

INTRODUZIONE

La globalizzazione dell'economia e l'intensificarsi degli scambi internazionali hanno condotto ad un allargamento del mercato reale e virtuale; l'instabilità degli stessi e l'evidenza che la competizione tende a spostarsi, da quella tra le singole aziende, all'intero sistema paese ed agli altri Stati in qualche modo collegati, ha imposto una riconsiderazione del ruolo e dei poteri del complesso meccanismo della pubblica amministrazione. Ciò ha reso necessario un recupero di efficacia del sistema pubblico ed ha portato ad una ridefinizione dei suoi confini e ad una nuova considerazione del rapporto pubblico-privato in termini di cooperazione; infine ha indotto i governi a predisporre le basi per un significativo ripensamento dei propri modelli organizzativi e funzionali alla ricerca di forme di gestione più flessibili e moderne.

In questo processo di modernizzazione assume un particolare rilievo il concetto di responsabilizzazione economica di tutti i soggetti che a vario titolo partecipano alla gestione delle risorse pubbliche, intervenendo nei processi di produzione e di erogazione dei servizi. Viene enfatizzato il ruolo che ogni membro dell'organizzazione ricopre al suo interno e, in particolare, nel processo decisionale ed operativo, con la finalità del raggiungimento degli obiettivi contrattati. Tale meccanismo segna il passaggio da un modello organizzativo di tipo weberiano, basato sul rispetto di vincoli normativi e formali, ad un modello di gestione per obiettivi di origine manageriale, e, più recentemente, di tipo collaborativo.

Nel contesto italiano l'affermazione del *New Public Management*, inteso come filosofia di gestione dell'attività pubblica, ha dovuto spesso scontrarsi con le teorie tecnico-giuridiche, radicate nei paesi dell'Europa continentale, dove l'influenza del diritto nella gestione e nella regolamentazione delle procedure amministrative e del governo dell'economia è sempre stata preponderante.

Il tentativo di introdurre nella normativa i principi teorici del *New Public Management*, dunque, non è stato sempre felice e il processo di riforma legislativa della pubblica amministrazione, attraverso la quale si dovrebbe concretizzare il nuovo paradigma di gestione, si è tradotto, in un momento d'incontro tra cultura aziendale e cultura giuridica, tra management e diritto. Sin dal 1990, infatti, gli interventi succedutisi nel tempo hanno progressivamente tentato di ampliare l'orizzonte riformatore anche se in modo non sempre sistematico, spesso ridondante e talvolta contraddittorio.

In tale contesto di innovazione normativa, sociale ed organizzativa, la burocrazia classica si è trovata spiazzata ed è diventata, a volte impropriamente, il capro espiatorio per tutto ciò che non ha funzionato in questo meccanismo di adeguamento alla realtà dei mercati globalizzati. La burocrazia, in verità, ha sempre avuto la tendenza a soddisfare i propri meccanismi a scapito dell'utilità generale. Essa è estremamente conservatrice e tende a riprodurre continuamente i suoi metodi come se fossero necessità inderogabili e impenetrabili ad ogni considerazione di praticità e di buon senso.

Oggi nessuno dubita che queste considerazioni rispondano al vero e, probabilmente, a ragione. L'accezione negativa che si dà al termine "burocrazia" è fondamentalmente frutto di una serie di esperienze che giornalmente tutti i cittadini vivono sulla propria pelle. Ma in realtà la burocrazia ha origini "nobili" che hanno rappresentato le vere fondamenta su cui si è sviluppata ogni civiltà e, paradossalmente, è proprio grazie alla sua rigida autoreferenzialità che ha costituito e costituisce l'ossatura di ogni stato moderno.

Per capire il significato che il concetto di burocrazia ha acquisito nella società contemporanea con la molteplicità delle sfaccettature che lo contraddistinguono, in positivo e in negativo, è però necessario indagarne le origini storiche, lo sviluppo normativo e le influenze che ha avuto nella vita dell'uomo e nell'evoluzione della società.

Il termine "burocrazia", sebbene la sua accezione comune esista da millenni, si fa normalmente risalire al 1770 quando il fisiocratico francese Vincent de Gournay, per denunciare il troppo esteso intervento dello Stato nell'economia, lo utilizzò in una connotazio-

ne negativa. “Burocrazia” era il frutto dell’unione del termine greco *κράτος*, dominio, e del termine francese *bureau*, che significa scrivania o ufficio, ed esprime efficacemente il paradosso moderno per cui la maestà del potere nella società emerge da un luogo prosaico nel quale si esplica un lavoro abitudinario. Negli ultimi cinquant’anni il termine burocrazia è stato utilizzato in relazione a molteplici aspetti. Martin Albrow¹, ad esempio, attribuiva al termine burocrazia sette significati diversi, tra loro strettamente connessi. Nello specifico, l’autore individuava i seguenti significati:

- burocrazia come organizzazione razionale;
- burocrazia come inefficienza organizzativa;
- burocrazia come dominio dei funzionari;
- burocrazia come pubblica amministrazione;
- burocrazia come amministrazione da parte dei funzionari;
- burocrazia come organizzazione;
- burocrazia come società moderna.

Appare evidente l’evoluzione del concetto in ottica aziendalistica ed economica; il problema burocratico, dunque, oltre che come problema organizzativo (della gestione del personale e dei processi decisionali) deve essere affrontato anche e prevalentemente come un problema economico. Lo stesso Weber identificava l’agire economicamente orientato con l’esigenza di soddisfare una richiesta di determinate prestazioni di utilità. Egli affermava che “*agire economico deve essere detto un esercizio pacifico di un potere di disposizione, che sia orientato economicamente in modo primario; e agire economico razionale deve essere detto un agire di tale genere, che sia orientato economicamente in modo razionale rispetto allo scopo*”².

In questo lavoro ho cercato di mettere assieme tutte le questioni, i problemi e le novità legati alla burocrazia; per farlo ho in parte utilizzato degli articoli che ho pubblicato sul mio blog (giuseppemotta.

¹ Uno dei pochi studiosi di scienza dell’amministrazione che continuava a sostenere le teorie di Max Weber nella seconda metà del novecento; cfr M. Albrow, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1973, pagg. 80 e segg.

² M. Weber, *Economia e società*, vol. I, Edizioni Comunità, Milano, 1961, pag. 57.

it), rielaborandoli in chiave sistematica in modo da inserirli in un contesto che va dalla storia della burocrazia all'esame del fenomeno ai giorni nostri, per finire in un breve compendio di diritto penale che mostra la patologia del comportamento burocratico. In particolare ho suddiviso il volume in tre parti: la prima di carattere storico sociologico in cui ho delineato in breve la nascita e l'evoluzione del concetto di burocrazia anche attraverso le teorie che storicamente ne hanno delineato i tratti concettuali. Da Weber in poi, passando per Merton, Gouldner, Selznick, i neo istituzionalisti e Crozier che ritengo lo studioso più moderno ed efficace nell'approccio al fenomeno burocratico e per finire nelle teorie post burocratiche che auspicano un superamento della burocrazia a vantaggio di un sistema agile ed efficiente su modello privatistico.

Nella seconda parte ho concentrato l'attenzione sulla burocrazia nel contesto socio-normativo italiano ed europeo, con i problemi, le possibili soluzioni, gli equivoci e le contraddizioni che la contraddistinguono; nel tentativo di delineare un quadro quanto più possibile aderente alla realtà nei suoi risvolti negativi ma anche e, soprattutto, in quelli positivi.

Nella terza parte, come in tutti i miei precedenti lavori, tratteggio il problema dal punto di vista strettamente giuridico, analizzando quei vizi dell'attività burocratica che rendono i comportamenti burocratici dei reati e, quindi, come tali, penalmente sanzionati. Nel fare ciò mi sono limitato, non essendo questo un trattato di diritto penale, ad approfondire quei reati che più di tutti mi sembrano inerenti alla patologia dell'attività burocratica, evidenziandone i motivi sul piano socio-antropologico.

In conclusione mi pongo il problema se la società contemporanea abbia ancora bisogno della burocrazia, con delle riflessioni personali che cercano di sovvertire i luoghi comuni più radicati e le strumentalizzazioni concettuali a fini politici e di gestione del potere.