanti cambiamenti (Le Galès 1998) che hanno impattato direttamente sull'efficacia della regolazione *top-down*:

- a. il diffondersi di una *crisi di governabilità* che, attraversando le democrazie attuali, ha ridotto drasticamente l'efficacia delle modalità centralizzate di regolazione delle *policy*;

- b. il processo di devoluzione verso l'alto (a favore di istituzioni sovranazionali e internazionali) e verso il basso (a vantaggio degli enti locali) di competenze un tempo prerogative esclusive del governo ha indotto uno svuotamento funzionale del tradizionale fulcro del potere politico, rappresentato dallo Stato-nazione;
- c. l'emergere di nuove forme di intervento e regolazione dei processi, basate sulla partecipazione dal basso (*bottom-up*) dei cittadini, e capaci di adattarsi flessibilmente ai contesti di implementazione, ha indotto un progressivo abbandono del modello *top-down*.

Proprio nell'alveo di tale intensi processi trasformativi può essere collocata l'affermazione della *governance*, qui intesa come «un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private» (Mayntz 1999, p. 3).

Con la *governance* l'arena decisionale si espande, includendo attori in precedenza esclusi dall'attività di *policy-making*: associazioni di categoria, aziende, singoli cittadini ecc. La regolazione delle politiche pubbliche tende così ad assumere una configurazione articolata e multilivello (*multilevel governance*), dato che diversi livelli di governo (locale, centrale, istituzionali internazionali) vengono simultaneamente coinvolti nell'attività di *policy-making*. Con l'aumento dell'inclusività delle *policy*, lo Stato si configura sempre più come una *rete* composta da *individui* più che da istituzioni (Nordlinger 1981). Tali trasformazioni hanno fatto parlare di passaggio dallo *Stato-nazione* allo *Stato-rete* (Bobbio 1996), con la strutturazione di «un'arena di *policy making* frammentata, attraversata da reti transnazionali, sia governative sia non-governative, così come da agenti e forze interne [...] il ruolo del governo non è certamente obsoleto, ma altre strutture organizzative stanno facendo la loro comparsa, guidate da nuovi attori sociali, assumendo quelle funzioni che le amministrazioni pubbliche sembrano ormai incapaci di espletare efficacemente da sole» (Senarclens 1998 p. 98).

Tra l'altro, la partecipazione dei *policy-takers* (ossia dei fruitori delle politiche pubbliche), oltre che innalzare la democraticità dei processi decisionali pubblici, consente anche di ottenere rilevanti guadagni sul fronte della qualità e dell'efficacia delle decisioni assunte. Molteplici ricerche sul *policy-making* hanno infatti evidenziato che «gli insuccessi delle politiche non erano la mera conseguenza di errori cognitivi nella pianificazione o di inefficienze delle agenzie responsabili della messa in opera, ma anche della mancata considerazione dell'ostinata resistenza da parte dei destinatari stessi delle politiche, così come della loro capacità di ostacolare o di sovvertire il conseguimento degli obiettivi programmati» (Mayntz 1999, p. 4). L'attivo coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali induce almeno quattro rilevanti vantaggi:

- permette di avere accesso a una maggiore quantità di informazioni, utili per supportare il processo decisionale e renderlo più efficace. Come sottolineava Hayek (1995, p. 207), «nessuna mente singola può conoscere più di una frazione di quello che è noto a tutte le menti degli altri individui»;

- consente di esplorare le preferenze dei cittadini e dei fruitori delle politiche pubbliche, di conoscerne in profondità i problemi e, di conseguenza, di pervenire all'individuazione delle soluzioni più adeguate a risolverli;
- innalza la qualità democratica dei processi decisionali. Gli spazi aperti alla partecipazione dal basso promuovono dunque una regolazione flessibile delle *policy*, realizzate attraverso un profondo ridimensionamento del ruolo dell'attore statale che, dismesso il ruolo del decisore unico, ha acquisito la funzione di *primus inter pares* in reti decisionali miste pubblico/private (Kooiman 1993). La governance, promuovendo «pratiche politiche che comprendono la consultazione, la negoziazione e/o la deliberazione tra governi, associazioni della società civile e cittadini individuali» (Akkerman *et al.* 2004, p. 83), struttura un *modello interattivo di policy-making* (*ibidem*). Si parla, a riguardo, di *democrazia deliberativa* o *dibattimentale*, che nasce dalla partecipazione diretta ai processi decisionali pubblici da parte dei portatori di interesse (*stakeholders*) coinvolti nella definizione di decisioni pubbliche che li riguardano direttamente e che incidono sul loro benessere. Attraverso l'interazione, ciascun partecipante al processo decisionale apporta informazioni e argomentazioni che dovrebbero concorrere alla formazione della decisione finale;
- riduce i costi esterni, connessi all'implementazione della *policy*, ridimensionando la potenziale conflittualità della stessa. I *costi esterni* decrescono all'aumentare degli attori coinvolti nei processi decisionali (Sartori 2010). Tale categoria di costi misura gli oneri relativi all'implementazione della decisione assunta. L'attuazione di una qualsiasi politica pubblica risulta meno costosa nella misura in cui le preferenze dei fruitori della stessa sono tenute in debita considerazione nel corso del processo decisionale. I costi esterni sono generalmente più elevati nel modello di regolazione *top-down*, mentre decrescono all'aumentare dell'inclusività (Dahl 1971; trad. it. 1980) del *policy-making*.

Tuttavia, un processo decisionale partecipato, tipicamente, implica anche maggiori *costi interni*, che aumentano all'aumentare dei partecipanti al processo decisionale stesso. «Il costo di ogni decisione non è soltanto espresso dal tempo investito nel prenderla; è un costo di "fatica" [...] la variabile più importante è data, comunque, dal numero delle persone che partecipano alle decisioni [...] Di tanto aumentano i decidenti, di altrettanto tende a aumentare il costo decisionale» (Sartori 2010, pp. 383-384).

La partecipazione dal basso, dunque, per accrescere effettivamente la qualità e l'efficacia delle decisioni pubbliche, deve essere adeguatamente regolata, orientata e supportata. Se lasciata a sé stessa, rischia di risultare inutile e dispendiosa, generando più problemi di quelli che risolve. Anche nel dibattito accademico l'enfasi sulla «democrazia dal basso» è frequentemente circondata da una vuota retorica che ne sottace limiti e rischi:

i cittadini oggi vogliono partecipare alle decisioni, sono scontenti delle classi dirigenti, le contestano, vogliono stabilire canali diretti con il potere. La richiesta di

«*people's empowerment*», di maggiori diritti – ma disgiunti dai doveri, con i quali hanno formato per due secoli coppia fissa –, di sempre maggiori prestazioni da parte dello Stato, produce frustrazione, protesta, ribellione, perché è difficile soddisfare tale crescente domanda. Quando questa, invece, viene soddisfatta, produce sovraccarico di governo, elefantiasi, inefficienza, che sono all'origine di ulteriore insoddisfazione popolare. Come ha osservato Norberto Bobbio, «nulla rischia di uccidere la democrazia più che l'eccesso di democrazia». La tentazione di democrazia illimitata è pericolosa (Cassese 2018, p. 8).

La crescente richiesta di democrazia e di partecipazione diretta dei cittadini rischia, paradossalmente, di mettere in crisi e corrompere la democrazia stessa, accrescendone distorsioni e malfunzionamenti:

il «fondamentalismo democratico» e le smisurate ambizioni democratiche rischiano di favorire la tirannia di piccoli gruppi, oppure di favorire decisioni popolari ma dannose [...] più democrazia, osservano alcuni studiosi tedeschi, può voler dire favorire gli interessi di breve periodo, o quelli di singoli gruppi più attivi e minare la democrazia rappresentativa, oppure il *Gemeinwohl*, quello che potremmo chiamare l'interesse comune di lungo periodo (*ivi*, pp. 60-61).

Il problema è costruire una concezione matura e non semplicista della democrazia: uno Stato democratico rimane tale anche quando alcune, o molte delle sue funzioni, non rispettano il principio della volontà popolare, così come non tutti i suoi apparati devono necessariamente avere origine elettiva per essere legittimati a espletare le rispettive funzioni. Come chiarisce Sabino Cassese, «il governo indiretto del popolo ha bisogno di élite» (*ivi*, p. 113). Nessuno si aspetta che un chirurgo venga eletto, ma selezionato in base alle sue competenze in modo meritocratico. In alcuni ambiti, il merito e la competenza (la *tecnocrazia*) devono necessariamente prevalere sulla democrazia. Si tratta di creare, dunque, un equilibrio tra spazi delegati alla regolazione democratica e ambiti preposti alla regolazione tecnocratica. Nell'esperienza storica della pubblica amministrazione italiana tale equilibrio è frequentemente mancato, rendendo la burocrazia (poco indipendente e priva di rilevanti competenze) piuttosto subalterna alla politica, come si vedrà diffusamente nel capitolo successivo.

Sintesi

- Dagli anni Ottanta in poi le politiche keynesiane furono progressivamente abbandonate. Con la svolta neoliberista vennero varati vasti programmi di privatizzazioni e di esternalizzazione di servizi pubblici, orientati ad alleggerire l'apparato statale, ridurre il peso della burocrazia e l'ingerenza dello Stato nella regolazione del mercato.
- Con la globalizzazione e l'integrazione profonda dell'economia internazionale, la conseguente crescita dei flussi transnazionali di merci e capitali riduce l'efficacia delle politiche anticicliche e, più in generale, della regolazione macroeconomica dei governi. Per sostenere l'adattamento a tali trasformazioni, i teorici neoliberisti suggeriscono riforme orientate ad accrescere la concorrenza sui mercati e ridurre la regolamentazione statale, in modo da strutturare un assetto istituzionale favorevole all'attrazione dei capitali internazionali.
- I costi di transazione, nell'accezione suggerita da Coase, rappresentano i costi che aumentano al crescere dei rischi di opportunismo e dell'incertezza negli scambi di mercato. North individuò nei costi di transazione una potente determinante delle performance economiche nazionali. L'assetto istituzionale, fissando e facendo rispettare specifiche norme e regole di condotta agli agenti di mercato, consente appunto di abbassare i costi di transazione, aumentando parallelamente il potenziale di crescita del sistema economico.
- Il *New public management* costituisce una teoria gestionale del settore pubblico, orientata a ridare slancio ed efficienza alla burocrazia mutuando i modelli gestionali utilizzati con successo dalle aziende private. Sulla base di tale impostazione *market-oriented*, suggerisce di snellire la struttura gerarchica, di ridurre la rigidità tipica degli apparati burocratici, di anteporre i risultati al primato delle regole, di passare da una gestione burocratica a una strategica della macchina amministrativa, realizzando una vasta azione riformistica orientata a configurare un nuovo modello di amministrazione imprenditoriale, indirizzata a ridare spazio all'autonomia e alla discrezionalità dei burocrati, alla loro creatività.
- Anche il *New public service* propone una vasta riforma del settore pubblico. A differenza del *New public management* incorpora un approccio meno aziendalistico, e cerca di ricostituire un tessuto comunitario su scala locale, per sostenere l'attivo coinvolgimento dei cittadini nell'assunzione delle decisioni pubbliche che più direttamente li riguardano.

5 | La pubblica amministrazione in Italia

OBIETTIVI DEL CAPITOLO

Il capitolo sintetizza i principali cambiamenti intervenuti nella pubblica amministrazione italiana dall'Unità a oggi. La trattazione degli interventi legislativi e delle riforme che, nei vari decenni, hanno tentato di rendere più efficiente la struttura amministrativa italiana è intrecciata con l'analisi dell'evoluzione del ruolo e della posizione sociale del ceto medio impiegatizio. Quest'ultimo, dallo Stato liberale all'era repubblicana, passando per l'esperienza storica del periodo fascista, ha subito profonde trasformazioni, sullo sfondo di un apparato burocratico piuttosto statico che è riuscito a resistere e ad adattarsi ai progetti e agli interventi riformistici dei vari governi che si sono susseguiti nel corso del tempo. Così, all'interno di un Paese che ha sperimentato rapidi cambiamenti socio-economici, la pubblica amministrazione – anziché stimolarli o supportarli – è stata frequentemente d'ostacolo agli stessi.

5.1 La pubblica amministrazione nell'Italia post-unitaria

Il decisivo impulso alla strutturazione di un moderno apparato amministrativo in Italia, sia sotto il profilo quantitativo sia funzionale, non è stato indotto né dall'unificazione, né dal successivo processo di costruzione della nazione sul piano politico; bisognerà attendere il dispiegarsi del processo di industrializzazione di fine Ottocento – e le correlate esigenze funzionali – affinché emergesse una prima spinta all'innovazione degli apparati amministrativi.

Tra politica e amministrazione, all'epoca, non sussisteva una netta separazione in Italia, e i vertici delle due sfere costituivano, sostanzialmente, un'unica élite, con frequenti passaggi dall'uno all'altro ambito. Non erano neanche presenti norme a presidio dell'indipendenza della burocrazia dalla politica, dall'ingerenza e dall'influenza arbitraria di quest'ultima sulla prima. Al momento dell'unificazione l'amministrazione statale contava 62.786 dipendenti (Caracciolo 1960, p. 119). La burocrazia italiana era sottodimensionata rispetto agli altri Paesi europei, in larga misura costituita da funzionari privi di laurea e diploma, senza particolari competenze tecniche o amministrative, provenienti prevalentemente dal Piemonte, scelti spesso seguendo logiche particolaristiche e convenienze politiche. Solo nei primi anni del decennio successivo all'unificazione furono introdotti specifici requisiti d'accesso alle carriere direttive (riservate ai laureati) e ai livelli inferiori, per i quali era frequentemente richiesto il diploma.

L'organico era composto esclusivamente da uomini, che accedevano all'impiego senza concorsi e dopo almeno due anni di tirocinio non retribuito. Venivano pagati circa quattro lire al giorno: una remunerazione inferiore a quella di un manovale dell'epoca. La struttura burocratica era fortemente gerarchizzata, di chiara matrice militare. L'ampliamento delle competenze dei burocrati era disincentivato da un sistema di promozioni sostanzialmente automatiche e legate all'anzianità di servizio, senza alcuna forma di valutazione delle performance più o meno meritocratica. Le procedure erano farraginose e inefficienti, connotate da un'estrema lentezza: l'emissione di un semplice mandato di pagamento richiedeva ben quindici operazioni distinte e oltre un'ora di lavoro (Melis 1998). Era un'amministrazione che presentava deficit sia sul fronte della rapidità delle procedure sia del monitoraggio da parte del governo, che operava in un Paese largamente premoderno, con vaste sacche di povertà interne e notevoli differenze linguistiche, che non aveva ancora avviato un reale processo di industrializzazione.

Nel primo ventennio post-unitario l'amministrazione pubblica sperimentò una crescita graduale, senza significative discontinuità né sotto il profilo quantitativo (gli organici si espansero seguendo una progressione regolare), né, tantomeno, sotto il profilo funzionale. Le competenze della burocrazia statale erano ancora piuttosto limitate dalla configurazione liberale dello Stato post-unitario. Segnali di discontinuità emersero dopo il 1880, allorché l'amministrazione statale – abbandonata la stretta alla spesa pubblica per conseguire il vincolo del pareggio di bilancio e chiusa la fase della Destra al governo – acquisì nuove competenze con i primi, seppur limitati, interventi in campo economico (dal sostegno all'agricoltura alla promozione dell'industria), nel settore assistenziale e delle assicurazioni, sul fronte dei servizi di trasporto e delle comunicazioni. Allontanandosi dal modello di Stato minimo (preposto a presidio della difesa esterna, dell'ordine pubblico e dell'infrastrutturazione essenziale), la burocrazia italiana venne utilizzata, seppure in modo ancora circoscritto, come strumento attivo di modernizzazione del Paese. Tuttavia, solo con il decollo dell'industrializzazione lungo l'asse Milano-Torino si avvertì un reale cambio di passo dell'azione e delle funzioni della pubblica amministrazione, in direzione di un più massiccio coinvolgimento sul fronte della fornitura di quei beni e servizi pubblici indispensabili ai fini dello sviluppo di una moderna economia di tipo industriale. Tali cambiamenti segnalavano la progressiva emersione di un nuovo modello di Stato, più interventista e attento ai mutamenti che stavano rimodellando la struttura socio-economica del Paese.

Intanto l'estensione funzionale della burocrazia statale da un lato, il suo progressivo distacco dalla sfera politica dall'altro (e tra carriere politiche e carriere burocratiche), alimentarono un acceso rivendicazionismo da parte di un ceto amministrativo in espansione, alla ricerca di un migliore trattamento economico e contrattuale, in una fase di prima modernizzazione del Paese connotata dall'emergere di dinamiche di mobilità sociale soprattutto nel campo delle professioni. Il tentativo di Depretis di migliorare il trattamento economico e di fare approvare una specifica legge sullo stato giuridico degli impiegati pubblici, garantista e orientato a circo-

scrivere l'arbitrarietà della politica sulla sfera burocratica (prevedendo una selezione in base al merito, circoscrivendo i poteri del ministro e definendo normativamente sanzioni disciplinari e avanzamenti di carriera), naufragò in Parlamento senza mai essere approvata, così come i successivi tentativi effettuati nel 1881 e due anni più tardi. Sarà Crispi, nel 1888, a introdurre una prima riforma dell'apparato amministrativo, ritenendone necessaria la modernizzazione in vista dell'acquisizione di nuove funzioni in campo sociale; interventi, questi ultimi, che per essere adeguatamente supportati richiedevano l'espansione delle piante organiche della struttura statale. La riforma prevedeva che il numero dei ministeri e le relative attribuzioni fossero determinate attraverso decreti reali, con lo scopo di affermare l'indipendenza del governo sul Parlamento per quanto concerneva la propria organizzazione.

In tale frangente il principio di legalità guidava l'azione amministrativa, traducendosi in complessi e spesso farraginosi processi burocratici che moltiplicavano i controlli e finivano per rallentare, allungandole, le procedure interne.

Per quanto riguarda la provenienza geografica dei dipendenti pubblici, soprattutto a livello ministeriale i burocrati di origine settentrionale (e piemontese in particolare) risultavano largamente predominanti, proiezione sia dell'intrinseca ristrettezza della classe dirigente nazionale, sia delle resistenze al trasferimento a Torino – prima capitale post-unitaria e sede dei ministeri – da parte dei funzionari meridionali. Sussistevano, all'epoca, anche problemi di comunicazione tra funzionari centrali e locali, dato che entrambi continuavano a utilizzare i dialetti regionali per esprimersi. La suddivisione amministrativa del Regno d'Italia in molteplici livelli (province, circondari e i comuni, la base fondamentale dell'apparato), nonostante la sua formale unitarietà astratta, rifletteva le cesure territoriali e i localismi esistenti, contribuendo a generare frammentazione, a indebolire la centralizzazione dell'amministrazione e le possibilità di un reale coordinamento (Romanelli 1988; Tarrow 1979).

Solo verso la fine dell'Ottocento iniziarono ad accedere ai vertici dell'amministrazione statale funzionari di origine meridionale. Tale trend continuò e si rafforzò negli anni del governo Giolitti, nel primo quindicennio del Novecento. Nel 1910, un terzo circa dei dipendenti statali era di provenienza meridionale, mentre i Piemontesi si erano ridotti a meno del 10% (Taradel 1998).

Giolitti, in realtà, condizionò profondamente lo sviluppo di lungo periodo della pubblica amministrazione italiana, non solo per l'impulso che diede alla meridionalizzazione della stessa, ma anche per il sostegno alla crescita quantitativa degli apparati burocratici e alla loro sindacalizzazione. Per quanto concerne l'espansione degli apparati pubblici, nel 1883 gli impiegati statali in Italia erano 98.354. Nel 1914, alle soglie del primo conflitto mondiale, arrivarono a quota 287.000 unità circa, triplicando quasi nello spazio di tre decenni. Parallelamente, anche la spesa per il personale crebbe, passando da 171,5 milioni di lire degli anni Ottanta a mezzo miliardo di lire del 1914, mentre la spesa statale complessiva passò dal 10% del Pil del 1862 al 14,7% del 1914. Questo veloce aumento era in larga misura legato alle nuove esigenze funzionali dettate dallo sviluppo economico italiano e dalla necessità di un supporto pubblico, soprattutto nel campo dei lavori pubblici, delle fer-

rovie (nazionalizzate nel 1905), delle poste, della regolazione dei mercati. Lo Stato, inoltre, acquisì nuove funzioni di intermediazione del conflitto sociale tra capitalisti e operai.

Il decollo industriale del Paese supportò dunque il collaterale decollo amministrativo. Mentre il primo riguardò aree tutto sommate limitate del Nord Italia (soprattutto nell'ambito del triangolo industriale Milano-Torino-Genova), la seconda dinamica interessò prevalentemente il Mezzogiorno, nella misura in cui una buona parte dei funzionari reclutati proveniva proprio dal Sud, l'area meno industrializzata del Paese. Tale cesura territoriale – tra un'economia industriale dominata dal Nord e un'amministrazione statale a netta prevalenza meridionale – non solo persisterà, ma tenderà ulteriormente a rafforzarsi nei decenni successivi, acuendo anche le difficoltà di dialogo e di collaborazione tra sfera produttiva e sfera amministrativa.

Anche la sindacalizzazione, in questi decenni, fece significativi passi in avanti nella pubblica amministrazione, mantenendo però un carattere estremamente pluralistico, con una miriade di organizzazioni frammentate e di dimensioni limitate, con una circoscritta capacità rappresentativa. Nel primo decennio del Novecento la quota di forza lavoro italiana sindacalizzata sfiorò le 150.000 unità, dato comprensivo di una porzione limitata di impiegati nel settore privato. La sindacalizzazione diede impulso alla forza contrattuale dei dipendenti pubblici e alle loro rivendicazioni, non di rado puramente corporative.

Nei primi del Novecento vennero adottati anche importanti provvedimenti legislativi per la pubblica amministrazione. Il primo di questi – la Legge n. 372 del 1904 – conferì al Parlamento il potere di modificare gli organici dei ministeri, fino a quel momento prerogativa esclusiva dei ministeri stessi. La norma, che mirava a ridurre la prassi clientelare di espansione delle piante organiche, finì essa stessa per generare ulteriori dinamiche clientelari e disordine organizzativo, con ampliamenti scanditi dalle pressioni su deputati compiacenti esercitate da segmenti della burocrazia ministeriale alla ricerca di promozioni e avanzamenti di carriera.

Il secondo provvedimento – la Legge n. 290 del 1908 (Legge Giolitti-Orlando) – diede finalmente una fonte normativa unitaria alla regolamentazione del pubblico impiego, dopo la miriade di provvedimenti (decreti ministeriali in particolare, ma anche semplici circolari) che erano stati adottati a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento per regolamentare le carriere nell'amministrazione statale, rendendo la materia frammentata, priva di un ancoraggio a un chiaro modello, e il sistema particolarmente macchinoso e farraginoso.

La 290 indicò i concorsi come modalità ordinaria di reclutamento dei dipendenti, definì le modalità di avanzamento di carriera (introducendo un sistema misto basato sull'anzianità di servizio e sul merito), riconobbe il diritto di associazione degli impiegati pubblici (sebbene successivamente limitato da ulteriori interventi legislativi) ma vietò gli scioperi, elencò le cause di interruzione del rapporto di lavoro. Nel complesso, l'intervento legislativo del 1908, sostenuto dallo stesso Giolitti, confermò i lineamenti gerarchici e autoritari propri dell'amministrazione italiana.

Oltre che sul piano normativo altri rilevanti cambiamenti emersero sul fronte delle competenze del personale. Se fino ai primi anni del Novecento la formazione dei burocrati era piuttosto eterogenea, con una buona presenza anche di competenze tecniche, successivamente assunsero centralità e prevalenza – nei concorsi di accesso alle carriere burocratiche – le discipline giuridiche, anche per settori come il Genio Civile che, fino a quel momento, avevano beneficiato di saperi tecnici essenziali per l'espletamento delle particolari funzioni del servizio pubblico erogato. Iniziò a prevalere l'idea che per dirigere e amministrare adeguatamente il settore pubblico fosse necessario un sapere a carattere giuridico, e un'ampia conoscenza del diritto amministrativo, mentre altre competenze fossero complessivamente superflue. Tuttavia vanno anche sottolineate le difficoltà di reclutare personale adeguatamente istruito – dotato di diploma e laurea – in un Paese con un basso livello di istruzione medio. Le facoltà di giurisprudenza di Napoli e Palermo fornivano, su scala nazionale, il più alto contingente di laureati in ambito giuridico, e anche ciò contribuì alla meridionalizzazione della pubblica amministrazione.

Sul piano sociale, e sociologico, l'impiegato pubblico divenne una figura rilevante nel panorama italiano di inizio secolo, «quasi l'emblema di un nuovo gruppo sociale in espansione: quello che assumerà il titolo performativo di ceto medio» (Sabatucci e Vidotto 1995, p. 382). Il burocrate era parte «di un gruppo sociale che faceva riferimento, per la sua autocoscienza, e per la sua materiale sopravvivenza, al servizio dello Stato, tanto in termini di valori quanto economicamente» (Valsecchi e Wandruszka 1981, pp. 282-283). Intorno ai ministeri iniziarono a sorgere quartieri abitati da burocrati, parte di quella borghesia di Stato urbana che si insediava nel centro delle città, sospingendo verso le periferie il proletariato e il sotto-proletariato urbano più ostili allo status quo e allo Stato. La nuova stratificazione sociale condizionò, dunque, la struttura delle città: le distanze sociali divennero distanze fisiche tra ceti urbani, proiettandosi sul territorio e tracciando linee di separazione – più o meno nette, più o meno visibili – tra gruppi sociali. Lo stesso ceto burocratico divenne sempre più sospettoso verso le classi subalterne, timoroso riguardo alle rivendicazioni e alla possibile ascesa socio-economica o politica delle stesse. Per converso, l'amministrazione pubblica divenne lo sbocco occupazionale privilegiato di quella piccola borghesia che, in un Paese ancora largamente pre-moderno e in fase di industrializzazione, trovava nell'impiego pubblico un posto sicuro per consolidare la propria condizione sociale.

5.2 Fascismo e pubblica amministrazione

Durante la Grande Guerra si assistette a un considerevole incremento quantitativo e qualitativo dell'apparato burocratico, favorito dall'eliminazione momentanea dei controlli sulla spesa pubblica: lo Stato acquisì nuove funzioni, con conseguente aumento dei dipendenti, passati nello spazio di appena un quinquennio da 340.000 a oltre mezzo milione di unità del 1920 (Procacci *et al.* 2018). La spesa pubblica, pa-

rallatamente, passò da 900 milioni annui circa a oltre 5 miliardi nell'arco del medesimo quinquennio. Esattamente come postulato da Charles Tilly (1975, p. 42), anche in Italia esigenze belliche ed espansione dello Stato sono andati di pari passo. Tali trasformazioni non restarono confinate su un piano meramente quantitativo, ma attivarono profondi cambiamenti anche sul fronte della cultura amministrativa. La burocrazia italiana, fino a quel momento «basata sul culto dei controlli e delle garanzie formali, fu costretta dall'emergenza bellica a trasformarsi rapidamente, specie nei dicasteri economici, in modo da corrispondere alle nuove esigenze che accentuavano il ruolo dirigista dello Stato nell'organizzazione e pianificazione della produzione nazionale» (Melis 1988 p. 17).

Le esigenze legate alla produzione bellica portarono allo sviluppo di forme ibride di amministrazione (si parlò a riguardo di *amministrazione non burocratica* o di *seconda amministrazione*), esito dell'integrazione, e dell'interazione, tra cultura burocratica tradizionale e cultura imprenditoriale e tecnocratica (*ibidem*), con la proliferazione di enti pubblici di dimensioni ridotte che perseguivano finalità specifiche amministrative, seguendo criteri industriali e con controlli limitati, dotati di personale con competenze specialistiche orientato a risolvere i problemi economici e dell'organizzazione della produzione con un approccio pratico del tutto estraneo alla cultura burocratica classica.

Contro questa nuova forma di burocrazia ibrida e contro gli apparati speciali – che riflettevano una concezione dello Stato come strumento attivo di modernizzazione dell'apparato industriale italiano contro i ritardi che questo aveva accumulato rispetto agli altri Paesi europei – si scagliarono i liberisti. Tra questi, il futuro presidente della Repubblica Luigi Einaudi chiese la soppressione di questi enti e il ritorno dell'amministrazione alla sua configurazione pre-bellica, considerando pericoloso il nuovo approccio privatistico assunto dall'azione burocratica in molteplici ambiti, con una riduzione dei controlli e una crescente commistione tra politica, amministrazione e imprenditoria, giudicata una pericolosa deriva in senso dirigista. Insomma: i liberisti portarono alla luce una questione burocratica proprio nel momento in cui Nitti, in veste di Presidente del Consiglio, si apprestava a utilizzare lo Stato per supportare il riposizionamento competitivo dell'apparato produttivo nazionale, con l'apporto di tecnocrati come Alberto Beneduce, che avrà un ruolo centrale anche nell'amministrazione fascista. Ma l'amministrazione post-bellica era attraversata anche da altre, molteplici, questioni e difficoltà.

In primo luogo, terminato il conflitto, venne avviata una campagna contro il lavoro femminile nell'amministrazione pubblica, con le donne rappresentate come usurpatrici del lavoro maschile e come corrottrici della moralità degli impiegati. Tale posizione venne espressa soprattutto dalle associazioni dei reduci di guerra, con l'implicito obiettivo di creare spazi nell'amministrazione per ex combattenti privi dei requisiti formali d'istruzione richiesti per accedervi.

Secondo, si innescò un dibattito – stimolato da un articolo pubblicato da Carlo Giannini – sull'applicazione dell'organizzazione scientifica del lavoro di Taylor (si veda il Par. 2.2) alle amministrazioni pubbliche, sulla necessità di monitorare le

performance lavorative e i tempi di lavoro dei burocrati, legandone lo stipendio alle prestazioni. Nel 1919 venne approvata anche una legge che prevedeva, per i dipendenti di alcuni servizi a carattere industriale (come i telegrafi), la compartecipazione agli utili in base alla produttività del lavoro. Tale norma sembrava orientata a superare la consuetudine, propria del settore pubblico, dello stipendio fisso erogato unicamente in funzione dell'orario di lavoro, prescindendo da valutazioni relative alla qualità della prestazione. L'innovazione, tuttavia, ebbe corto respiro ed effetti concreti piuttosto trascurabili, depotenziata dall'azione corporativa dei sindacati degli impiegati. Per dare ulteriore impulso a tali tentativi riformistici venne anche creata una rivista per sostenere l'adozione, da parte della pubblica amministrazione italiana, delle pratiche tayloriste sviluppate dalle grandi imprese industriali e commerciali private.

Terzo, la critica – di matrice liberista – contro il parassitismo e l'inefficienza della burocrazia, accresciuta dalla proliferazione di uffici e di personale nel periodo bellico, pose in evidenza – entro tale congiuntura – la veloce crescita dei ranghi della pubblica amministrazione; da tali posizioni antistataliste veniva anche ribadita la necessità di ridurre la consistente massa di avventizi e di personale fuori ruolo (con una forte presenza femminile) accumulatosi nel tempo e, più in generale, di procedere a una semplificazione burocratica. Del resto, sul piano sociale ed economico erano nel frattempo maturate trasformazionali tali da rendere piuttosto improbabile il ritorno al modello di Stato minimo dell'era giolittiana. I tagli operati al personale si rivelarono di modesta entità: oltre 4000 unità in meno nel 1919, che arrivarono a 7466 nel 1921.

In ultimo, l'inflazione post-bellica minò il reddito reale del ceto medio impiegatizio e il suo status sociale, spingendo una parte minoritaria dell'apparato burocratico ad abbracciare rivendicazioni sindacaliste, mentre la quota più consistente si collocava su istanze nazionaliste prima, fasciste poi. Tra il 1913 e il 1918 la perdita del potere d'acquisto degli stipendi dei dipendenti pubblici oscillava tra il 37% degli inservienti e il 66% degli impiegati di quarta categoria. In tale situazione i dipendenti pubblici, nel 1919, scesero in piazza per richiedere aumenti salariali con modalità analoghe a quelle degli operai e in precedenza mai utilizzate dagli impiegati statali. Alla questione operaia e contadina, predominante nel Paese, si affiancò dunque una questione impiegatizia che, tuttavia, non assunse mai il rilievo delle prime due, restando sempre piuttosto latente e sottotraccia. Fu poi il fascismo a divenire un referente attento alle istanze del ceto medio impiegatizio che, nel ventennio del regime, registrò una notevole espansione. Inizialmente, tuttavia, il fascismo si propose come movimento antiburocratico e liberista, orientato a restaurare un modello di Stato liberale di matrice ottocentesca contro le derive democratiche intraprese nella fase post-bellica. Anche la riforma proposta nel 1923 dal Ministro delle Finanze Alberto De Stefani si poneva in linea con questa impostazione, proponendo una riduzione della spesa pubblica e delle dimensioni degli apparati burocratici; il consistente ridimensionamento previsto dalla riforma, con un taglio di almeno il 10% del personale, sarebbe stato ottenuto attraverso l'accorpamento di mi-

nisteri e compensato da un aumento della produttività del lavoro, con il blocco delle assunzioni a partire dal 1926.

La riforma – che prevedeva anche la privatizzazione di alcuni servizi pubblici e l'abrogazione del monopolio delle assicurazioni sulla vita – in realtà non produsse risultati concreti su nessun fronte. Anche la riduzione del personale fu limitata al licenziamento di poche centinaia di dipendenti ministeriali sindacalizzati. Sebbene, nel corso del decennio, il personale amministrativo statale restò su livelli stabili – oscillando intorno al mezzo milione di unità (divisi tra trecentomila dipendenti ministeriali e duecentomila dipendenti di aziende autonome) – dagli anni Trenta in poi i dipendenti pubblici crebbero al ritmo medio annuale del 10%, arrivando a quota 990.000 unità nel 1940 (Taradel 1998, p. 89). Tra il 1923 e il 1943 aumentarono in particolare i militari, passati da 132.000 a 634.000 unità, e gli insegnanti, passati da 12.000 a 163.000 (Melis 2020).

In linea con l'impostazione corporativa fascista, lo Stato assunse funzioni dirette di intervento nell'economia. Vennero creati l'Istituto per la Ricostruzione Industriale (Iri) e l'Istituto Mobiliare Italiano (Imi), con lo scopo di rilevare le aziende in crisi, rimetterne in ordine i conti ed evitarne il fallimento. Tali enti erano guidati da una ristretta élite tecnocratica, tra i quali il già citato Beneduce ebbe un ruolo centrale. I due istituti divennero il baricentro del capitalismo italiano nel corso del Novecento. Controllarono aziende leader come Ilva, Alfa Romeo, Ansaldo ecc., ed espletarono un ruolo fondamentale anche nel miracolo economico degli anni Sessanta, attraverso la gestione delle partecipazioni statali (Barca 1997).

Più in generale, durante il ventennio fascista si verificò una rilevante proliferazione degli enti pubblici in settori che, in precedenza, rappresentavano un dominio esclusivo dell'azione dei privati: dalle assicurazioni al credito alle imprese, dalla promozione del turismo allo sport, lo Stato iniziò a penetrare in molteplici settori. La burocrazia interna agli enti pubblici aveva un profilo e un'estrazione differente da quella ministeriale. In larga misura gli addetti provenivano dall'ambito della produzione o degli interessi privati, o comunque da ambienti vicini al Partito fascista, con una formazione piuttosto eterogenea (non ristretta alla cultura giuridica, ma aperta agli apporti dell'economia, della scienza politica e della statistica).

Durante il ventennio fascista sorse anche una notevole quantità di enti in settori lasciati, in precedenza, alla libera iniziativa privata: dalla moda al turismo, dall'agricoltura al teatro, lo Stato si proiettò in tutti i settori economici, in linea con la concezione corporativa fascista. In questi enti si formò una nuova classe dirigente, giovane, legata alla politica da uno stretto rapporto di obbediente subordinazione, e caratterizzata da una formazione interdisciplinare. Le leggi istitutive si limitavano a definire, in modo piuttosto generico, le finalità dell'ente, lasciando ampia autonomia statutaria e gestionale riguardo alle modalità concrete di espletamento delle funzioni assegnate, affidate a tecnocrati preparati e ben remunerati.

Sul fronte dell'efficienza amministrativa non solo non si registrarono miglioramenti, nonostante le promesse della riforma De Stefani del 1923, ma la situazione peggiorò ulteriormente a seguito dell'approvazione di una nuova legge genera-

le sull'amministrazione che, subentrando a quella del 1908, istituì tredici livelli gerarchici, rendendo ancora più lento, farraginoso e autoritario il funzionamento della macchina burocratica. La crescita delle gerarchie interne generava ulteriore rigidità e rallentamenti dell'azione amministrativa. La legge stabilì inoltre la subordinazione delle ragionerie centrali dei singoli ministeri alla Ragioneria Generale dello Stato che, incardinata nel Ministero delle Finanze, avrebbe in tal modo controllato tutti gli apparati della struttura statale attraverso la spesa. La burocrazia finanziaria venne così a soppiantare il ruolo preminente storicamente svolto – soprattutto nel corso dell'Ottocento – dal Ministero dell'Interno. E, in questo nuovo assetto, il Ragioniere Generale dello Stato assunse una funzione vitale non solo ai fini del funzionamento della macchina statale, che alimentava attraverso l'allocazione della spesa, ma anche per tutelare il denaro dei contribuenti dalle pressioni di spesa operate dai singoli ministri e ministeri. Nel complesso, tuttavia, il fascismo non modificò in misura rilevante o significativa la qualità, e la produttività, del lavoro burocratico, ponendosi sostanzialmente in continuità con i principi dell'era liberale (D'Alberti 1990).

Nonostante la retorica talvolta antiburocratica e liberista che ha animato alcune dichiarazioni – più che le azioni – del regime fascista, nessuna concreta misura venne mai realmente intrapresa in questa direzione. Anche la propagandata fascistizzazione della burocrazia statale non venne mai realmente attuata, prevalendo la prassi del compromesso all'epurazione, con i funzionari giolittiani che continuavano a controllare, di fatto, l'apparato burocratico (Melis 1988). Già nel 1925 la campagna (limitata) di epurazione si concluse senza avere prodotto significativi risultati. Aumentò, certo, la configurazione gerarchica e la cultura illiberale che storicamente connotava la pubblica amministrazione italiana, con un netto irrigidimento delle procedure. Del resto la gestione del potere, da parte di Mussolini, divenne negli anni sempre più personalistica e accentrata nella struttura della Presidenza del Consiglio e nella sua segreteria, con una forte spinta anti-autonomistica che circoscrisse ampiamente i poteri degli enti locali (dei Comuni in particolare, con l'introduzione della figura del Podestà). Anche sul piano dei controlli il regime fascista perseguì una linea fortemente centralistica che si poneva, tuttavia, in sostanziale contiguità con l'età liberale.

I direttori generali dei ministeri non vennero sostituiti per effetto della propagandata fascistizzazione e conobbero, anzi, una fase di nuovo prestigio sociale con un accresciuto senso di identità (cosa che riguardò tutti gli impiegati pubblici) controbilanciato, però, da minori diritti. Anche gli stipendi subirono una ulteriore stratificazione, che finì per accentuare le differenze gerarchiche e le disuguaglianze retributive. La retorica del regime, inoltre, enfatizzava le virtù dell'obbedienza, del rispetto delle gerarchie e dei superiori. Del resto, i richiami all'ordine e alla disciplina, da parte della propaganda fascista, ben si coniugavano con la mentalità orientata all'obbedienza e alla subordinazione gerarchica sedimentata nella burocrazia statale.

Dagli anni Trenta la libertà sindacale fu limitata, con l'assoggettamento delle associazioni sindacali al Partito fascista, e fu introdotto l'obbligo di tesseramento

al partito come requisito di accesso all'impiego pubblico, soprattutto a livello locale e nel parastato. Nel 1938 tale regola venne estesa a tutti gli impiegati pubblici. Nello stesso anno venne fissato un tetto all'impiego femminile nella pubblica amministrazione, che non poteva superare il 10% degli addetti, con una segregazione occupazionale che relegava le donne in mansioni considerate «adatte» (come le funzioni di segretaria, dattilografa, stenografa, elaborazione dati ecc.).

Con le leggi razziali del 1938 vennero espulsi dagli impieghi pubblici gli ebrei italiani. Tra i molteplici effetti deleteri di tale odioso provvedimento, il licenziamento delle docenti universitarie annullò di fatto la presenza femminile nei ranghi del mondo accademico italiano. All'epoca, la quasi totalità delle professoresse e ricercatrici, in servizio presso le università italiane, era di origine ebraica. Il provvedimento ebbe effetti di lungo termine sul divario di genere nell'accademia italiana.

5.3 La pubblica amministrazione negli anni della ricostruzione e del miracolo economico

Nel secondo dopoguerra, dopo il crollo del regime fascista, si pose il problema di defascistizzare la pubblica amministrazione. L'epurazione fu affidata a un Alto Commissariato al quale, istituito con la Legge n. 159 del 1944, venne dato mandato di allontanare dalla pubblica amministrazione i dipendenti che avevano dato prova di vicinanza al fascismo. Circa il 56,4% degli impiegati in servizio presso l'amministrazione centrale (all'epoca complessivamente pari a 386.480 unità) fu chiamato a rispondere del proprio operato sotto il regime fascista, dai livelli apicali fino a quelli più bassi dell'apparato gerarchico (Domenico 1996). I procedimenti culminati nella dispensa dal servizio furono, tuttavia, relativamente pochi: nella stragrande maggioranza dei casi il tutto si concluse col proscioglimento; le condanne erano inoltre soggette a ricorsi che allungavano ulteriormente i tempi e i carichi di lavoro del Commissariato. Su 218.160 casi esaminati, il Commissariato si pronunciò solo su 738 casi in via definitiva. L'ambiguità delle norme, e la complessità stessa delle procedure, depotenziarono il processo di epurazione, che fu definitivamente archiviato già con un decreto legge del febbraio 1948. Sul piano pratico la defascistizzazione non produsse dunque effetti concreti (*ibidem*).

Oltre alla defascistizzazione, la pubblica amministrazione, nel periodo post-bellico, si confrontò anche con il problema del crescente costo della vita. Il potere d'acquisto degli stipendi dei dipendenti pubblici si ridusse del 65-70% tra il 1938 e il 1946, con un pesante impatto sullo status sociale del ceto medio impiegatizio. Del resto i sindacati, e la Cgil in particolare (vicina al Partito Comunista), erano più attenti a tutelare le istanze degli operai che quelle degli impiegati statali. Anzi, lo stesso Segretario Generale della Cgil Di Vittorio nel corso del Congresso nazionale del 1947 espresse critiche riguardo alle dimensioni eccessive assunte dall'apparato statale. Ciò creò una frattura tra l'organizzazione sindacale e gli impiegati pub-

blici, con importanti risvolti anche sul piano della collocazione politica della burocrazia italiana.

Dopo il crollo del fascismo l'alta burocrazia ministeriale subì una rilevante perdita di status sia economico sia professionale. Come reazione a questo declino relativo si svilupparono, all'interno del comparto pubblico, organizzazioni sindacali autonome che rivendicarono aumenti stipendiali e un miglioramento delle condizioni di lavoro, talvolta anche in chiave fortemente corporativa e con una accentuata focalizzazione su istanze micro-settoriali, alimentando mobilitazioni di piazza e coinvolgendo non solo la base, ma anche i vertici degli apparati burocratici, allarmati dalla perdita del potere di acquisto e dagli effetti della crisi economica post-bellica sulla loro condizione sociale.

Negli anni della ricostruzione e del miracolo economico italiano, mentre l'economia del Paese crebbe a ritmi superiori alla media degli altri Paesi occidentali (Barca 1997), la burocrazia continuò a mantenere un profilo decisamente statico, saldamente ancorata a complesse e farraginose procedure resistenti a ogni tentativo di riforma. A tal riguardo, già nei primi anni Cinquanta venne istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un *Ufficio per la riforma dell'amministrazione*, ma ogni tentativo di innovazione e di azione riformistica promosso dallo stesso restò sostanzialmente inattuato. L'Ufficio, nei suoi diversi anni di attività, produsse una mole consistente di suggerimenti tesi a conferire maggiore efficienza al funzionamento della macchina amministrativa statale.

La statica *routine* burocratica riuscì sistematicamente a prevalere sulle necessità delle riforme, acuendo le contraddizioni di una pubblica amministrazione vecchia e lenta che operava in un Paese in rapido sviluppo e con un sistema economico in veloce modernizzazione. Una pubblica amministrazione che, anziché promuovere lo sviluppo e il mutamento del Paese – come avveniva negli altri Paesi occidentali –, stentava ad adeguarsi a questi cambiamenti risultando addirittura d'intralcio agli stessi. A un dinamico apparato produttivo privato faceva da contrappeso e quasi da freno, nell'Italia dei primi anni Sessanta, un pesante e statico apparato burocratico pubblico, caratterizzato ancora da procedure lente e farraginose. Così, agli imprenditori e agli operai, che nelle aree industriali del Centro-Nord alimentavano con le loro energie lo sviluppo del Paese, si contrapponeva la figura sociale dell'impiegato ministeriale, meridionale e laureato in legge (quando laureato), unicamente proteso a preservare privilegi e i lenti ritmi di lavoro di un apparato burocratico inefficiente, del tutto scollegato dalle esigenze concrete di una società in rapida evoluzione.

Del resto, entro la nuova architettura politico-istituzionale italiana, e anche alla luce della complessità dello scacchiere internazionale (sono gli anni della Guerra Fredda), il ceto medio impiegatizio rappresentava un importante blocco sociale in chiave anti-comunista. La burocrazia, così, trovò un interlocutore naturale nella Democrazia Cristiana. Entrambe avevano interesse a frenare la piena attuazione della Costituzione repubblicana e il processo trasformativo che questa avrebbe implicato, con l'obiettivo di preservare i rispettivi spazi di potere e le prerogative. Le spinte corporative e gli intrecci con il partito al governo non solo bloccarono pre-

ventivamente ogni azione riformistica, facendo prevalere le istanze più conservatrici, ma promossero anche interventi legislativi (come la Legge Pitzalis del 1959 e la Legge Fanfani del 1961) che introdussero progressioni automatiche di carriera e aumenti di stipendio svincolati da qualsiasi valutazione di merito, basate unicamente sull'anzianità di servizio. Insomma: la burocrazia, come si era adattata al fascismo, riuscì a ritagliarsi spazi di autonomia e auto-conservazione anche entro il nuovo assetto repubblicano.

Gli intrecci tra politica e burocrazia, e – soprattutto – tra partiti e burocrazia, apparivano ancora più evidenti nell'esperienza degli enti pubblici. Molti di questi (l'Iri, l'Imi ecc.) furono ereditati dal fascismo, altri (come la Cassa per il Mezzogiorno e l'Eni) vennero istituiti attraverso modelli privatistici molto diversi da quelli propri delle burocrazie statali. Nel tempo le strutture organizzative di questi enti andarono appesantendosi, mentre il loro profilo tecnocratico e autonomo venne stemperato dalla prassi della lottizzazione partitica. Progressivamente, la selezione all'accesso e gli avanzamenti di carriera in tali enti vennero gestiti direttamente dai partiti politici, seguendo una meticolosa spartizione dei posti disponibili, distribuiti senza alcuna considerazione basata sulle competenze tecnico-professionali, ma unicamente in base alla fedeltà al partito dei singoli burocrati. Il sistema delle lottizzazioni ridusse drasticamente l'efficienza di tali enti pubblici, privi in larga misura dell'autonomia e dell'autorevolezza per resistere all'ingerenza dei partiti. La sola struttura che riuscì a resistere al sistema delle lottizzazioni fu probabilmente la Banca d'Italia.

Nel secondo dopoguerra si cercò di affrontare anche il problema delle competenze dei funzionari e dei dirigenti statali attraverso la creazione di una *Scuola nazionale dell'amministrazione* che avrebbe dovuto ricalcare l'esperienza inglese e francese di formazione dell'élite burocratica. In Gran Bretagna già nel XIX secolo furono creati appositi corsi nelle prestigiose università di Cambridge e Oxford per preparare e selezionare la futura dirigenza pubblica. In Francia nel 1946 venne istituita l'*École nationale d'administration*, che divenne il centro di formazione dell'élite burocratica francese e dei manager delle aziende di Stato. La *Scuola nazionale dell'amministrazione* avrebbe dovuto offrire una formazione composita ai futuri amministratori pubblici, non appiattita alla sola dimensione giuridica, ma aperta agli apporti di tutte le scienze sociali (dall'economia alla teoria politica, passando per gli studi organizzativi). Il progetto non venne mai attuato nella sua impostazione originaria: solo negli anni Sessanta si arrivò all'istituzione di una Scuola superiore delle pubbliche amministrazioni, sebbene la burocrazia italiana tuttora sconti uno storico e mai superato deficit di formazione.

Nel 1948 i dipendenti pubblici ammontavano a 1.075.042 unità, tra impiegati ministeriali e addetti alle aziende autonome. Diventeranno 1.417.529 nel 1963. Intanto, tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta la presenza femminile tra i dipendenti della pubblica amministrazione raddoppiò, arrivando quasi al 45%. Per quanto concerne la composizione geografica, già nei primi anni Sessanta nella pubblica amministrazione italiana risultava piuttosto accentuata la componente meridiona-

le (circa il 41% del totale), e continuava a prevalere una cultura formalistico-giuridica (PCM 1963).

Nella seconda metà degli anni Sessanta, inoltre, iniziarono i contatti tra il governo e i sindacati confederali (Cgil, Cisl e Uil) che gettarono le basi per la definizione del trattamento economico degli impiegati pubblici attraverso accordi assunti appunto tra governo e sindacati. Tali contatti portarono all'approvazione della Legge n. 775 del 1970, con la quale venne istituita la contrattazione tra governo e sindacati per regolare il livello degli stipendi dei dipendenti pubblici, eccezion fatta per quelli dei dirigenti. Ciò acuì notevolmente la presenza dei sindacati confederali nella pubblica amministrazione, mentre declinò il ruolo dei sindacati autonomi nella sfera dell'impiego pubblico. Dopo l'autunno caldo del 1969, iniziarono a cambiare e a radicalizzarsi anche le rivendicazioni dei dipendenti pubblici, che mutuarono forme di protesta e modalità di organizzazione della lotta sindacale sempre più simili a quelle proprie del settore privato. Del resto, la perdita di status (reale o solo percepita) del ceto medio impiegatizio fece parlare, all'epoca, di proletarizzazione del pubblico impiego e, più in generale, di proletarizzazione del ceto medio.

Oltre alla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego, gli anni Settanta furono connotati da altre due rilevanti novità: la normativa relativa alla dirigenza pubblica e l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Nel 1972 il DPR n. 748 affrontò il delicato nodo della dirigenza della pubblica amministrazione, che nel secondo dopoguerra aveva sperimentato un rilevante declino di status sia economico sia sul piano del prestigio sociale. La riforma intendeva accrescere l'autonomia dei dirigenti pubblici che, in linea con quanto avveniva nel settore privato, avrebbero avuto ora maggiore discrezionalità nell'espletamento delle loro funzioni. La riforma era orientata a tracciare una più netta linea di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Al ministro e alla sfera politica sarebbe spettata la definizione di linee di indirizzo generali, lasciando alla discrezionalità del dirigente la concreta individuazione delle misure necessarie a conseguire l'obiettivo e le finalità indicate dal politico. A tale indicazione di massima, tuttavia, si affiancavano molteplici limiti ed eccezioni che finirono per circoscrivere drasticamente la portata e l'impatto potenziale della riforma. A questo esito concorse anche l'assenza, in Italia, di una solida tradizione di autonomia e di indipendenza dell'alta dirigenza statale dalla sfera politica. La dirigenza pubblica, al contrario, tendeva a risultare subordinata alla politica e ai partiti, priva di uno spirito di corpo e di una solida cultura tecno-amministrativa indispensabili per preservarne l'indipendenza e la capacità di resistere alle pressioni esterne operate dalla sfera politica, instaurando con la stessa un rapporto dialettico e di confronto diretto. Privata anche di competenze tecnocratiche significative e rilevanti, la dirigenza italiana non era considerata neanche indispensabile, dal sistema politico, per l'attuazione delle decisioni e delle politiche pubbliche. Del resto, i dirigenti, e i dipendenti pubblici più in generale, erano frequentemente fedeli alla politica (e al singolo politico) più che allo Stato, il che ne abbatteva drasticamente non solo l'autonomia, ma anche l'autorevolezza. La stessa dirigenza pubblica accettò di buon grado l'applicazione limitata del-

la normativa, preferendo l'obbedienza gerarchica all'assunzione di responsabilità. Del resto, nell'amministrazione italiana si è storicamente consolidata, dall'Unità in poi, una disfunzionale «osmosi tra politica e amministrazione, con parlamentari che diventano alti dirigenti dell'amministrazione e viceversa [...] nell'amministrazione ha prevalso un meccanismo di selezione fondato sull'anzianità e l'autoselezione corporativa. E questo per un secolo, fino alla fine del Novecento, quando è stato introdotto lo *spoils system*, un sistema che ha posto in larga misura il vertice amministrativo alla mercé della politica» (Cassese 2018, pp. 38-39). Ne è derivata una condizione di cronica debolezza della burocrazia che ne ha minato l'indipendenza dalla sfera politica, rendendola subalterna a quest'ultima e incapace di resistere ai suoi condizionamenti. Anche una importante ricerca comparata, svolta su quattro diverse burocrazie europee (tedesca, inglese, svedese e italiana) nei primi anni Settanta, confermò «le più dure critiche rivolte alla burocrazia italiana. Il rappresentante tipico di questa classe amministrativa corrisponde perfettamente al modello del burocrate classico-formalista, illiberale, contrario alle regole pratiche e alle convenzioni del gioco politico pluralista, fundamentalmente non democratico ed elitista» (Putnam 1973, p. 172).

La terza novità degli anni Settanta, ossia l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, aprì un'altra fase di ridefinizione della geografia amministrativa e dell'architettura istituzionale italiana in direzione di un maggiore decentramento. L'attivazione delle Regioni consentì di sperimentare, almeno nella prima fase, nuovi modelli organizzativi. Non tardarono però a emergere le distorsioni e le strozzature presenti in questo nuovo modello istituzionale, nel quale le funzioni delegate alle Regioni divennero progressivamente più estese ma sempre meno incisive, entro un quadro di rapporti centro-periferia piuttosto indeterminato che creava duplicazioni, sovrapposizioni e vuoti di competenze (Cassese 1986). Il processo di regionalizzazione venne in parte frenato dal centro, in parte distorto dagli interessi corporativi delle nuove burocrazie regionali, dotate di competenze limitate e talvolta reclutate tramite canali clientelari.

Nel 1977 la Legge 285, varata con l'obiettivo di aumentare l'occupazione giovanile (nel quadro della grave crisi occupazionale degli anni Settanta), assunse temporaneamente 75.000 giovani senza alcuna prova concorsuale, privi di formazione specifica, e seguendo dinamiche spesso clientelari. Nel corso degli anni successivi vennero tutti stabilizzati e assunti *ope legis* a tempo indeterminato, senza alcuna valutazione riguardo alle competenze dei neoassunti o alle effettive esigenze dell'amministrazione. Nel 1979 venne assorbito *ope legis* anche il personale precario delle università e, nei primi anni Ottanta, il Ministero delle Finanze stabilizzò senza concorso 14.000 precari. La prassi dell'*ope legis* abbassò ulteriormente la qualità e le competenze dei dipendenti pubblici, con assunzioni effettuate per motivi politici e senza alcun riguardo per le reali necessità delle amministrazioni e le competenze degli assunti.

Nel 1979 Massimo Giannini, giurista e Ministro per l'Organizzazione della pubblica amministrazione del Governo Cossiga, predispose il *Rapporto sui princi-*

pali problemi dell'amministrazione dello Stato, più sinteticamente noto come *Rapporto Giannini*. Il Rapporto ben fotografava la situazione di immobilismo e di profonda crisi nella quale versava la pubblica amministrazione italiana, l'incapacità di adattarsi alle trasformazioni in corso e di modernizzarsi, adeguandosi alle nuove domande e ai nuovi bisogni dei cittadini e del sistema economico. Ciascun nuovo insieme di funzioni, assunte dallo Stato italiano nei decenni post-bellici, si era aggiunto al precedente in modo spesso disorganico, caotico, affastellandosi in un insieme incoerente.

Il Rapporto suggeriva – precorrendo il *New Public Management* (si veda il Par. 4.4) – di mutuare dal settore privato metodi e tecniche per incrementare la produttività del personale della pubblica amministrazione italiana; sottolineava la necessità di prestare una maggiore attenzione all'efficienza e alla valutazione delle performance per introdurre incentivi basati sul merito, di incrementare la professionalizzazione del personale (soprattutto quello apicale) e migliorare le procedure di selezione.

Il Rapporto menzionava apertamente la possibilità di procedere a una privatizzazione parziale dei rapporti di impiego. Argomentava a riguardo:

i rapporti di servizio, nell'impiego pubblico e in quello privato, sono gli stessi: i funzionari, i tecnici, gli operai delle Ferrovie dello Stato – dipendenti pubblici – rendono prestazioni non dissimili rispetto a quelle dei corrispondenti lavoratori dell'Enel – dipendenti privati – [...] c'è allora da chiedersi se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile (Giannini 1979, pp. 738-739).

Più in generale, le misure delineate nel Rapporto miravano a innalzare i livelli di efficacia, di efficienza e di produttività come base dell'impianto riformistico, con l'obiettivo di controllare i tempi e i costi dell'azione amministrativa. Nel quadro di una complessiva modernizzazione ed efficientamento della macchina amministrativa, il Rapporto consigliava anche di dare impulso all'informatizzazione della burocrazia statale. Gran parte delle indicazioni del Rapporto non ebbe tuttavia alcun seguito.

Nel 1983 venne approvata la legge-quadro sul pubblico impiego (Legge n. 93). L'intervento legislativo trovava unitaria e trasversale applicazione (cosa del tutto inedita) in tutte le pubbliche amministrazioni, dai ministeri ai Comuni agli enti pubblici. Con la Legge 93 venne introdotta una netta linea di demarcazione tra l'organizzazione dell'amministrazione, affidata agli interventi legislativi, e la regolazione della remunerazione dei dipendenti pubblici, affidata alla contrattazione collettiva tra governo e sindacati, dettagliatamente disciplinata dalla stessa legge-quadro contestualmente al diritto di sciopero nell'ambito del pubblico impiego.

Al momento dell'entrata in vigore della legge-quadro, nel 1983, i dipendenti pubblici ammontavano complessivamente a 3.758.000 unità, con un'età media di 40 anni e 13 anni di anzianità media di servizio (Cassese e Zuliani 1986). Nel corso degli anni Ottanta i dipendenti pubblici aumentarono ulteriormente, nonostan-

te le dichiarate intenzioni dei vari governi di contenere le assunzioni e la tendenza espansiva degli apparati burocratici. Tale crescita, beninteso, non rappresentava una dinamica intrinsecamente patologica. All'epoca l'Italia non aveva un numero di dipendenti pubblici superiore a quello degli altri Paesi europei: rappresentavano appena il 5,4% della popolazione complessiva, contro il 6,4% della Francia e il 6,5% della Germania (*ibidem*). Il problema, piuttosto, era costituito dalla bassa efficienza della pubblica amministrazione italiana, della mancanza di adeguate professionalità e competenze nei ranghi della burocrazia pubblica, nella tendenza a utilizzare il pubblico impiego come forma di ammortizzatore sociale o come sbocco occupazionale per le clientele politiche. Tra *ope legis* e assunzioni con concorsi rapidi (con procedure semplificate), tra il 1983 e il 1986 vennero assunti 180.000 dipendenti pubblici. Più che l'elefantiasi o l'iperdimensionamento, la vera piaga della pubblica amministrazione italiana era costituita dall'inefficienza, dalla mancanza di competenze e dall'assenteismo.

A rendere sempre meno governabile la gigantesca macchina burocratica italiana concorse anche l'eterogeneità dei modelli organizzativi adottati dai vari ambiti di un apparato statale cresciuto in modo sregolato e spontaneo, senza seguire un chiaro disegno di fondo più o meno unitario, man mano che le funzioni statali andavano estendendosi in nuovi ambiti della vita socio-economica, riflettendo le esigenze dettate dalla rapida modernizzazione post-bellica e da una società in veloce trasformazione. Negli anni aumentarono anche le funzioni delegate dalla pubblica amministrazione ad aziende private o non profit, limitandosi a erogare risorse per fare svolgere all'esterno funzioni che in precedenza erano espletate direttamente dalla burocrazia pubblica, creando un reticolo sempre più disordinato di relazioni difficile da regolare e controllare.

5.4 Gli sviluppi recenti: dalle riforme Bassanini alla digitalizzazione

Le molteplici discrasie presenti nel funzionamento dell'apparato statale furono chiaramente delineate nel *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* curato nel 1993 da Sabino Cassese (all'epoca Ministro per la Funzione pubblica del Governo Ciampi). Il *Rapporto Cassese*, oltre a denunciare l'insoddisfazione dei cittadini per l'inefficienza della pubblica amministrazione, ne enfatizzava anche la rilevante espansione: il settore pubblico allargato (comprensivo cioè dei dipendenti delle aziende municipalizzate e autonome, delle Ferrovie dello Stato ecc.) nel 1991 occupava circa 4,2 milioni di dipendenti, pari a $\frac{1}{4}$ dei lavoratori dipendenti italiani e al 18% degli occupati totali. Tra questi, i precari erano oltre 135.000. Il Rapporto segnalava altresì il problema dell'iper-regolamentazione: leggi inutili che generavano la necessità di ulteriori leggi, incrementando il livello di arbitrarietà nell'applicazione delle norme.

Nel Mezzogiorno, evidenziava il Rapporto, era impiegato il 36% dei dipendenti pubblici (il 40% al Nord), con 7,2 addetti al settore pubblico ogni cento abi-

tanti, a fronte dei 9,2 del Centro: dato, quest'ultimo, che dimostrava il carattere ancora romano-centrico della burocrazia italiana, nonostante l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario negli anni Settanta. Il Rapporto denunciava anche la prassi consolidata delle assunzioni dei dipendenti pubblici orientata a fronteggiare crisi occupazionali più che a rispondere agli specifici bisogni dell'amministrazione.

Nel complesso, dagli anni Novanta a oggi la burocrazia italiana ha fronteggiato tre dinamiche altamente destabilizzanti. In primo luogo, la stagione riformistica degli anni Novanta, di cui si tratterà nel paragrafo, ha completamente modificato il quadro normativo di riferimento, con la successiva approvazione di una miriade di provvedimenti attuativi minori. Secondo, il risanamento dei conti pubblici ha implicato tagli più o meno ampi alla pubblica amministrazione e ha inciso sul reddito dei dipendenti pubblici. Infine, la pubblica amministrazione è stata costantemente additata, sia nel dibattito pubblico sia in quello politico, come un ostacolo alla modernizzazione del Paese e come corresponsabile della dilagante corruzione. Tra i più rilevanti fattori che hanno concorso ad alimentare la corruzione nella pubblica amministrazione italiana si possono annoverare (D'Alberti 2017): l'iper-regolamentazione, con un eccesso di leggi frammentate e spesso scritte male; la stessa lentezza delle procedure e l'inefficienza burocratica; il rapporto simbiotico con un'economia sommersa, che si è sviluppata fuori dalle regole di mercato; i divari territoriali che continuano a connotare l'Italia contemporanea, con profondi differenziali socio-economici e la presenza di fenomeni territorialmente radicati di criminalità organizzata; l'accettazione sociale della corruzione. Anche l'eccessivo garantismo, a tutela sia dei cittadini sia dei burocrati, intrappola entrambi in una fitta maglia di norme e regolamenti facili da aggirare e difficili da rispettare.

Nei primi anni Novanta, sull'onda del *New Public Management*, anche la pubblica amministrazione italiana attraversò un'intensa stagione riformistica, a partire dalla L. 241 del 1990, la L. 421 del 1992, passando per le Riforme Bassanini (L. 15/03/1997 n. 59, L. 15/05/1997 n. 127, L. 16/06/1998 n. 191 e L. 08/03/1999 n. 50), fino alla L. 80 del 1998.

La 241 sostenne l'autonomia degli enti locali, riducendo i controlli e le prerogative dell'amministrazione centrale, e, soprattutto, cercò di regolare il processo amministrativo rendendolo più veloce e trasparente per gli utenti, definendo con chiarezza (per la prima volta) le procedure e le regole che l'amministrazione pubblica avrebbe dovuto rispettare nell'espletamento del procedimento e nei rapporti con il cittadino. Venne inoltre stabilito l'obbligo di istituire, presso ogni amministrazione, un ufficio per le relazioni con il pubblico. Si trattò, insomma, di una vera rivoluzione orientata a introdurre in Italia una sorta di *cittadinanza amministrativa* (Dente 1995), che anticipò di qualche anno le Riforme Bassanini.

L'ambizioso progetto riformistico del Ministro Bassanini, diversamente, mirava a mutare non solo il modello organizzativo della pubblica amministrazione italiana, ma la stessa cultura burocratica consolidata, e ad accrescerne l'efficacia, l'ef-

ficienza e l'economicità. Con le Riforme Bassanini si diede una prima spinta alla contrattualizzazione dell'impiego pubblico, con il superamento della struttura pubblicistica delle relazioni di lavoro dei dipendenti pubblici; vennero introdotte forme di flessibilizzazione nei rapporti di lavoro della pubblica amministrazione; furono semplificate e velocizzate le procedure amministrative; venne facilitato l'accesso agli atti da parte dei cittadini; fu introdotto il principio del silenzio-assenso, esteso l'uso dell'autocertificazione e incrementato il ricorso alle nuove tecnologie informatiche, promuovendo le prime forme di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana, in forte ritardo su questo fronte. L'ondata riformistica degli anni Novanta, incrociando le esigenze di risanamento del bilancio statale e dei tagli alla spesa pubblica, alimentò la privatizzazione di molte aziende pubbliche e la liberalizzazione dei servizi, stimolando anche il decentramento amministrativo e le esternalizzazioni. Del resto, la semplificazione amministrativa – obiettivo dichiarato delle Riforme Bassanini – e la razionalizzazione delle procedure e dell'organizzazione avrebbero dovuto stimolare una riduzione delle inefficienze e delle spese inutili.

Ulteriore impulso al decentramento amministrativo venne conferito dalla Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che in pratica spostò il baricentro delle funzioni amministrative sui Comuni, sulle Province e le Regioni, ribaltando l'impianto centralistico della stessa. Con tale riforma l'intervento dello Stato venne previsto solo in via sussidiaria, dando la precedenza all'azione dei livelli di governo più prossimi ai cittadini.

Dopo l'ondata riformistica degli anni Novanta, l'attenzione della politica verso la pubblica amministrazione e il suo efficientamento si è drasticamente ridotta. Le stesse Riforme Bassanini sono state lungamente abbandonate e inattuate. La lotta contro i «fannulloni» della pubblica amministrazione (come definiti dallo stesso Ministro per la Funzione pubblica Renato Brunetta), e il progetto di privatizzare completamente il rapporto di impiego pubblico introducendo forme pervasive di valutazione, modelli organizzativi aziendalistici e una direzione manageriale, ebbero risultati concreti trascurabili. Analoga sorte toccò al tentativo portato avanti dal Governo Renzi con Marianna Madia alla Funzione pubblica. L'esito, cioè il DL n. 90 del giugno 2014, in materia di trasparenza e semplificazione amministrativa, non ebbe effetti pratici di rilievo, anche sul fronte della digitalizzazione. Quest'ultima potrebbe accrescere considerevolmente la produttività e l'efficienza complessiva dell'apparato amministrativo, generando notevoli risparmi sui costi dei servizi e sulla durata dei procedimenti amministrativi. Del resto, i più recenti sviluppi nel campo dell'intelligenza artificiale potrebbero espletare notevoli effetti sostitutivi per la forza-lavoro impiegata nel settore dei servizi (Russo 2018), con un potenziale impatto anche sul settore pubblico, inducendo una riduzione del personale. Il problema della disoccupazione tecnologica adombrato da Mills (Par. 2.3) come rischio incombente sul ceto medio impiegatizio appare quantomai attuale.

Nell'ultimo trentennio, le innovazioni complessivamente apportate dalle ri-

forme menzionate in precedenza hanno indotto un crescente e progressivo ricorso alle esternalizzazioni e alle privatizzazioni. La pubblica amministrazione italiana ha così incorporato – sebbene tra molteplici resistenze e ambiguità – meccanismi propri della regolazione di mercato. Gli apparati amministrativi sono stati (almeno parzialmente) modernizzati, con l'introduzione di nuove tecnologie e una crescente digitalizzazione delle procedure, seppure tra ragguardevoli ritardi e resistenze. Ma l'amministrazione italiana ha anche sperimentato un deciso declino sul piano quantitativo, con blocchi del *turnover* che hanno colpito soprattutto le Regioni meridionali (De Vivo e Russo 2022). Sul piano qualitativo, le trasformazioni recenti hanno strutturato nuove sinergie tra Stato e Terzo Settore, soprattutto sul fronte della gestione dei servizi sociali; si sono aperti nuovi spazi alla partecipazione dal basso dei cittadini nella regolazione delle politiche pubbliche, in linea con le indicazioni contenute nel *Libro bianco sulla governance europea*; sono state definite nuove ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni, che hanno però finito per generare ulteriori malfunzionamenti e inefficienze nella macchina burocratica (Cassese 2019).

Dal dopoguerra a oggi, dunque,

sono stati fatti almeno tre tentativi di modernizzazione, tutti troppo episodici e quindi con risultati non sistemici [...] La situazione presente, in Italia, è determinata dalla instabilità dei governi, che produce episodicità delle politiche e assenza di un centro motore; dall'obsolescenza della distruzione delle funzioni; dalla qualità scadente del personale, che non è stato scelto per lo svolgimento delle funzioni alle quali deve dedicarsi; dal corporativismo burocratico, più attento alle funzioni rivolte verso l'interno che a quelle rivolte alla collettività; dalla moltiplicazione dei controlli e dei controllori, per lo più inefficaci. Questa diagnosi, largamente condivisa, che dovrebbe indurre alla modernizzazione e alla razionalizzazione delle strutture e dei processi, induce invece a scegliere scorciatoie, due delle quali sono importanti e producono guasti ancora maggiori per il circuito democratico. Quella di moltiplicare le leggi, mirando principalmente a leggi auto-applicative. Così il Parlamento, più legifera, più è costretto a rifarlo in un parossismo legislatore che finisce con l'affidare alle burocrazie un potere ancora maggiore, perché solo esse conoscono gli anfratti delle norme e sanno come adoperare le interpretazioni rigoristiche del principio di legalità. E quella, in secondo luogo, di aumentare le posizioni nelle quali si possono nominare a discrezione dirigenti (cosiddetto «*spoils system*») (Cassese 2018, pp. 45-46).

I numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso degli anni hanno tentato di configurare una nuova amministrazione pubblica, ma in pochi casi hanno fatto emergere forme organizzative e azioni realmente innovative. Si è assistito, in altri termini, a uno scollamento tra strutture e culture che ha indebolito il percorso di riforma della pubblica amministrazione. Da un lato, la politica non sempre ha compiuto scelte in grado di indurre un cambiamento effettivo, operando in un'ottica difensiva all'interno di un quadro caratterizzato dalla carenza di visione

strategica e di capacità innovativa. Dall'altro, la burocrazia italiana affonda le sue radici nel profondo squilibrio territoriale e sociale che, come abbiamo visto, ha caratterizzato la storia del Paese, e che conferisce alla stessa caratteristiche contrastanti, l'indole conservativa, il suo ambiguo senso dello Stato (come semplice datore di lavoro). Elementi culturali e strutturali, saldandosi, hanno dunque talvolta bloccato, talaltra distorto, l'azione riformistica. Anche il processo di digitalizzazione, divenuto centrale nelle riforme della pubblica amministrazione negli ultimi anni, per essere compiutamente attuato richiederebbe un'ampia ridefinizione di pratiche di gestione, strutture organizzative, culture e ruoli.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione in Italia ha una storia complessa, fatta di una serie di interventi normativi e progettuali. Negli anni Novanta iniziarono i primi tentativi di introdurre la digitalizzazione nelle prassi burocratiche attraverso la creazione dell'*Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione* (Aipa nel 1993, poi denominata Cnipa nel 2003, a cui seguirà DigitPA nel 2009 e infine l'*Agenzia per l'Italia digitale*-AgID nel 2012). Sono poi stati introdotti una serie di provvedimenti normativi culminati nel *Codice per l'amministrazione digitale* del 2005 e nell'approvazione dell'*Agenda Digitale* nel 2012. Questo complesso di interventi ha progressivamente accresciuto l'offerta di servizi digitali ai cittadini e alle imprese, ma ha indotto anche significative difficoltà legate ai divari territoriali sul fronte dell'alfabetizzazione informatica.

Il *Rapporto sullo Stato del Decennio digitale*, pubblicato nel 2023 dalla Commissione europea, assegna all'Italia un punteggio inferiore alla media comunitaria nella fornitura di servizi digitali ai cittadini (68 contro 77) e alle imprese (75 contro 84); il Rapporto, tuttavia, riconosce anche i progressi realizzati in questi anni in termini di efficienza e sicurezza delle infrastrutture digitali, interoperabilità dei dati e informazioni tra le pubbliche amministrazioni. L'auspicio è che si possa realizzare un processo di digitalizzazione che vada oltre la mera trasposizione dei servizi e dei processi dall'analogico al digitale attraverso un semplice adeguamento tecnologico privo, però, di un reale mutamento di paradigma, superando la diffusa cultura ostile al cambiamento ancora radicata in molte strutture amministrative. A tal riguardo occorrerebbe definire una chiara strategia che consenta di catturare i notevoli benefici potenzialmente derivanti dalla completa digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, superando le criticità indotte dall'insufficienza delle risorse e dai persistenti squilibri territoriali.

Sintesi

- Dopo l'Unità la pubblica amministrazione italiana si è progressivamente espansa, acquisendo nuove funzioni (parallelamente all'estensione del ruolo economico e sociale dello Stato), ma continuando a mantenere lineamenti fortemente gerarchici e rigidi. Nel 1888 il Governo Crispi realizzò una prima riforma della struttura amministrativa con l'obiettivo di modernizzarla in vista del conferimento di nuove funzioni sul piano sociale. Nel 1908 la Legge Giolitti-Orlando diede la prima fonte normativa unitaria alla regolamentazione del pubblico impiego.
- La Prima guerra mondiale conferì un notevole impulso alla crescita degli apparati amministrativi statali e delle relative funzioni. Tale crescita continuò e si rafforzò nel ventennio fascista, nel corso del quale lo status sociale dei dipendenti pubblici (soprattutto dei livelli apicali) migliorò notevolmente. Vennero creati numerosi enti pubblici per rafforzare l'intervento dello Stato nell'economia, in linea con la concezione corporativa fascista.
- Nel secondo dopoguerra si pose a più riprese il problema di modernizzare e riformare complessivamente l'apparato burocratico statale che faticava a mantenere il passo con un Paese in rapida trasformazione socio-economica. I tentativi riformistici vennero depotenziati, nel loro impatto concreto, dalla capacità di resistenza e di auto-conservazione degli apparati burocratici e dagli stretti intrecci da questi intrattenuti con la sfera politica.
- Negli anni Ottanta, con un'amministrazione che contava oltre 3,7 milioni di dipendenti, si avvertiva l'esigenza di una riforma complessiva in grado di aumentare l'efficienza della macchina pubblica, dopo diversi rapporti che ne denunciavano le carenze.
- Negli anni Novanta, sull'onda del *New Public Management*, la L. 241 del 1990 e le Riforme Bassanini cercarono di modificare non solo le procedure ma la stessa cultura amministrativa, introducendo la contrattualizzazione e un crescente ricorso alle esternalizzazioni. Dopo questi interventi, che hanno avuto un'applicazione lenta e spesso parziale, l'attenzione della politica verso la riforma dell'amministrazione si è drasticamente ridotta, e anche l'introduzione delle nuove tecnologie digitali è andata dispiegandosi con estrema lentezza, nonostante i notevoli guadagni di efficienza e di produttività che potrebbero derivarne.

Bibliografia

- Abramovitz M. (1981), «Welfare quandaries and productivity concerns», *The American Economic Review*, 71, 1, pp. 1-17.
- Akkerman T., Hajer M., Grin J. (2004), «The interactive State: democratization from above?», *Political Studies*, 52, pp. 82-95.
- Albert M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, Paris; trad. it. *Capitalismo contro capitalismo*, il Mulino, Bologna 1994.
- Alesina A., Cohen G.D., Roubini N. (1991), *Macroeconomic policy and elections in oecd democracies*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3830.
- Alesina A., Perotti R. (1996), «Fiscal discipline and the budget process», *The American Economic Review*, 86 (2), pp. 401-436.
- Almond G.A., Powell G.B. (1978), *Comparative politics: a developmental approach*, Little Brown, Boston; trad. it. *Politica comparata. Sistema, processi e politiche*, il Mulino, Bologna, 1988.
- Archibugi D., Pezzetti B. (2000), «L'organizzazione dei servizi pubblici: schematizzazione della regolazione e i tre principali attori», in Osculati F., Visco V. (a cura di), *La privatizzazione dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano.
- Arendt H. (1973), *The origins of totalitarianism*, Harcourt Brace Novanovich Inc., New York; trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino, 2006.
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; trad. it. *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2015.
- Bacon R., Eltis W. (1976), *Base produttiva e crescita economica. Il caso inglese*, Etas, Milano.
- Baldi B. (2003), *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Barnard C.I. (1956), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press.
- Bauman Z. (2017), *Retrotopia*, Polity Press, Cambridge; trad. it. *Retrotopia*, Laterza, Roma-Bari, 2017.
- Beaud M. (2001), *Histoire du capitalisme*, Seuil, Paris; trad. it. *Storia del capitalismo*, Mondadori, Milano, 2004.
- Bell D. (1976), *The coming of post-industrial society*, Penguin Book, Harmondsworth (ried. 1999).
- Bendix R. (1966), *Max Weber: an intellectual portrait*, London, Methuen.
- Berle A.A., Means G. (1932), *The modern corporation and private property*, The Commerce Clearing House, New York.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G. (2004), *Dizionario di politica*, Utet, Torino.
- Bognetti G. (1998), *Lo spirito del costituzionalismo americano*, 2 voll., Giappichelli, Torino.
- Bonazzi G. (2000), *Storia del pensiero organizzativo*, Franco Angeli, Milano.
- Briggs A. (1961), «The Welfare State in Historical Perspective», *European Journal of Sociology*, 2, 2, pp. 221-258.

- Buchanan J.M. (1978), «From private preferences to public philosophy: the development of public choice», in *The Economics of Politics*, The Institute of Economic Affairs, London, pp. 1-20; trad. it. «Dalle preferenze private alla filosofia pubblica», in Carubba S., da Empoli D. (a cura di), *Scelte pubbliche*, Firenze, Le Monnier 1984.
- Buchanan J.M. (2006), *Stato, mercato e libertà*, il Mulino, Bologna.
- Buchanan J.M., Wagner R.E. (1977), *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press Inc., London; trad. it. *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, Armando Editore, Roma, 1997.
- Buchanan J.M., Wagner R.E., Burton J. (1978), *The consequences of Mr. Keynes. An analysis of the misuse of economic theory for political profiteering, with proposals for constitutional disciplines*, The Institute of Economic Affairs, London.
- Burnham J. (1941), *The managerial revolution. What is happening in the world*, ried. Praeger, Westport, 1972.
- Cameron R., Neal L. (2003), *A concise economic history of the world*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Storia economica del mondo. Dal XVIII secolo ai nostri giorni*, il Mulino, Bologna.
- Caracciolo A. (1960), *Stato e società civile: problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino.
- Cassese S. (1986), *Annuario delle autonomie locali*.
- Cassese S. (1993), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica.
- Cassese S. (2018), *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano.
- Cassese S. (2019), «Che cosa resta dell'amministrazione pubblica», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, 1, pp. 1-11.
- Cassese S., Zuliani A. (a cura di) (1986), *Statistiche sulla pubblica amministrazione*, edizione 1986, Istat, Roma.
- Coase R.H. (1937), «The nature of the firm», *Economica*, 4 (16), pp. 386-405; trad. it. «La natura dell'impresa», in Id., *Impresa, mercato e diritto*, il Mulino, Bologna, pp. 73-96
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris; trad. it. *Il fenomeno burocratico*, Etas Compass, Milano, 1969.
- Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J. (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*, New York University Press, New York.
- D'Alberti M. (1990), «La giurisprudenza amministrativa negli anni trenta», *Materiali per una storia della cultura giuridica*, XX, 2, pp. 435-462.
- D'Alberti M. (2017), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene Editore, Napoli.
- Dahl R. (1971), *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, New Haven; trad. it. *Poliarchia, partecipazione e opposizione ai sistemi politici*, Franco Angeli, Milano, 1980.
- De Vivo P., Russo A. (2022), «Pubblica amministrazione, ceti medi e divari di cittadinanza nel Mezzogiorno», *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 102, pp. 119-141.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000), «The New Public Service Serving Rather Than Steering», *Public Administration Review*, 60, 6, pp. 549-559.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2007), *The New Public Service. Serving, not steering*, M.E. Sharpe, New York.
- Dente B. (1995), *In un diverso Stato. Come riformare la pubblica amministrazione italiana*, il Mulino, Bologna.

- Dickson W.J., Roethlisberger F.J. (1939), *Management and the Worker*, ried. Routledge, New York, 2005.
- Domenico R.P. (1986), *Processo ai fascisti*, Rizzoli, Milano.
- Drazen A. (2001), «The political business cycle after 25 years», in Bernanke B.S., Rogoff K. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Volume 15, The Mit Press, Cambridge, pp. 75-138.
- Eastman M., Trotsky L.D. (1930), *The revolution betrayed*, ried. Pathfinder Press, New York, 1972.
- Eisenstadt S.N. (1963), *The political system of empires*, Collier-Macmillan, London.
- Eisenstadt S.N. (1974), *Mutamento sociale e tradizione nei processi innovativi*, Liguori, Napoli.
- Engels F., Marx K. (1848), *Manifesto del Partito Comunista*, trad. it. in Andolfi F. (a cura di), *Marx. Le opere che hanno cambiato il mondo*, Roma, Newton Compton, 2011, pp. 318-352.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna, 2000.
- Farneti P. (1973), *Il sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna.
- Fayol, H. (1916), *Administration industrielle et générale. Administracion general e industrial*, Herrero Hermanos, Mexico, 1968.
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferraresi F. (2020), «Max Weber e le peripezie della democrazia», *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 10, 20, pp. 53-63.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Florio M. (2006), *The great divestiture. Evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997*, The Mit Press, Cambridge.
- Foner E. (1998), *The story of American freedom*, W.W. Norton & Company, New York; trad. it. *Storia della libertà americana*, Donzelli, Roma, 2009.
- Ford H. (1923), *My life and work*, Doubleday, Page & company, New York.
- Freddi G. (1998), «Burocrazia, democrazia e governabilità», in Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Carocci, Roma, pp. 20-66.
- Friedman M. (1962), *Capitalism and freedom*, The University of Chicago Press, Chicago (ried. 1982).
- Friedman T.L. (2005), *The world is flat*, Strauss and Giroux, New York; trad. it. *Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo*, Mondadori, Milano, 2007.
- Gallino L. (2006), *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino.
- Giannini M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministero per la Funzione pubblica.
- Goldin C., Margo R.A. (1991), «The great compression: the wage structure in the United States at mid-century», *NBER Working Papers Series*, Working paper No. 3817.
- Gouldner A. (1954), *Patterns of industrial bureaucracy*, New York, Free Press; trad. it. *Modelli di burocrazia industriale*, Etas, Milano, 1970.
- Gramsci A. (1977), *Quaderni del carcere*, vol. III, Einaudi, Torino.
- Hagen J. von, Harden I. (1994), «National Budget Processes and Fiscal Performance», *European Economy*, 3, pp. 311-418.
- Hannan M., Freeman J. (1993), *Ecologia organizzativa. Per una teoria evolucionista dell'organizzazione*, Etas, Milano.

- Hayek F.A. (1944), *The road to serfdom*, George Routledge & Sons, London; trad. it. *La via della schiavitù*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.
- Hayek F.A. (1945), «The use of knowledge in society», *The American Economic Review*, 35, 4, pp. 519-530.
- Hegel G.W.F. (1820), *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato*, ried. Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Hibbs D.A. (1977), «Political parties and macroeconomic policy», *The American Political Science Review*, 71, 4, pp. 1467-1487.
- Hobbes T. (1651), *Leviathan or the matter, form and power of a common wealth ecclesiastical and civil*; trad. it. *Leviatano*, Editori Riuniti, Roma, 1998.
- Hobsbawm E.J. (1994), *Age of extremes. The short twentieth century*, Pantheon Books, New York; trad. it. *Il secolo breve*, Bur Rizzoli, Milano, 2011.
- Hood C. (1985), «The hidden public sector», in Kaufmann F.X., Ostrom V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Walter de Gruyter, Berlin, pp. 193-207.
- Huntington S.P. (1968), *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven; trad. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.
- Judt T. (2010), *Ill fares the land*, The Pinguin Press, New York; trad. it. *Guasto è il mondo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- Kautsky K. (1899), *Die agrarfrage*, ried. *The agrarian question*, Zwan Publications, London, 1988.
- Keynes J.M. (1936), *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan, London; trad. it. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Utet, Torino, 2006.
- Kooiman J. (ed.) (1993), *Modern governance: new government-society interaction*, Sage, London.
- Krugman P. (2007), *The conscience of a liberal*, W.W. Norton & Company, New York; trad. it. *La coscienza di un liberal*, Laterza, Roma-Bari, 2008.
- La Spina A., Majone G. (2000), *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna.
- Laffer A.B. (2004), «The Laffer curve: past, present, and future», *Executive summary backgrounder*, The Heritage Foundation, pp. 1-16.
- Landau M. (1969), «Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, 29, 4, pp. 346-358.
- Landes D.S. (1969), *The unbound Prometheus*, Cambridge University Press, Cambridge; trad. it. *Prometeo liberato. La rivoluzione industriale in Europa dal 1750 ai nostri giorni*, Einaudi, Torino, 2006.
- Larkey P.D., Stolp C., Winer M. (1981), «Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment», *Journal of Public Policy*, 1, 2, pp. 157-220.
- Le Galès P. (1998), «La nuova political economy delle città e delle regioni», *Stato e Mercato*, 52, 2, pp. 53-91.
- Lenin V.I. (1917), *The State and revolution*, ried. Kessinger Publishing, Whitefish ried. 2010.
- Lerner A.P. (1944), *The economics of control: principles of welfare economics*, The Macmillan Co., New York.
- Lindblom C.E. (1977), *Politics and markets*, Basic Books, New York; trad. it. *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano, 1979.

- Linz J.J. (1966), *Michels e il suo contributo alla sociologia politica*, introduzione alla trad. it. di Michels R. (1911), *cit.* pp. vii-cxix.
- Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, ried. Russell Sage Foundation, New York, 2010.
- Locke J. (1690), *Two treatises of government*, Awinsham and John Churchill, London; trad. it. *Due trattati sul governo*, Pisa University Press, Pisa, 2007.
- Lundvall B., Johnson B. (1994), «The learning economy», *Journal of Industry Studies*, 1, pp. 23-42.
- March J.G., Olsen J. (1995), *Democratic governance*, The Free Press, New York; trad. it. *Governare la democrazia*, il Mulino, Bologna, 1997.
- Marshall T.H. (1963), *Sociology at the crossroad*, Heinemann, London; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976.
- Martinelli A. (2000), *La modernizzazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Marx K. (1857), *Grundrisse der kritik der politischen ökonomie*; trad. it. *Grundrisse. Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, 2 voll., PGreco, Milano, 2012.
- Marx K. (1875), *Critica del programma di Gotha*, in Andolfi F. (a cura di), *Marx. Le opere che hanno cambiato il mondo*, Newton Compton, Roma, 2011, pp. 921-936.
- Mayntz R. (1978), *Soziologie der öffentlichen verwaltung*; trad. it. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1982.
- Mayntz R. (1999), «La teoria della "governance": sfide e prospettive», *Rivista italiana di scienza politica*, 39, 1, pp. 3-21.
- Mayo E. (1933), *The human problems of an industrial civilization*, Routledge, New York, ried. 2005.
- Mazzucato M. (2013), *The entrepreneurial State, debunking public vs. public sector myths*, Anthem Press, London; trad. it. *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- Melis G. (1988), *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Roma.
- Melis G. (1998), *La burocrazia*, il Mulino, Bologna.
- Merton R.K. (1968), *Social theory and social structure*, The Free Press, New York; trad. it. *Teoria e struttura sociale. Studi sulla struttura sociale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2000.
- Michels R. (1909), «Der konservative grundzug der parteiorganization», in *Monatsschrift für soziologie*; trad. it. in Sivini G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il Mulino, Bologna, 1971, pp. 27-44.
- Michels R. (1911), *Zur Sociologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Werner Klinkhardt, Lipsia; trad. it. *La sociologia del partito politico*, il Mulino, Bologna, 1966.
- Migué J., Bélanger G. (1974), «Towards a general theory of managerial discretion», *Public Policy*, 17, 1, pp. 27-51.
- Milanovic B. (2015), *Global inequality. A new approach for the age of globalization*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge; trad. it. *Ingiustizia globale. Migrazioni, diseguaglianze e il futuro della classe media*, Luiss Press, Roma, 2018.
- Mills C.W. (1951), *White collar. The American middle classes*, ried. Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Mintzberg H. (1993), *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Mises von L. (1944), *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven; trad. it. *Burocrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

- Mokyr J. (2002), *The Gift of Athena. Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. *I doni di Atena. Le origini storiche dell'economia della conoscenza*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Morel N., Palier B., Palme J. (2012), *Toward a social investment in Welfare State? Ideas Policies and Challenges*, Policy, Bristol.
- Niskanen W.A. (1968), «The peculiar economics of bureaucracy», *The American Economic Review*, 58, 2, pp. 293-305.
- Niskanen W.A. (1975), «Bureaucrats and politicians», *The Journal of Law & Economics*, 18, 3, pp. 617-643.
- Nordhaus W.D. (1975), «The political business cycle», *Review of Economic Studies*, 42 (2), pp. 169-190.
- Nordlinger E.A. (1981), *On the autonomy of the democratic State*, Harvard University Press, Cambridge.
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge; trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 2002.
- North D.C. (2005), *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. *Capire il processo di cambiamento economico*, Bologna, il Mulino, 2006.
- North D.C., Wallis K., Weingast B. (2009), *Violence and social order: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press, Cambridge; trad. it. *Violenza e ordine sociale. Un'interpretazione della storia*, il Mulino, Bologna, 2012.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing government*, trad. it. *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano, 1995.
- Pellicani L. (2013), *La genesi del capitalismo e le origini della modernità*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Piketty T. (2019), *Capital et ideologie*, Seuil, Paris; trad. it. *Capitale e ideologia*, La nave di Teseo, Milano, 2020.
- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, New York; trad. it. *Le due vie dello sviluppo industriale: produzione di massa e produzione flessibile*, ISEDI, Torino, 1987.
- Pizzorno A. (1993), *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano.
- Poggi G. (1997), *La vicenda dello Stato moderno*, il Mulino, Bologna.
- Poggi G. (2013), *La burocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Polanyi K. (1944), *The great transformation*, Beacon, New York; trad. it. *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 2004.
- Popitz H. (1986), *Phanomene der Macht*, Mohr, Tubingen; trad. it. *Fenomenologia del potere*, il Mulino, Bologna, 1990.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (1963), *Relazione della Commissione per la riforma dell'amministrazione dello Stato*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- Procacci G., Labanca N., Goddi F. (2018), *Lo Stato e la guerra. 1914-1918*, Unicopli, Milano.
- Putnam R.D. (1973), «Atteggiamenti politici dell'alta burocrazia nell'Europa occidentale», *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1, pp. 145-186.
- Ranci C., Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna.

- Rodrik D. (2014), *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*, W.W. Norton & Company, New York-London; trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari, 2015.
- Romanelli R. (1988), *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, il Mulino, Bologna.
- Rose R. (1976), «On the priorities of government: a developmental analysis of public policies», *European Journal of political research*, 4, pp. 247-289.
- Rosenau J.M. (2003), «Governance in a new global order», in D. Held, A. McGrew (eds.), *Global transformations reader. An introduction to the globalization debate*, Polity Press, Cambridge, pp. 223-233.
- Rossi P. (1988), *Max Weber. Oltre lo storicismo*, Il Saggiatore, Milano.
- Russo A. (2018), «Marx, la quinta onda di Kondratieff e la disoccupazione tecnologica», *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 19 (4), pp. 223-254.
- Sabatucci G., Vidotto V. (1995), *Liberalismo e democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Sartori G. (2010), *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna.
- Sassoon D. (2019), *Sintomi morbosi. Nella nostra storia di ieri i segnali della crisi di oggi*, Garzanti, Milano.
- Schumpeter J.A. (1912), *Theorie der wirtschaftlichen entwicklung*, Duncker & Humblot, Berlin; trad. it. *Teoria dello sviluppo economico*, Etas, Milano, 2002.
- Schumpeter J.A. (1943), *Capitalism, socialism, and democracy*, Allen & Unwin, London; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas, Milano, 2001.
- Selznick P. (1948), «Foundations of the Theory of Organization», *American Sociological Review*, 13, 1, pp. 25-35.
- Selznick P. (1949), *TVA and the grass roots. A study in the sociology of formal organizations*, University of California Press, Berkeley; trad. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Franco Angeli, Milano, 1974.
- Senarclens P. (1998), «Governance and the crisis in the international mechanism of regulation», *International Social Science Journal*, 50, 155, pp. 91-104.
- Simon H. (1947), *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*, Simon & Schuster Inc., New York (ed. 1997).
- Simon H. (1985), *Causalità, razionalità, organizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Smelser N.J. (1987), *Manuale di sociologia*, il Mulino, Bologna.
- Smith A. (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, Strahan and Cadell; trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Newton Compton, Roma, 2005.
- Sombart W. (1902), *Der modern kapitalismus*, Duncker & Humblot, Berlin; trad. it. *Il capitalismo moderno*, Ledizioni, Milano, 2020.
- Stiglitz J.E. (1988), *Economics of the public sector*, W.W. Norton & Company, New York; trad. it. *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano, 1992.
- Streeck W. (2013), *Die vertagte krise des demokratischen kapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Berlin; trad. it. *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- Taradel A. (1998), «Lo sviluppo storico dell'amministrazione italiana dal 1853 al 1972», in Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Carocci, Roma, pp. 67-98.

- Tarrow S. (1979), *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, il Mulino, Bologna.
- Taylor F.W. (1910), *Scientific management*, ried. Harper & Brothers, New York, 1947.
- Tilly C. (1975), *The formation of national states in western Europe*, Princeton University Press, Princeton; trad. it. *La formazione degli Stati nazionali in Europa*, il Mulino, Bologna, 1984.
- Tilly C. (1990), *Coercion capital and European States, AD 990-1990*, Basil Blackwell, Oxford.
- Tirole J. (2016), *Économie du bien commun*, Presses universitaires de France, Paris; trad. it. *Economia del bene comune*, Mondadori, Milano, 2017.
- Touraine A. (1955), *L'évolution du travail ouvrier aux usines Renault*, Centre National de la Recherche Scientifique, Paris; trad. it. *L'evoluzione del lavoro operaio alla Renault*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1974.
- Touraine A. (1970), *La società post-industriale*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (2020), *Capitalismi e democrazie. Si possono conciliare crescita e uguaglianza?*, il Mulino, Bologna.
- Trotsky L.D. (1937), *The history of the Russian Revolution*, ried. Pathfinder Press, New York ried. 2010.
- Trotsky L.D. (1975), *Writings of Leon Trotsky*, ried. Pathfinder Press, New York.
- Valsecchi F., Wandruszka A. (1981), *Potere centrale e amministrazioni locali*, il Mulino, Bologna.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Presses universitaires de France, Paris.
- Wapshott N. (2011), *Keynes-Hayek: the clash that defined modern economics*, W.W. Norton & Company, New York; trad. it. *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- Weber M. (1905), *Die protestantische ethik and der geist des kapitalismus*; trad. it. *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Bur, Milano, 2006.
- Weber M. (1918), *Il socialismo*, trad. it. in Id, *Scritti politici*, Donzelli, Roma, 1998, pp. 103-130.
- Weber M. (1919), *La politica come professione*, trad. it. in Id, *Scritti politici*, Donzelli, Roma, 1998, pp. 177-230.
- Weber M. (1922), *Wirtschaft und gesellschaft*, Morh, Tubingen; trad. it. *Economia e Società*, Comunità, Milano, 1999.
- White L.D. (1926), *Introduction to the study of public administration*, Macmillan Co., New York; trad. it. *Introduzione allo studio della pubblica amministrazione*, Comunità, Milano, 1959.