



Introduzione

È possibile 'liberalizzare' la pubblica amministrazione? Se ci limitiamo a un'analisi superficiale sembrerebbe di no. Si parla infatti di liberalizzazione in relazione ai mercati e si intende col termine un processo nel quale si verificano generalmente i seguenti fenomeni:

- Si riducono/eliminano le barriere normative esistenti in un determinato settore produttivo che impediscono/ostacolano il libero accesso degli imprenditori;
- Si riduce il grado di regolamentazione dello specifico mercato, con particolare riferimento alla regolamentazione ridondante, quella che oltrepassa il semplice obiettivo di regole del gioco finalizzate a garantire una competizione equa tra i competitori;
- Aumentano le possibilità di scelta dei consumatori per effetto del maggiore pluralismo degli operatori;
- Si accresce, in definitiva, tanto la libertà dei produttori quanto quella dei consumatori.

Nel caso della pubblica amministrazione è evidente che questi fenomeni non sono in grado di verificarsi. La PA è per sua natura regolata da norme, dall'autorità, e i suoi servizi e le relative modalità di realizzazione non sono liberi ma predefiniti esogenamente dal regolatore pubblico. Anche il cittadino che è controparte della PA non ha libertà di scelta: per i servizi 'core' della PA, quelli relativi ad atti amministrativi, è obbligato a servirsi degli specifici uffici designati dai pubblici poteri e non li può sostituire con fornitori di mercato. Chiarite queste specificità è tuttavia possibile fare un censimento delle libertà possibili degli attori che hanno a che fare con la pubblica amministrazione e una volta identificate queste libertà provare a costruire degli indicatori che ci aiutino a fare confronti spaziali e temporali. Tali libertà sono maggiori o minori in Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea? Tendono a crescere nel tempo o a ridursi?

Le libertà che interessano la pubblica amministrazione

Il primo passaggio necessario per l'analisi consiste in un censimento delle libertà possibili. Senza pretesa di completezza, ci sembra che debbano essere considerate le seguenti:

- 1) Libertà della pubblica amministrazione intesa come autonomia, come libertà da interferenze 'esterne', in primo luogo indipendenza dell'amministrazione dall'illegittima interferenza della politica. Si tratta di una forma di libertà che assume un rilievo forte nel modello weberiano di burocrazia;
- 2) Libertà dello Stato (il committente dei servizi burocratici) dalle specifiche organizzazioni della PA che sono al suo servizio. Questa libertà è realizzabile se lo Stato può affidare compiti burocratici a organizzazioni pubbliche potenzialmente alternative tra di loro, attivando forme di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) attraverso una valutazione delle specifiche performance;
- 3) Libertà del cittadino dalla PA. Questa libertà è intesa come minimizzazione della dipendenza del cittadino da apparati burocratici obbligatori e, conseguentemente, come minimizzazione dello Stato burocratico. Un modo per misurarla è quello di pesare la spesa pubblica per servizi generali della PA rispetto al Pil e/o rispetto alla spesa pubblica complessiva;
- 4) Libertà della PA locale da quella centrale. È intesa come autonomia nella definizione della tipologia, qualità e quantità dei beni pubblici locali da fornire e delle relative modalità di finanziamento. Questa libertà si può anche chiamare federalismo ma il termine federalismo può essere fuor-

vante poiché potrebbe essere utilizzato per identificare un centralismo su scala regionale, con scarsa autonomia dei livelli di governo inferiori alle regioni;

- 5) Libertà delle amministrazioni pubbliche nell'impiego dei fattori produttivi per realizzare i compiti assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo del fattore lavoro. Sono d'ostacolo a questa libertà vincoli quali l'immobilità dei dipendenti pubblici dalle funzioni originariamente assegnate e, in generale, tutte le forme di tutela di prerogative dei dipendenti che non trovano riscontro nel settore privato dell'economia.

Delle cinque libertà riferibili all'amministrazione pubblica appena indicate è stato possibile costruire indicatori quantitativi in relazione alla prima, alla terza e alla quarta. Non siamo invece riusciti a reperire/costruire indicatori in relazione da un lato alla flessibilità dell'impiego dei fattori produttivi e del fattore lavoro in particolare, e dall'altro all'utilizzo di forme di organizzazione burocratica autonome rispetto al committente centrale e potenzialmente assoggettabili a forme di concorrenza comparativa.

Si tratta di aspetti importanti e l'ultimo lo è in particolar modo. È infatti opinione consolidata, soprattutto nel mondo scandinavo e anglosassone, che una più ampia autonomia concessa ad agenzie di *front office* sia in grado di orientarle verso una maggiore efficienza produttiva ed efficacia. L'autonomia può essere realizzata attraverso differenti tipologie di organizzazioni:

- Agenzie pubbliche semiautonome prive di autonomia di bilancio, in genere finanziate attraverso fondi statali e i cui conti sono inclusi nel bilancio pubblico;
- Enti di diritto pubblico, totalmente posseduti dallo Stato ma dotati di personalità giuridica, autonomia di bilancio e di propri organi di gestione;
- Enti di diritto privato, dotati di autonomia gestionale e di bilancio, orientati al mercato e incaricati di funzioni pubbliche.

Si tratta di forme organizzative piuttosto diffuse nel Regno Unito, in Australia e Nuova Zelanda, nei paesi scandinavi, in Olanda e in Germania.

Sulle tre libertà sulle quali è stato possibile reperire sufficienti informazioni quantitative è stato costruito il Lib Index 2008 per l'amministrazione pubblica. Per quanto riguarda i due aspetti al momento esclusi si cercherà di integrarli nelle prossime edizioni dell'*Indice delle Liberalizzazioni*.

Il Lib Index per la pubblica amministrazione

Il Lib Index per la pubblica amministrazione (Tabella 1) aggrega indicatori parziali attraverso i quali si valutano le tre tipologie di libertà indicate in precedenza. La prima tipologia è data dalla libertà della pubblica amministrazione intesa come coesione interna delle organizzazioni burocratiche, autonomia dal controllo politico e impermeabilità agli interessi esterni. Per classificare il livello di questa tipologia in relazione ai paesi dell'Unione Europea prima dell'allargamento (UE15) si è utilizzato l'indice di tradizione burocratica weberiana elaborato da Hooghe¹ (2002) il quale classifica i diversi paesi in tre gruppi: a) a tradizione weberiana debole (Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Italia e Lussemburgo); b) a tradizione weberiana media (Germania, Danimarca, Olanda, Svezia, Spagna e Portogallo); c) a tradizione weberiana forte (Gran Bretagna, Irlanda e Francia).

Dovendo convertire questa classificazione qualitativa in un indice quantitativo e poiché su tutte le successive variabili si è utilizzata una scala che ha per valore massimo 15 punti, si è scelto di attribuire il valore massimo di 15 ai paesi a tradizione weberiana forte, un punteggio minimo di 3 ai paesi a tradizione weberiana debole e un punteggio intermedio di 9 ai paesi a tradizione weberiana media. All'indicatore di tradizione burocratica weberiana è stato inoltre assegnato un peso del 40 per cento nella costruzione del Lib Index aggregato.

La seconda tipologia è data dalla Libertà dei cittadini dagli apparati burocratici obbligatori della PA. Questa libertà è stata interpretata principalmente come capacità degli Stati di minimizzare la spesa pubblica per i servizi burocratici di carattere generale, non inclusivi degli specifici programmi di spesa pubblica. Si tratta, in sostanza, della capacità di contenere le dimensioni dello Stato necessario (una sorta di Stato ultraminimo che esclude anche la spesa per la difesa e per la sicurezza e giustizia)². Questa tipologia di libertà è stata valutata attraverso tre indicatori: a) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil; b) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale; c) lo sviluppo dell'e-government (inteso quale strumento per migliorare il rapporto tra cittadini e PA e ridurre i costi degli apparati burocratici).

Per ognuna delle variabili è stato creato un ordinamento dei quindici paesi dell'Ue prima dell'allargamento, assegnando al paese con la migliore performance³ il punteggio massimo di 15 punti, al secondo classificato 14 punti e così via sino ad assegnare un solo punto nel caso peggiore. Per quanto riguarda la classifica dei paesi per sviluppo dell'e-government si è utilizzata direttamente quella dell'American Society for Public Administration (Aspa).

TABELLA 1

Lib Index per la Pubblica Amministrazione

	Punti assegnati (max 15 per variabile)						Punteggio totale	Punteggio totale (espresso in centesimi)
	Tradizione burocratica weberiana	Spesa per servizi pubblici generali		Sviluppo e-govern.	Spesa pubblica locale in % spesa pubbl.	Grado di autonomia finanziaria degli enti locali		
		In % Pil	In % spesa pubblica totale					
Pesi utilizzati per l'aggregaz.:	40%	15%	15%	10%	10%	10%		
Regno Unito	15	15	15	15	9	9	13,8	100
Irlanda	15	14	11	5	6	2	11,1	80
Danimarca	9	11	14	13	13	10	11,0	79
Germania	9	12	12	12	12	10	10,6	77
Francia	15	1	2	8	10	12	9,5	68
Spagna	9	13	13	7	4	5	9,1	66
Svezia	9	2	3	11	15	15	8,5	61
Olanda	9	5	5	14	8	7	8,0	58
Portogallo	9	9	8	4	2	5	7,3	53
Finlandia	3	7	7	9	11	11	6,4	46
Belgio	3	8	9	10	3	6	5,7	41
Italia	3	10	10	6	3	3	5,4	39
Austria	3	3	4	3	7	8	4,1	29
Grecia	3	6	6	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lussemburgo	3	4	1	n.d.	14	13	n.d.	n.d.

Come si può osservare dalla Tabella 1, la Gran Bretagna guida la classifica per tutte queste variabili, sommando ad una tradizione burocratica weberiana forte anche un approccio *minimal state* e, nello stesso tempo, molto attento alle esigenze dei cittadini. Dopo la Gran Bretagna, anche Spagna, Irlanda, Danimarca e Germania si collocano in buona posizione per capacità di contenere la spesa pubblica per servizi economici generale e Danimarca e Germania anche per sviluppo dell'e-government. L'Italia, penalizzata nel precedente indicatore per la tradizione burocratico weberiana debole, si colloca nella metà superiore della classifica in relazione alla capacità di contenimento della spesa pubblica per servizi generali ma si rivela ancora debole per sviluppo dell'e-government.

La terza tipologia considerata è la libertà della PA locale da quella centrale ed è valutata sulla base dell'autonomia delle politiche di spesa realizzate dagli enti locali, quelli più prossimi ai bisogni specifici dei cittadini, e dell'autonomia finanziaria dei medesimi, intesa come capacità di finanziare le politiche di spesa con entrate proprie. Gli indicatori utilizzati per questa tipologia di libertà sono due: a) la quota percentuale della spesa pubblica locale in rapporto alla spesa pubblica complessiva; b) il grado di autonomia finanziaria degli enti locali. Anche per questi due indicatori è stato assegnato il punteggio massimo di 15 punti al paese con la migliore performance⁴, 14 punti al secondo classificato e così via sino ad assegnare un solo punto al paese con il risultato peggiore.

È opportuno mettere in evidenza che il criterio utilizzato penalizza i paesi che si caratterizzano per regioni forti ma enti locali deboli e rivaluta paesi apparentemente centralisti ma con un'elevata quota di spesa pubblica realizzata direttamente dai livelli inferiori di governo. È il caso, ad esempio, della Francia, che si colloca nella metà superiore della graduatoria nonostante sia considerato il paese centralista per eccellenza. Gli indicatori utilizzati evidenziano il primato dei paesi scandinavi, con la Svezia in entrambi i casi al primo posto, e Danimarca e Finlandia in buona posizione. L'Italia appare invece penalizzata sia perché il processo di devoluzione è avvenuto in favore delle regioni più che dei livelli locali di governo e la loro autonomia finanziaria è rimasta debole.

Il Lib Index aggregato assegna il 40 per cento del peso alla libertà della PA, valutata sulla base della tradizione burocratica weberiana, il 40 per cento del peso alla libertà dei cittadini dalla burocrazia pubblica (attribuendo il 15 per cento all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil, il 15 per cento all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale e il 10 per cento all'indicatore di sviluppo del-

l'e-government), e il 20 per cento alla libertà della PA locale da quella centrale (attribuendo il 10 per cento all'indicatore relativo alla quota di spesa pubblica locale su quella totale e il 10 per cento all'indicatore di autonomia finanziaria degli enti locali).

Il risultato dell'aggregazione vede la Gran Bretagna quasi a punteggio pieno (un voto medio di 13,8/15 che viene posto come *benchmark*) seguita da Irlanda, Danimarca, Germania, Francia e Spagna. L'Italia si colloca in fondo classifica, dopo il Belgio e prima della sola Austria (non siamo riusciti a classificare Grecia e Lussemburgo per indisponibilità di alcuni dati): posta uguale a 100 la Gran Bretagna, l'Italia prende un voto di 39/100, equivalente ad una netta insufficienza, stabile rispetto al valore 2007.

Molto lunga appare in conseguenza la strada che il nostro paese dovrà ancora fare sia in relazione alle devoluzioni in favore dei livelli inferiori di governo, sia in relazione alla qualità della sua burocrazia.

Il Performance Index per la pubblica amministrazione

L'approccio del Lib Index adottato nel paragrafo precedente potrebbe suscitare alcune osservazioni critiche che riteniamo opportuno provare ad anticipare e possibilmente a controbattere. La principale di esse potrebbe essere la seguente: nel Lib Index ottengono risultati medi o medio bassi paesi come quelli scandinavi e l'Olanda i quali si caratterizzano per una tradizione di forte presenza pubblica e di sistemi molto ampi di protezione sociale.

Il minor grado di libertà della PA che li riguarda potrebbe tuttavia trovare giustificazione in maggiori risultati conseguiti dall'intervento del settore pubblico in questi paesi. In fondo così come chi accetta maggiori vincoli (da un uomo che si sposa a uno Stato che aderisce a un'unione) perde in gradi di libertà ma, se ha fatto scelte razionali, dovrebbe guadagnare in termini di risultati, anche una PA più invasiva potrebbe raggiungere maggiori risultati.

Per accontentare il lettore conseguenzialista proviamo pertanto a calcolare anche un Performance Index per la PA al fine di verificare la relazione esistente tra libertà e risultati.

Il Performance Index presentato nella Tabella 2 (pagina successiva) ha l'obiettivo di valutare alcune caratteristiche rilevanti dell'azione della burocrazia e dei governi in generale. Al riguardo è opportuno ricordare⁵ che una pubblica amministrazione affidabile ed efficiente è un fattore fondamentale per lo sviluppo economico di un paese ma che essa è un bene pubblico, non soggetto a rivalità nel consumo e a escludibilità. Poiché per i servizi generali e le poli-

TABELLA 2

Performance Index per la Pubblica Amministrazione

	Punti assegnati (max 15 per variabile)					Punteggio totale	Punteggio totale (espresso in centesimi)
	Burocratizzazione (La burocrazia non ostacola le attività economiche)	Assenza di corruzione nella burocrazia	Trasparenza del governo	Effettiva attuazione politiche di governo	Fiducia az. di governo in rapporto alla spesa per servizi pubblici generali		
Pesi utilizzati per l'aggregaz.	25%	15%	10%	15%	35%		
Finlandia	15	15	15	15	13	14,3	100
Danimarca	14	14	14	14	12	13,3	93
Spagna	9	5	7	11	14	10,3	72
Svezia	12	13	12	12	6	10,1	70
Irlanda	11	6	9	8	12	10,0	70
Regno Unito	7	10	5	4	15	9,6	67
Olanda	10	12	10	5	7	8,5	59
Lussemburgo	13	11	13	13	1	8,5	59
Austria	8	9	11	9	5	7,6	53
Portogallo	3	3	6	7	10	6,4	44
Belgio	5	6	4	6	7	5,9	41
Germania	2	8	3	2	9	5,5	38
Francia	6	4	8	10	2	5,1	36
Italia	4	2	2	3	5	3,7	26
Grecia	1	1	1	1	5	2,4	17

tiche che i governi attuano attraverso la PA non vi sono indicatori oggettivi di risultati, né singoli consumatori in grado di fornire valutazioni soggettive individuali, il giudizio sui risultati non può che affidarsi ad indicatori soggettivi in grado di riflettere opinioni collettive, con tutti i limiti che un'analisi di questo tipo può avere, in primo luogo il fatto che a seconda delle tradizioni cultura-

li dei differenti paesi gli intervistati saranno più o meno severi nel definire le loro valutazioni.

Nell'ambito di questo tipo di indagini è di particolare interesse quella condotta a cadenza pluriennale dall'Imd (Institute for Management Development) di Losanna nel *World Competitiveness Yearbook*, la quale considera in particolare quattro aspetti rilevanti, sottoposti alla valutazione di un campione di rappresentanti della comunità economica in una pluralità di paesi:

- a) Grado di burocratizzazione;
- b) Grado di corruzione della burocrazia;
- c) Grado di attuazione delle politiche di governo;
- d) Grado di trasparenza delle politiche pubbliche.

I dati relativi a questa indagine sono stati utilizzati per definire le graduatorie in relazione alle prime quattro variabili riportate nella Tabella 2. Anche per esse è stato assegnato il punteggio massimo di 15 punti al paese con la migliore performance⁶, 14 punti al secondo classificato e così via sino ad assegnare un solo punto al paese con il risultato peggiore. I valori riportati nella tabella evidenziano il primato dei paesi scandinavi, con la Finlandia al primo posto in tutti i quattro casi e buone performance per Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Olanda. L'Italia figura invece penultima in classifica, preceduta dai grandi paesi dell'Europa continentale, Francia e Germania, caratterizzati da giudizi molto severi dei rispettivi rappresentanti del mondo economico, e seguita dalla sola Grecia che risulta il paese peggiore per tutti gli aspetti considerati.

Oltre alle quattro variabili, relative a giudizi qualitativi sull'operato delle burocrazie pubbliche e dei governi, ne è stata considerata una quinta, un indicatore di efficienza-costo dell'operato dei governi poiché basato sul rapporto tra un giudizio di sintesi qualitativo dell'operato dei diversi sistemi burocratici/di governo e la loro spesa pubblica per servizi generali in rapporto al Pil. Questo rapporto, al quale è assegnato un peso consistente nel Performance Index generale, è in grado di rivalutare paesi con un giudizio qualitativo non in testa alla classifica ma che hanno amministrazioni pubbliche *low cost*: Gran Bretagna, Irlanda e Spagna.

Si perviene quindi al Performance Index, derivante dall'aggregazione delle cinque variabili con i seguenti pesi:

- e) Grado di burocratizzazione: 25 per cento;
- f) Grado di corruzione della burocrazia: 15 per cento;

- g) Grado di attuazione delle politiche di governo: 15 per cento;
- h) Grado di trasparenza delle politiche pubbliche: 10 per cento;
- i) Grado di fiducia nei sistemi burocratici/di governo in rapporto alla spesa per servizi pubblici generali: 35 per cento.

L'indice aggregato vede con i valori più elevati due gruppi di paesi: gli scandinavi, tra i quali si inserisce in maniera non sorprendente la Spagna, seguiti da Irlanda e Gran Bretagna. Chiudono invece la graduatoria Germania, Francia, Italia e Grecia ma mentre per i primi due paesi vi è una forte impressione che le valutazioni qualitative degli esponenti del mondo economico siano state particolarmente severe, altrettanto non può dirsi nel caso italiano. Posto uguale a 100 il *benchmark* della Finlandia, l'Italia si colloca su una modestissima quota 26.

Sino a una decina d'anni fa in tutte le graduatorie di performance tra i paesi europei dell'Unione prima dell'allargamento l'Italia faceva affidamento su un gruppo di tre paesi che la seguivano in maniera sistematica: Spagna, Portogallo e Grecia. Da allora la Spagna ha preso il volo, puntando sulle prime posizioni, il Portogallo ha migliorato un po' la propria posizione e dopo di noi è rimasta solo la Grecia.

Il Global Index per la pubblica amministrazione

Il Global Index, riportato nella Tabella 3, non è altro che l'aggregazione con pesi identici del Lib Index e del Performance Index, effettuata con l'obiettivo di pervenire ad un giudizio di sintesi dei sistemi burocratici dei quindici paesi dell'Unione pre allargamento.

TABELLA 3

Global Index per la Pubblica Amministrazione

		Lib Index (espresso in quindicesimi)	Performance Index (espresso in quindicesimi)	Global Index (espresso in quindicesimi)	Global Index (espresso in centesimi)
Pesi utilizzati per l'aggregazione:		50%	50%		
Danimarca	DK	11,0	13,3	12,1	100
Regno Unito	UK	13,8	9,6	11,7	96
Irlanda	IE	11,1	10,0	10,5	87
Finlandia	FI	6,4	14,3	10,4	85
Spagna	ES	9,1	10,3	9,7	80
Svezia	SE	8,5	10,1	9,3	76
Olanda	NL	8,0	8,5	8,3	68
Germania	DE	10,6	5,5	8,0	66
Francia	FR	9,5	5,1	7,3	60
Portogallo	PT	7,3	6,4	6,8	56
Austria	AT	4,1	7,6	5,8	48
Belgio	BE	5,7	5,9	5,8	48
Italia	IT	5,4	3,7	4,6	38
Grecia	GR	n.d.	2,4	n.d.	n.d.
Lussemburgo	LU	n.d.	8,5	n.d.	n.d.

Il Global Index vede come *benchmark* la Danimarca e la Gran Bretagna e se poniamo uguale a 100 il dato danese, l'Italia chiude la classifica dei 13 paesi per i quali ha potuto essere completata con un ridottissimo 38. Più ancora che in centesimi ci sembra significativa la seguente pagella dei sistemi burocratici europei coi voti espressi nei tradizionali decimi.

TABELLA 4

Pagella finale dei sistemi burocratici europei

Paesi	Voto (in decimi)	Giudizio
Danimarca, Gran Bretagna	10	Perfetto
Irlanda, Finlandia	9	Ottimo
Spagna, Svezia	8	Buono
Olanda, Germania	7	Discreto
Francia, Portogallo	6	Sufficiente
Austria, Belgio	5	Insufficiente
Italia	4	Gravemente insufficiente

Non ci sembra in conseguenza un'affermazione esagerata se concludiamo sostenendo che il nuovo governo italiano e il nuovo ministro della funzione pubblica avranno su questo fronte un gran lavoro da fare nei prossimi anni.

Settore: Pubblica amministrazione

Benchmark: Regno Unito

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Libertà della PA	40			20	22
Libertà dalla burocrazia	40	Spesa per servizi pubblici generali / Pil	37,5	72	65
		Spesa per servizi pubblici generali / Spesa pubblica	37,5	72	
		E-government	25	43	
Libertà della PA locale	20	Spesa pubblica locale / Spesa pubblica	50	22	22
		Autonomia finanziaria	50	22	
Valutazione complessiva				39	
Valutazione 2007				39	

NOTE

1. Hooghe, L., *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
2. Si è invece ritenuto di non considerare il livello della spesa per specifici programmi di intervento pubblico, in quanto più che la loro dimensione finanziaria occorrerebbe valutare la loro efficacia in termini di effetti di benessere e verificare se i cittadini ritengono i servizi pubblici ricevuti di maggior valore rispetto alla tassazione subita. Nel nostro indicatore è quindi possibile che uno Stato con programmi di welfare anche consistenti possa riscontrare un punteggio elevato, qualora si riveli in grado di contenere le sue spese generali di funzionamento.
3. La più contenuta spesa pubblica per servizi generali rispetto al Pil e rispetto alla spesa pubblica totale, il maggior sviluppo dell'e-government.
4. Al paese con la più elevata quota di spesa pubblica e al paese con la più elevata autonomia di finanziamento della medesima.
5. Come suggerito da una ricerca del governo olandese al quale il presente capitolo è ampiamente debitore per metodologia e individuazione delle variabili di rilievo per valutare la PA: *Public Sector Performance, An international comparison of education, health care, law and order and public administration*, Social and Cultural Planning Office, The Hague, 2005.
6. Rispettivamente al paese col minor grado di burocratizzazione e di corruzione e col maggior grado di trasparenza ed effettività delle politiche pubbliche.

