

Pubblica Amministrazione

- *Privatizzare la gestione e la produzione dei servizi;*
- *Liberalizzare i settori dove operano le imprese pubbliche;*
- *Deministerializzare la spesa;*
- *Limitare lo spoils system ai soli direttori generali.*

3.1. Perché riformare si deve

Un tema chiave dell'attività del prossimo governo è rappresentato dalle riforme necessarie per dare efficienza all'amministrazione pubblica italiana e, in definitiva, alla macchina stessa del settore pubblico. La centralità del tema deriva da un duplice motivo. In primo luogo dal fatto che il tentativo di risanare la finanza pubblica, seriamente avviato in Italia solo dopo la crisi del 1992, si è inceppato dal lato della spesa nell'impossibilità di comprimere stabilmente in rapporto al Pil i costi di funzionamento del settore pubblico, rappresentati dalla spesa corrente primaria dell'aggregato delle amministrazioni pubbliche.

Solo in un breve arco temporale, il periodo 1994-96, la spesa corrente primaria ha registrato un'importante riduzione in rapporto al Pil, necessaria per conseguire un disavanzo complessivo entro il limite del 3 per cento richiesto dal trattato di Maastricht per essere ammessi alla moneta unica europea; dopo il raggiungimento di tale risultato ha ripreso lentamente a crescere, compensata nei primi anni dalla progressiva riduzione del costo del debito pubblico. La terapia usata nelle diverse leggi finanziarie che si sono susseguite, consistente in tagli finanziari, non è tuttavia corretta: usando una metafora, poiché la macchina pubblica è inefficiente e consuma troppa benzina per ogni chilometro percorso, l'approccio finanziario adottato è consistito semplicemente nel

riempire di meno il serbatoio, nell'assegnare meno risorse. Tuttavia, se non si ripara e non si modifica il motore per fare in modo che consumi di meno, con meno benzina la macchina farà meno chilometri; la PA, in sostanza, con meno risorse produce di meno e peggio.

Si perviene pertanto alla seconda ragione che rende centrale il tema. Il cittadino è danneggiato da due lati diversi: dal male, l'inefficienza storica della PA, consistente nel fatto che la macchina pubblica produce meno e peggio di quel che egli desidererebbe e a costi più alti del necessario che gli sono imputati attraverso la tassazione; dal rimedio adottato, poiché con meno risorse a disposizione e identici processi produttivi essa produrrà ancora meno e peggio (a prelievo fiscale invariato o crescente).

A questo punto l'enfasi si sposta dall'inefficienza della PA, e dall'inefficienza dei suoi rimedi "finanziari", alle ragioni della cattiva performance storica della macchina pubblica. Non ci convince la spiegazione data da Pietro Ichino, quella dei "nullafacenti". Anche se si tratta di figure particolarmente evidenti, i nullafacenti non sono a nostro avviso la causa del fenomeno, ma solo una sua manifestazione: nel settore privato anche quanti sono nullafacenti per indole caratteriale sono indotti a lavorare, beninteso entro certi limiti, dal funzionamento dell'organizzazione in cui operano e dal sistema di incentivi/disincentivi che essa mette in pratica.

Mentre nel settore privato i nullafacenti potenziali sono spinti a lavorare, nel settore pubblico non solo essi si trasformano in nullafacenti reali ma sono anche in grado di attivare una metamorfosi nullafacente nei dipendenti a motivazione media, che sono prevedibilmente la maggioranza. Poiché questi ultimi in genere non sono masochisti, godendo del medesimo stipendio degli altri e non avendo davanti a sé regole meritocratiche di carriera, finiranno con l'indicizzarsi al non far nulla o al fare il meno possibile. Ovviamente i pochi dipendenti ad alta motivazione individuale non riusciranno, qualunque possa essere l'intensità del loro impegno, a salvare la performance della loro organizzazione.

A quanto ammonta lo spreco pubblico aggregato, i costi complessivi evitabili, a parità di produzione, di tutte le organizzazioni pubbliche? Quali sono le vere ragioni dell'inefficienza della PA? Quali sono i rimedi possibili, in grado di rendere efficiente la PA, contenere la spesa e permettere di ridurre la pressione fiscale? Questo contributo non è in grado di rispondere in maniera esaustiva a tali domande; intende solo provare a formulare alcune riflessioni preliminari. Prima tuttavia è necessaria qualche osservazione di sintesi sulle funzioni del settore pubblico (inteso in senso esteso e composto da Stato, amministrazio-

ni periferiche, enti previdenziali, i quali hanno natura di amministrazioni pubbliche, e da imprese a controllo pubblico, ora generalmente in forma societaria), nonché sulle modalità organizzative con cui le esercita.

3.2. Quali attività svolge il settore pubblico e con quali strumenti

Il ruolo fondamentale dello Stato (intendendo tutto l'insieme delle organizzazioni pubbliche) consiste nel proteggere le libertà individuali attraverso la definizione e tutela dei diritti delle persone, inclusi i diritti di proprietà. Mentre la redistribuzione delle risorse e la correzione di eventuali fallimenti del mercato assumono una natura derivata rispetto al funzionamento del mercato, come esplicitato dalla teoria economica normativa, il suo ruolo primario è necessariamente presente anche in ipotetiche formulazioni di Stato minimo. In un paese come l'Italia, tre sono le differenti funzioni strumentali dello Stato:

- 1) Una *funzione regolativa*, finalizzata: (a) alla protezione/perimetrazione delle libertà individuali; (b) alla regolazione dei comportamenti economici (esercizio dei diritti di proprietà, promozione della concorrenza, regolazione dei mercati non concorrenziali, ecc.); (c) alla definizione dei carichi impositivi e dei diritti a prestazioni nei sistemi di welfare;
- 2) Una *funzione erogativa* attraverso la quale una serie di servizi o prestazioni in denaro sono resi disponibili ai cittadini sulla base delle regole di cui al primo punto (e non attraverso meccanismi di mercato);
- 3) Una *funzione produttiva*, poiché: (a) il primo macroruolo richiede l'attivazione di un servizio legislativo, giudiziario, di sicurezza e di difesa; (b) il secondo macroruolo richiede l'attivazione del servizio fiscale e dei servizi che attuano il sistema di welfare; (c) il terzo macroruolo sembra giustificare talune produzioni pubbliche (ad esempio nell'area dei beni pubblici) ma nella tradizione europea, e a differenza di quella statunitense, è stato storicamente interpretato in maniera molto estensiva sino a giustificare il modello dello Stato imprenditore che possiede direttamente imprese nell'area dei servizi pubblici a rete (*utilities*), della finanza (banche e assicurazioni), dell'industria petrolifera (l'esempio italiano dell'Eni) e persino dell'industria manifatturiera (l'esempio italiano del disciolto Iri e degli altri enti minori delle partecipazioni statali).

Le tre funzioni strumentali appena ricordate sono esercitate attraverso organizzazioni pubbliche che si comportano in maniera inefficiente se realizzano livelli produttivi quantitativamente e/o qualitativamente inferiori a quelli possibili sulla base dei fattori produttivi, lavoro e capitale, effettivamente impie-

gati. In maniera simmetrica l'inefficienza si può interpretare come utilizzo in eccesso dei fattori produttivi rispetto ai livelli richiesti dalla produzione effettivamente realizzata. L'inefficienza produttiva implica un eccesso di costi di produzione, unitari e totali, e un fabbisogno finanziario più elevato del necessario per coprirli.

È importante evidenziare come le organizzazioni pubbliche finalizzate alla funzione regolativa possano essere piuttosto snelle (un esempio è dato dalle Autorità amministrative indipendenti delle quali, data l'autonomia, è noto l'organico specifico di personale); in maniera per molti aspetti simile anche le organizzazioni pubbliche finalizzate a compiti puramente erogativi assumono solitamente dimensioni non eccessivamente estese e i loro costi di funzionamento sono in genere piuttosto contenuti rispetto alle somme amministrate.

La tipologia di organizzazioni col più elevato rischio inefficienza è data, per ragioni dimensionali e per il carattere *labour intensive* delle produzioni, dalle organizzazioni specializzate nella funzione produttiva, impegnate prioritariamente nella produzione di servizi destinati ad essere erogati in genere secondo regole non di mercato. Si può sostenere, in maniera sintetica, che l'inefficienza sia funzione crescente delle dimensioni delle organizzazioni rappresentate in termini di personale.

L'esercizio della funzione erogativa di beni o servizi in natura non richiede d'altra parte necessariamente la loro produzione diretta all'interno del settore pubblico. Un esempio è dato dai farmaci a carico del Ssn: sono prodotti da case farmaceutiche private e distribuiti da farmacie anch'esse appartenenti al settore privato dell'economia; il settore pubblico si occupa della *provision* semplicemente grazie al fatto che si fa carico del loro costo al posto del consumatore.

Una parte anche consistente dei beni e servizi oggetto di *provision* pubblica può essere acquisita attraverso rapporti contrattuali col settore privato dell'economia (o con enti diversi dal soggetto che li eroga) e quindi fornita agli utenti; in alternativa può essere acquisita direttamente dai beneficiari presso il settore privato tramite *vouchers*, con oneri a carico del settore pubblico. La fase della *production* non è quasi mai indispensabile alla fase della *provision*, se non per la produzione dei servizi direttamente necessari per l'esercizio della funzione regolativa, per i quali la produzione *in house* può risultare condizione per la loro efficacia (ad esempio la giustizia penale, anche se non necessariamente quella civile). Il settore pubblico, se con questa soluzione è in grado di ottenere maggiore efficienza, dovrebbe senz'altro rinunciarvi in favore di forme di esternalizzazione (*contracting out*) da realizzarsi non neces-

sariamente verso il settore privato dell'economia.

3.3. Le differenti tipologie di produzione pubblica

Le organizzazioni pubbliche con compiti produttivi possono assumere una duplice forma giuridico-istituzionale: sono infatti *amministrazioni pubbliche*, regolate dal diritto amministrativo, oppure imprese pubbliche, generalmente regolate dal diritto comune (in quanto la loro forma giuridica standard, per effetto delle riforme avviate dal governo Amato nel 1992, è ora divenuta quella societaria). Le organizzazioni in oggetto possono a loro volta realizzare tre differenti tipologie di produzione:

- 1) *Servizi (o beni) destinati ad essere allocati attraverso processi di scambio*, il mercato e il sistema dei prezzi, anche se in realtà non necessariamente secondo criteri pienamente di mercato. Queste produzioni, infatti, possono essere oggetto di regolazione pubblica (prezzi, qualità, obblighi di servizio) e di integrazioni finanziarie pubbliche finalizzate a contenere i prezzi e favorire il consumo (come i trasporti pubblici ferroviari o il trasporto pubblico locale). In genere questi servizi sono prodotti da *imprese pubbliche* che hanno forma societaria.
- 2) *Servizi (o beni) a domanda individuale non destinati al mercato*. In questo caso non è utilizzato il sistema dei prezzi ma un sistema di regole che definiscono i diritti alle prestazioni per i cittadini congiuntamente ad eventuali obblighi individuali di contribuzione al costo di produzione (per esempio: tasse scolastiche, contributi universitari, ticket sanitari, contributi sociali per finanziare le prestazioni previdenziali). Questi servizi, che identificano il sistema delle prestazioni di *welfare* (essenzialmente istruzione, sanità e previdenza), sono prodotti da organizzazioni che hanno natura giuridico istituzionale di amministrazioni pubbliche e sono pertanto regolate dal diritto amministrativo. La tipologia di servizi non esclude tuttavia la possibilità di affidare la produzione a organizzazioni diverse dalle amministrazioni pubbliche, quali possono essere ad esempio imprese pubbliche (o anche organizzazioni private) spezzando in tal modo la fase della *production* da quella della *provision*.
- 3) *Servizi amministrativi*. È la produzione tipica delle organizzazioni regolative, non è destinata al mercato e non può esserlo, data la natura unilaterale degli atti amministrativi (ad esempio, autorizzazioni, concessioni, ecc.) che costituiscono l'*output* tipico. È necessariamente realizzata da amministrazioni pubbliche e regolata dal diritto amministrativo.

3.4. Perché le produzioni del settore pubblico sono inefficienti

Vi sono alcune ragioni principali che possono essere addotte per spiegare le performance non efficienti delle organizzazioni pubbliche che hanno compiti produttivi. In ordine crescente d'importanza sono identificabili nelle tre seguenti:

- 1) assenza di concorrenza;
- 2) “fallimento” derivante dall'insufficiente ruolo dell'autorità personale, della dirigenza, ai vertici delle organizzazioni;
- 3) cattura dell'organizzazione da parte del personale politico con conseguente distrazione di risorse dai compiti istituzionali in favore di impieghi discrezionali da parte della classe politica, in primo luogo al fine di elargire benefici privati al proprio elettorato.

3.4.1. L'assenza di concorrenza

Per quanto riguarda il ruolo della concorrenza è sufficiente ricordare cosa essa è in grado di fare in relazione ai mercati. Il mercato concorrenziale, infatti, è principalmente un meccanismo di selezione dei comportamenti economici, valutati sotto il profilo dell'efficienza, in grado di proteggere i consumatori e in definitiva la collettività dagli effetti di scelte errate dei produttori. Come efficacemente sostenuto da Albert Hirschman: “Il cliente che, essendo insoddisfatto del prodotto di un'azienda si rivolge a quello di un'altra, usa il mercato per salvaguardare il proprio benessere o migliorare la propria condizione, e contemporaneamente attiva alcune forze di mercato in grado di rimettere in sesto l'azienda il cui rendimento relativo è diminuito”. E ancora: “Nel modello tradizionale di economia concorrenziale, in realtà, la guarigione (dell'impresa in crisi) non è indispensabile. Se un'azienda viene sconfitta dalla concorrenza, la sua quota di mercato viene assorbita e i suoi fattori produttivi vengono rilevati da altre aziende, comprese quelle nuove; alla fine, le risorse globali possono essere effettivamente allocate meglio”.

Nel settore pubblico, invece, l'assenza di concorrenza impedisce il processo di selezione dei comportamenti tipico del mercato e vanifica la protezione da scelte errate dei decisori; tuttavia se una concorrenza effettiva non appare realizzabile in relazione alle organizzazioni pubbliche che producono atti amministrativi, essa può essere invece introdotta attraverso processi di liberalizzazione nelle attività di imprese pubbliche ancora realizzate in regimi protetti.

In maniera sufficiente simile, in relazione ai servizi non di mercato ma a do-

manda individuale (*welfare*), se si separa la produzione dalla sua erogazione pubblica e gratuita ai beneficiari, l'ente pubblico responsabile dell'erogazione può mettere in competizione diversi produttori, i quali non debbono essere necessariamente privati ma possono anche essere soggetti pubblici differenti; anche senza arrivare ad una concorrenza effettiva, la separazione tra produzione ed erogazione renderebbe comunque possibile l'introduzione di forme di concorrenza comparativa tra produttori operanti in area geografiche differenti. La stessa modalità può essere introdotta, infine, anche per valutare le performance di uffici simili nell'area tipicamente pubblica della produzione di atti amministrativi.

3.4.2. Il fallimento della dirigenza pubblica

Per quanto riguarda, invece, la seconda spiegazione dell'inefficienza pubblica, quella relativa al fallimento dell'autorità personale ai vertici delle organizzazioni, bisogna ricordare che l'azione amministrativa nella sfera tradizionale dello Stato che produce atti amministrativi è necessariamente regolata da procedure scritte e rigide che sono coerenti con gli obiettivi di giustizia/equità che l'azione amministrativa persegue. Nel momento in cui si aggiunge allo Stato il compito di rendere disponibili ai cittadini anche servizi di *welfare* secondo regole non di mercato, il nuovo ruolo dovrebbe essere dominato dal valore dell'efficienza il quale richiede l'affidamento a scelte flessibili da parte dell'autorità al vertice delle organizzazioni; è tuttavia problematico che esse possono essere adottate in organizzazioni ancora rigidamente regolate dall'autorità impersonale rappresentata dalle norme del diritto amministrativo.

Il problema dell'inefficienza nasce dal fatto che lo Stato ha esteso nel secolo scorso alla nuova sfera dei servizi del *welfare* la razionalità strumentale tipica della sfera tradizionale che produce atti amministrativi: strumenti normativi, leggi e regolamenti, che vincolano a scelte e procedure molto dettagliate e rigide, oltre che statiche nel tempo. Si tratta di strumenti adeguati al solo ambito tradizionale dell'attività pubblica e, invece, portatori di deviazioni dall'efficienza nella produzione economica di servizi per i cittadini.

Le organizzazioni pubbliche condividono con le imprese la caratteristica di essere strutture gerarchiche che realizzano allocazioni imperative dei fattori produttivi tramite l'impiego dell'autorità, tuttavia, mentre nelle imprese è dominante l'autorità che Kenneth Arrow ha definito come *autorità personale*, cioè la dirigenza manageriale, nelle seconde prevale l'*autorità impersonale*, costituita da regole scritte, leggi e regolamenti, relativamente rigide e stabili

nel tempo. Si ha in questo modo una notevole perdita del vantaggio che nell'impresa è rappresentato dalla non rigidità e dal contenuto aperto e solo in parte predeterminato del contratto con cui si utilizza il fattore lavoro.

Nelle imprese le regole, autorità impersonale, sono subordinate alla dirigenza, autorità personale; nelle organizzazioni pubbliche, al contrario, la dirigenza è subordinata alle regole (del diritto amministrativo) e non è in grado, quando produce servizi di *welfare* per i cittadini, di perseguire dinamicamente soluzioni efficienti. È dunque fondamentale, nell'area dei servizi a domanda individuale, estromettere le organizzazioni pubbliche dal recinto della pubblica amministrazione e adottare soluzioni giuridico istituzionali differenti che siano in grado di permettere una gestione economica delle medesime.

3.4.3. L'appropriazione delle organizzazioni pubbliche da parte della politica

Si perviene a questo punto alla terza spiegazione dell'inefficienza delle organizzazioni pubbliche, legata, come si è anticipato, alla cattura dell'organizzazione da parte del personale politico, con conseguente distrazione di risorse dai compiti istituzionali in favore di impieghi discrezionali da parte della classe politica, in primo luogo al fine di elargire benefici privati al proprio elettorato. Per illustrare questa ragione conviene premettere che vi è una sostanziale differenza tra le imprese private operanti sui mercati, da un lato, e le organizzazioni pubbliche d'altro: le prime hanno necessità di comportarsi in maniera efficiente, di minimizzare i costi di produzione per poter remunerare attraverso il profitto i loro azionisti; le seconde non generano profitti ma se operano in maniera efficiente, se contengono i costi di produzione, generano vantaggio per i cittadini che sono indirettamente i loro azionisti semplicemente limitando la tassazione che essi dovranno subire per finanziarne l'attività.

È probabile che una situazione di questo tipo si verifichi? La risposta è negativa: anche se i cittadini contribuenti sono gli 'azionisti' delle organizzazioni pubbliche essi non sono in grado di controllarle. Saranno invece i dirigenti apicali delle organizzazioni e/o i responsabili politici a esercitare il controllo sulla gestione; affinché possano essere i primi, tuttavia, è necessario che siano sufficientemente indipendenti, nello svolgimento della loro funzione e nella progressione della carriera, dal livello politico. In un sistema come quello italiano, in cui vige uno *spoils system* diffuso e vi è estesa lottizzazione tra i partiti a tutti i livelli del pubblico impiego, è impensabile che il vertice dirigenziale di una organizzazione pubblica possa esercitarne un controllo discrezio-

nale. Sarà invece il personale politico a farlo, tramite dirigenti fedeli che avrà opportunamente collocato nelle posizioni chiave.

Ma il personale politico non ha la possibilità di ricavare remunerazioni dal controllo delle organizzazioni, non disponendo dei relativi diritti di proprietà; le risorse delle organizzazioni di cui può acquisire il controllo, in conseguenza, sono esclusivamente quelle non impiegate per i fini istituzionali ma lasciate inutilizzate grazie ad un impiego non efficiente. Si evidenzia in tal modo una differenza cruciale tra imprese private e organizzazioni pubbliche a controllo politico: nelle prime sono i comportamenti efficienti a permettere la remunerazione di chi le controlla, nelle seconde sono i comportamenti inefficienti. L'inefficienza non è pertanto un errore comportamentale delle organizzazioni pubbliche, bensì una caratteristica sistematica conseguente al controllo esercitato dalla classe politica su di esse.

In questa interpretazione è implicito il rimedio: per evitare l'inefficienza occorre necessariamente eliminare il controllo politico sul funzionamento delle organizzazioni pubbliche; per farlo occorre definire e perimetrare adeguatamente il ruolo del livello politico da un lato e quello delle tecnocrazie che debbono guidare le strutture burocratiche dall'altro. Il grafico seguente evidenzia la separazione dei due ruoli.

Immaginiamo di semplificare al massimo il problema della scelta di un programma di governo: due partiti (o coalizioni) debbono scegliere tra due soli obiettivi di politica pubblica, rappresentati sugli assi X e Y (in termini molto generali i due obiettivi potrebbero essere i seguenti X=efficienza allocativa e

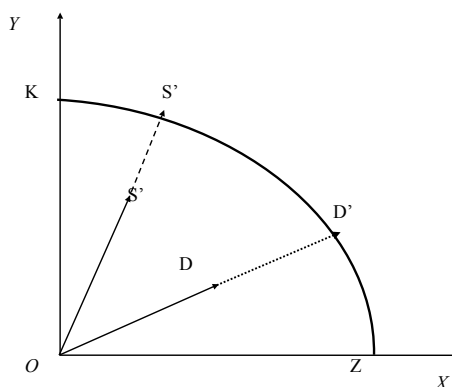


FIGURA 1

Separazione tra il ruolo del livello politico e quello del livello delle tecnocrazie

Y=equità distributiva). Ogni punto nel diagramma cartesiano rappresenta in conseguenza un risultato conseguito in relazione ai due obiettivi mentre ogni semiretta uscente dall'origine O identifica un differente mix tra gli obiettivi, ovvero una specifica politica di governo. La curva KZ, infine, rappresenta l'insieme degli esiti efficienti di tutte le politiche possibili e la sua forma mette in evidenza il *trade off* esistente tra i due obiettivi: mentre se si persegue solo l'obiettivo X al più si può raggiungere l'esito Z, e se si persegue solo l'obiettivo Y al più si può raggiungere l'esito K, se si desidera un maggior risultato in relazione al secondo obiettivo è necessario accettare di sacrificare in maniera crescente il primo.

È prevedibile, ad esempio, che i due partiti non perseguano un solo obiettivo ma un mix, scegliendo pesi differenti per i due: il partito di sinistra privilegerà l'obiettivo Y rispetto all'obiettivo X e sceglierà la politica OSS' mentre il partito di destra privilegerà l'obiettivo X scegliendo la politica ODD'. I punti S' e D' rappresentano gli esiti efficienti delle due politiche mentre i punti S e D rappresentano due tra i possibili esiti inefficienti. A questo punto è possibile illustrare il compito della politica rispetto a quello dell'amministrazione: il primo consiste nel valutare il *trade off* tra obiettivi, scegliendo una politica specifica; il secondo, invece, consiste nell'attuarla, ricercando l'esito efficiente per la specifica politica che è stata scelta dal governo (nazionale o locale); il primo è l'individuazione del percorso, il secondo è la realizzazione del percorso sino alla relativa meta.

Si può usare una metafora per illustrare meglio: (a) il settore pubblico è come un autobus granturismo che deve portare una comitiva di gitanti (una comunità politica) a una destinazione desiderata (immaginiamo che i viaggiatori del nostro autobus non si rechino nella stessa meta per fare identiche cose; è invece probabile che abbiano valori e obiettivi differenti i quali non escludono, tuttavia, l'opportunità di fare un pezzo di percorso assieme); (b) la destinazione è scelta a maggioranza dalla comitiva la quale elegge democraticamente un capo; (c) è il capocomitiva a indicare il percorso ma è l'autista dell'autobus, che deve possedere una patente idonea, a guidarlo verso la destinazione indicata (non può essere il copocomitiva o altro gitante a mettersi direttamente alla guida perché è poco probabile che possenga le competenze necessarie per farlo). In questo esempio è chiara la distinzione tra compito della politica, definire il percorso, e quello dell'amministrazione, realizzare la politica.

Cosa succede se la distinzione tra politica e amministrazione non viene rispettata? I politici vorranno avere un pieno controllo dell'amministrazione e metteranno alla sua guida persone di fiducia che non disporranno tuttavia del-

le competenze necessarie; si avranno in conseguenza esiti inefficienti, siano essi di centrosinistra (S) o di centrodestra (D). Questi esiti inefficienti non possono tuttavia essere considerati un errore di valutazione poiché se così fosse si provvederebbe a correggerli: essi generano in realtà vantaggi a chi controlla l'organizzazione poiché lasciano sottoutilizzate risorse, che sono state acquisite e pagate, le quali possono essere oggetto di utilizzo discrezionale, differente rispetto all'impiego istituzionale standard. Un esempio per tutti: una forma tipica di inefficienza produttiva è la presenza di personale in eccesso rispetto al livello richiesto dalle attività dell'organizzazione; la disponibilità di posti in eccesso ha tuttavia il vantaggio di poter essere coperta tramite assunzioni di elettori e clienti fedeli ai politici che controllano l'organizzazione ai quali, ovviamente, sarà richiesta fedeltà, non impegno di lavoro. Si tratta dei "nullafacenti", oggetto dell'analisi di Ichino, i quali garantiscono consenso elettorale ai politici e performance inefficienti e costose alle organizzazioni di appartenenza.

Come porre rimedio? Semplicemente separando in maniera netta il momento in cui la politica affronta i *trade off* tra obiettivi e il momento in cui gli obiettivi scelti sono perseguiti, in maniera autonoma, da organizzazioni pubbliche specializzate e autonome rispetto alla politica. Ritornando alla Figura 1, dopo che il governo di centrosinistra avrà scelto quanto privilegiare l'obiettivo Y rispetto all'obiettivo X, o il governo di centrodestra avrà fatto l'opposto, sarà stabilito un distinto budget per l'obiettivo Y e un budget per l'obiettivo X, congiuntamente a linee guida per il loro utilizzo. A questo punto, tuttavia, i due distinti budget possono essere affidati ad agenzie pubbliche separate e specializzate, ognuna delle quali realizzerà le politiche indicate dal governo in relazione ad uno solo degli obiettivi, e potrà in conseguenza essere valutata in relazione ai risultati che si rivelerà in grado di raggiungere.

L'applicazione di questo metodo comporta una rivoluzione radicale della nostra attuale struttura ministeriale del governo: i ministeri diverrebbero strutture molto snelle col compito esclusivo di studiare e definire politiche oltre che proporre budget di spesa per singoli obiettivi. Essi perderebbero, invece, il lato 'pesante' dell'amministrazione della spesa che verrebbe affidata ad apposite agenzie mono obiettivo, appositamente istituite su basi organizzative totalmente nuove e poste sotto la guida di dirigenti di carriera in grado di assicurarne un'efficiente gestione manageriale.

3.5. Un'esposizione sintetica delle proposte di riforma

Sulla base delle riflessioni precedenti, che hanno avuto per oggetto le cause dell'inefficienza delle produzioni pubbliche, è ora possibile formulare in maniera sintetica insiemi organici di proposte per le tre distinte tipologie di produzione esaminate nel terzo paragrafo. Esse, infatti, hanno una natura profondamente differente e, anche se oggetto di fenomeni simili di inefficienza produttiva (insufficienza qualitativa dell'*output* date le quantità di fattori impiegati e i costi sostenuti o, se si preferisce, impiego in quantità eccessive dei fattori produttivi), i rimedi debbono essere identificati distintamente per i tre casi.

Per i *servizi (o beni) destinati al mercato e prodotti da imprese pubbliche* i rimedi proposti consistono nei seguenti:

- a) La privatizzazione delle imprese, possibilmente con la perdita del controllo da parte del settore pubblico e con il requisito minimo del collocamento sul mercato di almeno il 51 per cento delle quote azionarie, in modo da rendere contendibile la proprietà delle medesime;
- b) Il completamento dei processi di liberalizzazione dei mercati in cui tali imprese operano;
- c) Lo spostamento degli obiettivi pubblicistici dalla proprietà alla regolazione pubblica dei mercati, da realizzarsi in via esclusiva attraverso autorità amministrative indipendenti;
- d) Eventuali forme di intervento pubblico a sostegno della domanda debbono essere realizzate senza creare distorsioni alla concorrenza e possibilmente finanziando in via diretta i consumatori anziché le aziende produttrici dei servizi.

Per i *servizi (o beni) a domanda individuale non destinati al mercato (e relativi a prestazioni di welfare)* i rimedi proposti consistono nei seguenti:

- a) L'estromissione delle organizzazioni che li producono e che li forniscono dal perimetro delle amministrazioni pubbliche;
- b) La separazione graduale, ovunque possibile, della fase della produzione da quella dell'erogazione, assegnando i due compiti a organizzazioni differenti;
- c) L'utilizzo di forme giuridico istituzionali per le organizzazioni responsabili dell'erogazione che garantiscano equilibrio tra le esigenze pubblicistiche e le esigenze similprivatistiche dell'efficienza produttiva (un esem-

pio è l'ente pubblico economico, in passato utilizzato per le aziende pubbliche ora società per azioni);

- d) L'utilizzo per le organizzazioni responsabili della produzione di una pluralità possibile di forme organizzative, con esclusione dell'amministrazione pubblica: enti pubblici economici; nuove forme che possono essere create, intermedie tra il pubblico e il privato; fondazioni; cooperative di lavoratori alle quale lo Stato possa affidare i mezzi di produzione; imprese private;
- e) L'introduzione di un rapporto contrattuale tra ente responsabile dell'erogazione (colui che finanzia al posto del cittadino utente) e gli enti responsabili della produzione, con conseguente utilizzo del sistema dei prezzi;
- f) L'introduzione di forme di concorrenza comparativa tra le diverse realtà produttive (*yardstick competition*) ed eventualmente anche di concorrenza per la fornitura del servizio;
- g) L'istituzione di agenzie settoriali di spesa, amministrativamente indipendenti, con compiti di regolazione del settore e di assegnazione del budget agli enti responsabili dell'erogazione;
- h) La conseguente deministerializzazione della spesa: i ministeri competenti conserverebbero esclusivamente competenze di studio, monitoraggio del settore, proposta della legislazione e assegnazione del budget complessivo all'autorità amministrativa di settore.

Per i *servizi amministrativi*, che non possono ovviamente essere trasferiti ad istituzioni diverse dalle amministrazioni pubbliche, il rimedio proposto consiste nella netta separazione all'interno delle organizzazioni tra:

- a) funzionamento dell'amministrazione, realizzato sotto la responsabilità di dirigenti di carriera, indipendenti dalla classe politica, e
- b) scelta tra differenti politiche, attuata dai differenti livelli di governi e approvata dagli esponenti eletti dai cittadini.

In questa dicotomia i rappresentanti politici scelgono, al posto e per conto dei cittadini, mentre la dirigenza delle amministrazioni, alla quale deve essere garantita indipendenza dalla classe politica, realizza l'esecuzione ottimale delle politiche che sono state deliberate.

Garantire l'indipendenza della dirigenza pubblica richiede a sua volta alcune condizioni:

- 1) La limitazione dello *spoils system*: i governi, nazionale e locale, debbo-

no poter scegliere solo i primi livelli dirigenziali delle amministrazioni, in sostanza solo i direttori generali, i quali debbono avere piena responsabilità sulla scelta dei livelli inferiori;

- 2) La scelta dei direttori generali da parte dei governi e la scelta dei direttori di livello inferiore da parte dei direttori generali può essere fatta solo all'interno di determinate liste le quali classificano il livello di competenza delle persone sulla base di procedure di selezione comparativa a libero accesso, gestite dalla pubblica amministrazione ma aperte alla società civile sia nell'accesso sia nella nomina delle commissioni di valutazione;
- 3) Occorre attivare scuole di formazione specifiche per la dirigenza pubblica, realizzando sistemi di incentivi per favorire l'interesse dei giovani più motivati e preparati alla carriera pubblica.