

L'EFFICIENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: VERSO UN NUOVO MODELLO.

Renzo Remotti

*"Chi non applica nuovi rimedi
si deve attendere nuovi mali:
perché il tempo è il più
grande innovatore"*

Francis Bacon

1. Premesse metodologiche.

La pubblica amministrazione si manifesta sempre più come un insieme di servizi rivolti ai cittadini, regolati da norme giuridiche. Questo fenomeno è legato a precise ragioni economiche e alla cd. terziarizzazione dell'economia mondiale. Nel solo Regno Unito i lavoratori nel sistema dei servizi negli anni '70 era del 54 % per salire ad oltre l'80 % nel 2004.¹ In Italia nel 2001 il 29,5 % dei lavoratori era impiegato nei servizi e il 19,7 % nelle istituzioni pubbliche e no-profit.² L'aspetto più importante che interessa ai fini del presente saggio è il legame tra produttività e settore dei servizi pubblici. E' noto che per gli economisti classici i servizi fossero essenzialmente improduttivi. L'industria secondo Adam Smith nasce dalla divisione del lavoro. Grazie, infatti, all'organizzazione industriale, in seno alla quale il lavoro è sempre più parcellizzato, sul piano individuale l'operaio acquisisce una maggiore abilità e quindi rapidità d'esecuzione; da un punto di vista collettivo, invece, aumenta la produttività. Nasce l'idea scientifica di efficienza. Tutti i settori che non presentano divisione del lavoro, ovvero ciò che non è industria, non possono essere produttivi. Perciò sempre secondo Adam Smith il lavoro dell'avvocato, dell'ecclesiastico o della stessa pubblica amministrazione non contribuisce alla Ricchezza delle Nazioni o, si direbbe in termini moderni, al Prodotto Interno Lordo. Questa idea sarà seguita anche da David Ricardo o, seppur in termini differenti, da Karl Marx. La concezione di questi economisti è chiaramente meccanicistica. L'industria è una macchina che produce beni o servizi in modo efficiente. Il coinvolgimento psichico dell'operaio non ha rilievo, perché le operazioni a cui è addetto sono così semplici e ripetitive che assume importanza solo la misurazione quantitativa dei tempi, dei costi e delle pause.³ Con l'emergere della *New economy*, ma, si ritiene, anche dell'espansione del settore dei servizi, pubblici e privati, il modello macchina industriale entra in crisi. La competizione sul mercato globale aumenta in modo esponenziale, la realtà si fa dinamica, le

¹ Dati EU KLEMS.

² VIII Censimento generale dell'industria e dei servizi.

³ Lo stesso Adam Smith riconosce che questo è un indubbio limite del sistema industriale e propone che lo Stato finanzi corsi di istruzione per gli operai.

istanze dei consumatori/cittadini diventano un fattore importante per l'economia. Perciò è ormai chiaro che il settore dei servizi offre un contributo importante al PIL. Questo contesto nuovo, dinamico e rapido, richiede agenti economici altrettanto dinamici e capaci di adattarsi ai continui mutamenti ambientali.

L'industria macchina è un sistema rigido, capace di perpetuarsi all'infinito, ma sempre uguale a se stessa. Essendo incapace di evolvere mal si adatta al nuovo contesto economico.

E' perciò necessario cercare un nuovo modello organizzativo, almeno per ciò che concerne i servizi, soprattutto pubblici. Un ruolo centrale è poi cercare un altro concetto di efficienza, perché, come sopra accennato, l'efficienza è strettamente correlata all'organizzazione. La pubblica amministrazione, inoltre, essendo un sistema sociale che si è evoluto per molto tempo al di fuori dei sistemi produttivi e con la trasformazione di essa prevalentemente in un sistema di servizi pubblici, può essere un ottimo banco di prova, quasi un laboratorio sperimentale, di un modello organizzativo e di efficienza adattiva.⁴

L'Analisi economica del diritto è nata dapprima per studiare aspetti del diritto privato dal punto di vista economico, ma vi sono ormai numerosi studi anche nel campo del diritto costituzionale e amministrativo.⁵ In questo saggio si proporrà un'analisi economica della pubblica amministrazione, ispirato al paradigma dell'economia sperimentale, sviluppato da D. Kahneman.

2. Le tre funzioni della pubblica amministrazione.

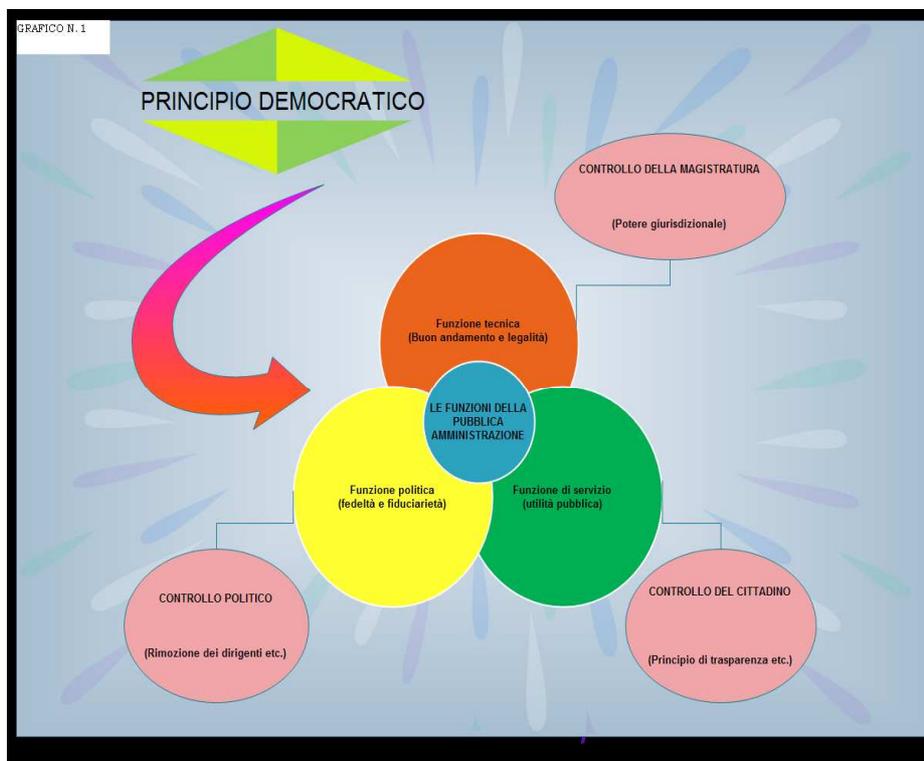
La Costituzione italiana non ha delineato un modello univoco di pubblica amministrazione. Stando alla lettura letterale del testo costituzionale si possono individuare tre funzioni principali del settore pubblico. Il primo comma dell'art. 97 della Costituzione stabilisce che: "*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*"⁶ Questo articolo rappresenta ciò che si potrebbe definire la **funzione tecnica** della pubblica amministrazione. Questa è la funzione che permette al settore pubblico di adattarsi al complesso di norme, che vincola e conforma l'attività della pubblica amministrazione. Infatti in una realtà sempre più complessa, dominata da una tecnologia specialistica è indispensabile che la pubblica amministrazione si conformi a precisi standard e regole. E' inutile perseguire, per esempio, obiettivi in astratto di efficienza, se vi è un'alta probabilità che l'azione amministrativa venga sanzionata in sede giurisdizionale. Ciò è tanto più vero in seguito al riconoscimento della risarcibilità degli interessi legittimi, all'ampliamento del principio di trasparenza, limitato dapprima agli interessati ed ora sempre più collettivizzato (obblighi di pubblicazione *on line* etc.), dovuto al riconoscimento di maggiori interessi collettivi e diffusi. Se da un lato questa evoluzione dei rapporti tra amministrazione e cittadino potrà indurre una migliore democratizzazione dei pubblici poteri, è altrettanto certo che aumenteranno le legittime pretese dei cittadini e conseguentemente il contenzioso. Di

⁴ E' noto come il modello neoclassico di economia, sviluppato da P. Samuelson, si ispiri alla termodinamica. La teoria economica sperimentale, invece, ha profondi legami con la psicologia, l'etologia e la biologia stessa.

⁵ G. Napolitano e M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, 2009.

⁶ Il saggio non tratterà aspetti di diritto comparato. Perciò, se non altrimenti specificato, tutti gli articoli costituzionali o di altro rango si intendono riferiti all'ordinamento italiano.

qui la centralità della funzione tecnica, non solo per ragioni giuridiche, ma anche e soprattutto in ossequio al principio della razionalità economica. La pubblica amministrazione, infatti, deve massimizzare il benessere della collettività e dunque prima di tutto deve ridurre gli oneri sui cittadini. L'aumento di un contenzioso, che



sfocia per lo più in condanne, magari con l'obbligo al risarcimento di danni, induce anche la spesa pubblica sempre più fuori da ogni controllo. Il rispetto della normativa è l'unico modo che renda l'azione pubblica tendenzialmente stabile, anche in sede contenziosa. L'azione amministrativa perciò è inefficiente, anche se sul piano politico-gestionale assolutamente conforme agli obiettivi prefissati. La

funzione tecnica è controllata dalla magistratura ordinaria, amministrativa e contabile.

Peraltro la costituzione italiana introduce almeno altri due principi applicabili alla pubblica amministrazione, che, seppur in forma subordinata, vanno a completare la funzione tecnica. Il secondo comma dell'art. 95 introduce la **funzione politica**: *"I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri."* La pubblica amministrazione non ha l'obbligo solo di soggiacere al principio di legalità o ai principi di stretta efficienza, ma anche di attuare linee politiche. Il principio politico non è in contraddizione con quello tecnico.

Ogni norma giuridica, fatta eccezione per quella tecnica che ha uno status del tutto particolare, ammette uno spazio interpretativo piuttosto ampio. Ciò rientra nella discrezionalità amministrativa.

Si ponga per semplicità che la norma X ammetta due sole interpretazioni, I_1 e I_2 , è evidente che scegliere I_1 o I_2 è del tutto indifferente sul piano del principio tecnico.

In questo caso ben possono essere fatte valere considerazioni, quali l'opportunità, il raggiungimento di obiettivi di Governo, i vincoli di spesa. La funzione politica, tuttavia, è subordinata alla tecnica, perché obiettivi o indirizzi politici devono essere conformi a legge e alla struttura amministrativa. Sarebbe irragionevole imporre obiettivi, che non possono essere raggiunti per gli evidenti carenze organizzative, non correggibili in tempi rapidi. Né si può pretendere di predisporre una strategia gestionale illegittima. Si tratta

di una logica conseguenza del principio democratico. La legge è la più alta espressione della rappresentanza democratica, volontà che prescinde dalla maggioranza al Governo.

Se una legge è ritenuta iniqua, superata o inopportuna, la maggioranza potrà utilizzare ogni legittimo strumento per abrogarla, modificarla o sospenderne gli effetti. Fa da corollario a questa funzione il dovere di fedeltà alla Repubblica imposto dal comma 2 dell'art. 54 Cost. a tutti i cittadini e, specificamente, a quelli ai quali sono affidate funzioni pubbliche. Perciò i dipendenti pubblici hanno “ [...] *il dovere di adempiere le proprie funzioni con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge.*” Questo principio fa da ponte tra le ragioni della legalità e quelle della politica. La fedeltà, come Giano bifronte, volge il proprio sguardo ora alla legge ora alla volontà politica con lealtà. Per tutto ciò che è stato affermato precedentemente, tuttavia, la fedeltà impone, salvi casi eccezionali, di seguire il volere politico in subordine ai vincoli legali. Il controllo di questa funzione è squisitamente politica e può comprendere lo *spoil system* o rimozioni dei dirigenti. I due principi, però, non esauriscono le funzioni della pubblica amministrazione. Infatti l'art. 98 Cost., comma 1, introduce una norma molto discussa a livello dottrinario: “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.*” E' la **funzione di servizio**. Anche in questo caso pare che la norma costituzionale sia in contraddizione con il citato art. 95.

Quest'ultimo, infatti, sembra introdurre una sorta di principio gerarchico tra Governo e pubblica amministrazione, mentre l'art. 98 stabilisce che i dipendenti pubblici sono a servizio della Nazione, nozione che comprende tutti i soggetti che operano nello Stato (associazioni, cittadini etc.) Benché la funzione, qui denominata di servizio, sia un'estensione del principio politico per ragioni sistematiche esso verrà considerato separato e autonomo. Anche in questo caso la prevalenza va data alla funzione tecnica, analogamente a quanto si è detto per la funzione politica. Se la norma giuridica ammette uno spazio interpretativo discrezionale, allora è possibile venire incontro a istanze quali la comodità degli orari di apertura dei servizi pubblici o la modalità di essi o infine la soddisfazione dei cittadini. Quest'ultima funzione viene controllata dai cittadini stessi, attraverso l'opinione pubblica, le associazioni dei consumatori etc. (**Fig. n. 1**)⁷

3. L'efficienza industriale e adattiva.

La normativa vigente in tema di pubblica amministrazione impone un nuovo modo di concepire l'attività pubblica. La legge 7 agosto 2000, n. 241 ha dato l'avvio a un processo che ha per così dire collettivizzato l'azione pubblica. Se prima, infatti, un certo ufficio pubblico imponeva secondo il principio di stretta legalità provvedimenti autoritativi, con l'avvento della legge sul procedimento seppur lentamente le

⁷ Il grafico non riporta norme giuridiche, in quanto si riferisce a un modello di pubblica amministrazione valido nella maggior parte dei sistemi democratici contemporanei.

azioni pubbliche vengono sempre più concordate con gli interessati. Anche la stessa nozione di interessato viene sempre più estesa, comprendendo dapprima solo i diretti interessati per poi includere gruppi sociali certi (interessi collettivi) e l'intera collettività (interessi diffusi). L'ultimo intervento del legislatore ha in pratica incluso il diritto di conoscere l'attività pubblica come interesse diffuso.

Purtroppo questo processo riformatore ha interessato esclusivamente il procedimento amministrativo e la trasparenza dell'attività pubblica, ma poco e, a dire il vero, con scarsi effetti l'organizzazione della pubblica amministrazione. Anzi se da un lato si persegue il giusto percorso della semplificazione procedimentale o legislativa, dall'altro sul fronte dell'organizzazione si nota un aumento di livelli decisionali e di organismi che certo non migliorano la snellezza, di cui avrebbe bisogno l'apparato pubblico. Per esempio prima della riforma del Ministero per i beni e le attività culturali, ma non solo, vi erano solo due livelli, il Ministero e gli uffici periferici; dopo l'intervento riformatore si ha il Ministero, le Direzioni Regionali e gli uffici periferici. Questo ampliamento non solo ha determinato un notevole aggravio di costi, ma anche e soprattutto una forte rigidità organizzativa per l'impossibilità degli uffici periferici di seguire direttive spesso contraddittorie di Direzioni generali diverse, che seguono logiche necessariamente diverse.⁸ Il problema della asimmetria informativa in buona sostanza non ha trovato soluzione, ma è stato aggravato, perché ora i centri informativi sono appunto almeno tre: ufficio periferico, Direzione regionale, Ministero.⁹

Nonostante i limiti appena indicati si ritiene che un buon piano organizzativo possa superare le contraddizioni legislative del sistema pubblico italiano a legislazione vigente, anche se è auspicabile almeno l'abolizione delle Direzioni Regionali o quanto meno un chiarimento sulle funzioni di esse.

Il modello di efficienza, che qui si presenta, scaturisce dal concetto di organizzazione ecologica e si richiama ai recenti progressi che la scienza economica ha compiuto in tema di efficienza del mercato.¹⁰ Per organizzazione ecologica si deve intendere un ecosistema umano, capace di adattarsi all'ambiente in seno a cui opera. In particolare essa presuppone:

1 – L'organizzazione centrale (ove esistente) valorizza gli uffici più vicini al territorio e ne garantisce l'autonomia gestionale;

2 – L'ufficio è un sistema di intelligenze. L'autonomia individuale all'interno dell'organizzazione è garantita;

⁸ I contratti integrativi del comparto Ministeri introducono ulteriori difficoltà di gestione del personale, introducendo la contrattazione di livello regionale. Il Dirigente di un ufficio periferico organizza il personale secondo la contrattazione locale e le linee generali della contrattazione nazionale, ma in ogni momento tali accordi potrebbero essere modificati dalla contrattazione di livello regionale. Garantire efficienza, efficacia, economicità sarà veramente difficile, senza contare la conflittualità interna, che potrebbe determinare un sistema di contrattazione tanto incerto e confuso.

⁹ La soluzione sarebbe stata un aumento della responsabilità e dell'autonomia dei Dirigenti di uffici periferici. E' avvenuto il contrario.

¹⁰ "Advanced informations on the Prize in Economics Science 2002. Foundations of Behavioral and experimental economics: D. Kahneman e V. L. Smith" Relazione scritta in occasione del conferimento del Nobel dell'economia nel 2002.

3 – Il responsabile dell'ufficio non è tanto un superiore gerarchico, quanto un mediatore tra la domanda interna (bisogni del personale) e l'esterna (bisogni dell'utenza). Gli atti organizzativi tengono conto di entrambi i profili ma, ove possibile, viene privilegiata l'autorganizzazione;¹¹

4 – Il personale attraverso atti contrattati s'impegna ad adeguare i servizi che offre alla domanda esterna nei limiti dei vincoli stabiliti dalla legge e adotta indici di valutazione idonei a misurare solo comportamenti sotto il controllo di colui che viene valutato;

5 – Il personale s'impegna attraverso atti volontari che prendano in considerazione la situazione locale a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente e adotta idonei indici di misurazione elaborati dalla comunità scientifica (impronta ecologica etc.);

6 – I controlli interni, sia quelli di organismi *ad hoc* sia quelli del responsabile dell'ufficio, sono ridotti al minimo, predisposti soprattutto quando i risultati dell'amministrazione sono insufficienti. In ogni caso si privilegia la conciliazione e l'accordo rispetto alla sanzione.¹²

Questo modello organizzativo ha quale caratteristica principale la capacità di adattarsi all'ambiente e quindi di essere un'organizzazione evolutiva, capace cioè di modificarsi, di mutare, come si direbbe in biologia, secondo la domanda interna ed esterna.¹³

In questa sede si affronterà solo il problema dell'efficienza dell'organizzazione ecologica.¹⁴

La normativa vigente, almeno in Italia, non offre una definizione di efficienza della pubblica amministrazione. Essa viene semplicemente richiamata quale principio generale, ma si lascia ad altre discipline la definizione del concetto.¹⁵ A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, si possono citare l'art. 1, comma 1 d.lgs. 165/2001 s.m.i, secondo cui: *“Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'articolo 97, comma primo, della Costituzione, al fine di: a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici [...]”*; oppure l'art. 1 d.lgs. n. 286/1999 s.m.i. *“Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione); c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della*

¹¹ F. von Hayek descrisse l'economia di mercato come un sistema auto-organizzativo di cooperazione volontaria. Si ritiene che questa definizione sia la migliore per chiarire cosa s'intende per organizzazione ecologica.

¹² R. Remotti, Cultura, Territorio, Cittadinanza: un modello di organizzazione ecologica per la fruizione dei beni culturali, in *Atti del V Convegno internazionale sui beni culturali territoriali*, 2009, in pubblicazione.

¹³ Molte sono le problematiche che presenta questo modello, che verranno affrontate in altri saggi.

¹⁴ Si veda A. W. Lo, The Adaptive Markets hypothesis. Market efficiency from an evolutionary perspective.” In *Journal of Portfolio Management*, 30, 2004, 15-29.

¹⁵ E' proprio in quest'ambito che l'Analisi economica del diritto amministrativo può offrire un utile apporto.

dirigenza); d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico)."; e in ultimo l'art. 1 comma 1 l. 241/90 s.m.i. "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario."

Il modello classico di efficienza si ispira essenzialmente alla fisica ed è stato adottato dal modello di organizzazione scientifica del lavoro.¹⁶

Una quantità n di input (**risorse**) entra in un ciclo produttivo (**organizzazione**), che la trasforma in z output (**risultati**). Dunque il rapporto risorse/risultati offre una misura della capacità di un'organizzazione data (ufficio pubblico, impresa etc.) di impiegare secondo criteri di stretta razionalità le risorse, di cui dispone. Per comprenderne meglio la logica si propone un esempio

Se un certo ufficio periferico dello Stato ha 10 dipendenti, che prendono uno stipendio medio di € 50 al giorno e terminano 20 pratiche al giorno si può concludere che l'efficienza media dell'ufficio è pari al 4 % a giorno.¹⁷

Questo dato va poi confrontato con il valore medio nazionale, perché così com'è non offre alcuna valutazione scientificamente significativa. Se il valore medio nazionale è più basso, più alto o uguale al 4 %, è evidente che l'ufficio dato sarà rispettivamente più efficiente, meno efficiente o nella media. Un sistema di questo tipo è molto semplice, in quanto, adottando un metodo tipo *black box* ed eliminando tutte le problematiche organizzative che soggiacciono al modello, la valutazione si riduce a ciò che si vede ed è immediatamente verificabile. D'altra parte il sistema output/input è tanto intuitivo da essere stato assunto come riferimento per molte riforme del pubblico impiego. L'organizzazione per obiettivi e risultati sottende questo concetto di efficienza. (art. 16 d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.)

La pubblica amministrazione è considerata una macchina. Essa viene guidata facilmente da un sistema di controllo centrale, il quale invia periodicamente degli stimoli (**obiettivi/risorse**), in ordine ai quali ci si aspetta una certa risposta (**risultati**). Se i risultati sono conformi alle aspettative, l'organizzazione è premiata, altrimenti viene sanzionata. Il ciclo obiettivi risultati valutazione può in teoria continuare all'infinito e può anche condurre a eccellenti risultati, purtroppo, soprattutto a lungo termine, illusori.

Quali sono, dunque, i limiti di questo modello? Vi è il pericolo che questa macchina diventi per così dire narcisista. Poiché l'unico modo per ottenere la gratificazione prevista è dare esecuzione agli obiettivi, è probabile che gli esecutori non si interrogano più sul significato, sulla funzione e legittimità del proprio lavoro. Lo scopo esistenziale degli esecutori non sarà partecipare ed essere orgogliosi di offrire un servizio pubblico migliore né essere attenti alle esigenze

¹⁶ Ovviamente ci si riferisce all'efficienza tecnica.

¹⁷ Si è semplicemente diviso il numero di pratiche per lo stipendio moltiplicato per dipendenti.

dell'utenza né tanto meno controllare la legittimità dei propri atti, ma piuttosto dimostrare di essere adeguati all'obiettivo di volta in volta individuato.

Nel lungo termine l'amministrazione pubblica seguirà logiche di potere interno (rincorsa da parte dei dirigenti volta ad assicurare un formale rapporto fiduciario con la classe politica), divenendo rapidamente vecchia sul piano sociologico e inutile dal punto di vista economico, ovvero incapace di produrre utilità per la collettività. Il cittadino più debole rimarrà escluso da queste dinamiche e non otterrà i servizi pubblici, di cui avrebbe diritto. L'obiezione è che in tal caso la maggioranza politica non verrebbe confermata, perché non incontra più il consenso dell'elettorato. Vero, ma non appena si formerà una nuova maggioranza, i dirigenti riprenderanno a contrattare per sé, ovviamente, un novello rapporto fiduciario e si formerà una nuova barriera tra burocrazia e cittadino. La funzione politica prevale con evidenza.

L'organizzazione ecologica adattiva, al contrario, rimane costantemente in contatto con l'ambiente, in seno a cui opera e si modifica in relazione ai mutamenti dell'ambiente medesimo. In essa funzione tecnica, politica e di servizio si fondono e contribuiscono tutte a formare un'attività pubblica efficiente.

L'amministrazione pubblica cioè si comporta non come una rigida macchina, ma come un organismo. Si prende atto che la burocrazia è un ecosistema umano, se ne osservano i limiti, si sperimentano nuove strategie e si trovano soluzioni adattive. La burocrazia muterà in modo adattivo. L'aspetto nuovo è che la pubblica amministrazione da sistema statico diventa tendenzialmente dinamico. Ciò non significa certamente eliminare gli obiettivi, ma semplicemente renderli adattivi. Si deve cioè creare un canale informativo bidirezionale tra cittadini, burocrazia, classe politica. Il sistema per obiettivi e la valutazione, entrambi assolutamente indispensabili, vengono però dopo a questa analisi ambientale. D'altra parte in questo modello è importante creare una virtuosa rete relazionale tra le persone, che intervengono nel processo di scambio informativo bidirezionale. Quest'ultimo sarà tanto più efficiente, quanto più i soggetti coinvolti si sentono partecipi attivi di ciò. Il cittadino potrà contribuire con il *customer satisfaction*, i dipendenti pubblici, non solo i dirigenti, devono prendere in considerazione i suggerimenti che provengono dall'utenza, i dirigenti considerare le legittime richieste dei propri collaboratori, la classe politica deve responsabilmente utilizzare le risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui dispone, secondo la volontà dei cittadini e i vincoli di legge. Questo modello potrà essere realizzato solo a patto che la funzione tecnica rimanga primaria, come descritto nella **figura n. 1**.¹⁸ In caso contrario sia che prevalga la funzione politica, sia la funzione di servizio, si corre il rischio che la pubblica amministrazione si trasformi o in un sistema chiuso o, peggio, tendenzialmente illegittimo.

Vi è una questione teorica che va affrontata. L'analisi economica classica della burocrazia, elaborata da Niskanen e Downs, presuppone che i funzionari pubblici, come qualsiasi altro soggetto economico, si comportino secondo fini egoistici.¹⁹ Un dipendente della pubblica amministrazione mira non solo alla

¹⁸ R. D. Cooter e H. B. Schäfer, *Law and Poverty of Nations. Element of legal Reform*, in *German Working Papers in Law and Economics*, 16, 2007.

¹⁹ W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, 1971.

fedeltà politica, a rispettare la legge, ma anche a massimizzare il potere, lo stipendio, lo status e via discorrendo. L'evoluzione della pubblica amministrazione, per lo meno, italiana, tuttavia, non pare confermare le predizioni del modello. Secondo Niskanen i servizi pubblici a causa delle ambizioni dei dirigenti dovrebbero espandersi molto più del necessario. E' noto che, al contrario, il sistema pubblico italiano è sì espanso in modo abnorme, ma i servizi pubblici non funzionano. Il modello presuppone una classe dirigente autonoma e fortemente orientata alla propria affermazione. La realtà è ben diversa. I vertici pubblici in molte occasioni hanno scambiato potere per piccoli vantaggi personali.²⁰ Le dimensioni del settore pubblico peraltro sono tali che gli stipendi crescono molto lentamente e gli incentivi alla produttività sono così bassi che difficilmente potranno portare a un effettivo miglioramento, anche se distribuiti secondo i criteri dell'efficienza.²¹

Peraltro, benché il postulato dell'egoismo sia da analizzare con maggior attenzione, in questo saggio viene assunto per semplicità come vero. Se allora i burocrati agiscono esclusivamente per massimizzare il proprio benessere, poniamo il proprio potere personale, ci si domanda come si può essere sicuri che il flusso informativo bidirezionale sia realizzato con lealtà? Come fare per riuscire a impedire il sorgere di piccole roccaforti di potere negli uffici periferici? E' necessario modificare il concetto di efficienza e renderla anch'essa adattiva. In tal caso un ufficio dato è efficiente non perché i risultati corrispondono agli obiettivi, ma in quanto l'azione dell'ufficio è conforme all'ambiente. In particolare l'efficienza adattiva presuppone, che ogni attività venga analizzata in modo che:

1. sia conforme alla legge. Questo livello è di grande delicatezza, perché non si deve prendere in esame solo le leggi che riguardano direttamente l'attività, ma anche normative generali, quali le norme che regolano la sicurezza, l'igiene l'orario di lavoro e via discorrendo. Si dovrà anche in alcuni casi analizzare la giurisprudenza. (analisi normativa);
2. sia conforme alla volontà politica di maggioranza. Tale aspetto nel settore pubblico è molto chiaro, perché spesso corrisponde ai finanziamenti (analisi politica/finanziaria);

²⁰ A proposito dell'art. 98 Cost. "In concreto l'attuazione del principio costituzionale non c'è stata: va detto per la verità che i pubblici dipendenti non l'hanno neppure sollecitata e anzi [...] l'apparenza è che abbiano venduto la propria indipendenza per un piatto di lenticchie, nella specie di miglioramenti economici e di progressi di carriera, peraltro quasi subito vanificatisi." M. S. Gianninini, *Parlamento e amministrazione*, in S. Cassese (a cura di), *l'amministrazione pubblica in Italia*, il Mulino, 1974, p. 233. L'illustre autore si riferiva al tempo, in cui era vigente il T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, ma la riforma successiva, al di là di vuoti enunciati sulla separazione tra politica e amministrazione, ha ulteriormente peggiorato la situazione. Peraltro se è vero che i dipendenti pubblici poco fecero per modificare lo *status quo*, è altrettanto vero che gli studiosi in materia non furono particolarmente incisivi. Infatti tutt'oggi l'articolo costituzionale non è attuato.

²¹ Quest'analisi riguarda principalmente il sistema italiano, che a dire il vero rappresenta un caso unico ed è il frutto della situazione del tutto particolare italiana. La debolezza del sistema pubblico infatti è da addebitare principalmente alla ingerenza dei partiti, che si è fatta particolarmente invasiva a partire dagli anni '70 e agli eccessivi vincoli alla progressione di carriera. In seguito all'introduzione delle Aree professionali omogenee si è di fatto abolito l'unico incentivo all'efficienza, che era rappresentato dalla possibilità di carriera. Ora per poter far valere le proprie capacità si resta in attesa del concorso, nella speranza che quanto si realizza sul lavoro venga preso in considerazione nei bandi di concorso e valutato adeguatamente dalle commissioni concorsuali. Comunque anche l'affermazione che i dirigenti pubblici tendano a chiedere finanziamenti superiori al necessario non pare confermata. Anzi sulla base dell'esperienza dello scrivente, affermazione che andrebbe comunque verificata empiricamente, accade esattamente il contrario.

3. sia conforme ai legittimi bisogni del personale (analisi della domanda interna);
4. abbia un basso impatto ambientale (analisi dell'impronta ecologica);
5. sia conforme ai bisogni dell'utenza (analisi della domanda esterna).

E' evidente che l'apparato informativo in questo caso richiede una partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. Presuppone cioè dirigenti e funzionari molto preparati in diversi campi scientifici (almeno in diritto, economia, psicologia, statistica) e con grandi capacità sperimentali e progettuali. Questa necessità è già un ottimo incentivo alla produttività, perché richiede la relazione costante di rapporti e monitoraggi, valutati dagli organi di vertice e dall'opinione pubblica, che li potranno leggere sul sito della sede. Si ritiene inoltre che questo tipo di lavoro potrà essere appagante per il personale con alta specializzazione, perché il burocrate lungi dall'essere considerato un mero e passivo esecutore diverrà un amministratore pubblico, ruolo che come si può vedere dall'analisi richiesta presuppone grandi competenze.

Inoltre gli studi migliori potranno essere pubblicati e divenire materiale didattico nelle Università o nelle scuole di formazione, dare opportunità a coloro che introducono innovazioni organizzative di organizzare convegni, lezioni. Tutto ciò trasformerebbe l'egoismo individuale in ambizione a servizio del bene pubblico.

Dopo la raccolta di tale importante apparato informativo e dopo aver messo in pratica l'attività l'efficienza adattiva è semplice da calcolare e sarà espressa in un set di indicatori, quali a mero titolo d'esempio:

1. Il grado di validità degli atti, calcolato come atti divenuti esecutivi / atti emessi. Per i servizi pubblici, in cui il contenzioso è per natura basso (beni culturali etc.) si potrà analizzare il livello di reclami e degli elogi, la positiva accoglienza di un certo progetto da parte della stampa.;
2. Cassa inizio esercizio / Cassa fine esercizio Qui andrebbero inserite solo le voci di spesa direttamente a disposizione del Dirigente;
3. Grado di benessere organizzativo;
4. Customer Satisfaction;
5. Quantità carta consumata / totale atti emessi.

Tutti questi indicatori possono essere considerati impatti sulla struttura economica territoriale. D'altra parte l'introduzione di un'analisi degli impatti dei servizi pubblici rende ancor più necessario un approccio innovativo, specialmente per quanto concerne il concetto di sostenibilità secondo il rapporto di Brundtland (1987). Infatti è chiaro che esistono impatti positivi (Ip) e impatti negativi (In) non solo del sistema economico, ma anche dei servizi pubblici. Il set di indicatori, il cui valore va da 0 a 1, dovranno essere classificati in Ip se la *best practice* corrisponde al valore 1 (100 %), in In se a 0 (0 %). Tutti questi indicatori saranno sintetizzati in un indice di efficienza adattiva, secondo la formula:

$$\varepsilon(\alpha) = \sqrt{\left(\frac{1 + \sum I_p - \sum I_n}{2}\right)^2} \quad 0 \leq \varepsilon(\alpha) \leq 1$$

Come si può verificare il vantaggio dell'indice proposto è che può sintetizzare in un unico valore compreso tra 0 a 1 un numero indefinito di indicatori. Sul piano metodologico si propone di inserire negli In, tutti gli eventuali impatti negativi non solo sui sistemi ambientali, ma anche socio-economici. Perciò si potranno prevedere non solo indicatori quali quelli relativi alla mobilità sostenibile (emissioni inquinanti in ambienti outdoor o indoor, eccessiva concentrazione del traffico veicolare, inquinamento acustico, sprechi energetici etc.), ma anche ciò che si potrebbe definire "inquinamento sociale", per esempio il grado di validità degli atti emessi da un ufficio esprimibile per esempio con l'indicatore (atti annullati / totale atti emessi).

Il giudizio positivo potrà tradursi in incentivi economici o di altra natura. Anche i finanziamenti pubblici dovranno seguire logiche adattive. Maggiori finanziamenti alle organizzazioni che più sono adattive significa indurre ulteriore efficienza adattiva.

Stabilendo uno standard di misura nazionale e i tempi delle rilevazioni, per esempio annuali, sarà possibile dare un giudizio oggettivo sulla capacità di adattamento della pubblica amministrazione. L'amministrazione adattiva in un certo senso sostituisce la struttura rigidamente gerarchica del sistema attuale della maggior parte delle burocrazie occidentali e introduce un'organizzazione decentrata di servizi pubblici. Infatti in questo modo gli uffici pubblici, pur fornendo uno standard comune di servizio, devono adattare la propria offerta alla domanda interna ed esterna locale, se vogliono ottenere finanziamenti adeguati. In tale organizzazione a rete vi è spazio per i grandi valori di una reale democrazia: partecipazione, trasparenza, decentramento.