

Herbert A. Simon

Il comportamento
amministrativo *

Società editrice il Mulino Bologna

Problemi di teoria amministrativa

Poiché questo volume intende distinguersi sensibilmente dalle trattazioni di « principi di amministrazione »¹, sono necessarie forse alcune spiegazioni sul perché di questa deviazione, nonché alcune descrizioni dei difetti della teoria prevalente che hanno resa necessaria questa deviazione. Si esamineranno dapprima in via critica i suddetti « principi » e poi si passerà ad esaminare in che modo possa essere posta una sana teoria del comportamento amministrativo. Questo capitolo dunque pone le basi metodologiche per i capitoli che seguiranno.

E un difetto ormai fatale dei comuni principi di amministrazione quello di presentarsi a coppie, quasi come i proverbi. Infatti, per quasi ognuno dei principi in questione se ne può trovare un altro opposto ed egualmente accettabile e plausibile. Sebbene queste coppie contengano suggerimenti nettamente in opposizione tra di loro, niente nella teoria comunemente accettata indica quale dei due sia il più idoneo all'applicazione pratica. Per rendere questa critica più consistente, sarà meglio scendere all'esame di alcuni di tali principi fondamentali.

ALCUNI PRINCIPI AMMINISTRATIVI GENERALMENTE ACCOLTI

Tra i principi che la letteratura delle scienze amministrative più comunemente ritiene accettabili sono i se-

¹ Per una esposizione sistematica dei « principi » comunemente accettati si veda Gulick e Urwick, *op. cit.*, oppure L. Urwick, *The Elements of Administration*, New York, Harper & Brothers, 1945.

guenti:

1. L'efficienza amministrativa aumenta con la specializzazione dei compiti nell'ambito del gruppo;
2. L'efficienza amministrativa aumenta se si sistemano i componenti del gruppo in una determinata gerarchia di autorità;
3. L'efficienza amministrativa aumenta se si limita ad un piccolo numero l'ambito di controllo in qualunque punto della piramide gerarchica;
4. L'efficienza amministrativa aumenta se si raggruppano i lavoratori, per fini di controllo, secondo a) il fine, b) il procedimento, c) la clientela, d) il luogo. (In definitiva, questo principio non è che una elaborazione del primo, ma merita trattazione separata).

Poiché questi principi appaiono relativamente chiari e semplici, la loro applicazione a problemi concreti di organizzazione amministrativa non sembrerebbe affatto ambigua, tanto che facile dovrebbe essere la prova pratica della loro validità. Ma non pare sia così.

La specializzazione.

L'efficienza amministrativa si suppone cresca con il crescere della specializzazione. Ma può tutto ciò significare che un qualsiasi aumento di specializzazione porterà ad un aumento di efficienza? Se ciò è esatto, quale delle alternative che seguono rappresenta la corretta applicazione del principio?

A) Un programma di assistenza pediatrica deve essere realizzato in modo tale che le assistenti vengano ripartite per distretti e ognuna dia nel suo distretto tutta la propria opera, compresa l'assistenza ambulatoriale scolastica, le visite agli ambienti in cui vivono bambini, e l'assistenza antitubercolare.

B) Un programma funzionale di assistenza pediatrica va realizzato in modo tale che ciascuna assistente sia

assegnata all'assistenza ambulatoriale scolastica, o alle visite degli ambienti, o all'assistenza antitubercolare. Il metodo attuale di assistenza generica per distretti non favorisce lo sviluppo di una specializzazione in ciascuno dei tre campi sopramenzionati.

In effetti, ambedue i programmi suaccennati rispondono ai requisiti della specializzazione; il primo provvede a dare una specializzazione per area; il secondo, una specializzazione per funzioni. Il principio di specializzazione non aiuta affatto a scegliere fra le due alternative.

È evidente quindi che la stessa semplicità del principio suddetto è fallace, nasconde cioè dietro di sé una serie di fondamentali ambiguità. Infatti la « specializzazione » non è una condizione per la sana amministrazione; è invece una caratteristica inevitabile di ogni sforzo di gruppo, efficiente o meno che sia questo sforzo. La specializzazione significa soltanto che diverse persone eseguono compiti diversi, e poiché è fisicamente impossibile per due persone fare la stessa cosa nello stesso luogo ed allo stesso tempo, due persone finiscono per fare sempre due cose diverse.

Il vero problema dell'amministrazione, dunque, non sta nello « specializzare », ma nello specializzare in quel modo particolare, e lungo quelle linee particolari, che insieme condurranno alla efficienza amministrativa. Così parafasando codesto « principio » di amministrazione, è possibile evidenziarne chiaramente la fondamentale ambiguità: l'efficienza amministrativa viene accresciuta dalla specializzazione dei compiti tra i componenti del gruppo in modo tale da ottenere la massima efficienza.

La scelta fra sistemi alternativi di specializzazione sarà discussa ulteriormente più innanzi; per ora, essa deve essere rinviata fino a quando non avremo discusso due altri « principi » di amministrazione.

L'unità di comando.

L'efficienza amministrativa viene ritenuta più elevata quando i componenti di una organizzazione sono sistema-

ti in una predeterminata gerarchia di autorità onde preservare l'« unità di comando ».

L'analisi di questo principio richiede una idea esatta di ciò che s'intende per « autorità ». Un subordinato, si dice, accetta l'autorità di altri quando lascia che la decisione di questi lo guidi nel comportamento da tenere, indipendentemente dal suo giudizio quanto ai meriti della decisione.

In un certo senso il principio dell'unità di comando, come quello della specializzazione, non può essere violato; poiché è fisicamente impossibile che un uomo riesca ad obbedire a due distinti comandi, fra loro in conflitto. Presumibilmente, se vogliamo fare di questa unità di comando un principio di amministrazione, essa dovrà consistere in qualcosa di più che non la fisica impossibilità di cui sopra. Forse esso vuol dire che non è conveniente mettere un membro dell'organizzazione in posizione nella quale possa ricevere ordini da più di un superiore. Questo è evidentemente il significato che Gulick attribuisce al citato principio quando scrive:

« La rilevanza di questo principio nel processo di coordinamento ed organizzazione non deve essere sottovalutata. Nell'erigere le basi del coordinamento, si è portati ad assegnare più di un capo per quei dipendenti che eseguono un lavoro implicante più di un rapporto funzionale. Anche un eccellente studioso di direzione aziendale, quale è indubbiamente il Taylor, è caduto in questo fatale errore collocando differenti capisquadra in carica del macchinario, del materiale, del tempo, ecc., ciascuno con il potere di emanare ordini direttamente alla persona che deve eseguire il lavoro. La rigida attuazione del principio dell'unità di comando può comportare assurdità; esse tuttavia non sono rilevanti se le paragoniamo alla sicura confusione, alla inefficienza, alla irresponsabilità che nascono dalla violazione di questo principio »².

² L. Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, in *Papers on the Science of Administration*, cit., p. 9.

Certamente, il principio dell'unità di comando, così interpretato, non può essere criticato per mancanza di chiarezza o per ambiguità. La definizione di « autorità » sopra data dovrebbe costituire una base abbastanza chiara per verificare quando, in qualsivoglia situazione, il principio è osservato. Il vero difetto di questo principio è la sua incompatibilità col principio della specializzazione. Uno degli impieghi più significativi dell'autorità nell'organizzazione consiste nel garantire la specializzazione nel processo di decisione, così che ciascuna decisione sia presa là dove è stata accentrata la maggiore capacità a tal fine. Come conseguenza, l'impiego dell'autorità permette di pervenire a decisioni prese con maggiore abilità di quanto non sarebbe da attendersi se ciascun impiegato esecutivo fosse costretto a decidere su tutto quanto si riferisce alla sua attività. Il singolo vigile del fuoco non decide se deve usare una pompa da due pollici o un estintore; ciò viene deciso per lui dai superiori, e la decisione gli viene trasmessa sotto forma di comando.

Tuttavia, se l'unità di comando, nel senso riferito da Gulick, viene rispettata, le decisioni di una persona a qualsiasi grado della gerarchia amministrativa sono soggette ad influenze solo attraverso un canale di autorità, e se le sue decisioni sono di una specie che richiede capacità in più di un settore di conoscenza, bisogna fare affidamento sui servizi ausiliari di informazione e consulenza perché vengano fornite le premesse tratte da ogni campo non riconosciuto dal sistema di specializzazione adottato nell'organizzazione. Ad esempio, se un contabile di un ufficio scolastico viene posto alle dipendenze di un insegnante, e viene osservato il principio dell'unità di comando, il reparto ragioneria non può impartire ordini diretti relativi agli aspetti tecnici del lavoro di contabilità. Così pure, il direttore della motorizzazione in un ufficio lavori pubblici non sarebbe in grado di impartire ordini diretti relativi alla manutenzione del materiale rotabile all'autista di un carro

antincendi³.

Gulick, nel brano surriferito, ci indica chiaramente le difficoltà derivanti dalla mancata osservanza del principio suddetto. Ne derivano quasi certamente confusione e irresponsabilità. Ma forse tutto ciò non costituisce un prezzo troppo caro per la maggiore abilità utilizzabile nella produzione delle decisioni. Ciò che occorre per decidere del problema è un principio amministrativo che permetta di soppesare i vantaggi relativi dei due corsi di azione. Orbene, né il principio dell'unità di comando, né quello della specializzazione ci aiutano a risolvere la controversia; essi si contraddicono l'un l'altro senza indicarci alcun procedimento per risolvere la contraddizione.

Se questa fosse una mera questione accademica — e se fosse generalmente ammesso e dimostrato che l'unità di comando deve essere conservata ad ogni costo, anche a costo di perdere in capacità — si potrebbe concludere che in caso di conflitto fra i due principi, quello dell'unità di comando deve prevalere. Ma la questione non è affatto chiara ed è possibile invece portare argomenti a favore di ambedue gli aspetti della controversia. Per quanto riguarda l'unità di comando possono ad es. citarsi le affermazioni di Gulick ed altri⁴. Per la specializzazione, basterebbe citare la teoria della supervisione funzionale del Taylor, l'idea di MacMahon e Millet sulla « supervisione duplice », e l'uso normale della supervisione tecnica nelle organizzazioni militari⁵.

Può darsi, come sostiene il Gulick, che la posizione del

³ Il punto è illustrato da Herbert A. Simon in *Decision-Making and Administrative Organization*, in « *Public Administration Review* », IV (1944), pp. 20-21.

⁴ Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, cit., p. 9; L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, MacMillan Co., 1939, p. 45.

⁵ Frederick W. Taylor, *Shop Management*, New York, Harper & Bros., 1911, p. 99; MacMahon, Millet e Ogden, *The Administration of Federal Work Relief*, Chicago, Public Administration Service, 1941, pp. 265-268, e L. Urwick, che descrive la situazione dell'esercito britannico in *Organization as a Technical Problem*, in *Papers on the Science of Administration*, cit., pp. 67-69.

Taylor e degli altri sia un « errore »; se è così, tuttavia mai si è pensato di dare una prova dell'errore, rendendola nota con argomenti più convincenti del passo vago ed impressionistico che abbiamo riportato. Perciò nessuna base concreta ci sorregge nella scelta fra i punti di vista di teorici egualmente eminenti della amministrazione.

Le prove comunque oggi fornite dalla concreta pratica amministrativa sembrerebbero indicare che il bisogno di specializzazione prevale nella maggior parte dei casi rispetto al principio dell'unità di comando. In linea di massima, non si va lontano dal vero affermando che l'unità di comando, secondo il significato dato al principio da Gulick, non è mai esistita in alcuna organizzazione amministrativa. Se un funzionario esecutivo accetta i dettami di un ufficio di ragioneria a proposito del procedimento da seguire per la richiesta di materiale d'ufficio, si può proprio dire che, in questa sfera, egli sia sottratto al potere dell'ufficio di ragioneria? In ogni situazione amministrativa di fatto l'autorità è ripartita, e asserire che ciò non viola il principio dell'unità di comando è possibile solo se si dà del termine « autorità » una definizione diversa da quella data in questa sede. Questa soggezione del funzionario esecutivo all'ufficio di ragioneria non si discosta, in linea di principio, dalla raccomandazione di Taylor secondo la quale un lavoratore dovrebbe accettare il controllo di un capo squadra per quanto si riferisce alla programmazione del lavoro, e quello di un altro capo squadra per quanto si riferisce al funzionamento della macchina, ecc.

Il principio dell'unità di comando è forse più sostenibile se contenuto nei limiti che seguono: nel caso di due comandi fra loro in conflitto, vi deve essere una sola persona cui il subordinato debba in ogni caso obbedienza; e le sanzioni di cui l'autorità è munita devono applicarsi al subordinato solo per garantirne l'obbedienza a quella persona.

Se il principio in questione diventa più accettabile in questa forma ristretta, lascia tuttavia insoluti più problemi amministrativi. In primo luogo, esso non richiede più una

singola gerarchia, fatta eccezione per il caso di risoluzione dei conflitti di autorità. Di conseguenza, lascia insoluta la importantissima questione di come l'autorità debba essere ripartita in una particolare organizzazione, (attraverso, ad es., quali modi di specializzazione), e per quali canali essa debba essere esercitata. Infine, anche il concetto più ristretto dell'unità di comando rimane in conflitto con quello della specializzazione, poiché ogni qualvolta nasce un disaccordo e i componenti dell'organizzazione ripiegano verso le linee formali di autorità, solo i tipi di specializzazione riconosciuti e consolidati nella gerarchia di autorità potranno avere effetto sulla decisione. Se l'ufficio del personale di un comune esercita soltanto una supervisione funzionale sul reparto di polizia urbana, in caso di disaccordo con il capo della polizia sarà la conoscenza specializzata dei problemi della polizia che avrà la meglio, mentre la conoscenza specializzata sui problemi del personale verrebbe posta in seconda linea se non addirittura ignorata. Che ciò di fatto accada è mostrato dallo stato di frustrazione frequente nei dirigenti con funzione specializzata la cui autorità non è accompagnata da sanzioni.

L'ambito di controllo.

L'efficienza amministrativa si suppone accresciuta se si limita il numero dei subordinati direttamente soggetti ad un dato amministratore. Questa idea che l'ambito di controllo debba essere « ristretto » viene enunciata quale terzo incontrovertibile principio di amministrazione. Gli argomenti abituali che il buon senso detta a sostegno della necessità di mantenere ristretto l'ambito di controllo sono troppo noti per ripeterli in questa sede. Non è invece altrettanto riconosciuto un proverbio amministrativo opposto, anch'esso noto seppur non tanto quanto il principio dell'ambito del controllo, che pur tuttavia può giovare di argomenti a favore altrettanto plausibili ed accettabili. Il proverbio suona così:

L'efficienza amministrativa aumenta se si riduce al

minimo il numero dei gradi organizzativi attraverso i quali un problema passa prima di essere risolto.

Quest'ultimo proverbio rappresenta un criterio fondamentale per l'analisi amministrativa intesa a semplificare i procedimenti d'ufficio. Pur tuttavia, in molte situazioni il risultato cui porta questo principio è in diretta contraddizione con quanto richiedono il principio dell'ambito di controllo, quello dell'unità di comando, e quello della specializzazione. A noi qui interessa il primo di questi conflitti. Per illustrarne le difficoltà, si presentano qui di seguito, a mo' d'esempio, due proposte alternative per l'organizzazione di un piccolo ufficio di igiene, una intesa a restringere l'area del controllo, l'altra intesa a limitare il numero dei gradi organizzativi:

A) L'organizzazione attuale dell'ufficio pone un carico di lavoro eccessivo sul direttore dell'ufficio di igiene, in quanto tutti gli undici impiegati fanno capo a lui, e parte del personale è sprovvisto di adeguata formazione tecnica. Di conseguenza, la cura delle malattie veneree ed altre particolari attività richiedono troppa attenzione personale da parte del capo ufficio.

È stato suggerito che il dirigente sanitario da nominarsi si occupi personalmente delle malattie veneree e di quelle dell'apparato respiratorio, nonché dell'igiene dell'infanzia. È stato inoltre proposto che uno degli ispettori medici sia nominato ispettore capo, con giurisdizione su tutta l'attività ispettiva dell'ufficio, e che una delle infermiere sia nominata infermiera capo con il compito di coordinare il lavoro di tutte le colleghe. Ciò allevierebbe notevolmente il compito del direttore, lasciandogli maggior tempo e libertà per la programmazione e supervisione dei programmi di igiene pubblica, per il lancio di campagne per l'igiene e per il coordinamento dell'attività del suo ufficio con quella di altri servizi della comunità. Organizzando così l'ufficio, l'efficienza di ogni impiegato subirebbe un aumento sostanziale.

B) Ma un ufficio organizzato in tal modo porta a

sua volta eccessive lungaggini burocratiche ed inefficienza in genere, poiché fra il personale esecutivo ed il direttore si inserisce una funzione intermedia di supervisione, per nulla necessaria, e restano assorbiti per compiti di supervisione le capacità ed i talenti dei quattro migliori e più esperti fra i dodici componenti l'ufficio. Di conseguenza, ingiustificati ritardi intervengono nell'approvazione da parte del direttore di questioni che richiedono la sua specifica attenzione, e questa situazione determina un eccesso di revisioni su revisioni.

Il dirigente sanitario dovrebbe pertanto continuare ad occuparsi delle malattie veneree e dell'apparato respiratorio e dell'igiene dell'infanzia. Si suggerisce, tuttavia, di abolire i posti di ispettore capo e infermiera capo, per immettere il personale che ora ricopre tali posti nella corrispondente attività esecutiva. L'attività di programmazione del lavoro nei dettagli espletata ora da questi ultimi potrebbe facilmente e con maggiore economia essere curata dal segretario del direttore. Inoltre, poiché le questioni più importanti hanno comunque anche per il passato richiesto l'attenzione personale del direttore, l'abolizione di tali due posti elimina altresì uno scalino superfluo nel processo di revisione, potenziando invece i servizi ispettivi e di assistenza e permettendo così almeno di intraprendere il programma di campagne educative sull'igiene pubblica, più volte richiesto. Il numero delle persone facenti capo direttamente al direttore aumenterebbe a nove, ma poiché vi sono poche questioni che richiedono un loro effettivo coordinamento, eccezione fatta per gli orari di lavoro e le direttive di massima sopra esposte, questo cambiamento non porterebbe a nessun sostanziale aumento del suo lavoro quotidiano.

Il dilemma è questo: in una grande organizzazione dalle molte relazioni fra i componenti, un ambito di controllo molto limitato produce inevitabilmente eccessiva lungaggine burocratica, poiché ogni rapporto fra i membri dell'organizzazione deve essere portato verso l'alto fino al punto in cui si trova il superiore comune alle due parti.

Se l'organizzazione è molto grande, tutte le questioni saranno portate verso l'alto attraverso vari gradi direttivi per la necessaria decisione, in seguito dovranno tornare verso il basso sotto forma di ordini ed istruzioni; un procedimento, insomma, lungo e pesante.

L'alternativa sta nell'accrescere il numero delle persone direttamente subordinate a ciascun funzionario direttivo, così che la piramide possa giungere più rapidamente al vertice, attraverso pochi gradini intermedi. Ma anche questo porta ad un inconveniente, ché, se un funzionario deve controllare il lavoro di troppe persone, il controllo stesso finisce per perdere la sua efficacia⁶.

Dato per scontato, quindi, che tanto l'aumento quanto la restrizione della sfera di controllo portano a conseguenze sgradite, qual è l'optimum? Coloro che sostengono una limitata ampiezza di controllo propongono tre, cinque, anche undici come numeri ideali, ma non spiegano il motivo che li ha spinti a scegliere quel determinato numero piuttosto che un altro. Questo principio in se stesso, dunque, non porta alcuna luce alla domanda che ci siamo posti.

Organizzazione secondo fine, procedimento, clientela, luogo?

L'efficienza amministrativa si suppone accresciuta quando si raggruppa il personale secondo: a) il fine, b) il procedimento, c) la clientela, o d) il territorio. Ma da quanto abbiamo detto a proposito della specializzazione discende che questo stesso principio è di per sé contraddittorio; infatti il fine, il procedimento, la clientela, il luogo, sono criteri organizzativi fra loro concorrenti, ed ad ogni momento i vantaggi che derivano da tre di essi debbono essere sacrificati per applicare il quarto. Se i più importanti uffici d'una municipalità sono ad esempio organizzati secondo

⁶ Una tipica giustificazione della limitazione dell'ambito di controllo viene data da Urwick, *op. cit.*, pp. 52-54.

⁷ Cfr. Schuyler Wallace, *Federal Departmentalization*, New York, Columbia University Press, 1941, pp. 91-146.

il criterio dei fini piú rilevanti, ne consegue che tutti i medici, gli avvocati, gli ingegneri, gli esperti di statistica non saranno riuniti in un solo reparto composto esclusivamente di appartenenti alle rispettive professioni, ma saranno distribuiti tra i vari reparti che richiedono i loro servizi. I vantaggi di una organizzazione basata sul criterio della natura del procedimento o dell'attività verranno a sparire.

Alcuni di questi vantaggi possono riottenersi organizzando sulla base del procedimento « nell'ambito » dei reparti stessi. Perciò, potrebbe essere istituito un ufficio tecnico in seno alla ripartizione dei lavori pubblici, ovvero un servizio di igiene scolastica nell'assessorato all'istruzione pubblica. Cosí pure, entro unità operative piú piccole, potrebbe aversi una divisione per luogo o per clientela; ad es., un reparto antincendi potrebbe avere varie squadre distribuite nei vari quartieri, mentre un ufficio di assistenza potrebbe costituire sedi distaccate per l'accettazione o il disbrigo di casi particolari in varie zone della città. Ciò ammesso, tuttavia, non è dato ottenere « simultaneamente » questi tipi salienti di specializzazione, poiché in ciascun punto dell'organizzazione occorre decidere se la specializzazione al livello immediatamente successivo va ottenuta secondo il criterio del fine piú importante, del procedimento piú significativo, della clientela o del luogo.

Concorrenza fra fine e clientela. - Questo conflitto può essere illustrato mostrando in che modo il principio della specializzazione secondo il fine può portare a risultati diversi da quelli della specializzazione secondo clientela nell'organizzazione, ad esempio, di un ufficio locale di igiene.

A) L'amministrazione dell'igiene pubblica richiede di norma le seguenti attività per la prevenzione delle malattie e lo sviluppo dell'igiene: a) statistiche sanitarie; b) igiene del fanciullo: prenatale, materna, post natale, infantile, prescolastica, scolastica; c) controllo delle malattie infettive; d) analisi del latte, dei cibi e delle medicine; e) ispezioni sanitarie; f) servizi di laboratorio; g) educa-

zione in materia di igiene.

Orbene, uno dei problemi che affliggono l'ufficio d'igiene è il fatto che esso non ha controllo sull'igiene scolastica, funzione che è di esclusiva competenza del provveditorato agli studi della regione, e poco o nessun coordinamento esiste tra questa parte ed il resto del programma di igiene della comunità, cosí come condotto dall'ufficio di igiene della città e della regione. Si propone che città e regione trattino con l'ufficio del provveditorato agli studi per il trasferimento all'ufficio d'igiene di tutto quanto concerne il programma di igiene scolastica e per la disposizione dei fondi ad esso devoluti.

B) Un moderno ufficio scolarigo locale dovrebbe avere il compito di curare i fanciulli per tutto il periodo in cui essi mancano da casa. Le sue principali responsabilità sono: a) fornire una istruzione adeguata di carattere culturale e tecnico, nonché morale; b) fornire attività ricreative attraenti al di fuori delle ore prettamente scolastiche; c) aver cura dell'igiene e della salute dei ragazzi, assicurando loro altresí un livello minimo di nutrizione.

Uno dei problemi che affliggono il provveditorato agli studi è il fatto che, ad eccezione della refezione scolastica, l'ufficio non può controllare l'igiene generale e la nutrizione del fanciullo, per cui manca del tutto o è scarsamente presente un coordinamento fra questo aspetto cosí importante nello sviluppo del fanciullo e il resto del programma di competenza dell'ufficio. Si suggerisce quindi che città e regione trattino il trasferimento di tutti i programmi che hanno a che fare con l'igiene del fanciullo in età scolare all'ufficio scolastico competente.

Anche qui si pone il dilemma di scegliere tra principi amministrativi alternativi, ugualmente plausibili. Ma questa non è la sola difficoltà del caso che abbiamo mostrato, poiché uno studio piú attento della situazione mostra che vi sono ambiguità fondamentali nei significati dei termini principali: « fine, processo, clientela, luogo ».

Ambiguità di questi termini. - « Il fine » può essere più o meno definito come l'obiettivo o lo scopo per il quale un'attività viene esercitata; « il processo » o procedimento è definito come il mezzo per il raggiungimento di tal fine. I processi, allora, sono effettuati per raggiungere i fini. Ma i fini stessi possono essere collocati secondo un ordine gerarchico. Una dattilografa muove le dita allo scopo di scrivere; scrive allo scopo di copiare una lettera; copia una lettera allo scopo di rispondere ad una domanda. Scrivere una lettera è quindi il fine per il quale la scrittura a macchina viene usata come procedimento per effetto del quale il fine di rispondere ad una domanda viene raggiunto. Ne segue quindi che la stessa attività può essere classificata contemporaneamente come fine o come procedimento.

Un esempio di questa ambiguità si rintraccia facilmente nel caso di organizzazioni amministrative. Un ufficio di igiene concepito come un organismo il cui compito è quello di curare l'igiene della comunità, è una organizzazione secondo il fine; ma lo stesso ufficio considerato come unità che fa uso delle scienze mediche per eseguire il proprio lavoro rappresenta un'organizzazione secondo il procedimento. Nello stesso modo, un ufficio per la pubblica istruzione può essere visto come organizzazione secondo il fine (l'istruzione) o secondo la clientela (i giovani da istruire); il servizio forestale può essere visto come organizzazione specializzata per fine (per quanto concerne la conservazione del patrimonio forestale), per il procedimento (per quanto concerne l'amministrazione del patrimonio forestale), per la clientela (per quanto riguarda i boscaioli e i cacciatori che utilizzano foreste pubbliche o demaniali), e infine come organizzazione per area (quando si tien conto dei terreni demaniali destinati a foresta). Quando si pongono esempi concreti di tale specie, le linee di confine fra queste categorie diventano molto confuse.

Scrivete Gulick⁸ che « l'organizzazione secondo il fine

⁸ *Op. cit.*, p. 21.

principale serve a raccogliere in un solo grande ufficio tutti quelli che sono impegnati a rendere un particolare servizio ». Ma che cos'è un servizio particolare? Il servizio anti-incendi è uno scopo singolo, oppure è semplicemente parte dello scopo più generale della sicurezza pubblica? Oppure è esso stesso una combinazione di scopi che comprende l'attività di prevenzione e quella di repressione degli incendi? Si conclude quindi che non può esistere ciò che abbiamo definito « organizzazione secondo il fine », ovvero organizzazione « unifunzionale » (per un solo fine). Ciò che va considerato come una funzione singola dipende esclusivamente dal linguaggio o dalle tecniche⁹. Se il linguaggio ha un termine unico per due fini secondari, è naturale pensare che ambedue questi fini presi insieme rappresentino uno scopo solo. Se questa parola invece manca nel linguaggio, i due fini secondari diventano fini a sé stanti. D'altra parte, una singola attività può contribuire a più obiettivi; ma poiché questi sono tecnicamente (o proceduralmente) inseparabili, l'attività viene considerata come una singola funzione o un singolo scopo.

Il fatto innanzi citato che i fini formano una gerarchia, ciascun fine secondario contribuendo a un fine più elevato e vasto, ci permette di chiarire la relazione fra scopo e procedimento. Scrive ancora Gulick¹⁰: « L'organizzazione per procedimento ... tende a riunire in un singolo ufficio tutti coloro che fanno uso di una determinata capacità tecnologica, o che esercitano una determinata professione ». Consideriamo una tipica capacità tecnologica, ad esempio la dattilografia. La dattilografia è una capacità che richiede un coordinamento mezzo-fine dei movimenti, ma tale coordinamento si colloca ad un grado molto basso della gerarchia mezzi-fini. Il contenuto di una lettera dattiloscritta è indifferente per colui che la batte a macchina. La capacità

⁹ Se l'affermazione è esatta, ogni tentativo di provare che certe attività appartengono esclusivamente ad un solo ufficio in quanto legate a un solo fine è condannato all'insuccesso. Vedi, per esempio, John M. Gaus e Leon Wolcott, *Public Administration and the U.S. Department of Agriculture*, Chicago, Public Administration Service, 1941.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 23.

di quest'ultimo consiste essenzialmente nell'abilità di battere la lettera « t » abbastanza rapidamente ogni qual volta il « t » viene richiesto dal contenuto e di battere la lettera « a » ogni qual volta questa lettera viene richiesta dal contenuto.

Non c'è quindi nessuna differenza essenziale fra un fine e un procedimento, ma solo una distinzione di grado. Un procedimento è un'attività il cui fine immediato si trova ad un grado molto basso della gerarchia dei mezzi e dei fini, mentre un fine è una raccolta di attività il cui valore o scopo orientativo è ad un livello elevato nella gerarchia mezzi-fini dell'organizzazione.

Consideriamo ora la clientela e il luogo come basi dell'organizzazione.

Queste categorie realmente non sono diverse da quella basata sul fine, ma ne sono parte. Una definizione completa del fine per una unità anti-incendio dovrebbe comprendere anche la località che viene servita da questo reparto: « per ridurre le perdite da incendi di beni esistenti nella città di X ». Gli obiettivi di un organismo amministrativo sono delineati in rapporto al tipo di servizio che deve essere offerto ed all'area o luogo in cui tale servizio dovrà essere prestato. Di solito, il termine « fine » è inteso come riferito al solo primo elemento, ma anche il secondo è ugualmente un aspetto del fine. L'area in cui viene esplicato il servizio, naturalmente, può essere una determinata clientela così come un luogo geograficamente inteso. Nel caso di un ufficio che lavora per esempio a turni, il tempo sarà la terza dimensione dello scopo, che consisterà così nell'offrire un certo servizio in una certa località (o ad una certa clientela) durante un certo periodo di tempo.

Con questa terminologia, possiamo ora riconsiderare il problema della specializzazione del lavoro in una organizzazione. Non è legittimo quindi parlare di un'organizzazione per fine, di un'organizzazione per procedimento, di un'organizzazione per clientela o di un'organizzazione per area. La stessa unità può essere compresa in una delle quat-

tro categorie suaccennate, a seconda della natura dell'unità organizzativa più vasta di cui essa è parte. Un ufficio, quindi, che abbia il compito di provvedere a servizi medici e di igiene pubblica per i bambini delle scuole della contea di X nello stato di Y potrebbe essere considerato come: a) organizzazione secondo il luogo se è parte di una unità che provvede allo stesso servizio per lo stato di Y; b) come un'organizzazione per clientela se è parte di una unità che provvede alla esecuzione degli stessi servizi per bambini di qualunque età; c) come organizzazione secondo fini o secondo procedimenti (sarebbe difficile dire quale dei due) se è parte invece di un ufficio locale per l'istruzione pubblica.

Non è corretto dire che il reparto A è specializzato in un procedimento; l'affermazione corretta sarebbe quella che il reparto A è specializzato per procedimento nell'ambito dell'ufficio X¹¹. Con quest'ultima affermazione si intenderebbe dire che il reparto A ha assorbito tutti i procedimenti di una certa specie nell'ufficio X, senza riferimento alla sottodistinzione di un fine, di un'area, o di una clientela speciale nell'ambito dell'ufficio X. Orbene è possibile che una certa unità possa assorbire tutti i processi di una determinata specie, ma che questi processi a loro volta si colleghino solo a determinati fini in sottordine rispetto al fine generale di quell'ufficio. In questo caso, che corrisponde a quello del reparto di igiene di un ufficio locale dell'istruzione cui abbiamo accennato, l'unità sarebbe specializzata sia per fine che per procedimento. Il reparto di igiene sarà il solo nell'ufficio istruzione che adoperi l'arte medica (procedimento) e che abbia a fare con l'igiene (fine secondario).

Mancanza di criteri per la specializzazione. - Anche

¹¹ È da notarsi che tale distinzione è implicita in molte analisi di Gulick sulla specializzazione (*op. cit.*, pp. 15-17). Comunque, poiché egli cita come esempi singoli uffici all'interno della giurisdizione cittadina, e poiché di solito parla di « raggruppare attività » più che di « divisione del lavoro », il carattere di relatività di queste categorie non sempre si dimostra evidente nella discussione.

quando viene risolto il problema dell'uso appropriato dei termini « fine », « procedimento », « clientela » e « area », i principi di amministrazione non ci sono di alcun aiuto per stabilire quali di questi quattro criteri alternativi di specializzazione siano applicabili in una particolare situazione. Il comitato britannico per l'organizzazione della pubblica amministrazione non ha dubbi in proposito. Esso, considerati il fine e la clientela come due criteri possibili di organizzazione, pone la propria fiducia interamente sul primo. Altri sono stati altrettanto decisi nello scegliere fra fine e procedimento. Il ragionamento, tuttavia, che porta a queste conclusioni ci lascia alquanto perplessi. Il comitato di cui sopra giustifica la propria scelta nel seguente modo:

« Il risultato inevitabile di questo metodo di organizzazione (quello per clientela) è una tendenza a costituire amministrazioni lillipuziane. È impossibile che il servizio specializzato reso da ciascun ministero alla società quando il lavoro che esso svolge viene circoscritto ad una particolare classe di persone ed esteso ad ogni tipo di esigenze che queste persone avanzano, possa raggiungere livelli qualitativi pari a quelli raggiunti da un ministero impegnato nell'esecuzione di un solo particolare servizio, da chiunque richiesto, al di là dell'interesse di gruppi relativamente piccoli di persone »¹².

I difetti di questa analisi sono ovvi. In primo luogo, non c'è alcuno sforzo inteso a determinare come si possa identificare un servizio. In secondo luogo, vi è una presunzione sciocca, e assolutamente priva di fondamento, che un reparto, ad esempio, di igiene dell'infanzia in un ufficio di assistenza all'infanzia non possa offrire servizi di qualità tanto elevata quanto quelli dello stesso reparto dipendente da un ufficio dell'igiene pubblica. Non viene spiegato inoltre come lo spostamento di un reparto da un ufficio ad un altro possa migliorare o danneggiare la qualità del lavoro

¹² Report of the Machinery of Government Committee, London, His Majesty's Stationery Office, 1918, p. 7.

che esso svolge. In terzo luogo, non vi è alcuna base per risolvere il conflitto tra fine e procedimento, poiché questi due ultimi si confondono nel termine ambiguo di « servizio ». Non dobbiamo decidere qui se il comitato avesse o meno ragione nelle sue conclusioni; il punto interessante è che il suggerimento rappresenta una scelta, senza alcun fondamento logico o empirico apparente, fra principi contraddittori di amministrazione.

Illustrazioni anche più notevoli di illogicità del genere possono trovarsi in molte discussioni relative al problema fine-procedimento. Sarebbe ridicolo citarle se non fossero comunemente usate in seri dibattiti politici ed amministrativi.

« Per esempio, dove dovrebbe essere posto il servizio per l'istruzione tecnico-agraria? Nel Ministero dell'Istruzione Pubblica, o in quello dell'Agricoltura? Dipende. Si può porre come scopo l'addestramento alle tecniche più recenti nella conduzione delle aziende agricole, anche se con metodi pedagogici superati, oppure si può porre come scopo l'adozione dei metodi pedagogici più recenti, anche se materia di insegnamento non sono necessariamente le tecniche agrarie più moderne. La domanda trova una risposta in se stessa »¹³.

Ma, è vero che la domanda risponde a se stessa? Supponiamo che un ufficio di tal fatta fosse diretto ad esempio da un uomo provvisto di larga esperienza nella ricerca in agricoltura o nell'amministrazione di scuole agrarie, e che disponesse di personale altrettanto preparato nella materia. Che ragione vi è di credere che, se costoro fossero alle dipendenze del Ministero della Pubblica Istruzione, insegnerebbero tecniche agrarie ormai tramontate secondo metodi moderni d'insegnamento, mentre se fossero alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura insegnerebbero tecniche nuove secondo metodi pedagogici ormai tramontati? Il problema amministrativo di tale ufficio sarebbe quello

¹³ Sir Charles Harris, *Decentralization*, in « Journal of Public Administration », III (1925), pp. 117-133.

di insegnare tecniche con l'aiuto di nuovi metodi pedagogici, ed è molto difficile vedere come e in che modo la dislocazione amministrativa di questo ufficio possa determinare risultati negativi o positivi a questo riguardo. Potremmo affermare che la domanda « trova in se stessa una risposta » solo se abbiamo una fede assoluta nell'efficacia dello spostamento degli uffici, come mezzo per ridimensionarne le attività.

Queste contraddizioni e questi contrasti hanno ricevuto sempre maggior attenzione da parte di studiosi di pubblica amministrazione negli anni trascorsi. Ad esempio, Gulick, Wallace e Benson, hanno determinato vantaggi e svantaggi di svariati tipi di specializzazione, ed hanno studiato le condizioni migliori per l'adozione dell'uno o dell'altro tipo¹⁴. Tutte queste analisi sono state condotte al livello teorico, nel senso che non sono stati usati dei dati per dimostrare la pretesa superiorità dei diversi tipi di specializzazione. Ma sebbene l'approccio sia stato teorico, esse non si basano su di una teoria. Poiché non è stato utilizzato alcuno schema comprensivo entro il quale la discussione potesse trovar luogo, l'analisi ha teso o alla unilateralità logica che caratterizza gli esempi di cui sopra, o addirittura alla inconcludenza.

L'« impasse » della teoria amministrativa.

I quattro principi di amministrazione enunciati all'inizio di questo capitolo sono quindi stati sottoposti ad una analisi critica. Nessuno dei quattro ne è uscito in buone condizioni poiché in ogni caso è stata trovata — al posto di un principio univoco — una serie di due o più principi reciprocamente incompatibili e apparentemente ugualmente suscettibili di applicazione a qualsivoglia situazione amministrativa.

¹⁴ Gulick, *Notes on the Theory of Organization*, in *Papers on the Science of Administration*, cit., pp. 21-30; Schuyler Wallace, *op. cit.*; George C. S. Benson, *International Administrative Organization*, in « *Public Administration Review* », I (1941), pp. 473-486.

Inoltre, il lettore avrà notato che le stesse critiche possono muoversi alle abituali discussioni fatte a proposito della « centralizzazione » e del « decentramento », discussioni le cui normali conclusioni sono che da un lato la centralizzazione del processo di formazione delle decisioni è auspicabile, dall'altro vantaggi ben precisi sono presenti nel decentramento.

C'è niente che possa essere recuperato per un utile impiego nella costruzione di una teoria amministrativa? Probabilmente quasi tutto può essere recuperato. La difficoltà nasce infatti dall'aver trattato come « principi » di amministrazione quelli che in realtà sono solo criteri per descrizione e diagnosi di situazioni amministrative. È certamente una cosa importante prevedere nella progettazione di una buona casa lo spazio riservato agli armadi. Pur tuttavia, un progetto che avesse in animo di assicurare il massimo di spazio agli armadi, dimenticando o trascurando tutte le altre considerazioni, sarebbe ritenuto, per non dire altro, almeno sproporzionato. Così pure, l'unità di comando, la specializzazione secondo fine, il decentramento, sono tutti argomenti da tenere presenti nella progettazione di una efficiente organizzazione amministrativa. Nessuno di questi argomenti, singolarmente preso, può assumere tanta importanza da ritenersi sufficiente quale principio guida per l'analista amministrativo. Nella progettazione di organizzazioni amministrative, così come nella loro attività, l'efficienza generale deve essere il criterio di guida. Quei vantaggi che reciprocamente risultassero incompatibili vanno confrontati l'uno all'altro, come fa l'architetto nel soppesare i vantaggi del riservare agli armadi uno spazio maggiore in relazione ai vantaggi offerti da una stanza da soggiorno più ampia.

Questa posizione, se è valida, costituisce un atto di accusa nei confronti di molti scritti correnti in materia amministrativa. Come ampiamente dimostrato dagli esempi riportati in questo capitolo, molta parte dell'analisi amministrativa procede alla selezione di un singolo criterio, per poi applicarlo ad una situazione amministrativa formulando

un suggerimento; mentre troppo spesso si ignora — forse per ragioni di convenienza — il fatto che esistono criteri altrettanto validi, sebbene contraddittori, che potrebbero essere applicati alla situazione con uguale ragione ma con diverso risultato. Un approccio utile allo studio dell'amministrazione richiede che siano identificati tutti i criteri diagnostici applicabili; che ogni situazione amministrativa sia analizzata secondo questo completo insieme di criteri, e che si cerchi « come » ponderare tutti questi criteri, quando siano reciprocamente incompatibili, il che abitualmente accade.

UN APPROCCIO ALLA TEORIA AMMINISTRATIVA

Questo programma necessita di graduale considerazione. Innanzitutto, cosa si intende per descrizione di situazioni amministrative, ai fini di siffatta analisi? In secondo luogo, come possono essere ponderati i vari criteri, sicché essi abbiano il loro giusto posto nel quadro totale?

La descrizione delle situazioni amministrative.

Prima che una scienza possa sviluppare principi propri, deve possedere dei concetti. Prima infatti che si potesse formulare una legge di gravitazione, fu necessario avere la nozione di due concetti, quello di accelerazione e quello di peso. Il primo compito della teoria amministrativa è dunque quello di sviluppare una serie di concetti che permettano la descrizione di situazioni amministrative secondo termini che abbiano significato per la teoria stessa. Questi concetti, per essere utilizzabili scientificamente, debbono essere operativi; vale a dire, i loro significati debbono corrispondere a fatti o situazioni empiricamente osservabili. La definizione di autorità, offerta in questo stesso capitolo, è un chiaro esempio di definizione operativa.

Cosa s'intende per descrizione scientificamente significativa di un organismo? Si intende una descrizione che, per quanto possibile, mostri per ciascuna persona nell'or-

ganismo quali decisioni essa prende, e a quali influenze è soggetta nel prendere ciascuna decisione. Le descrizioni usuali di organismi amministrativi quasi sempre non soddisfano tali requisiti. Per la maggior parte, esse si limitano a descrivere la distribuzione delle funzioni e la struttura formale dell'autorità. Esse non danno che poca attenzione agli altri tipi di influenze organizzative o al sistema di comunicazione¹⁵.

Cosa significa ad esempio dire « il ministero si compone di tre direzioni: la prima ha la funzione X, la seconda ha la funzione Y, e la terza, la funzione Z »? Cosa si può apprendere da una siffatta descrizione sulla efficacia di questo sistema organizzativo? Molto poco, invero. Infatti, dalla descrizione, non si ottiene alcuna idea della misura di centralizzazione delle decisioni al livello della direzione o del ministro. Nessuna nozione inoltre si può desumere circa la misura in cui l'autorità del ministero (presumibilmente illimitata) sulle varie direzioni viene di fatto esercitata, né del meccanismo amministrativo usato allo scopo. Non vi è poi nessuna indicazione della misura in cui i sistemi di comunicazione facilitano il coordinamento delle tre direzioni, né della misura di coordinamento richiesta dalla natura dei compiti. Non vi è inoltre descrizione alcuna del tipo di addestramento cui sono stati sottoposti i membri, né del grado in cui questo addestramento permette il decentramento al livello direzionale. Insomma, una descrizione di organizzazioni amministrative in termini quasi esclusivamente funzionali e di linee di autorità, risulta essere interamente inadeguata agli scopi di una analisi amministrativa.

Consideriamo il termine « centralizzazione ». Come si stabilisce se le operazioni di una particolare organizzazione sono o meno centralizzate? Il fatto che esistano uffici periferici prova forse alcunché a proposito del decentramen-

¹⁵ La monografia di MacMahon, Millet e Ogden (*op. cit.*) è forse quella che più si avvicina alla precisione approfondita richiesta in una descrizione amministrativa. Se ne veda, per esempio, alle pp. 233-236, la discussione sui rapporti tra uffici centrali e uffici periferici.

to? Non è forse possibile attuare lo stesso decentramento tra le varie unità degli uffici centrali? Un'analisi realistica della centralizzazione deve comprendere lo studio della distribuzione delle decisioni nell'organismo, e dei metodi di influenza che vengono impiegati dai gradi più elevati per determinare le decisioni ai gradi più bassi. Un'analisi del genere rivelerebbe dunque un quadro del processo di formazione della decisione molto più complesso di quanto non faccia qualsiasi enumerazione di collocazioni geografiche di unità organizzative dei vari livelli.

La descrizione delle organizzazioni amministrative soffre abitualmente di superficialità, di semplicismo, di mancanza di realismo. Essa è troppo limitata al solo meccanismo di autorità, trascurando gli altri veicoli, ugualmente significativi, di influenza sul comportamento organizzativo. Essa ha inoltre rifiutato il compito, certo gravoso, di studiare la distribuzione di fatto delle funzioni decisorie. Essa si è contentata di parlare di autorità, centralizzazione, ambito di controllo, funzione, senza cercare alcuna definizione operativa di siffatti termini. Fino a quando la descrizione degli organismi amministrativi non avrà raggiunto un grado più alto di precisione, vi è poco da sperare in un rapido progresso verso la identificazione e la sperimentazione di validi principi amministrativi.

La diagnosi delle situazioni amministrative.

Prima di formulare qualsiasi suggerimento positivo, è necessaria una digressione per considerare più da vicino l'esatta natura delle proposizioni della teoria amministrativa. La teoria dell'amministrazione ha per oggetto il « come » una organizzazione debba essere organizzata e diretta onde raggiungere l'efficienza nel proprio lavoro. Principio amministrativo fondamentale, che immediatamente consegue al carattere razionale di una « buona » amministrazione, è quello della scelta — fra le varie alternative che comportano una identica spesa — di quella che porta alla massima realizzazione degli obiettivi amministrativi e

— fra le varie alternative che conducono allo stesso grado di realizzazione — di quella che comporta la minor spesa. Poiché questo principio di efficienza è caratteristico di qualsiasi attività che voglia razionalmente raggiungere il massimo risultato con l'impiego di mezzi limitati, esso è comune alla teoria economica e a quella amministrativa. In altre parole, « l'uomo amministrativo » si pone a fianco dell'« homo oeconomicus » di classica memoria¹⁶.

In realtà, il principio di efficienza dovrebbe essere considerato piuttosto una « definizione » che un principio: definizione, cioè, di quanto si intende per comportamento amministrativo « buono » o « corretto ». Esso non ci dice come i risultati possano essere massimizzati, ma afferma solo che tale massimizzazione è lo scopo dell'attività amministrativa, e che la teoria amministrativa deve scoprire in quali condizioni detta massimizzazione può realizzarsi.

Quali sono i fattori che determinano il grado di efficienza raggiunto da una organizzazione amministrativa? Non è possibile provvedere ad una completa elencazione, ma possono essere individuate almeno le categorie principali. Forse, il modo più semplice di avvicinare siffatta materia è quello di prendere in considerazione il singolo membro di un organismo amministrativo, e chiedersi quali sono i limiti alla quantità e qualità della sua produzione. Questi limiti comprendono: a) i limiti alla sua capacità di esecuzione, e b) i limiti alla sua capacità di prendere decisioni corrette. Nella misura in cui questi limiti possono essere rimossi, la organizzazione amministrativa raggiunge il suo fine di alta efficienza. Se due persone hanno la stessa abilità, i medesimi obiettivi e valori, l'identico grado di conoscenza e di informazione, esse potranno decidere razionalmente di adottare solo lo stesso corso di azione. Quindi, la teoria amministrativa deve occuparsi dei fattori che determinano con quali abilità, valori ed esperienze il mem-

¹⁶ Per una elaborazione sul principio di efficienza e il suo posto nella teoria amministrativa, vedi Clarence E. Ridley e Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities*, Chicago, International City Managers' Association, 2nd ed., 1943, in specie il cap. I e la prefazione alla seconda edizione.

bro dell'organizzazione intraprende il proprio lavoro. Questi sono i limiti alla razionalità, di cui devono occuparsi i principi di amministrazione.

Da un lato, l'individuo è condizionato da quelle capacità, abitudini e riflessi che non sono nel dominio della sua coscienza. Il suo rendimento, ad esempio, può essere condizionato dalla destrezza manuale, dai tempi di reazione o dalla forza fisica. I suoi processi di formazione della decisione possono essere condizionati dalla velocità dei processi mentali, dalla abilità nel calcolo matematico, ecc. In quest'area, i principi di amministrazione debbono occuparsi della fisiologia del corpo umano, delle regole che governano la formazione professionale e le abitudini individuali. Questo è il campo trattato con maggior successo dai seguaci di Taylor, che hanno dato origine ai noti studi di « tempi e movimenti ».

D'altra parte, l'individuo è condizionato dai propri valori e dai concetti finalistici che lo influenzano al momento della decisione. Se il suo attaccamento all'organizzazione è molto pronunciato, le sue decisioni saranno manifestazioni di un'accettazione sincera ed incondizionata degli obiettivi posti per l'organizzazione stessa. Se invece tale attaccamento è scarso o manca del tutto, i motivi personali possono interferire nell'efficienza amministrativa. Se tali manifestazioni di lealtà sono rivolte all'ufficio che lo impiega, quest'uomo potrà addirittura prendere decisioni in contrasto, o sfavorevoli, nei confronti dell'organismo più grande di cui il suo ufficio è parte integrante. In quest'area, i principi di amministrazione debbono soprattutto interessarsi dei fattori che generano la lealtà ed il morale della leadership e dell'iniziativa, oltre che delle influenze che determinano l'oggetto specifico delle lealtà organizzative.

In terzo luogo, inoltre, l'individuo è condizionato dalla misura di conoscenza delle cose che attengono il suo particolare lavoro. Ciò si applica sia alla cultura in senso lato che è necessaria al processo di decisione (un progettista di ponti deve conoscere gli elementi essenziali della mec-

canica), sia alle informazioni necessarie a rendere appropriate le sue decisioni in una determinata situazione. In questa zona, la teoria amministrativa è soprattutto interessata a questioni fondamentali quali i limiti alla conoscenza che la mente umana può raggiungere ed utilizzare; la velocità di assimilazione delle nozioni; la specializzazione esistente nell'organismo amministrativo in rapporto alle specializzazioni prevalenti nella struttura sociale del paese; il sistema di comunicazione quale veicolo di nozioni ed informazioni ai punti di decisione; i tipi di conoscenze che possono o meno essere facilmente trasmessi; la misura nella quale i tipi di specializzazione nell'organizzazione possono agire sull'esigenza di comunicare le informazioni. Questa è forse la « terra incognita » della teoria amministrativa, ed indubbiamente un'esplorazione accurata di essa potrà far luce sull'applicazione più adeguata dei cosiddetti « proverbi » di amministrazione.

Forse questo triangolo di limiti, così come dianzi descritto, non segna completamente i confini dell'area di razionalità, per cui altri aspetti dovrebbero essere aggiunti. In ogni caso, l'elencazione potrà servire ad indicare quali specie di considerazioni sono indispensabili alla costruzione di principi di amministrazione validi e non contraddittori.

Va comunque tenuto presente il fatto importante che i limiti della razionalità sono variabili. E, più importante ancora, che la coscienza di tali limiti può essa stessa alterarli. Supponiamo si scopra che l'attaccamento dei singoli a piccoli reparti ha prodotto una certa misura di concorrenza dannosa tra i vari uffici. Un programma che tendesse a rendere i membri dell'organizzazione consci delle proprie lealtà organizzative ed a far sì che essi subordinino le lealtà verso i reparti più piccoli all'attaccamento verso l'intero organismo, potrebbe portare ad una alterazione molto sensibile dei limiti in quella organizzazione¹⁷.

¹⁷ Vedi, per un esempio di tal tipo di addestramento, Herbert A. Simon e William Divine, *Controlling Human Factors in an Administrative Experiment*, in « Public Administration Review », I (1941), pp. 487-492.

In relazione a ciò, il termine « comportamento razionale », comunque qui usato, si riferisce alla razionalità propria di un comportamento valutato in rapporto agli obiettivi dell'organizzazione più grande. Ché, come già posto in evidenza, la diversa direzione degli scopi dell'individuo rispetto a quelli dell'organizzazione nel suo insieme è proprio uno di quegli elementi irrazionali di cui dovrà occuparsi la teoria amministrativa.

Ponderazione dei criteri.

Un primo passo, dunque, nel riesame dei cosiddetti proverbi di amministrazione, è la creazione di un vocabolario che serva a descrivere l'organizzazione amministrativa, vocabolario che dovrà prendere le mosse dalle linee innanzi suggerite. Un secondo passo, anch'esso già delineato, consiste nello studio dei limiti della razionalità onde avere una completa ed esauriente elencazione dei criteri di cui tener conto nella valutazione di un organismo amministrativo. I proverbi oggi di moda rappresentano solo una porzione frammentaria ed affatto sistematica di tali criteri.

Eseguiti questi due compiti, rimane quello di attribuire determinati valori a tali criteri. Poiché i criteri, o proverbi, sono spesso fra loro in concorrenza o in conflitto, non è sufficiente la semplice loro identificazione. Il fatto di sapere, ad esempio, che un determinato mutamento organizzativo potrà ridurre l'ambito di controllo non basta di per sé a giustificare il mutamento stesso. Un vantaggio in tal senso deve essere rapportato all'eventuale perdita di contatto fra i gradi più bassi e quelli più alti della gerarchia che può scaturire dallo stesso mutamento.

Di conseguenza, la teoria amministrativa ha il dovere di trattare anche il problema della ponderazione di siffatti criteri, tenendo conto della importanza relativa che essi assumono per ogni concreta situazione. Questa indagine è di carattere empirico, e la sua soluzione non può nemmeno essere accennata in questa sede. Ciò che occorre è una ricerca sperimentale, intesa a determinare l'opportunità re-

lativa di sistemazioni amministrative fra loro alternative. Lo schema metodologico di una tale ricerca è già insito nel principio di efficienza. Se potessimo studiare un organismo amministrativo le cui attività fossero suscettibili di valutazione obiettiva, sarebbe possibile osservare ed analizzare il mutamento in tali attività che deriva dalla modificazione di situazioni amministrative precedentemente stabilite in quell'organismo.

Vi sono comunque due condizioni indispensabili per una ricerca positiva in tal senso. In primo luogo, è necessario che gli obiettivi dell'organismo amministrativo esaminato siano definiti in termini concreti così da rendere possibile una misurazione dei risultati espressi in rapporto ai predetti obiettivi. In secondo luogo, è necessario che sia esercitato un adeguato controllo sperimentale per far sì che quel particolare effetto che è oggetto di studio sia isolato da altri fattori contemporaneamente operanti nell'organizzazione.

Dette condizioni sono state raramente osservate nei cosiddetti « esperimenti amministrativi ». Il solo fatto che un parlamento approvi una legge istitutiva di un ufficio amministrativo, che tale ufficio operi per cinque anni, che esso venga soppresso e che uno studio « storico » sia poi fatto delle sue attività, non è sufficiente per considerare la storia di detto ufficio come un esperimento amministrativo. La legislazione americana contemporanea è piena di tali esperimenti che, pur offrendo agli oratori degli stati vicini il pretesto per innumerevoli discorsi quando problemi analoghi si ripetono nelle loro giurisdizioni, non offrono tuttavia al ricercatore scientifico alcuna traccia di prove obiettive nell'uno o nell'altro senso.

Nella letteratura dell'amministrazione, solo pochi studi di ricerca possono soddisfare queste condizioni fondamentali di carattere metodologico, e si tratta in gran parte di ricerche periferiche rispetto ai problemi organizzativi. Vi sono, in primo luogo, gli studi del gruppo di Taylor, intesi a determinare le determinanti tecnologiche dell'efficienza. Forse tra questi studi il miglior esempio di preciso

metodo scientifico è dato dal lavoro dello stesso Taylor sul « taglio dei metalli »¹⁸.

Studi che trattino dell'aspetto umano e sociale dell'amministrazione sono poi ancora più rari degli studi tecnologici. Fra i più importanti ricordiamo l'intera serie di studi sugli effetti della stanchezza umana, iniziati in Gran Bretagna durante la prima guerra mondiale e culminati nei noti esperimenti della Western Electric¹⁹.

Nel campo della pubblica amministrazione, pressoché unico esempio di tali esperimenti è la serie di studi condotti nel campo dell'assistenza pubblica per determinare l'ammontare di casi da affidare a ciascun assistente sociale²⁰.

Ed è proprio la mancanza del beneficio di controlli sperimentali o di unità per la misurazione obiettiva dei risultati, che ha spinto gli studi su organismi amministrativi a parte le scarse eccezioni citate, a basare le loro conclusioni e raccomandazioni, su ragionamenti aprioristici dedotti dai « principi di amministrazione ». Abbiamo già detto in questo capitolo perché i « principi » di amministrazione raggiunti attraverso questa strada niente altro siano che dei semplici « proverbi » di amministrazione.

Forse il programma qui descritto apparirà tentativo ambizioso o addirittura irrealizzabile. Comunque, nell'intraprendere una tale ricerca scientifica non bisogna illudersi

¹⁸ F. W. Taylor, *On the Art of Cutting Metals*, New York, American Society of Mechanical Engineers, 1907.

¹⁹ Great Britain, Ministry of Munitions, Health of Munition Workers Committee, *Final Report*, London, H. M. Stationery Office, 1918; F. J. Roethlisberger e William J. Dickson, *Management and the Worker*, Cambridge, Harvard University Press, 1939.

²⁰ Ellery F. Reed, *An Experiment in Reducing the Cost of Relief*, Chicago, American Public Welfare Assn., 1937; Rebecca Staman, *What Is Most Economical Case Load in Public Relief Administration?*, in « Social Work Technique », IV (1938), pp. 117-121; Chicago Relief Administration, *Adequate Staff Brings Economy*, Chicago, American Public Welfare Assn., 1939; Constance Hastings e Sava S. Schwartz, *Size of Visitor's Caseload as a Factor in Efficient Administration of Public Assistance*, Philadelphia, Philadelphia County Board of Assistance, 1939; H. A. Simon, et al., *Determining Work Loads for Professional Staff in a Public Welfare Agency*, Berkeley, University of California, Bureau of P.A., 1941.

quanto alla lunghezza ed alla difficoltà del cammino. Ed è difficile vedere quali siano le altre alternative a disposizione. Certamente né il tecnico della amministrazione, né il teorico di essa, possono dirsi soddisfatti con i miseri strumenti di analisi loro offerti da questi proverbi. Né vi è ragione alcuna di credere che una riconversione meno drastica di quella qui descritta possa restituire utilità a detti strumenti di analisi.

Si potrà obiettare che l'amministrazione non aspira a diventare una « scienza », e che essa per sua natura — e forse per la natura del suo oggetto — non può essere altro che un'« arte ». Se ciò sia vero o falso, per noi, è irrilevante, almeno per quanto concerne la presente discussione. Se i principi di amministrazione sono « esatti » può accertarsi soltanto in via sperimentale. Ma quando ci si domanda se tali principi di amministrazione debbano essere logici o meno, la risposta non può essere che una sola. Anche un'arte mal reggerebbe su proverbi.

Come già indicato, il presente volume cercherà di affrontare soltanto il primo dei passi indicati nella ricostruzione di una « teoria » dell'amministrazione, cioè la formazione di un « vocabolario » adeguato e di uno schema di analisi. Nel dire che altri passi debbono seguire, non si deve tuttavia svalutare l'importanza o la necessità del primo. Per essere più precisi, la letteratura amministrativa non mostra maggiori deficienze nell'aspetto teorico che in quello descrittivo ed empirico.

Ciò che veramente manca ad essa è un « ponte » fra questi due aspetti, così che la teoria possa fare da guida a studi ed esperimenti essenziali, mentre gli studi sperimentali a loro volta possano provvedere ad un collaudo sempre più preciso degli aspetti teorici. Se questo volume raggiungerà il suo scopo, esso avrà contribuito alla costruzione di siffatto ponte.