

# La burocrazia nella ricerca pubblica

## Parte I

### Una Rassegna dei Principali Studi

*[The Bureaucracy in the Public Research.  
A survey of the modern case studies, part one]*

**Mario Coccia**

*Ceris-Cnr, Italia e Max-Planck Institute of Economics, Germania*

**Alessandro Gobbino**

*Ceris-Cnr, Italia*

Ceris-Cnr  
Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (To) – Italy  
Tel.: +39.011.6824.925; Fax: +39.011.6824.966  
email: [m.coccia@ceris.cnr.it](mailto:m.coccia@ceris.cnr.it)  
[agobbino@tiscalinet.it](mailto:agobbino@tiscalinet.it)

ABSTRACT. The purpose of this paper is to present the main studies carried out on the Bureaucracy in public research institutions. The first part of the paper describes the classical theory concerning the Bureaucracy developed by Weber, Merton et al. The second part of the research focuses the studies on the bureaucracy carried out on public research institutions in United States of America and Norway. Some concluding remarks complete the research.

KEYWORDS: Bureaucracy, Red-tape, Bureaucratization, Universities, Organizational Rules, Bureaucratic Personality, Public research laboratories

JEL CODES: B2, C6, D00, O3

Gli autori desiderano ringraziare i professori Giuseppe Catalano e Mario Calderini per i preziosi suggerimenti nell'impostazione e nello sviluppo del lavoro; il direttore del CERIS, Secondo Rolfo, e tutto lo Staff dell'Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo del C.N.R. per il supporto alla presente ricerca.

WORKING PAPER CERIS-CNR  
Anno 8, N° 4 – 2006  
Autorizzazione del Tribunale di Torino  
N. 2681 del 28 marzo 1977

*Direttore Responsabile*  
Secondo Rolfo

*Direzione e Redazione*  
Ceris-Cnr  
Istituto di Ricerca sull'Impresa e lo Sviluppo  
Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (Torino), Italy  
Tel. +39 011 6824.911  
Fax +39 011 6824.966  
segreteria@ceris.cnr.it  
<http://www.ceris.cnr.it>

*Sede di Roma*  
Via dei Taurini, 19  
00185 Roma, Italy  
Tel. 06 49937810  
Fax 06 49937884

*Sede di Milano*  
Via Bassini, 15  
20121 Milano, Italy  
tel. 02 23699501  
Fax 02 23699530

*Segreteria di redazione*  
Maria Zittino e Silvana Zelli  
[m.zittino@ceris.cnr.it](mailto:m.zittino@ceris.cnr.it)

*Distribuzione*  
Spedizione gratuita

*Fotocomposizione e impaginazione*  
In proprio

*Stampa*  
In proprio

Finito di stampare nel mese di agosto 2006

**Copyright © 2006 by Ceris-Cnr**

All rights reserved. Parts of this paper may be reproduced with the permission of the author(s) and quoting the source.  
Tutti i diritti riservati. Parti di questo articolo possono essere riprodotte previa autorizzazione citando la fonte.

## INDICE

INTRODUZIONE.....	7
1. LA BUROCRAZIA NEL CAMPO DELLE SCIENZE ECONOMICHE, POLITICHE E SOCIALI.....	7
1.1 <i>La teoria di Weber (1964)</i> .....	8
1.2 <i>Critiche alla teoria di Weber</i> .....	8
1.3 <i>Modello di Merton (1970)</i> .....	9
1.4 <i>Teoria di Gouldner (1954)</i> .....	11
1.5 <i>Critica di Selznick (1966)</i> .....	12
1.6 <i>Teorie di Argyris, Caulkin e Crozier</i> .....	14
1.7 <i>Bozeman - Raney (1998): burocrazia organizzativa e personalità burocratica</i> .....	14
2. GLI STUDI MODERNI SULLA BUROCRAZIA NELLA RICERCA PUBBLICA .....	21
2.1 <i>Bozeman - Crow (1989): la crescita burocratica nei laboratori di ricerca americani</i> ..	21
2.2 <i>Gumport - Pusser (1995): la burocrazia nelle università della California</i> .....	22
2.3 <i>Gornitzka (1998): la burocrazia nelle università norvegesi</i> .....	26
3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	30
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	31
WORKING PAPER SERIES (2006-1993).....	I-VI

## INTRODUZIONE

L'opinione generale sulle strutture di ricerca pubblica in Italia è che la loro organizzazione sia inefficiente per via dell'elevata rigidità organizzativa e della bassa produttività scientifica, termini che sintetizzano come il sistema sia pervaso da un'eccessiva burocrazia pubblica (Albrow, 1973; Wilson, 1989; Green, 1997; Olivas, 2001; Bonazzi, 2002). Nel trattare questo problema molto spesso si cerca di confrontare il sistema pubblico della ricerca (Laredo e Mustar, 2004) con quello privato, associando a quest'ultimo una maggiore efficienza rispetto al primo. Mentre nelle aziende private il manager può massimizzare i profitti, le vendite, la propria funzione di utilità, negli enti pubblici di ricerca è, invece, molto più difficile determinare se un ente abbia svolto con successo la sua attività. Se si mette a punto una ricerca di base, ad esempio la scoperta di una forma di vita elementare su qualche pianeta del sistema solare, come si può stabilire se la scoperta porta a dei benefici di medio-lungo termine? Negli ultimi anni l'efficienza e l'inefficienza delle istituzioni scientifiche sono state oggetto di notevole attenzione che ha portato ad elaborare delle procedure sistematiche di valutazione della ricerca (Coccia, 2001; 2004; 2005; 2005a), anche se è difficile misurare con precisione le performance scientifiche (Courty e Marschke, 1997; Heckman *et al.*, 1997; Kenneth e Polinard, 2000; Meyer *et al.* 2000). A differenza delle imprese private, gli enti pubblici di ricerca devono preoccuparsi di una serie di considerazioni distributive; inoltre la funzione che massimizzano è a più variabili e comprende la reputazione scientifica, il prestigio internazionale dell'istituto, le collaborazioni con laboratori di eccellenza esteri, la mobilità internazionale dei ricercatori e così via.

L'idea di questa ricerca nasce dalla consapevolezza che in Italia la burocrazia è un campo ancora inesplorato e gli unici studi svolti riguardano la pubblica amministrazione in generale e non hanno mai toccato le istituzioni pubbliche di ricerca, nonostante queste ultime rivestano un ruolo importante nell'attuale era della conoscenza. Uno dei primi problemi da affrontare è definire cosa s'intende per burocrazia: è l'elevato numero di personale amministrativo? È il nume-

ro eccessivo di pratiche da compilare?

Di fronte a tali problematiche lo scopo del seguente lavoro è quello di fare un po' di chiarezza sul termine burocrazia, e di presentare i principali studi svolti sulla burocrazia negli enti pubblici di ricerca. La prima parte della ricerca presenta le più importanti teorie sociologiche sulla burocrazia per capire le origini di questi studi; la seconda parte, invece, si concentrerà sull'analisi della burocrazia negli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), con particolare riferimento agli studi svolti da alcuni economisti americani e norvegesi.

### 1. LA BUROCRAZIA NEL CAMPO DELLE SCIENZE ECONOMICHE, POLITICHE E SOCIALI

Il termine burocrazia, secondo il dizionario Devoto-Oli, deriva dal francese *bureaucratie*, con l'astratto – *cratie* (dal greco *kratos* 'forza, potere'), preceduto da *bureau* che significa 'ufficio pubblico'. Nel nord America, la burocrazia, è spesso indicata con il termine *red-tape*, espressione che trae origine dal fatto che negli uffici statali, si usavano legare i documenti con un nastro (tape) rosso (red). Il termine vuole indicare il dominio o l'eccessivo potere della pubblica amministrazione. La burocrazia è conosciuta sin dai tempi dell'impero cinese ed egizio, tuttavia dal punto di vista storico l'introduzione di un sistema amministrativo suddiviso in numerosi uffici risale all'epoca romana con l'imperatore Claudio nel I secolo d.c.

In epoca moderna l'introduzione di una burocrazia organizzata risale all'epoca della costituzione dei primi stati nazionali con un ruolo importante svolto da Napoleone. Una sistematica introduzione di uffici amministrativi per la gestione del commercio e dell'apparato statale si ha nelle repubbliche marinare italiane come ad esempio Venezia. Nel 1770 il fisiocrate Vincent de Gournay, denunciava l'eccessivo intervento dello Stato in campo economico che creava laggini e freni al libero mercato.

La burocrazia nasce in epoca moderna per due motivi:

1. la superiorità tecnica che è in grado di gestire sistemi complessi in modo razionale a seconda dello scopo;

2. l'avvento della democrazia di massa che si basa su un sistema amministrativo imparziale dotato di autorità legale.

I limiti della burocrazia sono la tendenza a proteggere se stessa dalla politica e dall'autocontrollo democratico dei parlamentari e la tendenza alla spersonalizzazione che porta a scaricare le responsabilità. Qui di seguito sono presentate le teorie classiche della burocrazia poiché sono la base per gli studi svolti negli E.R.P. che si discuteranno in seguito.

### 1.1 La teoria di Weber (1964)

Max Weber, sociologo tedesco, viene considerato tra i più grandi studiosi del fenomeno burocratico. Il suo modo di vedere la Burocrazia lo porta a considerarla come la forma di amministrazione più moderna e più razionale, applicabile a qualsiasi tipo organizzazione, pubblica o privata. Weber (1964) non definisce la burocrazia ma tenta piuttosto di identificarne le caratteristiche principali che, secondo lui, la portano ad essere la forma di amministrazione più efficiente. Le organizzazioni burocratiche sarebbero quindi caratterizzate da:

- un principio di *gerarchia*, secondo il quale ogni funzionario è responsabile nei confronti del suo superiore per tutte le decisioni prese da lui e dai suoi inferiori ed è, di conseguenza, dotato di autorità nei confronti di questi ultimi.
- un sistema formale di *regole* e regolamenti stabili volti a garantire il raggiungimento di un'uniformità di azioni e decisioni. I rapporti tra gli uffici, infatti, sono vincolati da una serie di formalità che servono sia per mantenere la struttura piramidale gerarchica nell'organizzazione e sia per evitare possibili attriti all'interno del sistema. Queste formalità sono definite da regole, a cui si devono attenere e, queste, servono anche per fare in modo che l'individuo di una posizione inferiore sia protetto da un'azione di un suo superiore perché

le loro azioni sono vincolate da una serie di regole mutuamente riconosciute.

- una *divisione del lavoro* (responsabilità o doveri dell'ufficio) e un alto livello di specializzazione, facendo ricorso a persone dotate della qualificazione tecnica richiesta. Ad ogni ufficio, infatti, è assegnata una zona di competenza e delle responsabilità ma il potere che ne deriva è dell'ufficio e non della persona a cui è stato affidato.
- l'*impersonalità* nelle relazioni esterne e interne, che evita l'interferenza dei sentimenti nell'assolvimento razionale dei doveri d'ufficio.
- una visione del lavoro sia come professione che come *carriera*. Molti uffici burocratici prevedono un impiego per tutta la vita e questo si traduce per il funzionario in un certo livello di sicurezza dell'impiego e in una retribuzione crescente attraverso procedure automatiche di promozione basate sul merito e sull'anzianità.

### 1.2 Critiche alla teoria di Weber

Il termine burocrazia, purtroppo, da sinonimo di organizzazione razionale ed efficiente è divenuto sinonimo di spreco, inefficienza, pratiche inutili; in sostanza, cattivo funzionamento degli uffici. Perché? La risposta di molti economisti è che Max Weber ha sottostimato l'impatto di due fattori fondamentali, cioè l'opportunismo – le persone in genere perseguono il loro proprio interesse e non quello del superiore o dell'organizzazione – e, in secondo luogo, il fatto che l'informazione è limitata – il superiore non ha modo di controllare in ogni momento l'azione del suo subordinato (Brosio, 1996). Lo schema seguente mostra i principali svantaggi della teoria Weber mentre nei paragrafi successivi vengono illustrate le critiche dei più importanti studiosi che si sono occupati dei limiti delle organizzazioni burocratiche.

**Tabella 1. Principali vantaggi e svantaggi della teoria di Weber**

VANTAGGI	SVANTAGGI
- Competenze stabili e quindi alto livello di specializzazione.	- Rigidità dovuta alla troppa enfasi riposta sulle regole e procedure.
- Gerarchia "razionale" e definizione precisa dei ruoli all'interno di essa.	- Freno alle iniziative quando certe situazioni non sono coperte da regole.
- Retribuzione fissa tale da garantire un certo livello di sicurezza.	- Le relazioni impersonali conducono alla mancanza di responsabilità di fronte a situazioni di incidente.

### 1.3 Modello di Merton (1970)

Da un'analisi funzionale della struttura burocratica, Merton (1970) mostra come la conformità alle regole, in certe condizioni, possa essere disfunzionale sia nei confronti della realizzazione degli scopi per cui è stata creata la struttura e sia per i gruppi (persone nella società) a cui la burocrazia dovrebbe servire. Secondo Merton, i regolamenti sono applicati anche quando le circostanze, che inizialmente li rendevano funzionali ed efficaci, sono cambiate e così, la troppa conformità nei confronti delle stesse regole manda a vuoto le ragioni per cui erano state proposte. In questo modo, le norme diventano vincolanti anche quando il mutare delle condizioni le ha rese obsolete.

Tali disfunzioni non dipendono soltanto dall'adattamento ad un insieme di condizioni che non si verificano più ma dipendono anche dalla rottura di alcuni meccanismi sociali che normalmente si autoregolano (per esempio l'orientamento ad una carriera regolare da parte dei funzionari burocratici). Merton cerca di capire in quali condizioni tali meccanismi diventano disfunzionali mettendo in evidenza le funzioni latenti del modello burocratico ovvero quelle che portano a risultati non programmati con conseguenze non volute generando irrazionalità nel rispetto dello scopo e spostamento degli obiettivi.

La sua analisi è articolata su tre tematiche principali.

#### LE DISFUNZIONI DELLA STRUTTURA BUROCRATICA

Merton, per studiare gli aspetti negativi della Burocrazia, si avvale di due concetti: l'incapaci-

tà addestrata di Velben e la psicosi dell'occupazione di Dewey.

Il primo si riferisce al fatto che le azioni basate su un addestramento, che in passato hanno portato a risultati positivi, possono risultare inappropriate sotto mutate condizioni e, in questo modo, l'incapacità di duttilità, al mutare delle circostanze, porta ad un'incapacità di adattamento. A questo proposito è singolare l'esempio che Merton fa dei polli.

"I polli sono addestrati a riconoscere nel suono di un campanello il segnale di annuncio del cibo ma tale suono può essere usato, in un secondo momento, per attirarli ed ammazzarli" (Merton, 1970).

Nel caso della Burocrazia, quindi, un certo tipo di preparazione professionale può portare a provvedimenti erronei al mutare delle condizioni.

Il secondo principio, invece, si basa sulla constatazione che, come risultato delle routine quotidiane, gli individui sviluppano delle speciali preferenze, antipatie, discriminazioni e manie. Questi due concetti lo portano anche ad un altro tipo di considerazione: un'azione può essere vista in termini di ciò che consegue e di ciò che non consegue, ovvero, un modo per vedere è anche un modo per non vedere e quindi, la messa a fuoco di un oggetto A, può far perdere di vista l'oggetto B.

Weber si interessa solo di ciò che la Burocrazia può ottenere: precisione, comportamento responsabile, efficienza, Merton, invece, si chiede quali sono i suoi limiti. Parte dal presupposto che la struttura burocratica impone una certa disciplina al funzionario burocratico affinché sia conforme alle regole e ad obblighi organizzativi ma tale disciplina si instaura solo se vengono

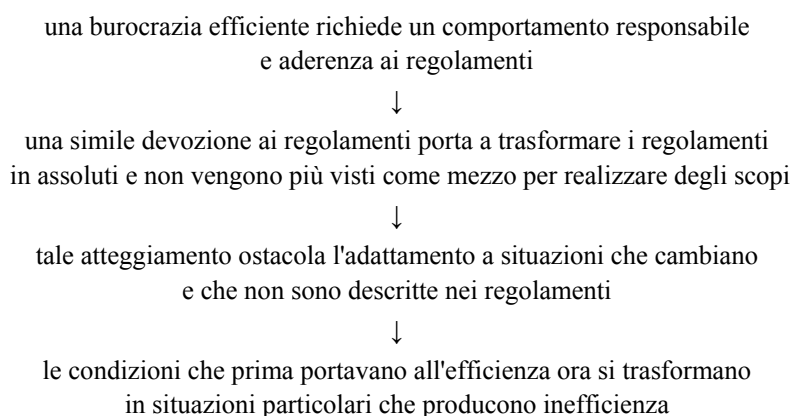
diffusi sentimenti di devozione al dovere, percezione dei limiti e delle competenze. Accade però, che nell'esercitare pressione per infondere tali sentimenti nel burocrate, si ha che l'adesione alle regole, prima vista come mezzo, sia ora fine a se stessa e diventa di primaria importanza portando alla *trasposizione delle mete* o spostamento degli obiettivi e, come conseguenza, *il valore strutturale diventa valore finale*. Così la disciplina, intesa come conformità ai regolamenti, non è più vista come un mezzo per raggiungere scopi specifici ma diventa il valore più importante per il burocrate. Tutto ciò si traduce in incapacità di adattamento, rigidità, pignoleria, tecnicismo ostacolando il fine e lo scopo dell'organizzazione. Gli squilibri dovuti all'incapacità addestrata possono essere così sintetizzati dallo schema rappresentato nella figura 1.

FONTI STRUTTURALI  
DELL'ANTICONFORMISMO

La devozione verso la disciplina da parte del burocrate è anche stimolata dalle caratteristiche della struttura burocratica che gli garantisce: una vita lavorativa tracciata attraverso carriera graduale, un posto fisso, una promozione per anzianità, una pensione sicura e degli scatti di stipendio. Tutto questo stimola il burocrate ad essere conforme alla disciplina, alle regole e ad

adattare i suoi pensieri a questo tipo di carriera ma, allo stesso tempo, porta a dare troppa importanza ai regolamenti provocando un'incertezza nelle decisioni, una mentalità conservatrice e un tecnicismo arrivando, così, ad una trasposizione dei sentimenti dalle mete ai mezzi.

Un altro aspetto della struttura burocrazia porta allo stesso risultato: i funzionari, infatti, sono consapevoli di avere tutti un destino (carriera) simile, degli interessi comuni e la promozione per anzianità porta a ridurre al minimo i conflitti all'interno. Tuttavia, i rapporti informali che tengono i burocrati inducono questi a difendere i propri interessi piuttosto che assistere i clienti e i superiori e, ogni qualvolta trovano una possibile minaccia al loro status da parte di un superiore, tendono ad ostacolarlo. Tale atteggiamento di resistenza a chi cerca di compromettere i loro vantaggi non è solo dovuto ad una difesa dei propri interessi costituiti ma è dovuto anche ad altri fattori come: un orgoglio di mestiere che li induce ad opporsi ai mutamenti dalla prassi, una santificazione dell'essere conformi alle regole che non sono più viste come strumenti tecnici per una razionale e rapida amministrazione ma come dei valori assoluti. Questo spiega perché molte norme, originariamente introdotte per ragioni tecniche, *tendano a divenire rigide e sacre anche quando sono obsolete*.



**Figura 1.** Gli squilibri nell'organizzazione burocratica secondo Merton  
[Fonte: Merton, 1970]

## RAPPORTI PRIMARI E SECONDARI

Un altro limite della burocrazia è la spersonalizzazione dei rapporti che essa comporta, portando all'aspetto impersonale del burocrate. Il troppo peso dato alle regole, infatti, crea conflitti con i clienti poiché i burocrati riducono al minimo i rapporti personali e cercano di risolvere i problemi sempre allo stesso modo, categorizzando brutalmente i clienti e non prestando attenzione alle singolarità dei casi di questi ultimi. La trattazione impersonale di affari che sono invece d'importanza personale per il cliente porta a dei contrasti con il funzionario che viene così visto come arrogante e superbo. Un'altra fonte di conflitto con il cliente è che, spesso, il burocrate tende a comportarsi come se fosse il rappresentante del potere, senza considerare la sua posizione all'interno della gerarchia della struttura. Questa fonte di conflitto può essere eliminata nelle imprese private in cui il cliente, se non si trova bene, si può rivolgere e affidare i suoi affari ad un'altra impresa ma ciò non è possibile nell'organizzazione burocratica pubblica per via della sua natura monopolistica. Il personale governativo dovrebbe essere al servizio del cittadino e non avere invece un atteggiamento di supremazia. C'è quindi una confusione tra i due status: il cliente può considerarsi superiore all'impiegato il quale invece si sente in posizione dominante. I conflitti all'interno della struttura burocratica avvengono quando ai rapporti impersonali si sostituiscono rapporti personali: poiché il gruppo (funzionari) è orientato verso norme formali caratterizzate da impersonalità, qualsiasi atto interno all'organizzazione non conforme a tali regole, e quindi qualunque trattamento personale che si sostituisce ad un trattamento impersonale, porterà ad antagonismi, disapprovazione, contrasti all'interno e, tale trattamento, verrà considerato come un atto di favoritismo o nepotismo.

## 1.4 Teoria di Gouldner (1954)

Gouldner (1954) critica la versione della burocrazia weberiana come modello ideale e suggerisce l'esistenza di una pluralità di modelli. La sua critica si concentra in particolare sul dualismo esistente tra disciplina gerarchica e competenza professionale, che a suo avviso generano

due diversi modelli di burocrazia.

Gouldner, studia dal 1948 al 1951 una piccola fabbrica di gesso, cui era associata una miniera per l'estrazione della materia prima. La fabbrica stava passando da un modello di direzione indulgente e poco burocratico del vecchio direttore a un modello più rigido inteso a recuperare produttività. Il nuovo manager, per conquistare il potere in fabbrica e la fiducia degli operai, puntò su un modello di burocrazia impersonale amministrando oculatamente il suo potere di premio e sanzione.

Il processo che Gouldner studia si svolge tutt'altro che come Weber ipotizzava: una fazione lottava contro l'altra per il potere, non per i superiori interessi dell'organizzazione, evidenziando come all'interno della burocrazia vi siano soggetti il cui potere sia maggiore di altri. Nel caso studiato da Gouldner il nuovo direttore fallì nel suo tentativo di burocratizzare anche la miniera, in quanto si dovette scontrare con un ambiente sociale dove tutto sommato il modello burocratico non era funzionale a causa dell'alto rischio e della competenza richiesta.

Gouldner inizia così un ciclo di riflessioni sulle funzioni manifeste e latenti delle norme:

“le funzioni manifeste sono quelle esplicative, di schermo, di controllo a distanza e di legittimazione del potere, mentre quelle latenti sono quelle di deriva o conservazione dell'apatia”.

Queste analisi lo portano a riflettere sulle differenze osservate tra lavoro nella miniera e lavoro nella fabbrica di superficie e lo riporta all'ipotesi di partenza sulla necessità di introdurre una distinzione nel modello di Weber. Mentre la miniera rappresentava una situazione lavorativa tipicamente regolata da un modello normativo basato sulla *competenza*, la fabbrica di superficie rappresentava una situazione tipicamente regolata da un modello normativo basato sulla *disciplina*. A questo punto Gouldner incrocia la distinzione tra norme operanti per coercizione e norme operanti per consenso con la dicotomia tra dirigenti e dipendenti. Sottolinea inoltre che le norme non nascono soltanto su iniziativa della direzione ma possono nascere anche su iniziativa dei dipendenti, o dall'imposizione di autorità esterne al sistema di fabbrica.

Gouldner perviene in tal modo ad individuare tre modelli normativi che individuano tre tipologie di burocrazia (fig. 2).



	<i>Direzione</i>	<i>Subordinati</i>	<i>Tipo di Burocrazia</i>
Atteggiamento verso le norme	Contrario	Contrario	Apparente
	Favorevole	Contrario	Impositiva
	Contrario	Favorevole	Impositiva
	Favorevole	Favorevole	Rappresentativa

**Figura 2.** Tipologie di burocrazia aziendale secondo Gouldner (1954)

*Apparente:* dove le regole sono formulate da una struttura esterna ma ignorate dai manager e dai lavoratori;

*Rappresentativa:* dove le regole sono formulate da manager insieme con la partecipazione dei lavoratori e sono considerate ragionevoli;

*Impositiva (Punishment - centred):* in cui le regole sono formulate da una parte ma non accettate come legittime dalle altre parti.

### 1.5 Critica di Selznick (1966)

Selznick, influenzato dagli studi di Michels (1911), pone l'attenzione sulla vulnerabilità delle burocrazie a seguito dello spostamento degli obiettivi. L'aumento della specializzazione, delegazione ed indipendenza data ad esperti, può condurre a delle conseguenze non intenzionali con l'emergenza di sottogruppi i cui propri obiettivi variano con quelli dell'organizzazione.

A differenza di Merton, Selznick (1966) da un taglio diverso ai suoi studi sulla burocrazia. Innanzitutto allarga l'analisi a tutte le organizzazioni e non solo alla burocrazia della pubblica amministrazione, sostenendo che queste, per realizzare i propri programmi hanno bisogno di un apparato burocratico amministrativo. Sostiene inoltre che il progressivo scostamento dai fini originari, provocato dalla tirannia dei mezzi, sia una tendenza universale e solo in parte contrastabile. Infine, cerca l'origine del processo degenerativo nei costi di adattamento al contesto esterno che l'organizzazione paga per garantire la propria sopravvivenza (l'alternativa, egli ripete, è tra l'adattamento e il suicidio). La sua ricerca, compiuta negli anni 1942-43, riguarda il successo ed i limiti dell'azione compiuta dalla

Tennessee Valley Authority (TVA), l'ente voluto negli anni '30 dal presidente Roosevelt per realizzare un importante programma di opere pubbliche nella vallata del Tennessee. La TVA doveva comportarsi con libertà d'iniziativa di un'impresa privata ma senza assumere la massimizzazione dei profitti come criterio dominante della sua azione. Venne così liberata da una serie di controlli amministrativi e federali che avrebbero vincolato e appesantito la sua azione. Questo elevato grado di autonomia suscitò l'obiezione degli enti locali e, per essere accettata, dovette far diventare il concetto di collaborazione con tali enti il manifesto ideologico delle sue attività. Per realizzare la politica di coinvolgimento delle forze locali nei propri programmi d'intervento, la TVA fece ricorso ad una politica di cooptazione. A questo proposito Selznick fa una distinzione tra una cooptazione tipo formale e una di tipo informale: mentre con la prima un'organizzazione assorbe ufficialmente dei nuovi elementi attraverso l'allargamento degli organi direttivi per aumentare il consenso senza comportare un trasferimento di poteri decisionali; attraverso la seconda, invece, l'organizzazione, ritenendo più opportuno venire a patti con la controparte, può inserire alcuni esponenti delle forze sfidanti nei propri organi decisionali oppure può scegliere di recepire alcune istanze avanzate dalle forze esterne.

Fin dall'inizio i dirigenti della TVA decisero di operare vaste cooptazioni formali di esponenti di associazioni e comunità locali ma a queste cooptazioni, coerenti con il principio di democrazia di base, non tardarono a sovrapporsi altre cooptazioni sostanziali (informali) che ebbero l'effetto di condizionare la politica generale della TVA e di ridurre l'originale portata innovati-

va dei suoi programmi.

I risultati della sua analisi portarono Selznick alle seguenti considerazioni:

- Tutte le organizzazioni formali sono plasmate da *forze tangenziali* alle loro strutture razionalmente costruite per raggiungere determinati scopi. Tali forze possono essere interne o esterne all'organizzazione.
- L'analisi delle organizzazioni deve partire dal presupposto che l'organizzazione, per sopravvivere *deve soddisfare alcuni bisogni fondamentali*.
- L'*adattamento* dell'organizzazione va quindi esaminato in rapporto al grado e al modo in cui vengono soddisfatti i bisogni suddetti.
- L'*organizzazione* va vista *come strumento indispensabile per raggiungere un obiettivo* e al contempo *come strumento imperfetto che deforma l'obiettivo a cui tende*, poiché non appena comincia ad operare, la sua azione incontra problemi, vincoli e patteggiamenti posti dalla necessità di fare i conti con la realtà in cui si opera.
- Un'analisi struttural-funzionale deve quindi avere come oggetto le *conseguenze inattese* che scaturiscono dall'azione organizzativa. Nell'esempio citato, delegando l'autorità ai suoi funzionari, la TVA, pur raggiungendo l'obiettivo di aumentare la competenza dei funzionari e la democrazia dei metodi

d'azione, ebbe come effetto inatteso un'eccessiva disponibilità dei suoi funzionari ad accettare i punti di vista dei loro interlocutori esterni, portando a delle *biforcazioni di interessi* dei vari dipartimenti della TVA.

- L'analisi funzionale delle conseguenze inattese deve partire quindi dall'osservazione dell'impegno concreto che l'organizzazione pone nel raggiungimento di uno scopo ovvero come *linea d'azione necessitata* che si riferisce a decisioni dettate dalle forze di circostanza.

Il pessimismo di Selznick, dopo essere stato per molti anni criticato da Gouldner, si attenua e lo studioso tedesco orienta le sue analisi verso la natura ambivalente dell'organizzazione. Al primo livello, dice Selznick, c'è *l'organizzazione*, vista come strumento consumabile e razionale concepito per svolgere un lavoro, al secondo livello, invece, c'è *l'istituzione*, che si avvicina di più ad un prodotto naturale delle esigenze e delle pressioni sociali. È un organismo reattivo ed adattivo. A titolo di esempio un'organizzazione strumentale è un servizio tecnico offerto alla cittadinanza, il governo locale, invece, da cui dipendono anche i servizi tecnici è un'istituzione. È a livello d'istituzione che si verifica la volontà politica dei leader di mobilitarsi per definire degli scopi e raggiungerli.

<i>Organizzazione</i>	<i>Istituzione</i>
Dirigenza Amministrazione Decisioni ed esperienze di routine Logica dell'efficienza Dominio delle tecniche Sopravvivenza adattiva Definizione dei ruoli	Leadership Politica Decisioni ed esperienze critiche Definizione del carattere istituzionale Determinazione di scopi e incorporazione di valori Modificazione dell'ambiente e rafforzamento dell'istituzione Ricerca del consenso spontaneo e ragionato

**Figura 3.** Sintesi delle principali differenze tra organizzazione e istituzione [Fonte: Selznick, 1966]

<i>Funzioni</i>	<i>Rischi</i>
Definizione della missione e del ruolo istituzionale Incorporazione istituzionale dello scopo Difesa dell'integrità istituzionale Composizione dei conflitti interni	Fuga nella tecnologia: ovvero una concentrazione eccessiva sui mezzi. Opportunismo: ovvero perseguimento di vantaggi immediati e a breve termine. Utopismo: ovvero eccesso di velleitarismo nella definizione degli scopi

**Figura 4.** Funzioni e Rischi della leadership [Fonte: Selznick, 1966]

### 1.6 Teorie di Argyris, Caulkin e Crozier

Un'altra critica a Weber fu la mancanza di attenzione all'organizzazione informale. Crozier (1964) studiando la burocrazia francese, sosteneva che l'apparato burocratico fosse formalistico, rimarcando l'eccessiva accentuazione della burocrazia sulla forma piuttosto che alla sostanza. Per questi, infatti, la burocrazia è troppo formalistica, non solo nel rapporto con i clienti, ma anche nei criteri organizzativi, nel reclutamento e controllo dell'apparato stesso. Lo scopo fondamentale della burocrazia è quello di assolvere i compiti ed è in base a tale criterio che le competenze finiscono per essere secondarie dove i parametri di valutazione sono soggettivi, quello classico e quello dell'anzianità. Crozier sostiene che il potere del burocrate è funzione della discrezionalità di cui dispone e quest'ultima rappresenta la possibilità riconosciuta, in una determinata situazione, di scegliere tra due o più alternative di comportamenti. Le organizzazioni, sia pubbliche che private, per il raggiungimento del loro scopo, coordinando le loro risorse, tendono ad una riduzione della discrezionalità.

Argyris (1964) sostiene che la burocrazia restringe la crescita psicologica degli individui causando sentimenti di frustrazione, fallimento e conflitto. Suggestisce, infatti, che l'organizzazione dovrebbe fornire un certo grado di responsabilità individuale, autocontrollo, uno svolgimento del lavoro in linea con gli obiettivi dell'organizzazione, produttività e un'opportunità per gli individui di applicare completamente le proprie competenze. Queste idee, però, diventano illusorie quando ci si trova di fronte ad un'organizzazione burocratica. Una critica simile è stata mossa da Caulkin (1988) il quale, considera la struttura impersonale della burocrazia come una forma costruita più intorno al posto che alla persona e questo la fa oscillare al di là tra il non sociale e la fine patologica. L'enfasi sul processo piuttosto che sullo scopo, responsabilità frammentate e mezzi di controllo gerarchici portano gli individui a dimenticarsi dei più grandi obiettivi nel quale i loro sforzi vengono impiegati.

Thompson (1961), infine, elaborò la teoria della personalità burocratica, sostenendo come l'aumento delle specializzazioni conducano a routine, specializzazioni, fissata giurisdizione ed altri elementi chiave della burocrazia weberiana. Secondo Thompson la patologia burocratica coinvolge l'appropriazione dei maggiori mezzi dell'organizzazione burocratica come mezzo per soddisfare i propri bisogni personali.

### 1.7 Bozeman - Raney (1998): burocrazia organizzativa e personalità burocratica

Molti tentativi di riforma per ridurre la burocrazia nascono dalla convinzione che i problemi maggiori risiedano nel "sistema burocratico" e non nelle persone. È vero che le principali cause delle inefficienze burocratiche vanno ricercate nei livelli organizzativi e istituzionali, come suggeriscono molti economisti, ma è anche vero che questi problemi devono essere studiati tenendo conto dell'atteggiamento delle persone. *Lo studio di Bozeman e Raney (1998) pone l'attenzione sia alle caratteristiche delle organizzazioni, sia alle percezioni che gli individui hanno della burocrazia (fig. 5).*

Spesso, infatti, la percezione delle regole, all'interno dell'organizzazione in cui si lavora, non è sempre oggettiva ed accade che alcune persone percepiscono la presenza di troppe regole quando in realtà, queste, sono poche (Bozeman, Crow, 1989). Allora, se la percezione di *red-tape* (dove per burocrazia o *red tape* si intende il numero elevato di regole) non è causata dalle caratteristiche dell'organizzazione, è ragionevole pensare che esista una forma di "*personalità burocratica*" che porti l'individuo a chiedere più regole indipendentemente che ne esistano già in quantità sufficiente.

Se la necessità di più regole è motivata dalle caratteristiche dell'organizzazione, è possibile, come spesso accade, che la stessa organizzazione necessiti effettivamente di più regole per essere gestita e organizzata meglio. Ci dovrebbe essere, quindi, un livello ottimale di regole per ogni organizzazione che dipende dagli sforzi necessari per coordinare le varie attività.

<i>Teoria</i>	→	Si provano due modelli: il primo prevede che siano le caratteristiche dell'individuo a richiedere l'esigenza di più regole ( <i>personalità burocratica</i> ), il secondo, invece, vede nelle caratteristiche dell'organizzazione le cause principali che indurrebbero l'individuo a volere più regole ( <i>burocrazia organizzativa</i> ).
<i>Ipotesi</i>	→	Le caratteristiche della personalità dei manager dell'organizzazione determinano su di loro una preferenza verso le regole. In alternativa le caratteristiche dell'organizzazione portano i managers a volere più regole. I managers del settore pubblico, come sostengono molte teorie e gli stessi Merton e Thompson, dovrebbero mostrare più personalità burocratica rispetto a quelli privati e quindi mostrare una preferenza più alta nei confronti delle regole.
<i>Metodo</i>	→	Analisi dei risultati di indagini condotte attraverso questionari da parte del National Administrative Studies Project (N.A.S.P.) verso manager di organizzazioni pubbliche e private.
<i>Risultati</i>	→	<i>Le caratteristiche personali degli individui e le caratteristiche dell'organizzazione sono strettamente correlati con la preferenza di regole, ma contrariamente a quanto si era supposto e ci si aspettava, sono i manager delle organizzazioni private che mostrano un interessamento maggiore nei confronti di queste rispetto a quelli delle organizzazioni pubbliche.</i>

**Figura 5.** Descrizione dello studio condotto da Bozeman e Raney sulla Personalità Burocratica  
[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

La necessità di più regole deriva dalle caratteristiche dell'individuo allora bisogna prendere in esame le teorie di Thompson o Merton che, nel 1940, avevano introdotto il concetto di personalità burocratica prevedendo che fossero le caratteristiche personali dell'individuo che lo portavano ad avere bisogno di più regole (burocratiche) e costrizioni all'interno dell'organizzazione dove lavorava. Anche se tale visione è stata avvalorata dagli studi di Allison (1984), le ricerche in merito sono molto scarse.

Thompson (1961) fu uno dei primi a formulare la teoria della personalità burocratica. Egli sosteneva che l'aumento della specializzazione, portava a routine, impersonalità (spersonalizzazione), fissata giurisdizione, e altri elementi chiave della burocrazia Weberiana. Dopo aver presentato i tratti positivi della visione di Weber sulla organizzazione razionale mostra come e perché simili organizzazioni falliscono: queste organizzazioni creano un ambiente di insicurezza, incertezza che si ripercuote sulle persone dell'organizzazione. Tale insicurezza nasce dai tentativi e sforzi di controllo da parte dei manager, che si trovano in difficoltà nel misura-

re le performance delle numerose attività svolte dai dipendenti di livello più basso. L'insicurezza, quindi, porta gli impiegati ad aspettare ordini e a fare solo ciò che sono tenuti a fare. Si arriva così a impersonalità e a norme rigide e complesse. Thompson non vuole affermare che la burocrazia sia inefficiente, ma sostiene che quando questa è troppo legata alle tradizioni e perde di flessibilità si arriva inevitabilmente all'inefficienza della stessa.

Bozeman e Raney (1998) verificano due modelli:

- il modello della *burocrazia organizzativa* (modello A) in cui il burocrate risponde a delle necessità oggettive dell'organizzazione (ovvero c'è effettivamente un livello troppo basso di regole rispetto a quello richiesto) richiedendo, così, più regolamentazione;
- il modello della personalità *burocratica* (modello B) in cui la percezione di insufficienza di regole nell'organizzazione è causata da un'interpretazione individuale; tale interpretazione è funzione delle seguenti variabili: insicurezza, alienazione e mancanza di potere.

I dati utilizzati in questo studio sono quelli

raccolti dal N.A.S.P. che è un consorzio di ricercatori presso le università di Denver, Florida, Georgia, Ohio, Syracuse e che portano avanti una serie di studi sulla burocrazia in diversi ambiti lavorativi. La popolazione del campione è stata selezionata da organizzazioni pubbliche e private nell'area di Syracuse e Albany che avessero più di 10 impiegati assunti a tempo pieno. Le persone sono state coinvolte attraverso la compilazione di questionari e contattate per mezzo di un'intervista telefonica.

La ricerca si è articolata in due fasi: nella prima si è incluso nel campione i C.E.O.<sup>1</sup> e i responsabili di livello inferiore nelle organizzazioni di grandi dimensioni. Nella seconda fase si è aggiunto al campione i *middle manager* (equivalenti ai nostri dirigenti quadro). Al termine della prima fase, il campione era costituito da 566 top manager dei quali 269 provenivano da organizzazioni pubbliche e 297 da quelle private. Il vincolo di dover possedere più di 10 impiegati full-time ha evidenziato come fossero poche le organizzazioni interessate nel settore dei servizi, e dei trasporti; inoltre, non sono state considerate quelle della sicurezza pubblica per mancanza di organizzazioni simili nel privato. Per coloro che non hanno risposto subito alla prima chiamata telefonica è stata fatta una seconda chiamata dopo 8 settimane e alla fine dei 269 manager pubblici contattati solo 109 hanno risposto (41%) mentre dei 297 manager privati contattati, i rispondenti sono stati il 28%. Nella seconda fase, è stato aggiunto a tale campione quello dei middle manager per aumentare gli intervistati a 192 nel settore pubblico e a 174 nel privato.

#### I PRINCIPALI RISULTATI OTTENUTI

Alla domanda di indicare quale fosse il livello di regole presente nelle organizzazioni del campione intervistato (figura 6), 1/5 ha ritenuto che fosse troppo basso (Too Few), mentre 1/4 del campione ha ritenuto l'opposto (Too Many).

La figura 7 mette in relazione le percezioni di

<sup>1</sup> CEO è l'acronimo dell'espressione inglese Chief Executive Officer, usata per indicare la persona che ha la responsabilità più alta all'interno di una società. È il corrispondente dell'amministratore delegato.

regole dei manager pubblici con quelle dei privati: il 27% dei manager privati ha ritenuto che non ci fossero abbastanza regole nelle loro organizzazioni mentre solo il 13% dei manager pubblici ha ritenuto la stessa cosa.

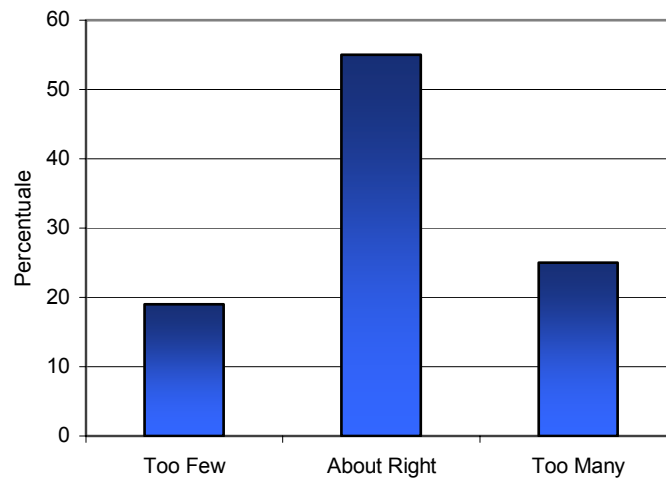
*Questi primi risultati smentiscono, quindi, le conclusioni affrettate secondo le quali i burocrati statali siano più portati verso le regole e che la personalità burocratica sia più presente nel settore pubblico rispetto a quello privato.*

Il modello di *burocrazia organizzativa* (modello A) è stato analizzato utilizzando degli indicatori oggettivi come misura delle regole e dei formalismi. A tal fine sono stati considerati:

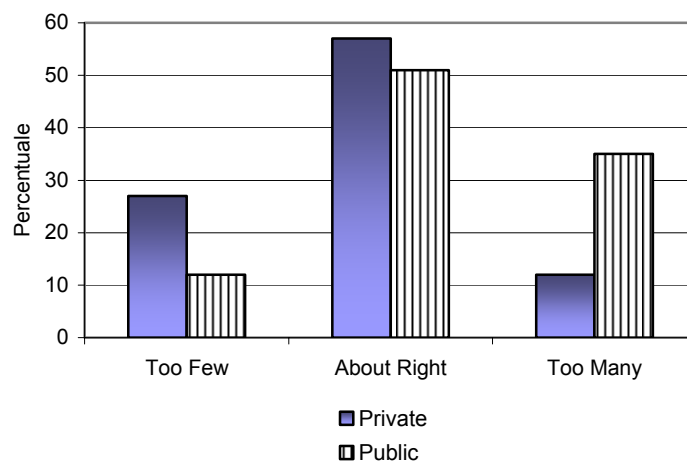
- il numero di livelli di autorità (N\_L\_A);
- il numero di documenti conservati (D\_C);
- il tempo richiesto per assumere un impiegato a tempo pieno (T\_P\_P);
- il tempo richiesto per acquistare attrezzature che costano più di 10.000\$ (T\_10.000);
- il tempo necessario per iniziare un nuovo progetto (T\_I\_P).

Inizialmente (Tab. 2) si sono considerate le correlazioni tra le variabili attraverso il coefficiente di Kendall e i risultati hanno mostrato come esistano alcune relazioni tra gli indicatori. La variabile D\_C, infatti, risulta molto correlata con N\_L\_A (K's  $r=0,32$   $p<0,0001$ ) e con T\_P\_P (K's  $r = 0,16$ ). N\_L\_A risulta correlato con T\_P\_P con T\_10.000 e con T\_I\_P e ogni variabile di tempo risulta poi correlata con le altre.

La tabella mostra inoltre come la variabile dipendente "Need for role" (N\_F\_R) sia correlata negativamente con la variabile N\_L\_A e la variabile D\_C. Queste correlazioni supportano la tesi del modello A in cui le persone che esprimono il desiderio di più regole e procedure lavorano effettivamente in organizzazioni caratterizzate da una mancanza di livelli di autorità e da bassa documentazione. Questa considerazione può essere vista come un indice di basso controllo o di scorretta gestione.



**Figura 6.** Percezione di Regole in percentuale  
[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]



**Figura 7.** Percezione di regole in base al settore di provenienza  
[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

La tabella 3, invece, usa un modello regressivo per verificare il modello A: l'equazione lega le variabili  $N\_L\_A$  e  $D\_C$  a  $N\_F\_R$ ; sono inoltre considerate sia dei parametri che tengono conto del settore (SCT) dell'organizzazione, ovvero se è pubblica (codice = 1) o privata (codice = 0), sia della dimensione dell'organizzazione misurata in termini di numero totale di impiegati

( $N\_T\_I$ ). I risultati indicano che i parametri che meglio stimano  $N\_F\_R$  sono la variabile SCT e  $D\_C$ .

La relazione negativa tra  $N\_F\_R$  e SCT riflette i risultati di figura 7 dove si mostra come i manager del settore privato sono più inclini a percepire la necessità di più regole.

**Tabella 2.** Correlazioni tra le variabili indipendenti del modello A

Records Kept	0.3234 N = 365 Sig. 0.000				
Time required to hire a full-time employee	0.2938 N = 307 Sig. 0.000	0.1581 N = 307 Sig. 0.000			
Time required to buy equipment costing more than \$10,000	0.1968 N = 281 Sig. 0.000	0.0402 N = 281 Sig. 0.363	0.3065 N = 281 Sig. 0.000		
Time required to begin a major project	0.1399 N = 304 Sig. 0.001	0.0000 N = 304 Sig. 0.999	0.1807 N = 284 Sig. 0.000	0.2778 N = 268 Sig. 0.000	
Need more rules	-0.1569 N = 365 Sig. 0.001	-0.2190 N = 365 Sig. 0.000	-0.0793 N = 309 Sig. 0.101	0.0210 N = 283 Sig. 0.676	-0.0221 N = 306 Sig. 0.648
	The number of layers of organizational authority	Records Kept	Time required to hire a full-time employee	Time required to buy equipment costing more than \$10,000	Time required to begin a major project

[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

**Tabella 3.** Regressione del modello A:  $y = f(x_i)$

Variable	Dependent Variable: Need for More Rules			
	B	S.E.	Wald	Signif.
No. of Full-time Employees	-0.0001	0.0001	0.7916	0.3736
Sector	-0.9474	0.4579	4.2814	0.0385
Number of Layers of Organizational Authority	0.0063	0.1049	0.0036	0.9521
Records Kept	-0.2007	0.0954	4.4251	0.0354
Constant	0.5287	0.5954	0.7884	0.3746

Chi-Square Statistics for Logistic Response Model:

Model Chi-Square = 20.654      df = 4      p < 0.0004

-2 Log Likelihood = 160.669

Note: Sector is coded as private sector = 0, public sector = 1

[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

La base di ragionamento che sta dietro al secondo modello della *personalità burocratica* (modello B) è che la percezione di più regole sia provocata dalla frustrazione del burocrate individuale e dal suo senso di mancanza di potere. Dato che le variabili del modello sono di tipo psicologico ed è difficile dimensionarle, queste variabili sono costruite da indici che derivano da una *factor analysis*. Le variabili esaminate includono indicatori di soddisfazione del lavoro, alienazione personale, insicurezza e pessimismo. La *factor analysis* mostra la correlazione tra le variabili e i tre fattori (tab. 4). Questa tabella individua tre fattori che sono: *centralità del lavoro*

(C\_D\_L); *alienazione* (AL) che è un indicatore di una visione negativa del mondo e dei suoi abitanti; *pessimismo* (PES) che indica una visione pessimistica del futuro. Come nel caso precedente è stata fatta una regressione della variabile dipendente N\_F\_R sui tre fattori. I risultati mostrano che il fattore “alienazione” dà un contributo molto significativo al modello mentre i coefficienti degli altri due fattori non sono significativi. Il fattore AL è significativo quando sono introdotti SCT e N\_T\_I. *Questi risultati offrono dei supporti al modello della personalità burocratica indicando che il fattore determinante è direttamente connesso con l'alienazione e la frustrazione.*

**Tabella 4.** *Factor – Analisi per il modello B*

	<i>Factor 1</i> <i>Job Centrality</i>	<i>Factor 2</i> <i>Alienation</i>	<i>Factor 3</i> <i>Pessimism</i>
Important things involve work	0.34069	0.05920	0.01043
My job gives me a feeling of accomplishing something worthwhile	0.67484	0.13849	-0.06289
Pride working for this organization	0.61885	0.36431	0.01692
Effort beyond that normally expected	0.70669	0.13973	-0.00586
Things I do on job are important to me	0.79492	0.10565	-0.04252
People protect their own interest	-0.19976	-0.27738	-0.06030
When I interact, I feel secure over the outcome	0.13075	0.40716	0.05632
Work makes no difference	0.19024	0.66584	-0.04196
Never reach goals	0.08525	0.63058	0.07344
Efforts will accomplish nothing	0.04860	0.69938	-0.04207
People are friendly only because they want something	0.03972	0.01715	0.54454
The future looks bleak	0.01157	0.07904	0.99630

[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

La relazione tra AL e N\_F\_R porta a delle considerazioni più profonde: molte ricerche, infatti, mostrano come l'alienazione sia radicata e si sviluppi durante un lungo periodo di tempo ed è utile determinare se ci siano differenze dovute all'educazione, età, lunga carriera nel lavoro e altri fattori. Tali ricerche hanno mostrato come l'educazione, l'età, l'anzianità lavorativa, fossero strettamente collegate con la soddisfazione lavorativa, ad esempio gli impiegati più anziani e coloro che sono stati per molto tempo nell'organizzazione hanno espresso livelli più alti di soddisfazione. D'altra parte in alcuni casi i più anziani e gli impiegati più vecchi hanno mostrato più frustrazione per il mancato avanzamento in carriera. L'educazione può influire sulla variabile AL, ad esempio, gli impiegati con un livello di educazione superiore mostrano una certa soddisfazione, ma in altri casi mostrano insoddisfazione perché non vedono concretizzarsi le loro ambizioni lavorative. Il modello è stato così esteso tenendo in considerazione le variabili che indicano il livello di educazione (L\_Ed), l'età (ETÀ) e gli anni di lavoro (Y\_L). Inoltre, poiché una donna trova più ostacoli nel mondo del lavoro rispetto ad un uomo, è stata considerata anche una variabile che tenesse conto del sesso (S\_P).

La regressione della variabile N\_F\_R su questo secondo gruppo di variabili porta a dei risultati identici alla precedente regressione. Le nuove variabili non sono significative eccetto l'educazione che ha mostrato una relazione negativa con N\_F\_R. Questo mostra come i manager con un'educazione elevata non sono propensi a richiedere più regole, probabilmente perché hanno una tolleranza maggiore all'ambiguità o alle strutture organizzative di bassa qualità.

Infine è stata svolta una regressione dei due modelli (A e B) e i risultati confermano quelli precedenti (tabella 5): *Sector (SCT)* mostra una relazione negativa con N\_F\_R enfatizzando come i manager privati siano più inclini a volere più regole (figura 7); *AL* ha una relazione positiva con N\_F\_R e rappresenta il modello B, *D\_C* mostra infine una relazione negativa rappresentando così il modello A.

La significatività delle variabili ha evidenziato come oltre a sector, le variabili dei due modelli e cioè D\_C e AL, mostrano relazioni significative con N\_F\_R. Analisi successive evidenziano che AL è legata in modo significativo con SCT, indicando così l'alto livello di alienazione tra i manager del settore privato.



**Tabella 5.** Test regressivi su entrambi i modelli

Variable	Dependent Variable: Need for More Rules			
	B	S.E.	Wald	Signif.
Factor 1: Job Centrality	0.1909	0.2238	0.7281	0.3935
Factor 2: Alienation	0.6592	0.2663	6.1278	0.0133
Factor 3: Pessimism	-0.0708	0.4288	0.0273	0.8689
No. of Full-time Employees	-0.0001	0.0001	1.2245	0.2685
Sector	-1.1078	0.4916	5.0781	0.0242
Number of Layers of Organizational Authority	-0.0505	0.1144	0.1952	0.6587
Records Kept	-0.2026	0.0993	4.1642	0.0413
Constant	0.8671	0.6299	1.8953	0.1686
Chi-Square Statistics for Logistic Response Model:				
Model Chi-Square = 29.048			df = 7	p < 0.0001
-2 Log Likelihood = 151.097				

[Fonte: Bozeman e Raney, 1998]

Sebbene questi studi non sviluppino pienamente il concetto di personalità burocratica, in compenso analizzano l'interesse da parte di alcuni manager verso le regole. *Come primo risultato indicativo dei test emerge che i burocrati del settore pubblico non presentano una preferenza più alta per le regole rispetto a quelli privati confermando altri studi in merito (Allison, 1984). Molti studiosi fino a questo momento avevano pensato fosse l'inverso e invece i risultati delle indagini hanno messo in evidenza come solo un 13% dei manager delle organizzazioni pubbliche vorrebbe più regole, mentre la controparte nel settore privato ha una percentuale più alta. I risultati ottenuti inoltre supportano il concetto che il bisogno di regole sia strettamente collegato con il senso di alienazione dell'individuo.*

Il concetto di alienazione nel modello B mostra come questo fattore è la componente psicologica che può condurre l'individuo a sentire la necessità di regole. Inoltre l'analisi mostra che il livello di alienazione è molto alto nei privati e questo è in linea con la preferenza molto alta dei privati verso le regole (Fig. 7). Il concetto dell'alienazione come fattore che influisce molto sulle percezioni dei manager può essere interessante se lo si vede nell'ottica delle strategie di licenziamento che hanno accompagnato molte aziende pubbliche e private negli anni precedenti all'indagine. Queste strategie hanno provocato tra la gente un senso d'insicurezza, poca credibilità e ansia (Nicholson, 1996). Kanter e Mirvis

(1989) avevano notato come ci fosse un certo livello di cinismo nel lavoro americano, caratterizzato da sentimenti di sospetti verso gli altri, scetticismo sulle motivazioni, diffidenza nei confronti dell'organizzazione in cui si lavorava e nei confronti dei colleghi. Le ulteriori strategie di taglio del personale hanno poi fomentato atteggiamenti di sconforto.

Il concetto di cinismo di Kanter e Mirvis porta a scetticismo, diffidenza, mentre l'alienazione porta a scoraggiamento e senso di mancanza di potere e questo forse potrebbe spiegare il perché l'alienazione sia legata al bisogno di regole. Tuttavia gli intervistati non hanno mostrato del cinismo ma semplicemente "mancanza di autorità" e, probabilmente, l'introduzione e il miglioramento di regole avrebbe potuto portarli ad essere meno scoraggiati (un po' diverso quindi dal concetto di cinismo).

Infine i risultati mostrano un'altra sfumatura: la percezione di bisogno di regole non dipende solo da un modo di vedere dell'individuo ma anche dai documenti tenuti nell'organizzazione. Ma allora *quale dei due modelli è più attendibile? I risultati mostrano che non vi sia un modello superiore all'altro e ci sono buone ragioni per pensare che la sensazione di bisogno di regole sia dovuta a due componenti principali: la burocrazia organizzativa e la personalità burocratica.* Questi studi, quindi, possono completare il concetto di burocrazia ma essere anche il punto di partenza per raffinare i concetti trovati in queste ricerche.

## 2. GLI STUDI MODERNI SULLA BUROCRAZIA NELLA RICERCA PUBBLICA

### 2.1 Bozeman - Crow (1989): la crescita burocratica nei laboratori di ricerca americani

Bozeman e Crow (1989), Crow e Bozeman (1998) mostrano come alcuni managers e amministratori di laboratori pubblici e privati siano interessati alla burocratizzazione delle loro organizzazioni specie in presenza di ricerche rischiose. Secondo alcuni ingegneri e scienziati la burocratizzazione porta ad un aumento di costi e un possibile taglio alle risorse a loro disposizione. Bozeman riporta i risultati degli studi effettuati dal National Comparative R&D Study Project (N.C.R.D.P.), un istituto di ricerche americano sulla burocratizzazione nei laboratori statali, universitari e dell'industria. Le domande a cui

Bozeman ed altri hanno cercato di rispondere sono:

- I laboratori statali sono le organizzazioni più burocratizzate?
- I laboratori dell'industria sono quelli con un sistema amministrativo più efficiente?

Gli studi sono iniziati nel 1984 e sono stati condotti su un campione formato da più di 900 laboratori di ricerca e sviluppo dell'industria (industry), dell'università (university) e statali (government). Tra questi figuravano 123 dei 200 laboratori più grandi degli U.S.A. e *la misura della burocratizzazione era data dal tempo (espresso in numero di settimane) richiesto per lo svolgimento delle attività di gestione e controllo degli stessi laboratori di ricerca* (Tabella 6).

**Tabella 6.** Numero medio di settimane necessarie per lo svolgimento di attività amministrative all'interno dei laboratori di ricerca appartenenti a settori diversi

	All	Industry	Government	University	Superlabs*
Assunzione di personale a tempo pieno	5,8	3,9	<b>13,7</b>	6,3	4,1
Assunzione di personale part-time	2,7	1,9	<b>7,3</b>	2,2	2,4
Cessazione di un rapporto di lavoro di personale a tempo pieno.	11,9	7,1	<b>38,1</b>	10,8	13,0
Acquisto di materiale di importo inferiore ai 1000 \$	1,6	1,3	<b>3,1</b>	1,3	1,8
Acquisto di materiale di importo superiore ai 1000\$	5,1	4,7	<b>7,9</b>	4,4	6,2
Sottoporre i risultati della ricerca alla pubblicazione	3,0	2,6	<b>5,1</b>	2,7	4,1
Diffusione dei risultati di ricerca al di fuori dell'ambiente di laboratorio	3,7	3,4	<b>5,6</b>	3,7	4,1
Ottenimento di fondi interni per progetti di ricerca individuali	7,4	6,1	<b>15,5</b>	5,8	8,0
Ottenimento di un'approvazione per progetti di ricerca su larga scala	12,5	10,7	<b>25,5</b>	10,0	16,8
Ottenimento di fondi interni per progetti di gruppo su larga scala	13,4	11,7	<b>26,3</b>	10,9	15,5

\* 123 of the 200 largest R&D laboratories in United States [Fonte: Bozeman e Crow, 1989]

2.2 *Gumport - Pusser (1995): la burocrazia nelle università della California*

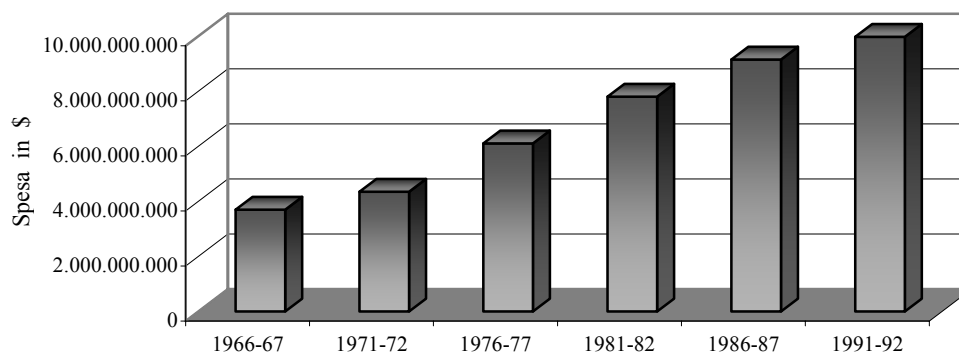
Negli ultimi 20 anni gli Stati Uniti sono stati caratterizzati da un incredibile aumento del numero di università ma l'aspetto più curioso è che questa espansione è stata accompagnata da una forte crescita delle strutture amministrative. L'interrogativo che ha suscitato molto interesse tra gli studiosi americani era se quest'ultima crescita fosse una risposta alla domanda di nuove strutture universitarie o rappresentasse, invece, un indicatore di crescita burocratica.

Gumport e Pusser (1995), partendo dal concetto Weberiano di burocrazia e da quello delle economie di scala, hanno analizzato le università della California su un periodo di 25 anni ed hanno cercato di verificare se la conseguente creazione di nuovi campus avesse portato all'aumento di una differenziazione delle funzioni svolte dall'università e la nascita di strutture

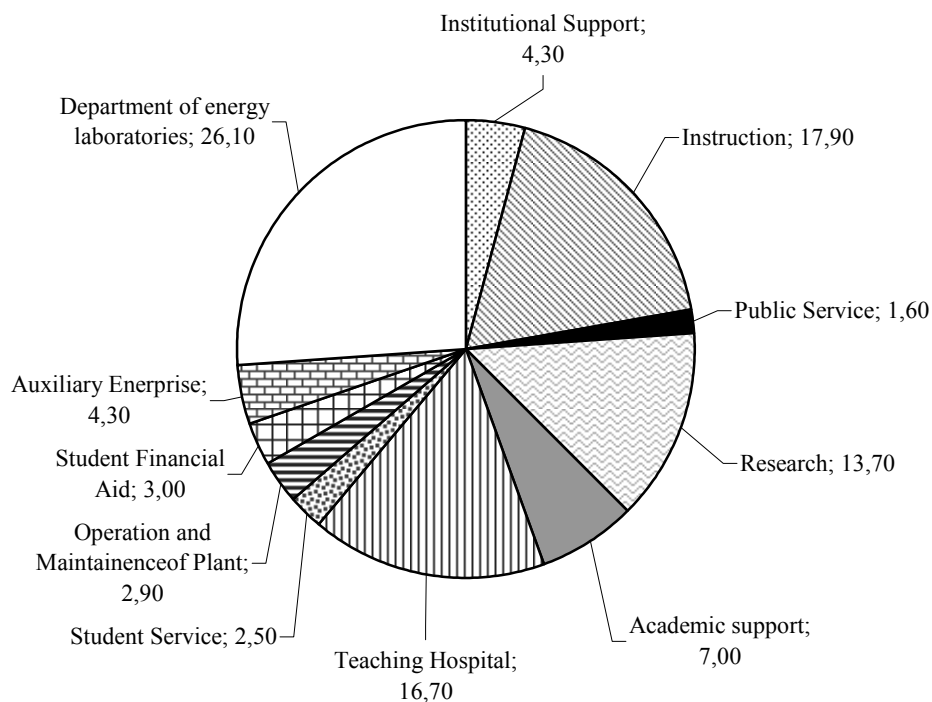
amministrative più complesse. Successivamente, hanno cercato di studiare la crescita amministrativa da altri punti di vista, individuando i fattori responsabili della crescita burocratica.

Il sistema universitario della California, al momento dell'analisi, era composta da 9 campus all'interno dei quali erano presenti diverse strutture tra cui università, laboratori di ricerca, cliniche per studi, ecc. In 25 anni di rilevazione di dati, i costi totali sono passati da oltre 3.700.000.000 \$ del 1966-67 a 9.8700.000.000 \$ nel 1991-92 (fig. 8) questo equivale a dire che c'è stato un incremento del 164% (a dollari costanti) della spesa universitaria, mentre il numero degli studenti è passato da 79.293 a 156.371 con un incremento, quindi, del 97%.

La spesa, per il 26,10% era di competenza del dipartimento dei laboratori di energia, per il 16,70% era di competenza di cliniche e ospedali di insegnamento, per il 13,70% della ricerca e per meno del 20% dell'istruzione (fig. 9).



**Figura 8.** La spesa (\$) del sistema universitario della California nel periodo 1966/67 – 1991/92  
[Fonte: Gumport e Pusser, 1995]



**Figura 9.** Scomposizione in percentuale della Spesa del sistema universitario della California 1991-1992 [Fonte: Gumport e Pusser, 1995]

L'anomalia riscontrata al momento delle analisi era rappresentata da una crescita nella spesa per funzioni amministrative troppo sproporzionata rispetto alla spesa per istruzione: il rapporto tra spesa per istruzione (*Instructional Expenditure: I.E.*) in relazione alla spesa amministrativa (*Administration Expenditure: A.E.*) è passato, infatti, da 6 a 3 tra la stagione 1966-1967 e quella del 1991-1992 (Fig. 10).

Il problema principale per Gumport e Pusser è stato quello di definire cosa si intendesse per costi amministrativi: non c'era una definizione uniforme che definisse questo concetto e nello studio proposto sono state considerate le informazioni contenute nei registri contabili dell'università e le dichiarazioni dei vice presidi di facoltà. Da questi dati è emerso che per spese amministrative s'intendeva non soltanto le spese

per il preside e vice preside, ma anche i costi delle persone che svolgevano servizi che non fossero di ricerca o insegnamento: costi di contabilità, auditing, acquisti, attività di sorveglianza (policy), distribuzione di posta, consulenze legali. Tale definizione era in linea con le informazioni riportate nella categoria di tali costi dell'*Institutional Support* (I.S.). Fino al 1974 questa voce non esisteva e compariva soltanto quella relativa ai *General Administrative Cost*. Dato che era vista con un significato negativo per lo stato che finanziava 1/4 dell'università e si poteva facilmente "confondere" con il concetto di burocrazia, venne rinominata con l'attuale nome *Institutional Support*, per dare un'immagine positiva ai costi.

Tuttavia, non rientravano in questi costi quelli relativi a funzioni amministrative come le spese

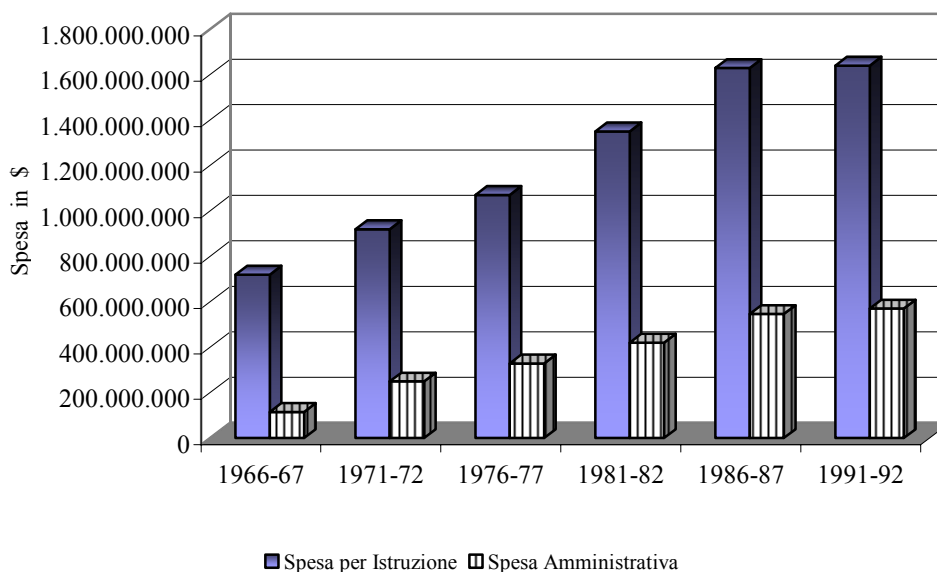
per l'amministrazione dell'istruzione e ricerca a livello dipartimentale o le spese per servizi agli studenti e gli interventi di manutenzione. La classificazione delle spese amministrative definite in letteratura erano due: una relativa al solo I.S. e una considerava la combinazione tra I.S., A.S. (*Academic Support o Academic Administration separately*) e i servizi per gli studenti; nella ricerca di Gumport e Pusser si sono usati i dati delle voci I.S. e A.S. con quest'ultima che includeva anche i costi per: presidi, associati, assistenti, viaggi, acquisti. La somma di queste due voci di spesa (I.S. e A.S.), dava origine alla *spesa amministrativa* che è stata confrontata con quella per *l'istruzione* nella figura 10.

Gumport e Pusser (1995), nella loro ricerca, hanno cercato di spiegare la possibile presenza di burocrazia attraverso le analisi sul cambiamento sia della spesa universitaria e sia dei posti d'impiego.

La figura 10 mostra il confronto tra la *Spesa Amministrativa* e la *Spesa per Istruzione* ed emerge chiaramente come in 25 anni, la prima abbia subito una crescita del 400% mentre la seconda soltanto del 175%.

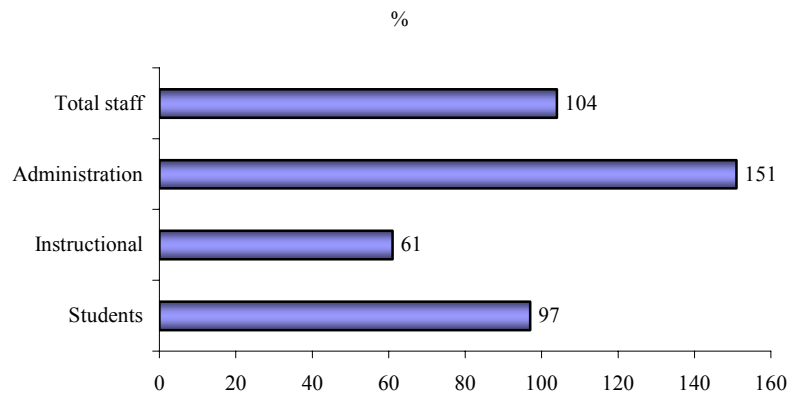
Le figure 11 e 12 mostrano invece la percentuale di crescita dei posti per le funzioni amministrative e per le funzioni dedicate all'istruzione dove per *Administration* si intendono tutti i posti relativi alle categorie, precedentemente descritte, *General Administrative Cost e Institutional Support*. Come mostra la figura 11, in 25 anni, le posizioni Amministrative hanno avuto una crescita di 2,5 volte superiore rispetto a quelle per l'istruzione.

Tale crescita si è confermata anche nel periodo 1986-1991 in cui, nonostante si trattasse di un periodo di recessione economica, è stata di due volte superiore (figura 12).

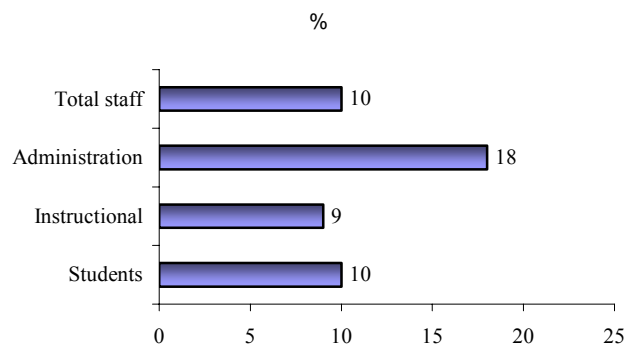


**Figura 10.** Spese Amministrative e per Istruzione espresse in dollari\*  
[Fonte: Gumport e Pusser, 1995]

\* I dati sono espressi in dollari costanti del 1993 attraverso l'uso del Higher Education Price Index (HEPI).



**Figura 11.** Percentuale di crescita dello staff universitario, amministrativo e degli studenti: 1966/67 – 1991/92 [Fonte: Gumport e Pusser, 1995]



**Figura 12.** Percentuale di crescita dello staff universitario e degli studenti: 1986/87 – 1991/92 [Fonte: Gumport, e Pusser, 1995]

Alla fine di queste prime analisi *la burocrazia è stata intesa come una crescita sproporzionata della componente amministrativa rispetto a quella dell'istruzione sia in termini di spesa, sia in termini di posti di lavoro.*

Lo studio di Gumport e Pusser analizza poi il contesto, le conseguenze e le possibili cause della crescita amministrativa.

Blau (1994), nei suoi studi sulla crescita di impiegati amministrativi all'interno delle facoltà universitarie, osservava che le università più grandi avevano un rapporto tra staff amministrativo e staff universitario più basso delle università di piccole dimensioni e questo gli suggerì la presenza di economie di scala nelle grandi università, che in proporzione erano caratterizzate da un minor numero di funzionari amministrativi. Blau, inoltre, osservava gli effetti positivi di queste economie di scala che diminuivano oltre

un certo livello di dimensione.

L'obiettivo di Gumport e Pusser era di verificare se le ipotesi di Blau potessero avere un riscontro pratico anche nelle università californiane e, osservando i dati rilevati, si accorsero effettivamente che il numero di amministrativi in rapporto alla dimensione dell'università era più piccolo nei campus più grandi ma osservarono anche che lo stesso rapporto nei due più grandi campus era aumentato negli ultimi 25 anni.

Una prima ipotesi è che se le grandi organizzazioni sono difficili da gestire e creano conflitti all'interno tali da preferire l'aumento di posti amministrativi rispetto a scelte più efficienti. Un'altra ipotesi è che tale crescita sia dovuta al fatto che le strutture universitarie si espandono, crescono e si diversificano, diventando sempre più *complesse* per cercare di rispondere alle richieste dell'ambiente esterno.

Una terza ipotesi è che tale crescita sia dovuta a *forze (pressioni) istituzionali* esterne che impongono una serie di regole per la legittimazione dell'attività universitaria. Le università, nel tentativo di legittimazione, potrebbero essere così indotte ad emulare il modello organizzativo di altre organizzazioni simili. Questo tipo di isomorfismo è stato provato nelle strutture ospedaliere dei campus, in cui nel 1993 è stato aumentato lo stipendio di funzionari amministrativi che sembrava addirittura più alto di quello di alcuni rettori (cancellieri) dei campus, per competere con le strutture ospedaliere del settore privato.

Una quarta ipotesi, infine, vede la crescita amministrativa come una risposta ad alcune *pressioni politiche ed economiche* che spingevano i campus che volevano ottenere più fondi ad investire di più in funzioni amministrative rispetto a quelle dedicate all'istruzione.

### 2.3 Gornitzka (1998): la burocrazia nelle università norvegesi

Dai recenti studi condotti negli Stati Uniti ed in alcuni paesi Europei (Gornitzka *et al.*, 1998) è emerso che la *burocrazia* nelle università è *dovuta principalmente a due fattori*:

- *Burocratizzazione accademica*: riguarda il tempo speso in lavoro amministrativo, riunioni, preparazione di convegni, ecc.
- *Burocratizzazione amministrativa*: quando le posizioni amministrative aumentano più dello staff coinvolto nell'attività produttiva scientifica; e quando l'attività amministrativa cresce più dell'attività scientifica e di insegnamento.

Le logiche conseguenze, sarebbero un impiego maggiore di risorse dedicate allo svolgimento di tali funzioni (in termini di personale, di costi e di tempo) rispetto a quelle normalmente destinate all'istruzione e alla ricerca.

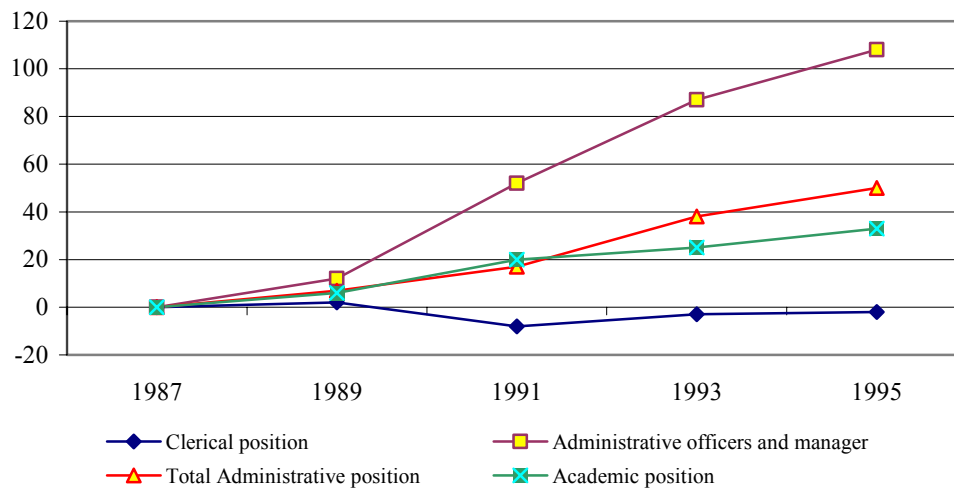
Per individuare i responsabili della burocrazia amministrativa si è cercato di distinguere tra *clerical staff* (impiegati) e *higher administrative staff* (personale dell'amministrazione a un livello più alto) che sono gli amministratori principali; la somma dei contributi di queste due categorie

dà origine al *total administrator staff*.

Gornitzka *et al.* (1998) cerca di spiegare i motivi della crescita burocratica analizzando i risultati delle ricerche condotte in quattro università norvegesi nel periodo compreso tra il 1987 e il 1995. I dati, relativi al numero di posti del personale amministrativo e dello staff accademico, sono stati raccolti attraverso consultazioni degli annuari statistici e tramite interviste al personale interno alle università (Fig. 13).

*La figura 13 mostra come il numero totale di personale amministrativo (Total Administrative Position) sia aumentato notevolmente nel periodo in esame raggiungendo un incremento finale del 50%, contro una crescita del 34% del personale universitario (Academic-positions).* Nel 1987, infatti, erano 584 le persone che appartenevano alla categoria Administrative officers and manager nelle quattro università norvegesi, mentre otto anni più tardi il numero è salito a 1269. Da questo punto di vista si può dire che queste università abbiano subito un notevole processo di burocratizzazione senza precedenti nella storia della Norvegia. Mentre il numero dei Administrative officers and managers aumentava considerevolmente, il numero dei clerical position rimaneva stabile e di conseguenza il contributo maggiore all'amministrazione universitaria veniva dato da amministratori professionisti e non tanto da impiegati, segretarie e addetti a servizi ausiliari. Per analizzare le prospettive future della burocrazia universitaria bisogna considerare lo scenario in cui si trovano le università, ovvero di dover mantenere da un lato il ruolo classico di istituzione di cultura ed educazione e dall'altro la richiesta di prestare più attenzione alle necessità economiche e sociali che impone l'ambiente esterno. A tal proposito sono state individuate tre tipologie di prospettive:

- a. la prima legata alla questione delle *economie e diseconomie di scala* ovvero alla possibilità che la dimensione degli istituti influiscano sulla crescita burocratica;
- b. la seconda vede la burocrazia come il risultato di *pressioni esterne* e di richieste da parte dello stato;
- c. la terza, infine, studia la crescita amministrativa come il risultato di *processi interni* all'università.



**Figura 13.** Crescita cumulata in percentuale dei posti amministrativi e accademici, 1987-1995  
[Fonte: Gornitzka et al., 1998]

#### ECONOMIA E DISECONOMIA DI SCALA

A sostegno della prima ipotesi esistono due teorie: quella delle *economie di scala* amministrative e quella delle *diseconomie di scala* amministrative. La prima sostiene che più un'organizzazione è grande e più i costi amministrativi sono minori in relazione alle organizzazioni più piccole poiché sembra che la grande dimensione porti il sistema amministrativo ad essere più efficiente. La seconda teoria, invece, sostiene l'opposto.

La prima delle due teorie prende spunto dalla teoria dell'economia di scala nelle imprese dove il costo di produzione di una unità diminuisce all'aumentare delle unità prodotte fino ad un livello ottimale, oltre il quale il costo tenderebbe a crescere. Tale principio può essere applicato in diversi ambiti anche in quello universitario, nonostante le università ricevano finanziamenti pubblici e non siano organizzazioni interessate al profitto. Secondo questa teoria le università più grosse richiederebbero meno impiegati amministrativi rispetto a quelle più piccole. Questo avverrebbe perché il personale può essere usato in maniera più efficiente attraverso una divisione e specializzazione del lavoro. Ciò ridurrebbe il numero di attività che una persona deve svolgere e attraverso l'uso di sistemi informativi che

richiederebbero poco personale e consentirebbe di collocare meglio il personale amministrativo. Le piccole università, invece, richiedono personale specializzato per svolgere diverse funzioni ma ciò porta a non usare a pieno le competenze del personale poiché il numero delle attività simili tra loro è ridotto. L'aspetto interessante di questa teoria è che il tempo medio usato dall'università per funzioni amministrative diminuisce all'aumentare della dimensione della stessa.

La seconda, teoria, invece, mostra come le organizzazioni più grandi siano anche più complesse rispetto a quelle più piccole e per questo motivo richiedono più risorse per svolgere funzioni amministrative (*diseconomia di scala*). Complessità significa tre cose: *distribuzione orizzontale* di diverse funzioni speciali e in un'università ciò si tradurrebbe in una distribuzione in diversi dipartimenti, centri e unità amministrative; *distribuzione verticale* su diversi livelli manageriali e ciò in un'università si tradurrebbe in tre o quattro livelli gerarchici; *espansione geografica* con diverse unità sparse all'interno della città e tutto ciò porta alla necessità da parte delle grandi università di dover disporre di molte risorse amministrative per gestire meglio l'organizzazione. Questo si traduce sia in un bisogno di più risorse per scambi di informazione di tipo orizzontale e verticale che sono



costi aggiuntivi in termini di risorse e di tempo, sia in necessità di più risorse per mantenere le relazioni (legami) tra funzioni diverse. Con questa teoria, quindi, la grandezza dell'università porterebbe ad un aumento della partecipazione della facoltà a svolgere azioni amministrative.

Da queste teorie la dimensione di un'organizzazione, nel nostro caso l'università, è vista sia con un aspetto positivo sia con uno negativo e ciò ha portato molti studiosi a pensare che dopo una certa dimensione gli effetti positivi della dimensione in una grande organizzazione svaniscono gradualmente. Blau (1994) ritiene che nelle grandi organizzazioni le componenti amministrative diminuiscano ma oltre una certa dimensione aumentino anche se non in maniera accentuata. Tuttavia nella letteratura è difficile trovare relazioni tra dimensione delle università e costi amministrativi. Blau (1994) condusse studi su 115 università americane e si rese conto come fossero presenti più economie che diseconomie di scala ma trovò anche che se gli organi amministrativi diminuivano all'aumentare della dimensione di un'organizzazione, il personale d'ufficio aumentava. La tecnologia informatica, per esempio, ha ridotto il numero di tradizionali posti d'ufficio ma è anche vero che il bisogno di amministratori all'università aumenta perché lo stato e la società chiedono alle università di svolgere nuove attività.

Numerosi sono gli studi che confermano e contraddicono i risultati di Blau: una ricerca condotta su un periodo di 60 anni per vedere gli effetti di economia di scala nelle università degli Stati Uniti mostra che c'è una relazione positiva tra dimensione e costi amministrativi, mentre altri studi come quelli condotti nelle università della California confermano e, allo stesso tempo, contraddicono le sue tesi. Da un lato se si considera un periodo di 25 anni si riscontrano pochi amministratori per membro di facoltà nei due campus più grandi rispetto alle università più piccole, dall'altro si riscontra un aumento degli impiegati amministrativi rispetto al personale universitario delle grandi università. Lane (1990) studia l'economia di scala nelle università della Svezia con analisi cross-section e series-data tra 1969 e 1985 e osserva che il numero di impiegati amministrativi e personale di ufficio aumentano più del personale di facoltà, ma gli

studenti, allo stesso tempo, aumentano molto di più. Comparando 34 istituti nel 1984 nota una relazione curvilinea tra dimensione e numero di posti amministrativi e si evince che le componenti amministrative siano più basse negli istituti più grandi ma ciò è vero sino ad una dimensione (5000 studenti) poi oltre questo limite la relazione tra personale amministrativo e di facoltà è simile a prescindere dal numero di studenti. Le numerose critiche e le contraddizioni nel cercare di dimostrare la presenza di economie di scala nelle Università portano a concludere che per studiare le cause di crescita dei costi amministrativi bisogna prendere in considerazione la possibilità della presenza di altri fattori come le pressioni esterne o i processi interni.

#### LE FORZE ESTERNE E LE CONSEGUENZE DA UNA LORO DIPENDENZA

Nonostante in Norvegia ci sia una certa autoregolamentazione nelle università, queste interagiscono molto con l'ambiente esterno ricevendo forti pressioni e numerose richieste.

Le ricerche condotte sulle relazioni che legano l'università con l'ambiente esterno hanno portato a due teorie che considerano due diversi tipi di legami. Il primo, relativo alla *dipendenza dalle risorse*, sottolinea come gli attori esterni provvedono a fornire risorse per l'università necessarie alla sopravvivenza e allo sviluppo della stessa. Per garantire un flusso di risorse, le università sono costrette a rispondere alle esigenze di questi attori. Si crea, così, un rapporto di dipendenza perché gli attori esterni hanno il controllo sulle risorse vitali e assumono posizioni di potere nei confronti delle università che scambiano il loro output per tali risorse creando un vero e proprio rapporto di dipendenza economica.

La seconda teoria, quella *istituzionale*, pone l'accento sulle regole e sulle richieste a cui le università si devono attenere per essere legittimate e supportate. Queste ultime, pertanto, si trovano a dover dipendere e sottostare a leggi, regolamentazioni e pressioni da parte dello stato altrimenti incorrerebbero in sanzioni. Questo atteggiamento alla conformità nei confronti delle regole porta ad essere imitati da altri istituti. Risulta evidente che la domanda che ne segue è se

la crescita burocratica nelle università dipenda da leggi dello stato (dovute da pressioni) o dalle risorse esterne.

Guardando da un punto di vista istituzionale, si ha che la crescita amministrativa è il risultato dell'adattamento dell'università alle regole imposte dallo Stato e ciò porta a vedere l'università stessa come un'agenzia pubblica e la relazione tra i due attori è tenuta in piedi prevalentemente dalle regole e dalle leggi. Tali leggi, spesso, nascono per far aumentare il numero degli studenti e conferire maggiore autonomia ed efficacia alla gestione delle facoltà universitarie. Dalle analisi dei dati tra 1987 e 1995 emerge che vi è stata una forte crescita del numero degli studenti nelle università norvegesi e questo potrebbe spiegare la crescita amministrativa. Tuttavia emerge anche che la crescita amministrativa ha avuto un incremento maggiore degli studenti portando così ad analizzare più attentamente gli effetti degli interventi statali.

Una possibile causa di questo incremento può ricercarsi nei cambiamenti amministrativi applicati alle organizzazioni statali norvegesi (tra cui le università) nella metà degli anni '80 per una migliore pianificazione degli obiettivi. Tali riforme hanno toccato anche altri paesi europei con l'obiettivo di conferire più autonomia alle università e provocando un adattamento dell'università alle regole dello stato che esercitava, in tal modo, un potere coercitivo. Le analisi sottolineano come il continuo adattarsi a nuove regole porti implicitamente ad aumenti di componenti amministrative. Inoltre, all'interno dell'università, mentre lo staff accademico vede nelle leggi una base per legittimare le proprie attività, il sistema amministrativo vede in queste ultime una base per promuovere delle attività nuove anche se non trovano consensi da parte del personale universitario che le considera troppo burocratiche.

Molto spesso, sono introdotte delle normative di tipo amministrativo nel tentativo di imitare altre università simili per raggiungere una corretta amministrazione. Le università non hanno legami soltanto con il governo ma anche con altri attori esterni. Infatti, sebbene la maggior parte dei fondi provenga dallo stato, spesso integrano le loro risorse attraverso fondi esterni per la ricerca. Questo porta, come logica conseguenza, alla nascita di nuove strutture amministrative per

gestire il reperimento di questi finanziamenti che vanno ad aggiungersi a quelle tradizionali. Dal 1983 al 1993, in Norvegia, i fondi provenienti dall'esterno hanno visto un aumento medio del 15% annuo e nel 1993 costituivano il 30-40% del totale dei fondi per le attività di didattica e ricerca. I finanziamenti esterni possono arrivare da diversi enti tra cui: Consiglio di Ricerca della Norvegia, Ministeri, Autorità locali, industria, fondazioni private e donazioni straniere. La facoltà e il personale amministrativo devono spendere tempo per amministrare questi fondi esterni e sono necessarie nuove unità amministrative a livello centrale, a livello di facoltà e a livello dipartimentale. Quindi l'interazione con attori esterni per il reperimento di fondi ha portato a dei cambiamenti all'interno delle facoltà con l'aumento della componente amministrativa per gestire meglio l'aumento dei contatti con tali attori.

*Le teorie sopra citate non si escludono a vicenda: le università norvegesi, infatti, dipendono in gran parte dai fondi statali ma lo stesso Stato attraverso nuove regolamentazioni può portare ad un taglio dei budget costringendo le stesse università a ricorrere a fondi esterni.*

#### CRESITA AMMINISTRATIVA DOVUTA A FATTORI INTERNI

La crescita amministrativa generata da fattori interni è spiegata utilizzando la distinzione tra *supply-driven* (X) e *demand driver* (Y). La seconda teoria (Y) parte dal presupposto che sia la facoltà sia gli studenti richiedono servizi amministrativi alle università ma il tempo speso per tali attività è considerato un investimento basso se si considera che le remunerazioni e le soddisfazioni più grosse sono legate ai risultati della ricerca. C'è quindi un interesse ad affidare a qualcuno competente il loro ordinario svolgimento. La delega che ne scaturisce porta, talvolta, i responsabili amministrativi a godere di un certo potere; gli stessi membri di facoltà diventano restii a perdere controllo ed influenza in tali attività e creano una duplicazione del lavoro amministrativo che è svolto da due categorie diverse di persone: lo staff amministrativo e quello della facoltà.

La prima teoria (X) parte da due presupposti:

il primo è che lo staff amministrativo desidera la crescita delle loro attività, mentre il secondo prevede che i costi amministrativi siano una conseguenza involontaria delle logiche di amministrazione e di gestione. Questa teoria sostiene che la burocrazia dello Stato mente sui veri costi per fornire i servizi pubblici facendo sembrare le spese più alte del livello ottimale e, se questo offre ipotetici vantaggi alla burocrazia, in realtà porta ad un'allocazione inefficiente delle risorse.

Tale modello spiega la crescita amministrativa nelle università dove gli amministratori più anziani spostano gli stanziamenti verso le loro attività pensando che più risorse possano aumentare il prestigio del loro lavoro e per questo motivo assumono più impiegati. L'ipotesi è che il personale amministrativo nelle università si trovi in una posizione che gli consenta di massimizzare il loro budget attraverso un'asimmetria informativa sfruttata a loro vantaggio. In realtà da interviste fatte sia alla facoltà sia allo staff amministrativo è emerso che la crescita è solo a livello dipartimentale. Il secondo principio sostiene, invece, che la burocrazia sia una conseguenza del lavoro amministrativo e del sistema di gestione sotto il quale lavorano gli amministratori che creano lavoro per loro e per

la facoltà, con la conseguente necessità di ulteriori risorse.

*Anche in questo caso, così come negli studi precedentemente illustrati, è difficile affermare con certezza quale delle due teorie sopra esposte sia la vera risposta al fenomeno della crescita burocratica, è pensabile quindi che la crescita sia dovuta alla combinazione di diversi fattori.*

### 3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La tabella 7 mostra una sintesi degli studi sulla burocrazia.

Dopo aver analizzato queste principali teorie sulla burocrazia e gli studi svolti sugli Enti di Ricerca Pubblici ci chiediamo: qual è il livello di burocrazia negli Enti di Ricerca Pubblici Italiani? È del tipo emerso negli studi di Bozeman e Crow o del tipo degli studi di Gornitzka? Come misurare la burocrazia negli Enti di Ricerca Pubblici?

Le risposte a queste domande e la trattazione di tali importanti tematiche che, negli E.P.R. italiani, sono state trascurate per troppo tempo, sono rinviate alla parte II e III del presente lavoro.

**Tabella 7. Definizioni di burocrazia**

Fonte	Definizioni
Dizionario Devoto Oli – Vocabolario “Zingarelli”	Potere amministrativo degli Enti pubblici nel rispetto delle leggi e dei regolamenti. Pedanteria, lungaggine, formalismo eccessivo, nel disbrigo delle pratiche amministrative. Complesso degli Impiegati pubblici.
Weber (1964)	Forma di amministrazione più moderna, razionale ed efficiente applicabile a qualsiasi tipo organizzazione, pubblica o privata.
Merton (1970)	Una burocrazia efficiente richiede un comportamento responsabile e aderenza ai regolamenti che porta a trasformare questi ultimi in assoluti e non vengono più visti come mezzo per realizzare degli scopi. Tale atteggiamento ostacola l'adattamento a situazioni che cambiano e che non sono descritte nei regolamenti in questo modo le condizioni che prima portavano all'efficienza ora si trasformano in situazioni particolari che producono inefficienza.
Bozeman – Crow (1989)	Eccessivo tempo speso per lo svolgimento di attività amministrative con la conseguente riduzione di efficienza delle organizzazioni pubbliche.
Gornitzka <i>et al.</i> (1998); Gumpert-Pusser, (1995)	Crescita di organismi volti all'amministrazione di attività di primaria importanza quali l'insegnamento, la ricerca e la diffusione di conoscenza e il conseguente aumento del tempo impiegato in questioni amministrative.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Albrow M. (1973) *La Burocrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Allison C.W. (1984) *Bureaucratic Personality and Organizational Structure*, Aldershot, England, Gower.
- Argyris C. (1964) *Integrating the individual and the Organization*, Wiley.
- Blau P. M. (1994) *The Organization of Academic Work*, New Brunswick, London.
- Bonazzi G. (2002) *La Questione Burocratica*, Franco Angeli, Milano.
- Bozeman B., Crow M. (1989) "Bureaucratization in the laboratory", in *Research Technology and Management*, vol. 32, n. 5, pp. 30-32.
- Bozeman B., Raney H.G. (1998) "Organizational Rules and the Bureaucratic Personality", in *American Journal of Political Science*, vol. 42, n. 1, Jan., pp.163-189.
- Brosio G. (1996) *Introduzione all'economia dell'organizzazione*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Caulkin S. (1988) "Faceless corridors of Power", in *Management Today*, January, p. 65.
- Coccia M. (2001) "A basic model for evaluating R&D performance: theory and application in Italy", in *R&D Management*, vol. 31, n. 4, pp. 453-464.
- Coccia M. (2004) "Analisi delle strutture pubbliche di ricerca: Tassonomia e comportamento strategico", *Working paper*, Anno 6, n. 6, Ceris-Cnr, Torino.
- Coccia M. (2005) "Scientometric model for the assessment of the scientific research performance within the public institutes", in *Scientometrics*, Kluwer Academic publishers, vol. 65, n. 3, pp. 297-311.
- Coccia M. (2005a) "A taxonomy of public research bodies: a systemic approach", in *Prometheus – The journal of issues in technological change, innovation, information economics, communications and science policy*, Routledge, vol. 23, n. 1, March, pp. 63-82.
- Courty P., Marschke G. (1997) "Measuring Government Performance: Lesson from a Federal Training Program", in *American Economic Review, Paper and Proceeding*, vol. 87, n. 2, May, pp. 383-388.
- Crow M., Bozeman B. (1998) *Limited by Design: R&D Laboratories in the U.S. National Innovation System*, Columbia University Press, New York.
- Crozier M. (1964) *Bureaucratic Phenomenon*, Tavistock Publications, Canada.
- Gore A. (1993) *From Red Tape to Results: Crating*.
- Gornitzka A., Svein K., Larsen I. M. (1998) "The Bureaucratization of universities", in *Review of science, Learning and Policy*, Minerva, vol. XXXVI, n. 1, pp. 25-47.
- Gouldner A.W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, Glencoe.
- Green J. (1997) "Is Bureaucracy Dead? Don't Be So Sure", in *Chartered Secretary*, January, pp. 18-19.
- Gumport P., Pusser B. (1995) "A Case of Bureaucratic Accretion", in *Journal of Higher Education*, vol. 66, n. 5, Oct, pp.493-520.
- Heckman J., Heinrich C., Smith J. (1997) "Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies", in *American Economic Review, Paper and Proceeding*, vol. 87 n. 2, May, pp. 389-395.
- Kanter D., Mirvis P. (1989) *The Cynical Americans: Living and Working in an Age of Discontent and Discussion*, Jossey Bass, San Francisco.
- Kenneth J.M., Polinard L. (2000) "Bureaucracy and Organizational Performance: Causality Arguments about Public Schools", in *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 3, Jul, pp. 590-602.
- Lane J.E. (1990) *Institutional Reform a public policy perspective*, Dartmouth Publishing Co., Aldershot, U.K.
- Laredo P., Mustar P. (2004) "Public Sector Research: A Growing role in Innovation System", in *Minerva*, vol.42, pp. 11-27.
- Merton R. K. (1970) *Teoria e Struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Meyer K.J., Polinard J. L., Wrinkle R.D. (2000) "Bureaucracy and organizational Performance: Causality Arguments about public Schools", in *American Journal of Political Science*, vol.44, n.3, Jul, pp. 590-602.
- Michels R. (1911) *Zur soziologie des Parteiwesens in der modernen demokratie: untersuchungen uber die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Verlag von W. Klinkhardt, Leipzig.
- Nicholson N. (1996) "Career System in Crisis: Change and Opportunity in the Information Age", in *The Academy of Management Executive*, vol. 10, n.2, Mar, pp.10-41.
- Olivas M. (2001) "A professional professoriate: Unionization and Bureaucratization", in *The Journal of Higher Education*, vol. 72, n.3, May-June, pp.278-279.
- Selznick P. (1966) *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*, Harper & Row, New York.
- Thompson V. (1961) *Modern Organization*, Knopf, New York.
- Weber M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan, New York.
- Wilson J. (1989) *Bureaucracy*, Basic book, New York.

WORKING PAPER SERIES (2006-1993)

**2006**

- 1/06 *Analisi della crescita economica regionale e convergenza: un nuovo approccio teorico ed evidenza empirica sull'Italia*, by Mario Coccia
- 2/06 *Classifications of innovations: Survey and future directions*, by Mario Coccia
- 3/06 *Analisi economica dell'impatto tecnologico*, by Mario Coccia
- 4/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE I Una rassegna dei principali studi*, by Mario Coccia and Alessandro Gobbino
- 5/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE II Analisi della burocrazia negli Enti Pubblici di Ricerca*, by Mario Coccia and Alessandro Gobbino
- 6/06 *La burocrazia nella ricerca pubblica. PARTE III Organizzazione e Project Management negli Enti Pubblici di Ricerca: l'analisi del CNR*, by Mario Coccia, Secondo Rolfo and Alessandro Gobbino
- 7/06 *Economic and social studies of scientific research: nature and origins*, by Mario Coccia
- 8/06 *Shareholder Protection and the Cost of Capital: Empirical Evidence from German and Italian Firms*, by Julie Ann Elston and Laura Rondi
- 9/06 *Réflexions en thème de district, clusters, réseaux: le problème de la gouvernance*, by Secondo Rolfo
- 10/06 *Models for Default Risk Analysis: Focus on Artificial Neural Networks, Model Comparisons, Hybrid Frameworks*, by Greta Falavigna
- 11/06 *Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale. Suggerimenti per il modello italiano*, by Davide Michelis
- 12/06 *Il finanziamento delle imprese Spin-off: un confronto fra Italia e Regno Unito*, by Elisa Salvador
- 13/06 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES: *Regulatory and Environmental Effects on Public Transit Efficiency: a Mixed DEA-SFA Approach*, by Beniamina Buzzo Margari, Fabrizio Erbetta, Carmelo Petraglia, Massimiliano Piacenza
- 14/06 *La mission manageriale: risorsa delle aziende*, by Gian Franco Corio
- 15/06 *Peer review for the evaluation of the academic research: the Italian experience*, by Emanuela Reale, Anna Barbara, Antonio Costantini

**2005**

- 1/05 *Gli approcci biologici nell'economia dell'innovazione*, by Mario Coccia
- 2/05 *Sistema informativo sulle strutture operanti nel settore delle biotecnologie in Italia*, by Edoardo Lorenzetti, Francesco Lutman, Mauro Mallone
- 3/05 *Analysis of the Resource Concentration on Size and Research Performance. The Case of Italian National Research Council over the Period 2000-2004*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo
- 4/05 *Le risorse pubbliche per la ricerca scientifica e lo sviluppo sperimentale nel 2002*, by Anna Maria Scarda
- 5/05 *La customer satisfaction dell'URP del Cnr. I casi Lazio, Piemonte e Sicilia*, by Gian Franco Corio
- 6/05 *La comunicazione integrata tra uffici per le relazioni con il pubblico della Pubblica Amministrazione*, by Gian Franco Corio
- 7/05 *Un'analisi teorica sul marketing territoriale. Presentazione di un caso studio. Il "consorzio per la tutela dell'Asti"*, by Maria Marenga
- 8/05 *Una proposta di marketing territoriale: una possibile griglia di analisi delle risorse*, by Gian Franco Corio
- 9/05 *Analisi e valutazione delle performance economico-tecnologiche di diversi paesi e situazione italiana*, by Mario Coccia and Mario Taretto
- 10/05 *The patenting regime in the Italian public research system: what motivates public inventors to patent*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 11/05 *Changing patterns in the steering of the University in Italy: funding rules and doctoral programmes*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 12/05 *Una "discussione in rete" con Stanley Wilder*, by Carla Basili
- 13/05 *New Tools for the Governance of the Academic Research in Italy: the Role of Research Evaluation*, by Bianca Poti and Emanuela Reale
- 14/05 *Product Differentiation, Industry Concentration and Market Share Turbulence*, by Catherine Mataves, Laura Rondi
- 15/05 *Riforme del Servizio Sanitario Nazionale e dinamica dell'efficienza ospedaliera in Piemonte*, by Chiara Canta, Massimiliano Piacenza, Gilberto Turati
- 16/05 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES: *Struttura di costo e rendimenti di scala nelle imprese di trasporto pubblico locale di medie-grandi dimensioni*, by Carlo Cambini, Ivana Paniccia, Massimiliano Piacenza, Davide Vannoni

17/05 *Ricerc@.it - Sistema informativo su istituzioni, enti e strutture di ricerca in Italia*, by Edoardo Lorenzetti, Alberto Paparello

## 2004

- 1/04 *Le origini dell'economia dell'innovazione: il contributo di Rae*, by Mario Coccia
- 2/04 *Liberalizzazione e integrazione verticale delle utility elettriche: evidenza empirica da un campione italiano di imprese pubbliche locali*, by Massimiliano Piacenza and Elena Beccio
- 3/04 *Uno studio sull'innovazione nell'industria chimica*, by Anna Ceci, Mario De Marchi, Maurizio Rocchi
- 4/04 *Labour market rigidity and firms' R&D strategies*, by Mario De Marchi and Maurizio Rocchi
- 5/04 *Analisi della tecnologia e approcci alla sua misurazione*, by Mario Coccia
- 6/04 *Analisi delle strutture pubbliche di ricerca scientifica: tassonomia e comportamento strategico*, by Mario Coccia
- 7/04 *Ricerca teorica vs. ricerca applicata. Un'analisi relativa al Cnr*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo
- 8/04 *Considerazioni teoriche sulla diffusione delle innovazioni nei distretti industriali: il caso delle ICT*, by Arianna Miglietta
- 9/04 *Le politiche industriali regionali nel Regno Unito*, by Elisa Salvador
- 10/04 *Going public to grow? Evidence from a panel of Italian firms*, by Robert E. Carpenter and L. Rondi
- 11/04 *What Drives Market Prices in the Wine Industry? Estimation of a Hedonic Model for Italian Premium Wine*, by Luigi Benfratello, Massimiliano Piacenza and Stefano Sacchetto
- 12/04 *Brief notes on the policies for science-based firms*, by Mario De Marchi, Maurizio Rocchi
- 13/04 *Countrymetrics e valutazione della performance economica dei paesi: un approccio sistemico*, by Mario Coccia
- 14/04 *Analisi del rischio paese e sistemazione tassonomica*, by Mario Coccia
- 15/04 *Organizing the Offices for Technology Transfer*, by Chiara Franzoni
- 16/04 *Le relazioni tra ricerca pubblica e industria in Italia*, by Secondo Rolfo
- 17/04 *Modelli di analisi e previsione del rischio di insolvenza: una prospettiva delle metodologie applicate*, by Nadia D'Annunzio e Greta Falavigna
- 18/04 *SERIE SPECIALE: Lo stato di salute del sistema industriale piemontese: analisi economico-finanziaria delle imprese piemontesi*, Terzo Rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle
- 19/04 *SERIE SPECIALE: Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della filiera del tessile e dell'abbigliamento in Piemonte*, Primo rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle
- 20/04 *SERIE SPECIALE: Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della filiera dell'auto in Piemonte*, Secondo Rapporto 1999-2002, by Giuseppe Calabrese, Fabrizio Erbetta, Federico Bruno Rolle

## 2003

- 1/03 *Models for Measuring the Research Performance and Management of the Public Labs*, by Mario Coccia, March
- 2/03 *An Approach to the Measurement of Technological Change Based on the Intensity of Innovation*, by Mario Coccia, April
- 3/03 *Verso una patente europea dell'informazione: il progetto EnIL*, by Carla Basili, June
- 4/03 *Scala della magnitudo innovativa per misurare l'attrazione spaziale del trasferimento tecnologico*, by Mario Coccia, June
- 5/03 *Mappe cognitive per analizzare i processi di creazione e diffusione della conoscenza negli Istituti di ricerca*, by Emanuele Cadario, July
- 6/03 *Il servizio postale: caratteristiche di mercato e possibilità di liberalizzazione*, by Daniela Boetti, July
- 7/03 *Donne-scienza-tecnologia: analisi di un caso di studio*, by Anita Calcatelli, Mario Coccia, Katia Ferraris and Ivana Tagliafico, July
- 8/03 *SERIE SPECIALE. OSSERVATORIO SULLE PICCOLE IMPRESE INNOVATIVE TRIESTE. Imprese innovative in Friuli Venezia Giulia: un esperimento di analisi congiunta*, by Lucia Rotaris, July
- 9/03 *Regional Industrial Policies in Germany*, by Helmut Karl, Antje Möller and Rüdiger Wink, July
- 10/03 *SERIE SPECIALE. OSSERVATORIO SULLE PICCOLE IMPRESE INNOVATIVE TRIESTE. L'innovazione nelle new technology-based firms in Friuli-Venezia Giulia*, by Paola Guerra, October
- 11/03 *SERIE SPECIALE. Lo stato di salute del sistema industriale piemontese: analisi economico-finanziaria delle imprese piemontesi*, Secondo Rapporto 1998-2001, December
- 12/03 *SERIE SPECIALE. Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese della meccanica specializzata in Piemonte*, Primo Rapporto 1998-2001, December
- 13/03 *SERIE SPECIALE. Osservatorio sulla dinamica economico-finanziaria delle imprese delle bevande in Piemonte*, Primo Rapporto 1998-2001, December

## 2002

- 1/02 *La valutazione dell'intensità del cambiamento tecnologico: la scala Mercalli per le innovazioni*, by Mario Coccia, January

- 2/02 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Regulatory constraints and cost efficiency of the Italian public transit systems: an exploratory stochastic frontier model*, by Massimiliano Piacenza, March
- 3/02 *Aspetti gestionali e analisi dell'efficienza nel settore della distribuzione del gas*, by Giovanni Fraquelli and Fabrizio Erbetta, March
- 4/02 *Dinamica e comportamento spaziale del trasferimento tecnologico*, by Mario Coccia, April
- 5/02 *Dimensione organizzativa e performance della ricerca: l'analisi del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, by Mario Coccia and Secondo Rolfo, April
- 6/02 *Analisi di un sistema innovativo regionale e implicazioni di policy nel processo di trasferimento tecnologico*, by Monica Cariola and Mario Coccia, April
- 7/02 *Analisi psico-economica di un'organizzazione scientifica e implicazioni di management: l'Istituto Elettrotecnico Nazionale "G. Ferraris"*, by Mario Coccia and Alessandra Monticone, April
- 8/02 *Firm Diversification in the European Union. New Insights on Return to Core Business and Relatedness*, by Laura Rondi and Davide Vannoni, May
- 9/02 *Le nuove tecnologie di informazione e comunicazione nelle PMI: un'analisi sulla diffusione dei siti internet nel distretto di Biella*, by Simona Salinari, June
- 10/02 *La valutazione della soddisfazione di operatori di aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, November
- 11/02 *Analisi del processo innovativo nelle PMI italiane*, by Giuseppe Calabrese, Mario Coccia and Secondo Rolfo, November
- 12/02 *Metrics della Performance dei laboratori pubblici di ricerca e comportamento strategico*, by Mario Coccia, September
- 13/02 *Technometrics basata sull'impatto economico del cambiamento tecnologico*, by Mario Coccia, November

## 2001

- 1/01 *Competitività e divari di efficienza nell'industria italiana*, by Giovanni Fraquelli, Piercarlo Frigero and Fulvio Sugliano, January
- 2/01 *Waste water purification in Italy: costs and structure of the technology*, by Giovanni Fraquelli and Roberto Giandrone, January
- 3/01 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Il trasporto pubblico locale in Italia: variabili esplicative dei divari di costo tra le imprese*, by Giovanni Fraquelli, Massimiliano Piacenza and Graziano Abrate, February
- 4/01 *Relatedness, Coherence, and Coherence Dynamics: Empirical Evidence from Italian Manufacturing*, by Stefano Valvano and Davide Vannoni, February
- 5/01 *Il nuovo panel Ceris su dati di impresa 1977-1997*, by Luigi Benfratello, Diego Margon, Laura Rondi, Alessandro Sembenelli, Davide Vannoni, Silvana Zelli, Maria Zittino, October
- 6/01 *SMEs and innovation: the role of the industrial policy in Italy*, by Giuseppe Calabrese and Secondo Rolfo, May
- 7/01 *Le martingale: aspetti teorici ed applicativi*, by Fabrizio Erbetta and Luca Agnello, September
- 8/01 *Prime valutazioni qualitative sulle politiche per la R&S in alcune regioni italiane*, by Elisa Salvador, October
- 9/01 *Accords technology transfer-based: théorie et méthodologie d'analyse du processus*, by Mario Coccia, October
- 10/01 *Trasferimento tecnologico: indicatori spaziali*, by Mario Coccia, November
- 11/01 *Does the run-up of privatisation work as an effective incentive mechanism? Preliminary findings from a sample of Italian firms*, by Fabrizio Erbetta, October
- 12/01 SERIE SPECIALE IN COLLABORAZIONE CON HERMES. *Costs and Technology of Public Transit Systems in Italy: Some Insights to Face Inefficiency*, by Giovanni Fraquelli, Massimiliano Piacenza and Graziano Abrate, October
- 13/01 *Le NTBFs a Sophia Antipolis, analisi di un campione di imprese*, by Alessandra Ressico, December

## 2000

- 1/00 *Trasferimento tecnologico: analisi spaziale*, by Mario Coccia, March
- 2/00 *Poli produttivi e sviluppo locale: una indagine sulle tecnologie alimentari nel mezzogiorno*, by Francesco G. Leone, March
- 3/00 *La mission del top management di aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, March
- 4/00 *La percezione dei fattori di qualità in Istituti di ricerca: una prima elaborazione del caso Piemonte*, by Gian Franco Corio, March
- 5/00 *Una metodologia per misurare la performance endogena nelle strutture di R&S*, by Mario Coccia, April
- 6/00 *Soddisfazione, coinvolgimento lavorativo e performance della ricerca*, by Mario Coccia, May
- 7/00 *Foreign Direct Investment and Trade in the EU: Are They Complementary or Substitute in Business Cycles Fluctuations?*, by Giovanna Segre, April
- 8/00 *L'attesa della privatizzazione: una minaccia credibile per il manager?*, by Giovanni Fraquelli, May
- 9/00 *Gli effetti occupazionali dell'innovazione. Verifica su un campione di imprese manifatturiere italiane*, by Marina Di Giacomo, May

- 10/00 *Investment, Cash Flow and Managerial Discretion in State-owned Firms. Evidence Across Soft and Hard Budget Constraints*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, June
- 11/00 *Effetti delle fusioni e acquisizioni: una rassegna critica dell'evidenza empirica*, by Luigi Benfratello, June
- 12/00 *Identità e immagine organizzativa negli Istituti CNR del Piemonte*, by Paolo Enria, August
- 13/00 *Multinational Firms in Italy: Trends in the Manufacturing Sector*, by Giovanna Segre, September
- 14/00 *Italian Corporate Governance, Investment, and Finance*, by Robert E. Carpenter and Laura Rondi, October
- 15/00 *Multinational Strategies and Outward-Processing Trade between Italy and the CEECs: The Case of Textile-Clothing*, by Giovanni Balcet and Giampaolo Vitali, December
- 16/00 *The Public Transit Systems in Italy: A Critical Analysis of the Regulatory Framework*, by Massimiliano Piacenza, December

#### 1999

- 1/99 *La valutazione delle politiche locali per l'innovazione: il caso dei Centri Servizi in Italia*, by Monica Cariola and Secondo Rolfo, January
- 2/99 *Trasferimento tecnologico ed autofinanziamento: il caso degli Istituti Cnr in Piemonte*, by Mario Coccia, March
- 3/99 *Empirical studies of vertical integration: the transaction cost orthodoxy*, by Davide Vannoni, March
- 4/99 *Developing innovation in small-medium suppliers: evidence from the Italian car industry*, by Giuseppe Calabrese, April
- 5/99 *Privatization in Italy: an analysis of factors productivity and technical efficiency*, by Giovanni Fraquelli and Fabrizio Erbetta, March
- 6/99 *New Technology Based-Firms in Italia: analisi di un campione di imprese triestine*, by Anna Maria Gimigliano, April
- 7/99 *Trasferimento tacito della conoscenza: gli Istituti CNR dell'Area di Ricerca di Torino*, by Mario Coccia, May
- 8/99 *Struttura ed evoluzione di un distretto industriale piemontese: la produzione di casalinghi nel Cusio*, by Alessandra Ressico, June
- 9/99 *Analisi sistemica della performance nelle strutture di ricerca*, by Mario Coccia, September
- 10/99 *The entry mode choice of EU leading companies (1987-1997)*, by Giampaolo Vitali, November
- 11/99 *Esperimenti di trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese nella Regione Piemonte*, by Mario Coccia, November
- 12/99 *A mathematical model for performance evaluation in the R&D laboratories: theory and application in Italy*, by Mario Coccia, November
- 13/99 *Trasferimento tecnologico: analisi dei fruitori*, by Mario Coccia, December
- 14/99 *Beyond profitability: effects of acquisitions on technical efficiency and productivity in the Italian pasta industry*, by Luigi Benfratello, December
- 15/99 *Determinanti ed effetti delle fusioni e acquisizioni: un'analisi sulla base delle notifiche alle autorità antitrust*, by Luigi Benfratello, December

#### 1998

- 1/98 *Alcune riflessioni preliminari sul mercato degli strumenti multimediali*, by Paolo Vaglio, January
- 2/98 *Before and after privatization: a comparison between competitive firms*, by Giovanni Fraquelli and Paola Fabbri, January
- 3/98 **Not available**
- 4/98 *Le importazioni come incentivo alla concorrenza: l'evidenza empirica internazionale e il caso del mercato unico europeo*, by Anna Bottasso, May
- 5/98 *SEM and the changing structure of EU Manufacturing, 1987-1993*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, November
- 6/98 *The diversified firm: non formal theories versus formal models*, by Davide Vannoni, December
- 7/98 *Managerial discretion and investment decisions of state-owned firms: evidence from a panel of Italian companies*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, December
- 8/98 *La valutazione della R&S in Italia: rassegna delle esperienze del C.N.R. e proposta di un approccio alternativo*, by Domiziano Boschi, December
- 9/98 *Multidimensional Performance in Telecommunications, Regulation and Competition: Analysing the European Major Players*, by Giovanni Fraquelli and Davide Vannoni, December

#### 1997

- 1/97 *Multinationality, diversification and firm size. An empirical analysis of Europe's leading firms*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, January
- 2/97 *Qualità totale e organizzazione del lavoro nelle aziende sanitarie*, by Gian Franco Corio, January
- 3/97 *Reorganising the product and process development in Fiat Auto*, by Giuseppe Calabrese, February
- 4/97 *Buyer-supplier best practices in product development: evidence from car industry*, by Giuseppe Calabrese, April



- 5/97 *L'innovazione nei distretti industriali. Una rassegna ragionata della letteratura*, by Elena Ragazzi, April
- 6/97 *The impact of financing constraints on markups: theory and evidence from Italian firm level data*, by Anna Bottasso, Marzio Galeotti and Alessandro Sembenelli, April
- 7/97 *Capacità competitiva e evoluzione strutturale dei settori di specializzazione: il caso delle macchine per confezionamento e imballaggio*, by Secondo Rolfo, Paolo Vaglio, April
- 8/97 *Tecnologia e produttività delle aziende elettriche municipalizzate*, by Giovanni Fraquelli and Piercarlo Frigero, April
- 9/97 *La normativa nazionale e regionale per l'innovazione e la qualità nelle piccole e medie imprese: leggi, risorse, risultati e nuovi strumenti*, by Giuseppe Calabrese, June
- 10/97 *European integration and leading firms' entry and exit strategies*, by Steve Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, April
- 11/97 *Does debt discipline state-owned firms? Evidence from a panel of Italian firms*, by Elisabetta Bertero and Laura Rondi, July
- 12/97 *Distretti industriali e innovazione: i limiti dei sistemi tecnologici locali*, by Secondo Rolfo and Giampaolo Vitali, July
- 13/97 *Costs, technology and ownership form of natural gas distribution in Italy*, by Giovanni Fraquelli and Roberto Giandrone, July
- 14/97 *Costs and structure of technology in the Italian water industry*, by Paola Fabbri and Giovanni Fraquelli, July
- 15/97 *Aspetti e misure della customer satisfaction/dissatisfaction*, by Maria Teresa Morana, July
- 16/97 *La qualità nei servizi pubblici: limiti della normativa UNI EN 29000 nel settore sanitario*, by Efisio Ibba, July
- 17/97 *Investimenti, fattori finanziari e ciclo economico*, by Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, rivisto sett. 1998
- 18/97 *Strategie di crescita esterna delle imprese leader in Europa: risultati preliminari dell'utilizzo del data-base Ceris "100 top EU firms' acquisition/divestment database 1987-1993"*, by Giampaolo Vitali and Marco Orecchia, December
- 19/97 *Struttura e attività dei Centri Servizi all'innovazione: vantaggi e limiti dell'esperienza italiana*, by Monica Cariola, December
- 20/97 *Il comportamento ciclico dei margini di profitto in presenza di mercati del capitale meno che perfetti: un'analisi empirica su dati di impresa in Italia*, by Anna Bottasso, December

## 1996

- 1/96 *Aspetti e misure della produttività. Un'analisi statistica su tre aziende elettriche europee*, by Donatella Cangialosi, February
- 2/96 *L'analisi e la valutazione della soddisfazione degli utenti interni: un'applicazione nell'ambito dei servizi sanitari*, by Maria Teresa Morana, February
- 3/96 *La funzione di costo nel servizio idrico. Un contributo al dibattito sul metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato*, by Giovanni Fraquelli and Paola Fabbri, February
- 4/96 *Coerenza d'impresa e diversificazione settoriale: un'applicazione alle società leaders nell'industria manifatturiera europea*, by Marco Orecchia, February
- 5/96 *Privatizzazioni: meccanismi di collocamento e assetti proprietari. Il caso STET*, by Paola Fabbri, February
- 6/96 *I nuovi scenari competitivi nell'industria delle telecomunicazioni: le principali esperienze internazionali*, by Paola Fabbri, February
- 7/96 *Accordi, joint-venture e investimenti diretti dell'industria italiana nella CSI: Un'analisi qualitativa*, by Chiara Monti and Giampaolo Vitali, February
- 8/96 *Verso la riconversione di settori utilizzatori di amianto. Risultati di un'indagine sul campo*, by Marisa Gerbi Sethi, Salvatore Marino and Maria Zittino, February
- 9/96 *Innovazione tecnologica e competitività internazionale: quale futuro per i distretti e le economie locali*, by Secondo Rolfo, March
- 10/96 *Dati disaggregati e analisi della struttura industriale: la matrice europea delle quote di mercato*, by Laura Rondi, March
- 11/96 *Le decisioni di entrata e di uscita: evidenze empiriche sui maggiori gruppi italiani*, by Alessandro Sembenelli and Davide Vannoni, April
- 12/96 *Le direttrici della diversificazione nella grande industria italiana*, by Davide Vannoni, April
- 13/96 *R&S cooperativa e non-cooperativa in un duopolio misto con spillovers*, by Marco Orecchia, May
- 14/96 *Unità di studio sulle strategie di crescita esterna delle imprese italiane*, by Giampaolo Vitali and Maria Zittino, July. **Not available**
- 15/96 *Uno strumento di politica per l'innovazione: la prospezione tecnologica*, by Secondo Rolfo, September
- 16/96 *L'introduzione della Qualità Totale in aziende ospedaliere: aspettative ed opinioni del middle management*, by Gian Franco Corio, September

- 17/96 *Shareholders' voting power and block transaction premia: an empirical analysis of Italian listed companies*, by Giovanna Nicodano and Alessandro Sembenelli, November
- 18/96 *La valutazione dell'impatto delle politiche tecnologiche: un'analisi classificatoria e una rassegna di alcune esperienze europee*, by Domiziano Boschi, November
- 19/96 *L'industria orafa italiana: lo sviluppo del settore punta sulle esportazioni*, by Anna Maria Gaibisso and Elena Ragazzi, November
- 20/96 *La centralità dell'innovazione nell'intervento pubblico nazionale e regionale in Germania*, by Secondo Rolfo, December
- 21/96 *Ricerca, innovazione e mercato: la nuova politica del Regno Unito*, by Secondo Rolfo, December
- 22/96 *Politiche per l'innovazione in Francia*, by Elena Ragazzi, December
- 23/96 *La relazione tra struttura finanziaria e decisioni reali delle imprese: una rassegna critica dell'evidenza empirica*, by Anna Bottasso, December

#### 1995

- 1/95 *Form of ownership and financial constraints: panel data evidence on leverage and investment choices by Italian firms*, by Fabio Schiantarelli and Alessandro Sembenelli, March
- 2/95 *Regulation of the electric supply industry in Italy*, by Giovanni Fraquelli and Elena Ragazzi, March
- 3/95 *Restructuring product development and production networks: Fiat Auto*, by Giuseppe Calabrese, September
- 4/95 *Explaining corporate structure: the MD matrix, product differentiation and size of market*, by Stephen Davies, Laura Rondi and Alessandro Sembenelli, November
- 5/95 *Regulation and total productivity performance in electricity: a comparison between Italy, Germany and France*, by Giovanni Fraquelli and Davide Vannoni, December
- 6/95 *Strategie di crescita esterna nel sistema bancario italiano: un'analisi empirica 1987-1994*, by Stefano Olivero and Giampaolo Vitali, December
- 7/95 *Panel Ceris su dati di impresa: aspetti metodologici e istruzioni per l'uso*, by Diego Margon, Alessandro Sembenelli and Davide Vannoni, December

#### 1994

- 1/94 *Una politica industriale per gli investimenti esteri in Italia: alcune riflessioni*, by Giampaolo Vitali, May
- 2/94 *Scelte cooperative in attività di ricerca e sviluppo*, by Marco Orecchia, May
- 3/94 *Perché le matrici intersettoriali per misurare l'integrazione verticale?*, by Davide Vannoni, July
- 4/94 *Fiat Auto: A simultaneous engineering experience*, by Giuseppe Calabrese, August

#### 1993

- 1/93 *Spanish machine tool industry*, by Giuseppe Calabrese, November
- 2/93 *The machine tool industry in Japan*, by Giampaolo Vitali, November
- 3/93 *The UK machine tool industry*, by Alessandro Sembenelli and Paul Simpson, November
- 4/93 *The Italian machine tool industry*, by Secondo Rolfo, November
- 5/93 *Firms' financial and real responses to business cycle shocks and monetary tightening: evidence for large and small Italian companies*, by Laura Rondi, Brian Sack, Fabio Schiantarelli and Alessandro Sembenelli, December

Free copies are distributed on request to Universities, Research Institutes, researchers, students, etc.

**Please, write to:**

MARIA ZITTINO, Working Papers Coordinator  
 CERIS-CNR, Via Real Collegio, 30; 10024 Moncalieri (Torino), Italy  
 Tel. +39 011 6824.914; Fax +39 011 6824.966; [m.zittino@ceris.cnr.it](mailto:m.zittino@ceris.cnr.it); <http://www.ceris.cnr.it>

**Copyright © 2006 by CNR-Ceris**

All rights reserved. Parts of this paper may be reproduced with the permission of the author(s) and quoting the authors and CNR-Ceris