

## Il nodo gordiano della resistenza burocratica

*Francesco Ferzetti*

*Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara*

### Riassunto

Il saggio si concentra sulla burocrazia e sui fattori che ne determinano ancora una particolare resistenza nell'ambito delle dinamiche dell'organizzazione pubblica. Muovendo dall'origine, dal significato e dalla fisionomia dell'istituto, il lavoro si sofferma a richiamare le principali riflessioni sulla burocrazia e sulla realtà italiana ancora tendenzialmente refrattaria alla modifica degli assetti organizzativi (Di Gaspare), necessaria per avviare la vera democratizzazione della pubblica amministrazione. In una società sempre più complessa e liquida (Bauman) la burocrazia ha saputo replicarsi e adattarsi rapidamente ai processi di ammodernamento e di digitalizzazione dell'amministrazione, tanto da assumere nuove connotazioni. L'idea di burocrazia intesa come fenomeno (Crozier) e come organizzazione rappresenta il fil rouge che conduce alla vera essenza dell'istituto e apre verso possibili soluzioni dei nodi che rallentano efficacia, efficienza ed economicità dell'agire della pubblica amministrazione.

*Parole chiave:* burocrazia, resistenza burocratica, burocrazia digitale, burocrazia difensiva, pubblica amministrazione

**Abstract.** *The Gordian Knot of Bureaucratic Resistance*

The essay focuses on bureaucracy and on the factors that still determine its particular resistance in the context of the dynamics of public organization. Starting from the origin, meaning and physiognomy of the institute, the work focuses on recalling the main reflections on bureaucracy and on the Italian reality still generally refractory to the modification of organizational structures (Di Gaspare), necessary to start the true democratization of public administration. In an increasingly complex and liquid society (Bauman), bureaucracy has been able to replicate itself and adapt rapidly to the processes of modernization and digitalisation of the administration, so much so that it has taken on new connotations. The idea of bureaucracy understood as a phenomenon (Crozier) and as an organization represents the common thread that leads to the true essence of the institute and opens up possible solutions to the issues that slow down the effectiveness, efficiency and cost-effectiveness of the public administration's actions.

*Keywords:* bureaucracy, bureaucratic resistance, digital bureaucracy, defensive bureaucracy, public administration

DOI: 10.32049/RTSA.2024.1.02

### 1. Premessa: il mito del nodo gordiano e la sua attualità

Narra una leggenda greca che un oracolo aveva comandato ai Frigi di incoronare re il primo uomo arrivato alla guida di un carro perché questo avrebbe posto fine alla guerra civile che affliggeva quel popolo. Il fato volle che il primo a varcare i confini dell'abitato con il suo carro fosse un contadino di nome Gordio insieme alla moglie e al figlio Mida. I Frigi interpretando il responso stabilirono che egli era l'uomo voluto dagli dei e lo fecero re. Gordio pose fine alla guerra e il suo carro fu sistemato sull'acropoli come offerta a Zeus, assicurato saldamente a un palo, attraverso il giogo, con un intricato nodo di robusta corda di corteccia di corniolo, simbolo del potere regale e politico per gli anni che seguirono.

Secondo un'altra profezia, chiunque fosse riuscito a sciogliere quel nodo sarebbe diventato imperatore dell'Asia.

In molti tentarono senza fortuna; tra questi anche Alessandro Magno che, non riuscendovi, decise di reciderlo con la spada. C'è chi sostiene, come Aristobulo di Cassandrea, che Alessandro avrebbe semplicemente sfilato un tassello che gli consentì di rimuovere il giogo dal palo (Arrian, 1961, pp. 130-135).

Il mito dimostra come le questioni difficili da risolvere vadano superate con un'azione drastica, ovvero con l'ingegno.

«L'archetipo di Alessandro Magno a Gordio che taglia il nodo invece di scioglierlo è tornato a esercitare un forte richiamo nella nostra democrazia post-consociativa» (Bobbio, 2003, p. 8) dove la problematica dei processi decisionali pubblici viene spesso evocata (lamentando la loro inconcludenza e auspicando l'adozione di vie più rapide ed efficaci) ma non adeguatamente approfondita.

Osservando con maggior attenzione i temi dell'organizzazione pubblica e prendendo in esame un aspetto particolarmente resistente quale la burocrazia, si comprende come gli strumenti per tentare di superarla appaiano tutt'altro che scontati, se si confrontano gli sforzi profusi nel segno della semplificazione con i modesti risultati raggiunti. È chiaro che quando essa fa uso di argomenti speciosi e modalità "nodose", non fa altro che esercitare una pesante oppressione sulla società. Del cosiddetto mito del nodo gordiano non è tanto da apprezzare la furbizia con cui si tramanda sarebbe stato sciolto il vincolo, quanto l'enigma stesso che ha tenuto e continua a tenere sotto scacco un intero apparato.

L'analisi vuole dimostrare come la burocrazia sia particolarmente difficile da adeguare alle esigenze della società contemporanea; pertanto, o si procede con un taglio netto, un'inversione di tendenza, ovvero si percorre la via dell'ingegno seguendo un avveduto riformismo, come dice Popper (2018) "a spizzico" (*piecemeal*), evitando quel repentino superamento rivoluzionario che destruttura il sistema.

Tuttavia, non bisogna cadere nell'equivoco di attribuire alla burocrazia un'accezione assolutamente negativa: un'attenta scansione del fenomeno consente di apprezzare aspetti che tendono a proteggere l'attività dell'amministrazione da possibili interferenze esterne, le

quali rischierebbero di comprometterne il risultato che deve rispondere alla finalità della terzietà *super partes* dello Stato di diritto.

## **2. Origine, significato e fisionomia della burocrazia**

### *2.1 Alle origini di un fenomeno che viene da lontano*

Il IV secolo a.C. fu un'epoca di grandi imperi con sovrani illuminati i quali si avvalsero dell'esperienza di uomini i cui valenti consigli rappresentano la principale fonte conoscitiva sulla burocrazia antica.

È il caso della Cina dove il filosofo confuciano Mengzi ammoniva l'imperatore dell'importanza di procurarsi funzionari dotati di qualità appropriate.

La cura dei dettagli e la scrupolosa organizzazione *burocratica* di quella regione dell'Asia orientale hanno sempre affascinato gli intellettuali europei tanto che Hegel, quando giunse a parlare della Cina durante il corso tenuto all'Università di Berlino negli anni che vanno dal 1820 al 1830, affermò che la storia aveva inizio con quell'impero, dal momento che esso per primo aveva elaborato una coerente storiografia intimamente connessa alle dinamiche pubbliche. Si pensi che l'imperatore era costantemente scortato da due ministri, i quali registravano ogni suo ordine, parola o gesto e le loro annotazioni venivano messe a disposizione per la trascrizione ufficiale.

In India Chanakya (o Cautilya) dispensava i propri consigli al primo signore di uno Stato indiano unificato, le sue massime abbracciavano argomenti eterogenei come le regole per la selezione, i metodi decisionali e di legittimazione, ma anche temi come i principi di politica finanziaria e i doveri dei funzionari. «Cautilya è stato definito il Machiavelli indiano per la sua incrollabile dedizione a uno scopo fondamentale, mantenere e accrescere la potenza dello Stato» (Albrow, 1991, p. 591).

Nella Roma antica vi erano cariche pubbliche con denominazioni che evocano similitudini con la moderna P.A. «Esisteva, ad esempio, un *praefectus praetorio*, il prefetto

preposto alle vicende organizzative e militari della città; esisteva un *praefectus annonae*, il prefetto addetto agli affari relativi all'economia, le entrate, all'alimentazione. [...] Se si guarda alla terminologia del diritto romano, ci s'imbatte anche in nomi quali *imperium*, *potestas*, *auctoritas*, che fanno pensare al potere pubblico» (D'Alberti, 2022, p. 4).

Una volta istituito, il sistema burocratico fu estremamente durevole, nel senso che rimaneva spesso inalterato nonostante l'avvicinarsi del potere; del resto, i valori propri del fenomeno, che spesso si ricongiungono a quel senso di superiorità rispetto alle persone comuni, anche se latenti, «potevano sempre essere riattivati da un nuovo sovrano» (Albrow, 1991, p. 592), costituendo la struttura portante dell'organismo statale.

## 2.2 Significato e fisionomia del termine

Il sostantivo burocrazia è frutto di un'intuizione di Vincent de Gournay e deriva dall'unione del termine francese *bureau* (ufficio) e quello greco *κράτος* (potere).

Con tale neologismo l'economista francese voleva intendere «una nuova forma di governo (quella dei nobili nominati a cariche pubbliche) diversa dalle tre classiche forme di governo delineate da Aristotele: l'aristocrazia, la monarchia, la democrazia» (De Nardis, 1987, p. 533). La sua diffusione si deve però al romanzo di Honoré de Balzac *Les employés* ove si afferma «che lo Stato o la *Patrie* avevano preso il posto del sovrano, e mentre Napoleone aveva frenato l'influenza della burocrazia, essa era stata organizzata in modo definitivo sotto il governo costituzionale» (Albrow, 1991, p. 593).

Il palcoscenico diventa un luogo privilegiato per la rappresentazione della burocrazia.

Il 4 aprile del 1863 al teatro Alfieri di Torino andò in scena la commedia *Le miserie 'd Monssù Travèt* che narra delle peripezie di un povero impiegato.

Eppure, Travet non era solo un personaggio della composizione di Vittorio Bersezio, ma esisteva davvero e «ogni mattina con puntualità inderogabile lasciava la sua abitazione piccolo-borghese del centro e si recava al ministero. Qui calzava le mezze maniche simbolo della sua condizione impiegatizia e si accingeva alle occupazioni tipiche del suo status:

protocollare, copiare, archiviare, redigere minute, aggiornare registri, vistare, spedire atti, verificare, controllare, elencare, riscontrare, relazionare» (Melis, 2003, p. 11). Tutti atti decisionali che differenziano la burocrazia dagli atti enunciativi, legislativi ed esecutivi di altri apparati dello Stato.

Una visione in chiaroscuro criticata persino dagli stessi operatori dell'epoca. «Dossi irride, disprezza, condanna “l’idiota burocrazia” sebbene con quel “cuoio asinino” si sia fabbricata “la burocratica scarpa” da lui calzata negli anni» (Bortolotti, 2010, p. 295).

Viene anche dato un volto al burocrate tipo in epoca risorgimentale: un uomo sui trent’anni che percorre a passo svelto i porticati ove hanno sede i ministeri «vestito secondo i dettami indefettibili del decoro borghese. Può darsi che tenga in mano un giornale o un piccolo fascio di carte. Funzionario dello Stato sabauda, è sul punto di diventarlo del nuovo Regno d’Italia, che forse avrà contribuito a creare combattendo in qualcuno dei campi di battaglia del decennio risorgimentale» (Melis, 2003, p. 7).

Tante le figure adoperate per descrivere la burocrazia: si fa riferimento alla macchina, all’apparato, all’ufficio, all’organo e, nell’immaginario collettivo, l’idea che spesso ne deriva è quella di un rigoroso rispetto della forma e un eccessivo rinvio a minuziose circolari, così da evitare per quanto possibile di incorrere in responsabilità.

### **3. Principali riflessioni sulla burocrazia**

Il termine burocrazia è sempre stato utilizzato con varie accezioni, ciò anche perché sono molti gli ambiti nei quali viene studiato il c.d. *fenomeno burocratico*: il contesto filosofico e storico, quello giuridico, sociologico ed economico, il contesto politologico e la teoria dell’organizzazione (De Nardis, 1987, p. 535).

Sono ugualmente numerose le correnti di pensiero che nelle scienze sociali si sono interessate al tema.

Di particolare fascino la sintesi offerta da Crozier (1969, p. 5), il quale individua tre usi cardinali: il primo (concetto di scienza politica) indicante il governo mediante uffici ovvero

attraverso un apparato statale costituito da funzionari nominati, organizzati gerarchicamente e dipendenti da un'autorità sovrana; il secondo, ripreso da Weber (ambito sociologico e storico), indicante la razionalizzazione di tutte le attività collettive che determina lo sviluppo di un sistema di regole impersonali sia per la definizione delle funzioni e la ripartizione delle responsabilità sia per l'organizzazione delle carriere; il terzo, corrispondente al senso atecnico della parola burocrazia e richiamante la lentezza, la pesantezza, la routine, la complicazione delle procedure, l'inadeguatezza delle organizzazioni burocratiche rispetto ai bisogni che dovrebbero soddisfare.

Altrettanto seducente l'elegante contributo di De Nardis (1987) il quale rappresenta senza dubbio il miglior punto di partenza per scandire le principali riflessioni teoriche che si sono succedute nel tempo e nelle quali le definizioni e i significati del termine burocrazia spesso si confondono in conseguenza dei diversi angoli prospettici.

### *3.1 Idealismo, marxismo, elitismo e storicismo*

L'analisi di De Nardis (1987) inizia da *Lineamenti di filosofia del diritto* di Hegel edita nel 1820: nella parte dell'opera dedicata al diritto pubblico, la burocrazia viene individuata come un modulo organizzativo dello Stato distinto dal Governo e dal Sovrano. Essa è formata da funzionari pubblici, appartenenti al ceto intermedio e, da un lato, si fa portatrice delle istanze dei gruppi e delle corporazioni della società civile, dall'altro riesce a contenere le spinte del potere politico che vorrebbe accentrare ogni tipo di sovranità. Hegel ritiene che i funzionari, insieme agli altri membri del governo, costituiscano «la parte più importante di un ceto intermedio nel quale ha sede l'intelligenza educata e la coscienza giuridica della massa di un popolo in grado di trasformare una moltitudine dispersa in elemento organico dello stato» (p. 537).

Dopo alcuni lustri, il giovane Marx, nell'opera del 1843 *Critica alla filosofia hegeliana del diritto pubblico*, contesterà le conclusioni di Hegel evidenziando proprio l'idealizzazione di una concreta organizzazione politica e sociale (quella prussiana del

tempo) e la sussistenza di una diseguaglianza sostanziale che caratterizza la società civile. La burocrazia non rappresenta affatto la parte migliore del ceto medio e non interpreta i veri interessi del popolo, ma costituisce una mera corporazione dello Stato che persegue interessi privati o di classe, comunque particolari e mascherati da interessi collettivi.

Lo stesso Marx unitamente a Engels parlerà di casta burocratica che rappresenta uno strumento del potere della borghesia: quest'ultima, dopo aver sconfitto le strutture istituzionali dell'*Ancien Régime*, per mantenere il proprio dominio, istituisce il sistema rappresentativo-parlamentare e una connessa «tentacolare organizzazione burocratica» (De Nardis, 1987, p. 539). La casta burocratica è quindi al servizio della classe egemone; l'elemento unificatore e caratterizzante è rappresentato dal collegamento immediato con gli apparati statuali che essa stessa deve far funzionare.

La questione dell'organizzazione burocratica viene ripresa da Lenin il quale propugna un abbattimento della macchina statale e della burocrazia (intesa, appunto, come modulo organizzativo) per consentire il progresso sociale ed economico: «un mondo in cui le funzioni amministrative saranno ridotte all'osso e le procedure saranno semplificate al massimo» (De Nardis, 1987, p. 541), un ridimensionamento che non è una rivoluzione radicale e nel quale non saranno più necessarie particolari attitudini e conoscenze professionali per lo svolgimento delle attività amministrative. Lo stesso Lenin, però, negli anni immediatamente successivi alla Rivoluzione d'ottobre, dovrà rivedere in parte i propri assunti e riconoscere la necessità, almeno nella prima fase post-rivoluzionaria, di competenze specifiche sul piano amministrativo soprattutto nell'organizzazione interna del partito.

In contrapposizione con la letteratura marxista, a cavallo tra il XIX e il XX secolo si sviluppa una corrente di studio e di analisi del fenomeno burocratico (soprattutto sotto il profilo organizzativo) definita *borghese* ed *elitista*.

Mosca descrive la burocrazia come una caratteristica dello Stato moderno e come un corpo di funzionari specializzati retribuiti con denaro pubblico; questi ultimi costituiscono, in definitiva, una sorta di cuscinetto tra la classe politica ovvero dei governanti e quella dei governati, svolgendo un ruolo esecutivo e subordinato nella gestione del potere (De Nardis,

1987, pp. 543-544). Tale strato intermedio, con il progredire della società moderna, necessita sempre di più di una preparazione tecnica onde consentire alla politica di controllare in maniera più efficace i governati.

Michels, analizzando il moderno partito politico, evidenzia come proprio le strutture organizzative che dovrebbero essere la negazione di tendenze oligarchiche e, quindi, burocratiche, presentano invece una divisione del lavoro e delle modalità decisionali che conducono alla distinzione dalle masse, all'isolamento delle opposizioni e alla sottrazione della gestione al controllo della base.

È però grazie a «Weber che si ha la prima analisi ampia ed esauriente della burocrazia, intesa come categoria storica idonea alla comprensione di determinate tendenze universali delle società moderne» (De Nardis, 1987, p. 545).

L'analista, massimo esponente della sociologia storica, costruisce parametri ideali, logicamente validi anche se inesistenti, che vengono considerati come tipi ideali attraverso i quali si possono mettere a confronto i vari aspetti della realtà sociale.

Uno degli apparati istituzionali, finalizzati al rispetto delle regole che disciplinano le relazioni sociali, è la burocrazia istituzionalizzata statale che agisce in ottemperanza delle leggi e basa la propria forza sullo Stato che, a sua volta, ne garantisce l'efficienza attraverso norme positivamente codificate (De Nardis, 1987, p. 546).

La burocrazia costituisce un aspetto del processo di razionalizzazione che qualifica più di ogni altro la società moderna e che implica la gestione di esseri umani organizzati attraverso procedure sistematiche, impersonali e imparziali.

Il potere razionale si avvale di un apparato amministrativo burocratico che Weber delinea come modello generale (idealtipo).

La burocrazia moderna presenta i seguenti aspetti caratteristici:

- 1) la netta divisione del lavoro in modo fisso tra i diversi uffici;
- 2) l'esistenza di una gerarchia e di controlli;
- 3) la delimitazione dei poteri mediante norme scritte;
- 4) il principio di impersonalità in virtù del quale il funzionario deve curare la propria attività in modo imparziale e distaccato;

- 5) l'esistenza di una carriera, un sistema di promozioni basato sia sul merito, sia sull'anzianità di servizio, ma non su favoritismi personali;
- 6) la separazione tra vita privata e ufficio;
- 7) il carattere professionale dell'attività che richiede un corso di studi e prove di qualificazione;
- 8) la separatezza dei beni materiali.

Quindi, il complesso dell'apparato amministrativo deve essere composto da funzionari che obbediscono soltanto ai doveri d'ufficio «sine ira ac studio» (Weber, 1961) in una precisa divisione delle competenze, con tendenza al livellamento e alla impersonalità formalistica.

### *3.2 Struttural-funzionalismo e burocrazia (società come struttura complessa)*

Le maggiori critiche al modello weberiano provengono da Parsons e da Merton.

Nell'ambito della teoria dei sottosistemi sociali, Parsons evidenzia come le organizzazioni burocratiche trovino la loro collocazione all'interno del sottosistema politico, la cui funzione primaria è quella del raggiungimento dei fini.

L'obiezione teorica più nota al modello weberiano riguarda l'incompatibilità tra principio della gerarchia e quello della competenza professionale; in ogni caso, l'organizzazione amministrativo-burocratica è contraddistinta dall'universalismo della sua azione e dalla neutralità affettiva.

Nel saggio di Merton (2000, pp. 403-421) si individua nel c.d. "ritualismo" una delle disfunzioni più gravi di cui soffre la moderna burocrazia laddove si attribuisce una maggiore importanza ai mezzi, perdendo di vista i fini dell'organizzazione.

Secondo l'autore, ricorda De Nardis (1987), «il merito della burocrazia dovrebbe consistere nella sua efficienza [... ma] le stesse fonti strutturali dell'organizzazione amministrativa finiscono, proprio per il ritualismo dei funzionari» (p. 549), per determinare il risultato opposto. Infatti, i funzionari hanno forte consapevolezza dei limiti della propria

autorità e competenza cosicché, nella costante ricerca di un sufficiente margine di sicurezza nello svolgimento delle mansioni assegnate, applicano le procedure con uno zelo eccessivo, trasferendo la propria operatività dalle finalità ai mezzi e alle regole dell'organizzazione alla quale appartengono. Da ciò deriverebbe il noto processo della "trasposizione delle mete" in virtù del quale l'adesione alle regole, concepita come mezzo, diventa fine a se stessa, ovvero un valore strumentale diventa valore finale (De Nardis, 1987, p. 549).

Mills (1970) utilizza la significativa espressione *white collar* (colletti bianchi), entrata ormai nell'uso comune, per indicare la classe "media" dei funzionari che è diventata uno stereotipo del capitalismo moderno. Il fenomeno burocratico rappresenta addirittura la punta più avanzata della serializzazione e irreggimentazione operate dai sistemi di potere sulla società contemporanea.

Di estremo interesse lo studio condotto da Crozier (1969) su due organizzazioni di lavoro pubbliche, una impiegatizia (Istituto Contabile parigino) e l'altra operaia (Monopolio industriale); partendo dall'analisi di dati empirici, riesce a individuare caratteri comuni disfunzionali.

La burocrazia non è il metodo più efficiente di organizzazione, ma rappresenta una manifestazione patologica dei sistemi sociali: il fenomeno burocratico si manifesta nella pesantezza dell'azione, nei blocchi ai processi decisionali, nelle barriere alla collaborazione all'interno di una stessa struttura organizzativa. Il sociologo francese, quindi, utilizza il termine burocrazia nel terzo senso – atecnico – individuato.

In particolare, l'autore riesce a isolare disfunzioni che resistono a qualsiasi innovazione, pur necessaria (e pur avvertita come tale dai soggetti che compongono, a vario titolo e a diversi livelli, la struttura), perché considerate protettive dell'organizzazione e dei ruoli rivestiti all'interno della stessa.

Nell'Istituto Contabile parigino si sono instaurate e cristallizzate "routine" amministrative che vengono considerate una barriera contro le difficoltà suscitate dai rapporti umani nelle varie categorie di personale; tutti i dipendenti, anche a livello della direzione e dei dirigenti, preferiscono l'impersonalità dei regolamenti e la consuetudine ai rischi che comporterebbe un modo di agire più responsabile. Tale comportamento

rappresenta per Crozier (1969, pp. 56-57) una risposta razionale a sistemi organizzativi di tipo costrittivo che possono svilupparsi e resistere a tutte le pressioni rivolte a un cambiamento.

Nel caso del Monopolio industriale la funzione di protezione, contro ogni discriminazione e arbitrio, è rappresentato dal *regolamento di anzianità* (in base al quale, la ripartizione dei posti di lavoro e i trasferimenti temporanei del personale di produzione e degli operai di manutenzione, dipendono dagli anni di servizio); ciò che la regola assicura è il beneficio di una completa uguaglianza tra colleghi, a prescindere dalle rispettive qualità e capacità personali. Tale principio produce, tra l'altro, un generale atteggiamento di opposizione alla meccanizzazione, ovvero al cambiamento migliorativo che può mettere in pericolo lo *status quo* perché il regolamento di anzianità permette a ciascuna categoria di conservare l'indipendenza da ogni autorità gerarchica, per quanto attiene allo svolgimento della carriera e al rischio di punizioni arbitrarie (Crozier, 1969, p. 75, pp. 109 e 117).

Così norme impersonali che definiscono fino al più piccolo dettaglio le diverse funzioni e prescrivono i comportamenti cui sono tenuti i loro titolari nel maggior numero possibile di casi, norme in virtù delle quali ogni membro dell'organizzazione si trova protetto rispetto alla pressione dei superiori e dei subordinati, danno vita al c.d. "circolo vizioso burocratico" nel quale la resistenza opposta agli aspetti oppressivi, impersonali e di routine della burocrazia produce in ultima analisi l'effetto perverso di rinforzare il meccanismo che l'ha provocata (Crozier, 1969, p. 199).

Un modello organizzativo burocratico non è solo un sistema che non si corregge in ragione dei suoi errori e le cui disfunzioni (o resistenze) diventano uno degli elementi essenziali del proprio equilibrio, ma è anche un sistema troppo rigido per adattarsi senza crisi alle trasformazioni rese necessarie dal progresso delle società industriali. In un modello burocratico il cambiamento deve essere universale, ovvero deve riguardare in blocco tutta l'organizzazione; per operare una modifica è necessario aspettare che una disfunzione diventi tanto grave da minacciare la vita stessa dell'organizzazione. La rigidità burocratica può essere considerata, infatti, come una vera protezione (Crozier, 1969, pp. 217-220 e p. 231).

### 3.3 Uno sguardo al panorama italiano

Oltre ai contributi già richiamati, in Italia sono stati condotti interessanti studi sulla burocrazia: Cappelletti (1968); Ferraresi (1966 e 1980); Ferraresi e Spreafico (1975); Bilotta (1983 e 2015); Bonazzi (2008); Poggi (2013), solo per richiamarne alcuni tra i più rilevanti.

Altrettanto significativo l'intervento del legislatore, spesso costretto ad arginare la disfunzione dell'agire burocratico che, rappresentando una costante dei moderni sistemi democratici, non ha risparmiato la realtà italiana.

Un primo segnale di miglioramento del settore, reso stagnante da scelte politiche adottate nel periodo a cavallo tra le due guerre, si rinviene nell'impianto del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*), che ha introdotto lo status giuridico e il rapporto di impiego pubblico, sottratto parzialmente alla disponibilità del Governo; esso si caratterizzava per la chiarezza espositiva, il carattere generale e astratto delle norme e la completezza dei rinvii interni (Di Gaspare, 2009, p. 2). La perfezione tecnica comportava però un'estrema rigidità del sistema (dovuta soprattutto all'esistenza di un'organizzazione gerarchica, con accentramento al vertice del potere e conseguente estrema lentezza dei processi decisionali ed esecutivi) e col tempo ha rivelato un'incapacità di adattamento ai rapidi mutamenti che hanno caratterizzato la società italiana nei decenni successivi.

Un tentativo di decentramento decisionale è rappresentato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (*Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo*) con l'introduzione della dirigenza amministrativa (Cassese, 1998, pp. 161-162).

La riforma è rimasta però sulla carta a causa della resistenza della neonata classe dirigenziale all'assunzione delle responsabilità inevitabilmente connesse all'autonomia istruttoria e in parte deliberativa.

Saranno soprattutto esigenze di controllo della spesa pubblica a ispirare la nuova riforma di inizio anni '90: la finalità principale del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (*Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della*

*disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*) è quella di attivare un sistema di responsabilizzazione diretta dei diversi gradi della P.A., «in un processo ribaltato di programmazione costruito a partire dal basso, e attraverso l'affidamento alla dirigenza del compito di progettare il funzionamento dei propri uffici, al direttore generale quello di coordinare i vari progetti in un programma unitario, e infine al ministro quello di approvare il programma e di verificarne gli esiti» (Di Gaspare, 2009, pp. 8-9).

Tale decreto introduce il controllo sull'attività e sui risultati (piuttosto che sugli atti e sulla loro legittimità, come nel precedente modello organizzativo) oltre al principio di separazione tra compiti e responsabilità della direzione politica e di quella amministrativa.

Nel modello del '93 la burocrazia italiana e, in particolare, l'alta burocrazia acquisisce «un ruolo autonomo e distinto dalla classe politica, attraverso due elementi: l'esclusione dalla privatizzazione del rapporto [...]; l'attribuzione di funzioni e compiti espressamente indicati e garantiti dalla legge» (Cassese e Mari, 2001, p. 14).

Occorre precisare che, per una completa applicazione della riforma, sarebbero state necessarie ulteriori misure normative e organizzative di supporto e, soprattutto, una migliore specificazione della responsabilità esterna dell'amministrazione, rimasta invece confinata nei primi meccanismi, del tutto insufficienti, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) e nel carico esclusivo sui dirigenti, poco inclini così all'esercizio effettivo di poteri gestionali e organizzativi.

Il riordino avviato alla fine del secolo scorso con la *mission* di decentramento e di delegificazione, propria della legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) e della legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*) si concentra sulla ridefinizione dell'assetto complessivo delle P.A. e su un diverso rapporto tra potere di indirizzo e di coordinamento affidato al Governo e potere di direzione e di gestione amministrativa: il primo viene rafforzato proprio per

superare «la resistenza burocratica al cambiamento» (Di Gaspare, 2009, p. 14).

In definitiva, la supremazia della funzione di indirizzo politico viene considerata come strumento necessario per la democratizzazione della P.A. (a distanza di alcuni lustri, nella prefazione alla seconda edizione di *Modernità liquida*, Bauman (2011, pp. XIII-XIV) indicherà come soluzione all'eccessiva "liquidità" della società post-moderna, dove «tutto è possibile, ma nulla può essere fatto con certezza», la riunificazione del potere – inteso come capacità di fare – e della politica – intesa come capacità di decidere cosa fare –) ovvero come superamento di una struttura non democratica che la rende tendenzialmente refrattaria «alla modifica degli assetti organizzativi e alla introduzione di riforme attinenti a consolidati assetti di potere burocratico» (Di Gaspare, 2009, p. 15).

Il rischio sotteso alla riforma del '97 era però quello di continuare ad alimentare il processo di strumentale subordinazione o assoggettamento dell'amministrazione alla politica (Amato, 1975, p. 499)<sup>1</sup> e il potere di ingerenza di quest'ultima anche nella fase di attuazione delle direttive impartite (Cassese e Mari, 2001, p. 14).

Non è forse un caso che tra i punti critici del modello weberiano, applicato alla P.A., sia stata indicata proprio la linea di confine tra sfera della scelta politica e ambito dell'azione amministrativa che «tende ad essere molto meno netta e chiara di quanto non appaia quella tracciata nel modello» (Cerase, 1998, p. 87) in quanto la separatezza delle due funzioni non può essere definita in via generale e astratta.

La strada di una vera riforma, capace di salvaguardare il principio di legalità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa e il connesso principio di imparzialità (art. 97 Cost.), caratteristiche anche dell'idealtipo weberiano, rendendo la P.A. un apparato strumentale, non servente del potere politico ma orientato nello stesso tempo a vincere la resistenza burocratica al cambiamento, passa necessariamente attraverso un processo di privatizzazione e di modernizzazione, con l'implementazione dei principi dettati dal d.lgs. n. 29/1993 e la costruzione di un adeguato sistema di controlli.

---

<sup>1</sup> Situazione certamente non nuova per il Bel Paese se si considera che già a metà degli anni '70 del secolo scorso una voce autorevole come quella di Giuliano Amato, nell'analizzare l'organizzazione burocratica del Ministero dell'Agricoltura e della Cassa per il Mezzogiorno, parlava di influenza politica che impediva il funzionamento ideale degli apparati burocratici.

In tal senso va considerato l'impianto complessivo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)<sup>2</sup> e la normativa generale in materia di autonomia e di responsabilità finanziaria anche in vista della costante prospettiva del federalismo amministrativo e fiscale.

#### **4. Burocrazia e mutamento sociale**

Come tutti i fenomeni sociali, anche la burocrazia risente del mutamento (Battistelli, 2004).

Il progresso scientifico e tecnologico e l'elevato livello di garanzie individuali importano l'esigenza di una maggiore qualità del servizio e dell'azione amministrativa.

Spesso rendere una buona prestazione nell'espletamento di un'attività lavorativa non è sufficiente a evitare ripercussioni sui funzionari, i quali si vedono costretti a tutelarsi attraverso un rispetto rigoroso (a volte eccessivo) delle regole, dei protocolli e delle procedure a discapito dell'utenza.

Di seguito l'attenzione sarà rivolta al rapporto tra burocrazia e progresso tecnologico e alla burocrazia difensiva, ovvero alla capacità del fenomeno di adattarsi e resistere al cambiamento dell'agire sociale, segnatamente per quel che riguarda la realtà italiana.

##### *4.1 La burocrazia digitale*

Siamo nel pieno di una rivoluzione tecnologica che investe ogni ambito e non tralascia l'organizzazione e l'agire amministrativo.

Nonostante il processo di innovazione della P.A. sia iniziato già negli anni '60 del secolo scorso, è con l'emanazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) che viene sancita «la separazione dell'amministrazione

---

<sup>2</sup> Si veda in particolare il quadro delineato dall'art. 4.

digitale da quella analogica non solo sul piano delle strutture ma anche su quello delle norme» (Di Mascio e Natalini, 2022, p. 184).

Con il Cad, parole come documento informatico, firma digitale, carta di identità elettronica, trasmissione per via telematica entrano gradualmente nella nostra quotidianità e la carta stampata viene (perlomeno questo sarebbe l'auspicio) man mano sostituita dal file.

La digitalizzazione abbraccia ogni settore della P.A. con l'idea di renderla più performante semplificando le procedure, ma i buoni propositi s'infrangono contro la resistenza burocratica.

In ambito accademico la dematerializzazione ha portato alcuni innegabili vantaggi, si pensi alla possibilità per i candidati di eseguire la prenotazione degli esami di profitto tramite terminale, ovvero di verbalizzare la prova non più in cartaceo bensì su supporto digitale o ancora di compilare domande online e produrre documenti via mail.

Tuttavia, non mancano voci autorevoli che considerano la burocrazia digitale un freno per l'Università.

L'arrivo dei fondi del PNRR<sup>3</sup> ha messo sotto stress le istituzioni universitarie chiamate ad avviare in tutta fretta processi di spesa e di rendicontazione particolarmente complessi. «Purtroppo, i tempi molto stretti stanno trasformando l'utilizzo delle risorse in un incubo amministrativo. L'indispensabile ricorso a strumenti informatici sta portando a una frenetica "burocratizzazione digitale"» (Braga, 2023). Con docenti sempre più spesso costretti ad assolvere incombenze amministrative con ogni conseguenza sulla qualità della ricerca e della didattica.

Spostandoci sul piano sanitario è noto che la ricetta medica è stata dematerializzata da quasi tre lustri ma si continua a stamparla, vanificando la corposa attività legislativa che ha reso possibile la graduale eliminazione dei supporti cartacei. Perché accade questo? «Sia per avere qualcosa con cui presentarsi in farmacia ed evitare i ritardi dovuti a malfunzionamenti, sia per avere un luogo fisico su cui attaccare la fustella che toglie dalla scatola del farmaco» (Celotto, 2020, p. 270). Si assiste a una rappresentazione dell'assurdo degna della migliore tradizione di quel genere a cui è legato il nome di Samuel Beckett.

---

<sup>3</sup> Acronimo che sta per Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La burocrazia digitale entra anche nei Tribunali. I timbri e le marche da bollo sono ormai sostituiti da firme digitali e pagamenti telematici, si parla con disinvoltura di documento analogico, nativo digitale, copia e duplicato informatico, estensione p7m, domicilio digitale.

Siamo nell'era del processo telematico che presuppone «una serie di attività tipicamente processuali finora realizzate in forma cartacea, destinate a compiersi in via telematica» (CNF, 2014).

La praticità è innegabile: si possono eseguire operazioni da remoto impensabili qualche tempo fa, abbattendo costi e distanze, ma sugli operatori del diritto si è riversata una responsabilità aggiuntiva propria di altre figure giudiziarie.

La digitalizzazione della burocrazia è però cosa molto più ampia e dovrebbe condurre a una semplificazione e modernizzazione dei processi, piuttosto che a una banale modifica di forma delle procedure standard.

Anche nell'inevitabile e graduale percorso di digitalizzazione, la burocrazia dimostra la sua resistenza al cambiamento; nei procedimenti amministrativi vengono al più inseriti dei frammenti digitali che, lungi dal semplificare, aggravano il più delle volte l'azione della P.A. in danno dell'utenza.

Basti pensare ai moduli in PDF, spesso privi di campi editabili, che si è costretti a stampare, compilare e scansare prima di inviarli via mail all'amministrazione competente.

«Nell'epoca del digitale, dei social network, dei mezzi di comunicazione immediati, l'amministrazione è ancora fondata sul modello ottocentesco, fatto di protocolli, copie di archivio, lettere di trasmissione, senza controlli efficaci, senza garanzie di produttività» (Celotto, 2020, p. 265).

Quelli appena citati sono esempi di agire burocratico disfunzionale ovvero rappresentano processi caratterizzati da lentezza, pesantezza e complicazioni che possono ostacolare o rallentare il raggiungimento dei fini e resistono alla modernizzazione con la funzione ben precisa di proteggere l'organizzazione e limitare la responsabilità degli addetti.

#### *4.2 Burocrazia difensiva e medicina difensiva*

Il concetto di *burocrazia difensiva* trae origine dalla *medicina difensiva* che si traduce nel tentativo del sanitario di ridurre la propria esposizione a responsabilità evitando prestazioni e pazienti a rischio (*medicina difensiva negativa*) ovvero eccedendo nella richiesta di esami, spesso superflui (*medicina difensiva positiva*), con un aumento dei costi e della spesa pubblica (Lorenzoni, 2023; Aperio Bella, 2023). Esasperare tale atteggiamento, «aggettivare come “difensiva” la scienza medica significa fare sì che la cura del paziente (la migliore cura, secondo le cure disponibili, più recenti ed accreditate), da obiettivo primario divenga fine secondario rispetto alla volontà, del singolo medico, di tutelarsi dalle responsabilità derivanti dall’eventuale esito infausto della cura» (Bottino, 2020, p. 117).

Alla luce del 2° comma dell’art. 590 *sexies* del Codice penale il rigoroso rispetto delle procedure (linee guida definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza, buone pratiche clinico-assistenziali) esclude la punibilità del sanitario, ma occorre riflettere sui possibili effetti indesiderati.

Anzitutto la dipendenza dalle “linee guida” di emanazione politica o burocratica o congiunta pone la grande aporia espressa dal noto avvertimento *quis custodiet custodes?*, alla quale si può ovviare solo con un controllo circolare tra la base e il vertice della gerarchia. Riforma ancora lontana dal concretizzarsi.

Inoltre, se portata all’estremo, la linea del legislatore potrebbe rallentare la sperimentazione e svilire le capacità individuali nel timore di allontanarsi troppo dal protocollo: chi sarebbe tanto audace da esercitare una pratica non convenzionale, ma risolutiva del problema, a fronte della possibilità di incorrere in una responsabilità personale in caso di insuccesso? «Ovviamente, i pazienti sono le “prime vittime” della MD, soprattutto quella negativa, ma i medici stessi possono divenirne le “seconde vittime”» (Garattini e Nobili, 2021).

Si aggiunga che l’aumento del contenzioso provoca un irrigidimento del sanitario, sempre più incline a seguire una condotta aderente alle regole e ai protocolli, con intuibili ripercussioni sull’utenza e sui tempi di attesa.

Ma torniamo a parlare di burocrazia difensiva.

Questo termine (inteso come modalità di agire) indica un prudente atteggiamento adottato dai dipendenti pubblici per evitare conseguenze e rischi connessi all'esercizio delle scelte amministrative (Cifarelli, 2023).

Una forma di difesa *attiva* che spesso si concretizza in un aggravio istruttorio con riflessi sul mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento amministrativo. Si parla invece di difesa *passiva* quando vengono adottati provvedimenti standardizzati, quando l'amministrazione si trincerava dietro l'inerzia, ovvero provoca lo spostamento in sede giurisdizionale di decisioni che dovrebbero essere adottate in via amministrativa. Un eccesso di burocrazia difensiva provoca dei costi che gravano sulla P.A. in termini di inadeguatezza delle risorse impiegate, ma anche sotto forma di indennizzi e di risarcimenti come conseguenza per il ritardo nella conclusione del procedimento (art. 2-*bis* della l. n. 241/1990), altri sono sostenuti direttamente dagli operatori in termini di polizze assicurative e tutela legale.

L'esigenza di resistere a fenomeni esogeni, fonte di responsabilità e adottare un atteggiamento in linea con i principi propri dell'agire amministrativo «poggiano sull'assunto che uno di questi effetti sia all'origine, ed alimenti ancora abbondantemente (come concausa di essa) la “burocrazia difensiva”: più in particolare, gli agenti pubblici ricorrono a scelte amministrative “difensive” al fine di fronteggiare – in concreto – la massima percezione soggettiva del proprio rapporto «rischio decisionale-responsabilità» (Bottino, 2020, p. 132).

La burocrazia difensiva contribuisce a irrigidire ulteriormente il modo di essere e di agire dell'organizzazione pubblica che per l'effetto rimane ancorata a un modello non più al passo con le esigenze di governance ispirate al New Public Management (Di Mascio e Natalini, 2018). Essa rappresenta, in definitiva, una forma di evoluzione contemporanea delle disfunzioni burocratiche mertoniane.

## **5. Riflessioni conclusive tra numeri e paradossi della burocrazia**

Qualche mese fa è stata diffusa la notizia della multa inflitta a un pensionato del monzese, con l'addebito d'aver riparato una buca sulla pubblica via senza la preventiva autorizzazione. Oltre alla sanzione pecuniaria è stata ordinata la rimozione dell'opera abusiva, nonostante il diligente e operoso cittadino avesse più volte segnalato la pericolosità dell'insidia.

«La storia è così inverosimile che potrebbe sembrare finta. Ma la burocrazia è così: estenua, costa, applica pedissequamente la legge, ma spesso non risolve i problemi» (Celotto, 2023).

La burocrazia paralizza il funzionario, rappresenta un freno che morde la discrezionalità e può diventare uno scudo con il quale difendersi da eventuali responsabilità, ma il più delle volte lo rende miope di fronte alle possibili soluzioni, alimentando un sentimento di diffidenza dall'intraprendere iniziative costruttive.

Del resto, si sa, le speranze di cambiamento si arrestano di fronte al muro dei divieti ancorati all'incapacità di promuovere «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118, comma 4 Cost.). Occorre invece favorire la partecipazione condivisa e responsabile, quindi «rinvigorire la società civile ridando spazio e forza a forme di democrazia più articolata e meno partitocratica. Non si tratta di "riformare" la burocrazia, si tratta di sbarazzarsene» (Sclavi, 2020), ma nella versione attuale, mirando alla partecipazione attiva dal basso, alla responsabilità tutelata dall'alto, all'autonomia di iniziative costruttive personali in aderenza alle finalità istituzionali con riconoscimenti premiali.

Veniamo ai numeri.

Un report ha rilevato che l'Italia si posiziona solo al 24° posto tra i paesi dell'UE per quel che riguarda il grado di soddisfazione dei cittadini verso i servizi pubblici. Quando invece il quesito riguarda la fiducia che i nostri connazionali ripongono nella P.A. arretriamo di due posizioni.

Nonostante l'impegno profuso dal nostro Paese per l'innovazione e nel pieno della

transizione digitale, le cause del malessere andrebbero ricercate nello scarso utilizzo delle più moderne tecnologie, dal momento che solo il 28% delle amministrazioni locali consente di compilare le pratiche online e di effettuare pagamenti telematici.

Tradotto in impegno orario, il tempo speso dall'utenza in attività burocratiche appare significativo. Si consideri come il 28,4% del campione (con un incremento di undici punti in 10 anni) resti in coda per oltre 20 minuti agli sportelli degli uffici anagrafici.

Il peso della burocrazia grava anche sul mercato e rallenta la crescita, si stima che gli imprenditori, per occuparsi degli adempimenti fiscali, perdano 238 ore l'anno tra cavilli, file agli sportelli e complicazioni varie (Confartigianato Imprese, 2022).

Si è già accennato ai costi ma si aggiunga che il malfunzionamento della macchina burocratica incide su famiglie e imprese per almeno 225 miliardi di euro l'anno (AGI, 2023).

L'Italia è fanalino di coda in Europa per quel che riguarda il new business, tempi e costi per avviare una start up nel nostro Paese sono elevati. Si pensi ai 3.941 euro contro i 14 del Regno Unito, un gap elevato che dovrebbe far riflettere sull'importanza di snellire le procedure e indebolire la resistenza burocratica (Fiordalisi, 2022, p. 3).

La burocrazia è quindi particolarmente resistente. O si elimina con la forza o con l'astuzia, ma la resistenza non è tanto da attribuire alla burocrazia in sé quanto piuttosto all'agire burocratico nel senso deteriore del termine (Crozier, 1969).

La resistenza è al cambiamento e alla modernizzazione.

Quali i rimedi?

È necessario impostare un corretto rapporto tra la politica e la burocrazia; quest'ultima dovrebbe costituire un efficiente apparato strumentale (non servente e/o sottomesso) per il raggiungimento delle finalità istituzionali, in particolare occorre recuperare (e applicare correttamente) il principio di separazione tra compiti e responsabilità della direzione politica e della direzione amministrativa, nel senso di un maggior rispetto da parte degli organi politici del principio di imparzialità dell'amministrazione<sup>4</sup>. La burocrazia, come modulo

---

<sup>4</sup> Con sentenza 3 maggio 2013, n. 81, la Corte costituzionale ha ricordato che la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo, spettanti agli organi di governo e funzioni di gestione amministrativa, proprie dei dirigenti costituisce una condizione necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità

organizzativo, non può essere eliminata perché negli Stati moderni (o postmoderni) appare indispensabile l'esistenza di una classe "intermedia" dotata di competenze specifiche che sia in grado di tradurre in azione le linee di indirizzo politico, nel rispetto dei principi di legalità e di imparzialità (Cassese, 2023).

Le possibilità correttive e migliorative diventano più ampie se riferite all'agire burocratico e ai processi decisionali: l'apertura verso «le nuove tecnologie, compresa l'Intelligenza Artificiale» (von der Leyen, 2023) e le possibilità che le stesse offrono può condurre a modalità operative funzionali, ovvero rapide, snelle ed efficaci.

La vera inversione di tendenza necessaria a spezzare il nodo della resistenza consiste però nell'adeguata formazione e nella rigorosa selezione delle risorse umane: una preparazione finalizzata e procedure selettive che conducano all'individuazione dei "migliori" potrebbero dar vita a una classe che non ha più necessità di proteggersi e di ricorrere quindi a meccanismi "difensivi", che non rifugge le responsabilità ed è in grado di resistere a dannose e irrituali interferenze esterne.

Le procedure devono essere standardizzate, stabilite da un sistema di regole scritte astratte e imparziali (Weber, 1961), ma il burocrate preparato è in grado di cogliere i doveri correttivi da applicare al caso concreto, nel rispetto della discrezionalità e dei principi dell'ordinamento, anche attraverso l'utilizzo e il governo dei più moderni strumenti telematici.

Da non dimenticare l'importanza della democrazia partecipativa da incoraggiare attraverso lo sviluppo di una vera amministrazione condivisa<sup>5</sup>.

Occorrono infine leggi chiare, semplici e di immediata applicazione per la regolazione uniforme delle funzioni istituzionali, così da debellare l'ulteriore "variante" definita "burocrazia normativa" essa stessa concausa dell'inefficienza e della complicazione

---

dell'azione amministrativa che trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione.

<sup>5</sup> Peraltro in linea con quanto disposto dall'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*) secondo cui: «In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato».

amministrativa (Mattarella, 2020).

L'esigenza di semplificazione viene ribadita nell'aggiornamento dell'*Agenda per la semplificazione 2020-2026*, uno strumento strategico teso a favorire interventi «di semplificazione amministrativa, ma anche per superare i “colli di bottiglia” e, progressivamente, azzerare le complicazioni burocratiche indispensabili per il rilancio del tessuto economico del Paese» (Ministro per la Pubblica Amministrazione, 2022).

## **Bibliografia**

- Agenzia Italia - AGI (2023). *Troppe regole e sprechi, la burocrazia ci costa 225 miliardi all'anno*. Roma. Testo disponibile all'indirizzo web: [www.agi.it/economia/news/2023-04-01/regole\\_sprechi\\_burocrazia\\_quanto\\_costa\\_italia-20772966/](http://www.agi.it/economia/news/2023-04-01/regole_sprechi_burocrazia_quanto_costa_italia-20772966/) (24/08/2023).
- Albrow M. (1991). Burocrazia (voce). *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Roma: Treccani.
- Amato G. (1975). La burocrazia nei processi decisionali. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 25, 2: 488.
- Aperio Bella F. (2023). Defensive Medicine and Defensive Bureaucracy. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 70, 3: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.3.02.
- Arrian (1961). *Anabasis Alexandri. Books I-IV*. Harvard: University press.
- Battistelli F. (2004). *Burocrazia e mutamento. Persuasione e retorica dell'innovazione amministrativa*. Milano: FrancoAngeli.
- Bauman Z. (2011). *Modernità Liquida*. Bari-Roma: Laterza.
- Bilotta B. (1983). La burocrazia italiana tra tre culture: un'ipotesi sullo sviluppo della «meridionalizzazione» della pubblica amministrazione. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 27, 3: 85.
- Bilotta B.M. (2015). *Microprocessi di sviluppo della burocrazia italiana*. Milano: FrancoAngeli.
- Bobbio L. (2003). *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Milano: FrancoAngeli.

- Bonazzi G. (2008). *Storia del pensiero organizzativo*. Milano: FrancoAngeli.
- Bortolotti M. (2010). Le mezze maniche del Dossi. *Amministrare*, 40, 1: 290. DOI: 10.1442/33158.
- Bottino G. (2020). La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 36, 1: 117. DOI: 10.1433/98447.
- Braga D. (2023). *La burocrazia digitale che frena l'Università*. Il Sole 24 Ore, 15 marzo. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.ilsole24ore.com/art/la-burocrazia-digitale-che-frena-l-universita-AEg4dI4C> (09/08/2023).
- Cappelletti L. (1968). *Burocrazia e società. Uno studio dei quadri direttivi dell'amministrazione italiana*. Milano: Giuffrè.
- Cassese S. (1998). L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato. *Politica del diritto*, 29, 1: 155. DOI: 10.1437/3155.
- Cassese S. (2023). *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*. Milano: Mondadori.
- Cassese S., Mari A. (2001). L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana. *Politica del diritto*, 32, 1: 3. DOI: 10.1437/3232.
- Celotto A. (2020). La burocrazia digitale. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 36, 1: 265. DOI: 10.1433/98454.
- Celotto A. (2023). Una buca in strada e la burocrazia inflessibile. Il commento di Celotto. *Formiche.net*, 14 maggio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://formiche.net/2023/05/una-buca-in-strada-e-la-burocrazia-inflessibile-il-commento-di-celotto> (22/08/2023).
- Cerese F.P. (1998). *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*. Roma: Carocci.
- Cifarelli R. (2023). Fiscal Liability and Defensive Bureaucracy Between Perception, Causes and Remedies: Food for Thought. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 70, 3: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.3.03.
- Confartigianato Imprese (2022). *BUROCRAZIA – Italia al 26° posto in Ue per fiducia in Pa. Pratiche on line solo in 28% di Pa locali*. Comunicato stampa, 13 agosto. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.confartigianato.it/2022/08/burocrazia-italia-al-26-posto-in-ue-per-fiducia-in-pa-pratiche-on-line-solo-in-28-di-pa-locali> (23/08/2023).

- Consiglio Nazionale Forense – CNF (2014). *Cos'è il Processo civile telematico*. Roma: CNF. Testo disponibile all'indirizzo web: [https://www.consiglionazionaleforense.it/pct/-/asset\\_publisher/2wDhXcMQ34b0/content/processo-civile-telematico-cos-e](https://www.consiglionazionaleforense.it/pct/-/asset_publisher/2wDhXcMQ34b0/content/processo-civile-telematico-cos-e) (11/08/2023).
- Crozier M. (1969). *Il fenomeno burocratico*. Milano: Etas Kompass.
- D'Alberti M. (2022). *Lezioni di diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli.
- De Nardis P. (1987). La burocrazia. In De Masi D., Bonzanini A., a cura di, *Trattato di sociologia del lavoro e dell'organizzazione. Le tipologie*. Milano: FrancoAngeli.
- Di Gaspare G. (2009). Miti e paradossi della riforma amministrativa: tra asimmetria informativa e indirizzo politico amministrativo, verso un modello neocavouriano di amministrazione pubblica? *Amministrazione in cammino*, 2 luglio. Testo disponibile all'indirizzo web: [amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/16289\\_mitieparadossi-rif-amm-di-gaspare.pdf](http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/16289_mitieparadossi-rif-amm-di-gaspare.pdf) (29/08/2023).
- Di Mascio F., Natalini A. (2018). *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*. Roma: Carocci.
- Di Mascio F., Natalini A. (2022). *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*. Bologna: il Mulino.
- Ferraresi F. (1966). Il mondo della burocrazia. *Studi di Sociologia*, 4, 3: 317.
- Ferraresi F. (1980). *Burocrazia e politica in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ferraresi F., Spreafico A., a cura di (1975). *La burocrazia*. Bologna: il Mulino.
- Fiordalisi M. (2022). Pnrr e burocrazia, Italia da incubo. Digitalizzazione lontana e siamo ancora alle consultazioni pubbliche. *Corcom.it*, 18 febbraio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.corcom.it/digital-economy/pnrr-e-burocrazia-italia-da-incubo-digitalizzazione-lontana-e-siamo-ancora-alle-consultazioni-pubbliche> (24/08/2023).
- Garattini L., Nobili A. (2021). *Medicina difensiva: come riconoscerla e come gestirla*. Sanità24, Il Sole 24 ore, 9 novembre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/lavoro-e-professione/2021-11-09/medicina-difensiva-come-riconoscerla-e-come-gestirla-093240.php?uuid=AEC9qjv> (21/08/2023).
- Lorenzoni L. (2023). Defensive Bureaucracy in Italy: an Introduction. *Rivista Trimestrale di*

*Scienza dell'Amministrazione*, 70, 3: 0. DOI: 10.32049/RTSA.2023.3.01.

- Mattarella B.G. (2020). Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 36, 1: 75. DOI: 10.1433/98445.
- Melis G. (2003). *La burocrazia. Da monsù Travet alla riforma del Titolo V: vizi e virtù della burocrazia italiana*. Bologna: il Mulino.
- Merton R.K. (2000). Struttura burocratica e personalità. In Id., *Teoria e struttura sociale. Vol. II. Studi sulla struttura sociale e culturale*. Bologna: il Mulino.
- Mills C.W. (1970). *Colletti bianchi. La classe media americana*. Torino: Einaudi.
- Ministro per la Pubblica Amministrazione (2022). *L'Agenda per la Semplificazione*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/lagenda-la-semplificazione> (01/09/2023).
- Poggi G. (2013). *La burocrazia. Natura e patologie*. Roma-Bari: Laterza.
- Popper K.R. (2018). *La società aperta e i suoi nemici*. Roma: Armando.
- Sclavi M. (2020). Al di là del muro della burocrazia. *Sbilanciamoci!*, 19 ottobre. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://sbilanciamoci.info/al-di-la-del-muro-della-burocrazia> (23/08/2023).
- von der Leyen U. (2023). Saluto istituzionale. Convegno *La semplificazione normativa tra presente e futuro. Le sfide dell'intelligenza artificiale e gli effetti sulla crescita del Paese*. Roma, 29 novembre 2023. Video visibile all'indirizzo web: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/comunicazione/notizie/evento-la-semplificazione-e-normativa-tra-presente-e-futuro> (09/12/2023).
- Weber M. (1961). *Economia e società*. Milano: Comunità.