

Innovazioni Organizzative e Regolazione del Lavoro  
nella Pubblica Amministrazione

**Merton: indeterminatezza  
dell'azione e delle strutture**

*Prof. Adolfo Braga*

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO**  
**Facoltà Scienze Politiche**  
**Corso di Laurea in "Scienze delle Amministrazioni"**  
**A.A. 2023-2024**

# Aspetti cruciali della sociologia di Merton

- Le conseguenze inattese dell'azione intenzionale: indeterminatezza delle conseguenze rispetto alle intenzioni
- Dei comportamenti individuali rispetto ai condizionamenti sociali
- La profezia che si auto-adempie (o auto-confuta)
- Il concetto di *serendipity*

# L'indeterminatezza dell'azione (1)

- Nei sistemi sociali complessi gli individui non hanno adeguata conoscenza del contesto nel quale pensano, decidono e agiscono
  - l'impazienza di ottenere subito i propri obiettivi che impedisce di guardare agli effetti di lungo periodo delle proprie azioni
  - la propensione ad agire razionalmente rispetto a un valore, piuttosto che a un obiettivo
- Determinati comportamenti producono complessità dei sistemi sociali e sui limiti conoscitivi dei soggetti che agiscono

## L'indeterminatezza dell'azione (2)

*L'idea secondo cui, nel corso dell'interazione sociale, gli uomini creano condizioni nuove che non facevano parte dei loro intenti è una premessa di base della sociologia [...] Incentivi finanziari possono portare al declino anziché all'incremento della produzione; l'inasprimento delle misure repressive possono portare all'aumento anziché alla diminuzione della criminalità. La crescente consapevolezza di questi meccanismi è diventata una delle cause del largo uso che si fa della ricerca sociale in campi quali la medicina, la sanità pubblica, il servizio sociale, il diritto, l'istruzione [etc.] (Merton, 1961)*

Il concetto di conseguenze inattese non è solo un'idea!

- *L'esperienza: anche le intenzioni più tenacemente perseguite possono portare a risultati palesemente in contrasto con esse*
- *Indipendenza tra intenzione e risultato: imputabile a specifici processi che si attivano nell'interazione sociale*
  - *riconoscere determinati fenomeni come effetti inattesi di azioni intenzionali*

# Profezia che si auto-adempie (1)

*Il lettore noterà che il meccanismo della credenza sociale autoadempientesesi [...] è teoricamente in stretta connessione con il concetto di funzione latente. Entrambi rappresentano un tipo di conseguenza imprevista dell'azione, [...] l'uno producendo proprio quella circostanza che si riteneva erroneamente esistesse; l'altro producendo risultati cui non si mirava affatto. Entrambi questi meccanismi, che implicitamente avevo già preso in considerazione in un mio saggio precedente sulle «conseguenze impreviste dell'azione sociale secondo lo scopo» rappresentano un altro caso di modelli sociologici che vengono spesso rilevati ma poco studiati (Merton, 1949)*

## Profezia che si auto-adempie (2)

- Qualsiasi conoscenza (o previsione) su una determinata situazione individuale o collettiva può diventare parte integrante della situazione stessa cui si riferisce, contribuendo a cambiarla in modo significativo e imprevisto
- «se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze» (Merton, 1949)*

## Profezia che si auto-adempie (3)

- *L'interazione tra aspetti soggettivi e oggettivi della realtà sociale deve essere presa in considerazione dagli organi chiamati a progettare interventi pubblici per sanare situazioni di disagio*

*«Le definizioni sociali comuni in gruppi e collettivi sono un'importante parte dinamica di un determinato contesto sociale, nel quale le previsioni aiutano a creare la realtà che loro stesse anticipano» (Merton, 1975)*



## Profezia che si auto-adempie (4)

- Problema della discriminazione razziale
  - La discriminazione razziale nasce dal pregiudizio circa l'inferiorità innata dei neri e si perpetua grazie a scelte istituzionali che – basandosi su una convinzione falsa – creano la realtà che la sostiene

# *La serendipity (1)*

- Concetto di base per studiare la scienza
- Strumento di politica della scienza
  - «fortuna di fare felici scoperte per puro caso e, anche, il trovare una cosa non cercata e imprevista mentre se ne stava cercando un'altra»
- Spesso scoperte importanti avvengono mentre si stava ricercando altro
- Concetto di serendipità/casualità delle scoperte scientifiche, in contrapposizione al metodo dell'indagine sistematica
  - in ogni scoperta, come del resto in ogni aspetto della vita reale, deve essere insito qualche elemento di casualità:
    - se il ricercatore sapesse già esattamente quello che sta cercando, non avrebbe bisogno di cercarlo, bensì gli basterebbe avere una *conferma* di una *realtà* che già prevede esista

## *La serendipity (2)*

- Una nuova scoperta scientifica ottenuta mediante *intuizione* o *serendipità* da un *ricercatore* è cosa sostanzialmente diversa rispetto all'ottenimento di una conferma sperimentale di un evento mai prima osservato, ma previsto - da uno *scienziato*
  - in base all'estrapolazione di una teoria basata sull'interpretazione di altri eventi noti correlati
  - l'oggetto della *ricerca* sarebbe il tentativo di validare una teoria - cioè una *rappresentazione astratta* del mondo reale - quindi non la realtà *in sé* del mondo sottostante

# L'indeterminatezza delle strutture

- I sistemi sociali sono strutturalmente ambivalenti, attraversati da tensioni imputabili alle incompatibilità che esistono tra alcuni dei suoi elementi costitutivi
- Anomia
  - idea dell'interazione continua e tensione frequente tra la struttura culturale (la distribuzione e l'organizzazione di valori, norme e interessi) e la struttura sociale (la distribuzione e l'organizzazione degli status e delle posizioni sociali)
  - questa tensione crea «la situazione paradossale per cui il comportamento antisociale è, in un certo senso, inevitabilmente causato da certi valori condivisi e dalla stratificazione sociale che implica l'accesso differenziato ai mezzi legittimi per perseguire gli obiettivi valorizzati socialmente»

# Processo di burocratizzazione degli apparati (1)

- Superiorità tecnica richiesta dallo sviluppo capitalistico
- Avvento della democrazia di massa che aveva trasformato i sudditi in cittadini aprendo la strada alla nascita del moderno Stato di diritto e all'eguaglianza formale
- Il rapporto tra burocrazia e democrazia diviene strettamente connesso al problema del cambiamento organizzativo e istituzionale

## Processo di burocratizzazione degli apparati (2)

- La democrazia concepita
  - come “eguaglianza giuridica”
  - come estensione dei diritti e dei doveri
  - non come partecipazione fattiva
  - la stessa amministrazione burocratica per la sua conformazione e le sue caratteristiche ostacola la partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni

# Processo di burocratizzazione degli apparati (3)

- La democrazia
  - necessita dello sviluppo di un apparato burocratico
  - deve fare i conti con la burocrazia
- La burocrazia
  - si comporta come un'istituzione di potere
  - è dotata di interessi propri e di logiche specifiche di autoconservazione
  - avversa al potere politico
- Il potere politico
  - si contrappone a questa concentrazione del potere amministrativo, alle procedure e alle strutture burocratiche

# Il burocrate puro per Weber

- Deve essere inserito in una gerarchia che occupa un grado preciso
- Deve avere dei superiori, dei pari grado e degli inferiori
- In un'organizzazione burocratica comandi e controlli devono procedere sempre attraverso gerarchie
- Una preparazione specializzata diventa indispensabile per svolgere efficientemente un compito in seno ad una burocrazia



# Merton critica il modello weberiano di burocrazia

- Incapacità addestrata
  - quando le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica possono risultare inappropriate sotto mutate condizioni
  - quando la realtà muta sorgono problemi inediti e l'addestramento troppo specifico del funzionario si traduce in mancanza di duttilità nell'applicazione delle norme e non conseguimento degli scopi prefissati
  - quando la specializzazione diventa deformazione professionale
    - perseguita fino alle estreme conseguenze dai funzionari
    - determina un rallentamento della burocrazia fino a bloccarla di fronte a cambiamenti e imprevisti
    - le azioni basate sull'addestramento e l'abilità tecnica, che in passato avevano dato un risultato positivo, possono risultare come risposte inappropriate sotto mutate condizioni

# Le conseguenze inattese

- La burocrazia si può trasformare in un apparato lento e rigido
- La mancanza di flessibilità e duttilità nell'applicazione delle norme provoca una serie di conseguenze sia per i membri interni che per la stessa organizzazione
- La mancanza di adattamento determina la prima delle funzioni latenti o "conseguenze oggettive che non sono né volute né ammesse" dell'ordinamento burocratico
- Altra conseguenza inattesa della burocrazia è il ritualismo dei funzionari che perdono di vista gli obiettivi finali per arroccarsi in posizioni iperspecialistiche
- Generano comportamenti meticolosi e pedanti
- Interpretazione delle regole più simbolica che strettamente utilitaria

# Come si configura per Merton un apparato

- Come un meccanismo persistente, granitico, impermeabile al cambiamento
- Non sono garantire relazioni interne tra i diversi livelli
- L'ambiente e le trasformazioni esterne non scalfiscono la configurazione burocratica
- rimangono tutti all'interno dei diversi gruppi (es. burocrati)
- I rapporti sono utilizzati come strategie di protezione, di mantenimento del potere nei confronti di richieste che escono dalla norma e che pretenderebbero soluzioni ad hoc
- La soluzione dei problemi
  - imposta dall'alto a colpi di regolamenti e circolari
  - imposta dall'esterno e non condivisa e concepita congiuntamente
  - viene osteggiata dagli stessi funzionari

# Critica dell'azione razionale

- Individuazione delle funzioni latenti e manifeste
  - messa in evidenza delle contraddizioni e dei paradossi dell'azione amministrativa e dei funzionari che apre la strada alla critica dell'azione razionale rispetto allo scopo
- Posta alla base del modello burocratico
  - ragionamento lineare
  - soluzioni teoriche che nella pratica risultano difficilmente attuabili

# Funzioni latenti e irrazionalità

- L'analisi delle funzioni latenti dimostra alcune irrazionalità
  - dubbi su l'azione razionale rispetto allo scopo del modello burocratico
  - presenza di effetti imprevisti esercitati dalle pressioni delle strutture sulla personalità e sulle azioni dei funzionari
- Negli studi di Merton
  - non vi sono ancora problematiche legate alle strategie degli attori che interagiscono con le strutture
  - non esiste un'analisi delle diverse razionalità che si esplicano all'interno della burocrazia e dei loro effetti
  - questioni che saranno affrontate da Crozier

# Anni '40 e '60: il funzionalismo

- Merton: riconosciuto come rappresentante della versione debole
- Versione forte e organicistica recupererà
  - il senso che i soggetti conferiscono alle loro azioni
  - lo scarto tra intenzionalità e risultati acquisiti
- Tensione tra il senso soggettivo che gli individui attribuiscono alle loro azioni e le funzioni integrative svolte dal sistema istituzionale ovvero le conseguenze oggettive dell'azione

# L'approccio funzionalista

- Mette a fuoco gli scarti tra l'intenzione razionale con cui i soggetti agiscono e le conseguenze non attese e non volute che ne derivano a livello di struttura
- Scarti definiti «funzioni latenti» o disfunzioni
  - Inconvenienti che compromettono in modo grave il perseguimento dei fini per cui quell'organizzazione è stata costituita

# “Cecità cognitiva”

- Funzionari che non permettono di vedere il problema in questione attraverso lenti diverse
- Se non quelle proposte dalla cornice cognitiva, prescrittiva e simbolica imperante che si basa su regole e norme standardizzate
- Il presupposto su cui si fonda la costruzione weberiana è che la realtà sia stabile, immutabile e che quindi tutto sia prevedibile e preventivabile



# Burocrazia trasformata in un apparato lento e rigido

- La cui mancanza di flessibilità e duttilità nell'applicazione delle norme, provocherebbe una serie di conseguenze sia per i membri interni che per la stessa organizzazione dal punto di vista dei risultati
- Soprattutto quando si verificano mutamenti o si presentano situazioni inedite
- Questa mancanza di adattamento viene segnalata da Merton come la prima delle funzioni latenti o "conseguenze oggettive che non sono né volute né ammesse"

# Il ritualismo (1)

- I funzionari in questi casi perderebbero di vista gli obiettivi finali per arroccarsi in posizioni iperspecialistiche
  - comportamenti meticolosi e pedanti
  - perseguono alla lettera le norme preposte
  - dimenticano che il loro obiettivo finale è quello di offrire un servizio al pubblico: “In questo modo proprio le condizioni che normalmente portano all’efficienza, in situazioni particolari e specifiche producono inefficienza
- Le regole diventano ad un certo punto simboliche piuttosto che strettamente utilitarie

# Il ritualismo (2)

- Vi è ritualismo quando diventano fini a se stesse
  - le routine
  - le abitudini
  - le prassi consolidate
- “L’adesione alle regole, concepita originariamente come mezzo, diventa fine a se stessa
- Processo della «trasposizione delle mete»
  - per cui «un valore strumentale diventa un valore finale».
- La disciplina non è vista più come misura destinata a scopi specifici, ma diventa un valore di primaria importanza nel sistema di vita del burocrate”

## Il ritualismo (3)

- L'apparato burocratico può arrivare alla paralisi soprattutto nei momenti e nelle situazioni in cui sarebbe richiesta un'azione più duttile ed elastica da parte dei funzionari
  - tendono a interpretare la norma in modo rigido e pedissequo
  - creano rallentamenti dell'intero processo amministrativo
- “La mancanza di sufficiente duttilità nell'applicazione delle proprie tecniche sarà causa, in un ambiente mutato, di una incapacità di adattamento più o meno grave”

# Creazione di uno “spirito di corpo” dei burocrati

- Adozione di comportamenti atti a difendere
  - i privilegi acquisiti
  - le proprie certezze
  - anziché il punto di vista del pubblico che richiede servizi o degli altri membri dell'organizzazione
- “Organizzazione difensiva non ufficiale”
  - sorge tutte le volte che si manifesta un'apparente minaccia all'integrità del gruppo

# Identificazione «affettiva»

- Non è solo la difesa degli interessi di corpo a produrre inefficienza
- Ma la struttura mentale dei burocrati
- La cultura
- I quadri concettuali
- I modi di vedere e concepire l'azione amministrativa
- I ruoli e le funzioni che impernano di se la stessa struttura burocratica
- Identificazione “affettiva” quasi sacrale con il loro modo di vita

# Processo di santificazione

- Si verifica in particolari professioni e in tipi particolari di organizzazioni
  - formazione di sentimenti particolari
  - attaccamento allo status e ai simboli della burocrazia
- La partecipazione affettiva a sfere teoricamente “neutrali” quali quelle della competenza e dell’autorità, provocano il sorgere di atteggiamenti di legittimità morale che si accompagnano alle prerogative che non sono più viste come meri strumenti tecnici per una razionale e rapida amministrazione, ma come valori assoluti ”
- Sarebbe proprio tale comportamento a creare le maggiori resistenze e opposizioni ad ogni deviazione dalla norma, ad ogni mutamento che viene vissuto come imposto dall’esterno

# Rilievo dell'azione procedurale del funzionario

- Considerare le aspettative di chi si rivolge all'amministrazione per risolvere un problema
- Il comportamento standard del burocrate è quello di etichettare, catalogare ogni problema che si presenta attraverso quel repertorio di regole astratte e norme che supportano l'amministrazione
- Ogni caso particolare viene ridotto così a una pratica:
  - “Il carattere di generalità delle regole richiede l'uso continuo della categorizzazione, in modo che i casi e i problemi individuali sono classificati secondo criteri generali stabiliti e trattati di conseguenza”



# Le risposte date da Merton

- Far crescere la progettazione di modelli organizzativi complessi e flessibili diversi da quelli weberiani
- Presenza di fonti di irrazionalità che consistono in
  - deficienze di progettazione organizzativa
  - negli effetti imprevisti che le pressioni esercitate dalle strutture possono provocare sulla personalità e sul comportamento delle risorse umane

## I vuoti di Merton

- Non vi è ancora un'analisi delle strategie dei soggetti che interagiscono con le strutture
- Non vi è ancora un'analisi degli effetti sinergici tra le molteplici razionalità che si incontrano e si scontrano nelle organizzazioni complesse

# Attualità di Merton

- Ricerca delle fonti di irrazionalità nelle organizzazioni burocratiche
  - Dalla macchina al comportamento
  - Comportamento degli individui e dell'organizzazione
  - La macchina e l'idea di razionalità progettata e realizzata inizia a sgretolarsi
  - Prendono corpo i comportamenti informali e una pluralità di comportamenti burocratici