

È possibile riformare la burocrazia pubblica?

No. L'unica strada è ridimensionare lo Stato

di Valerio Filoso

L'espressione *riforma della burocrazia* è tra i termini più logorati della retorica politica italiana, e non potrebbe essere altrimenti, data la permanenza nell'immaginario e nella pratica politica nostrani dell'ideale collettivistico. Non c'è esponente politico il quale non invochi radicali cambiamenti nel funzionamento della macchina amministrativa statale. Queste voci sono immancabilmente sostenute da economisti che forniscono ai politici consigli basati su complessi modelli matematici ed econometrici, pubblicati e discussi sulle più prestigiose riviste scientifiche internazionali. Il campo di applicazione di questi modelli spazia dalla sanità al sistema pensionistico, dall'istruzione agli appalti pubblici, dal sistema delle concessioni agli adempimenti fiscali e alle procedure giudiziali. I consigli che ne seguono si sostanziano in raccomandazioni volte a ridurre gli sprechi e ad incrementare l'efficienza della burocrazia.

Ma che cosa hanno in mente gli economisti quando invocano l'incremento dell'*efficienza*?

Se si prova a sfogliare un dizionario della lingua italiana alla ricerca del termine *efficienza* c'è di che rimanere stupiti della vaghezza delle definizioni proposte. Il De Mauro, per esempio, riporta che l'efficienza è "la massima produttività ottenibile da certe risorse o tecniche". C'è allora da chiedersi in cosa consista la produttività. Lo stesso dizionario recita che la produttività è "la capacità o l'attitudine a produrre, specialmente dal punto di vista economico. Esempio: efficienza produttiva". Forse sorprenderà qualcuno, ma dal punto di

vista economico non esiste una nozione di efficienza produttiva che abbia un senso univoco, in quanto il valore è sempre l'espressione di valutazioni individuali.

L'analisi economica insegna che le scelte individuali derivano da un processo mentale di confronto tra i costi attesi e i benefici attesi che possono seguire dalle possibili azioni. Per ogni azione che può essere intrapresa, è teoricamente possibile costruire un rapporto tra il valore dei benefici e il valore dei costi che da quella specifica azione ne conseguono. Questo rapporto tra valori può essere considerato come un indice utile ad ordinare la desiderabilità delle diverse azioni. L'azione più efficiente tra tutte quelle disponibili è allora quella che presenta il più alto rapporto tra costi e benefici. Ne segue che l'utilizzo del termine *efficienza* in forma apodittica è scorretto. Si può affermare che un'azione è più efficiente di un'altra, ma non si può mai sostenere che un'azione è efficiente di per sé.

C'è però un ulteriore aspetto, apparentemente astratto, ma che ha un'enorme rilevanza pratica: quantificare i valori è sempre un'operazione individuale e soggettiva. Per quanto a lungo si possa cercare, in tutta l'economia non esiste una sola affermazione che può smentire la verità elementare che la valutazione è un processo soggettivo. Anche qualora sia astrattamente immaginabile un indice di efficienza, questo indice è sempre legato alle valutazioni, agli schemi mentali, ai valori, alle emozioni, alle convinzioni di chi ha operato tale attribuzione di valori. Correttamente intesa, quindi, l'efficienza è un concetto che può essere utilizzato

solo in senso relativo e che non si presta a valutazioni oggettive.

Il dibattito politico, tuttavia, sembra suggerire che scoprire l'azione più efficiente per riformare le istituzioni richiede semplicemente perizia tecnica o economica, e che nel campo della burocrazia statale, gli ostacoli al raggiungimento derivano semplicemente da posizioni di potere, da resistenze al cambiamento, da abitudini perniciose e bizantine che costituiscono l'occupazione principale dei pubblici impiegati. Purtroppo, il problema è molto più profondo e l'individuazione di una riforma efficiente per la Pubblica Amministrazione non ha nulla di oggettivo in sé, ma deve interpretarsi invariabilmente alla luce dei valori soggettivi di chi la propone.

Nel mondo della produzione a fini commerciali si può assumere che gli obiettivi dell'azione imprenditoriale siano allineati alla massimizzazione del profitto monetario, siano cioè volti a ricercare la massima differenza tra il totale dei ricavi attesi e il totale dei costi attesi. Entrambe queste grandezze sono valutate soggettivamente dall'imprenditore in base alle proprie preferenze, ma la cui arbitrarietà trova necessariamente un limite nella capacità di assecondare i gusti dei clienti, reali o potenziali che siano. Qualunque tipo di valutazione è ammessa in principio, ma valutazioni che presentano distorsioni sistematiche delle decisioni sono destinate a produrre perdite. Se lo scopo dell'impresa è quindi la creazione di valore per i soggetti che ne sono coinvolti, il verificarsi di profitti e di perdite è il segnale più prezioso per convalidare o per correggere le azioni imprenditoriali.

Nel settore della burocrazia statale, viceversa, non esiste alcun indice che possa fornire un simile segnale. Gli uffici pubblici sono organizzati al fine di produrre determinati beni e servizi secondo determinate caratteristiche, non per massimizzare il rendimento dei mezzi umani e materiali impiegati nella produzione. Tuttavia, operando un'impropria analogia tra scambio di mercato e burocrazia, alcuni studiosi hanno proposto l'adozione di vincoli quantitativi che *emulano* alcuni aspetti del funzionamento del mercato, nella speranza

che questi criteri possano guidare le scelte burocratiche, inducendo comportamenti virtuosi e parsimoniosi. Il tentativo non è affatto nuovo e ricorda da vicino l'abitudine dei pianificatori statali dei paesi socialisti di utilizzare i prezzi dei beni commerciati nei paesi occidentali come guida per le scelte del piano ottimo di produzione. Anche in questo caso, l'economia artificiale del piano predava gli analoghi valori dalle economie di mercato, nella consapevolezza che gli unici prezzi che hanno un senso sono quelli che si determinano con il libero incontro della domanda e dell'offerta.

Perché questi tentativi sono destinati a rimanere frustrati e fallimentari, quando non anche controproducenti? Molto semplicemente, per il fatto che il funzionamento di un mercato non può mai essere riprodotto artificialmente, se non a scopo puramente didascalico. Le imprese commerciali sono organizzate in maniera efficiente perché il loro scopo è trarre profitto dalla disponibilità a pagare dei propri clienti, ma questo non implica che esista per esse un modello organizzativo ottimale unico che possa essere scoperto tramite la statistica, la storia, la teoria economica o l'introspezione psicologica. Per esempio, molte imprese presentano una struttura decentrata in dipartimenti, laddove altre hanno una struttura piramidale, altre ancora hanno divisioni indipendenti anche in concorrenza tra di loro, mentre altre adottano sofisticati sistemi di controlli reciproci. Se neanche per le imprese commerciali si può parlare di una dimensione o di una struttura ottime a priori, cos'altro può dirsi per la burocrazia? Ciò che è ottimo per un imprenditore possiamo solo osservarlo a posteriori, dato che le scelte degli individui non possono allontanarsi sistematicamente da ciò che viene percepito come profittevole, il che in un mercato coincide in ultima istanza con i desideri dei clienti.

Un esempio della recente tendenza a imporre standard artificiali di efficienza nel settore pubblico è fornito dall'introduzione nell'università italiana di criteri quantitativi univoci per la valutazione della performance dei singoli atenei, sia per quanto riguarda l'attività didattica che quella di ricerca. In particolare, la legislazione prevede che una frazione dei trasferimenti ministeriali dipenda positivamente dall'entità degli iscritti, mentre un'altra parte dipenda negativamente dall'alto

numero degli studenti fuori corso. Per la ricerca, invece, è previsto che in futuro i trasferimenti possano dipendere dalle valutazioni di commissioni nazionali formate da esperti.

Le intenzioni del legislatore sono tutt'altro che spregevoli, dato che la situazione complessiva dell'istruzione universitaria in Italia è caratterizzata da difficoltà crescenti. Senza dubbio, è auspicabile l'avvento di un'università che produca molti laureati e che non trascuri i fuori corso, ma il problema cruciale risiede nello stabilire qual è il numero ottimo di studenti e quello di fuori corso. Ovviamente, non c'è alcun motivo per ipotizzare che, per esempio, tutti gli atenei debbano presentare il medesimo rapporto tra laureati e iscritti. Ad esempio, potrebbe accadere che qualche ateneo sia interessato a costruirsi una reputazione di selettività, il che potrebbe dare luogo nel breve periodo a un decremento del rapporto laureati/iscritti. In questo caso, stante la presente legislazione, il ministero reagirebbe riducendo i trasferimenti e incrementando le difficoltà finanziarie. Viceversa, in un'analoga situazione nella quale l'istruzione viene fornita tramite il meccanismo di mercato, i consumatori potrebbero accogliere con entusiasmo i nuovi standard di qualità e addirittura aumentare le iscrizioni, incrementando così i ricavi dell'ateneo. Questo sarebbe indubbiamente un segnale di approvazione delle nuove scelte di selettività che potrebbe tradursi in maggiore ricchezza scambiata tra studenti e ateneo, ma che invece, in un sistema di incentivi decisi dall'ente centrale, si tradurrebbe in una chiara penalizzazione. Analogamente, un altro ateneo potrebbe decidere di specializzarsi nella produzione di istruzione qualitativamente inferiore: in questo caso attirerebbe studenti poco motivati, mentre quelli più volenterosi si trasferirebbero altrove. Se questa operazione determina un accrescimento di valore per l'ateneo non è possibile dirlo a priori, ma solo nel momento in cui tale azione ha esplicitato gli effetti sul suo bilancio.

Nell'attuale contesto di decisioni centralizzate, invece, le regole che determinano i trasferimenti inducono un incentivo ad abbassare il livello qualitativo a favore dell'elevato numero dei laureati, e questo vale per tutti gli atenei, indistintamente. E lo spostamento delle responsabilità dal governo centrale a quello locale non è

certo in grado di alleviare questa fondamentale asimmetria.

La presunzione fatale dei tecnocrati e dei politici è quella di riuscire a trovare una chiave risolutiva per questi problemi, alimentando l'illusione che si tratti solo di individuare l'idea migliore, in grado di massimizzare l'efficienza. Essi sono convinti e comunicano di continuo l'idea che la problematica sia esclusivamente di natura tecnica. Invece, non esiste alcun modo per introdurre l'efficienza nel settore pubblico, dato che non può esistere alcun valido indicatore della correttezza delle azioni. La riforma in senso efficientistico della burocrazia statale è intrinsecamente impossibile: l'unica riforma possibile e razionale è il suo radicale ridimensionamento, e cioè la sostituzione, quanto più ampia possibile, di attori privati e competitivi al posto dei burocrati attuali.

Valerio Filoso è ricercatore in Economia presso l'Università di Napoli. Studioso di scuola austriaca, si occupa prevalentemente di economia della famiglia.