

«Occorre un nuovo approccio per gestire la cosa pubblica»

Nostra intervista con l'economista ticinese Massimo Filippini

■ INTERVISTA A CURA DI
ALESSANDRO RIZZI

L'efficienza della pubblica amministrazione è da tempo una delle tematiche al centro della discussione non solo di economisti, ma pure di politici. Su questo tema la casa editrice «Il Mulino» di Bologna ha pubblicato un libro dal titolo «L'intervento pubblico e l'efficienza possibile».

Tra gli autori, oltre ai ricercatori italiani Roberto Fazioli e Daniele Fabbri figura anche il ticinese Massimo Filippini, libero docente al Politecnico Federale di Zurigo nonché alla (SSQEA) di Lugano. Il tema della burocrazia e del suo funzionamento vengono affrontati in questo saggio alla luce dell'analisi economica al fine di cercare strumenti e vie per migliorare l'efficienza degli apparati pubblici.

Vista l'attualità e l'importanza del tema abbiamo approfittato dell'uscita di questa pubblicazione per porre delle domande a Massimo Filippini.

Come definirebbe il concetto di efficienza nell'ambito della pubblica amministrazione?

«Quando si parla di efficienza nell'ambito del settore pubblico è bene fare la distinzione tra efficienza di costo, efficienza di scala ed efficacia. Un'unità produttiva del settore pubblico raggiunge l'efficienza di costo quando vi è assenza di sprechi, ovvero quando è impossibile modificare il processo produttivo in maniera tale da produrre lo stesso livello di produzione (output) ad un minor costo. L'efficienza di scala o di dimensione viene raggiunta quando all'aumentare della dimensione dell'unità produttiva non è più possibile ridurre il costo medio di produzione. Ad esempio, molte imprese di servizi pubblici comunali, data la ridotta dimensione dei comuni svizzeri, operano ad

colpito la maggior parte dei paesi sviluppati. L'ormai preoccupante processo di crescita della spesa pubblica e l'esplosione del debito hanno reso indispensabile un'approfondita analisi dell'azione pubblica da un punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia. Con queste analisi si desidera individuare i servizi pubblici dove è possibile migliorare l'efficienza come pure i servizi pubblici non orientati ai bisogni degli utenti e quindi inefficienti. Oggigiorno senza queste analisi preliminari vi è il pericolo di voler correggere la situazione finanziaria dello Stato riducendo in modo lineare l'offerta di servizi pubblici. È bene precisare, che migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica non significa necessariamente ridurre la quantità di servizi pubblici offerti».

Come si può coniugare l'applicazione di teorie economiche fondate su concetti di efficienza nella produzione nonché nell'offerta di beni e servizi che nella maggior parte dei casi si rifanno a concetti di equità distributiva?

«Sono dell'avviso che la produzione di un servizio pubblico, la quale per definizione ha un connotato redistributivo, debba essere sempre caratterizzata dall'efficienza di costo e di scala.

Molteplici sono le cause delle inefficienze

La presenza di inefficienze non può che portare alla riduzione dell'offerta di servizi pubblici e quindi ad un allontanamento dal concetto di equità».

Perché possono esistere forme di inefficienza nel settore pubblico?

«Vi sono molte risposte a questa domanda. Schematicamente possiamo dire che: a) le unità produttive

di inefficienze nell'attività di unità di produzione pubbliche».

La ricerca di maggiore efficienza da parte della pubblica amministrazione può effettivamente produrre nel caso svizzero un sostanziale risparmio di risorse?

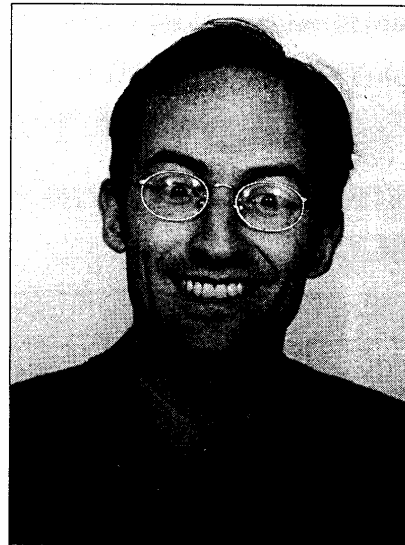
«Sono convinto che una riorganizzazione del settore pubblico svizzero improntata al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia può contribuire indirettamente al miglioramento della competitività dell'economia svizzera a livello mondiale. A titolo di esempio, non persuaso che con una revisione della legge ticinese sulla compensazione intercomunale, orientata a favorire un importante riassetto del territorio attraverso le fusioni comunali, si potrebbero migliorare le situazioni finanziarie sia del Cantone sia dei comuni.

«Il (New) Public Management è applicabile anche in Svizzera»

La fusione di comuni potrebbe infatti permettere da una parte di aumentare l'efficienza di costo e di scala dei servizi pubblici locali, e dall'altra, grazie ad una maggiore autonomia finanziaria dei nuovi comuni, rendere più efficace l'offerta di servizi pubblici».

I metodi di analisi e di intervento proposti nel suo libro si rifanno alla relativamente nuova tematica del New Public Management. L'applicazione pratica di questi concetti è qualcosa di veramente realizzabile o i vincoli legali tendono sempre a prevalere nella pubblica amministrazione?

«Il (New) Public Management si propone come obiettivi principali che la fornitura di beni e servizi pubblici sia tempestiva, di qualità, orientata ai bisogni dell'utente e venuta prodotta in modo efficiente.



Massimo Filippini
coautore del
saggio:
«L'intervento
pubblico e
l'efficienza
possibile» edito
dalla casa
editrice «Il
Mulino» di
Bologna.

Massimo Filippini è libero docente di economia presso l'università di Zurigo e presso la SSQEA di Chiasso. Nato nel 1963 a Lugano, ha conseguito la licenza in economia presso l'università di Zurigo e nel 1991 il dottorato di ricerca con una tesi su «La struttura dei costi delle ferrovie private svizzere secondo la teoria del duale: implicazioni per una politica delle fusioni». Nel gennaio di quest'anno dopo un soggiorno di studio all'università di Harvard, ha ottenuto la libera docenza presso l'ateneo zurighese con una tesi di abilitazione su «Elements of the Swiss Electricity Market» d'imminente pubblicazione per «Springer-Physica Verlag» di Heidelberg. È autore di diverse pubblicazioni in riviste scientifiche internazionali (tra cui il *Journal of Regulatory Economics*, l'*Energy Journal* e *Applied Economics*) su temi inerenti l'economia del settore pubblico, dei trasporti e dell'energia.

sa possa venire misurata. Come è possibile elaborare un sistema di standards attendibili per la pubblica amministrazione? Sono applicabili metodi di «benchmarking» tra differenti amministrazioni, anche di paesi diversi?

È possibile misurare l'efficienza

«Uno dei limiti fondamentali del sistema di incentivi all'interno delle burocrazie è rappresentato dalla mancanza di confronto, di competizione. Le unità produttive pubbli-

raffronto fra le prestazioni delle diverse unità produttive pubbliche».

L'attribuzione a privati di compiti abitualmente assolti dall'amministrazione pubblica aumenta sempre l'efficienza e riduce i costi?

«A sostegno delle politiche di privatizzazione intervengono in generale le seguenti argomentazioni: a) vi è una motivazione ideologica, vale a dire una scelta politica a favore del mercato e non dello Stato; b) vi è una ragione riconducibile all'esplosione del debito pubblico. La vendita di beni e attività pubbliche a privati permette di ridurre il de-

«Quando si parla di efficienza nell'ambito del settore pubblico è bene fare la distinzione tra efficienza di costo, efficienza di scala ed efficacia. Un'unità produttiva del settore pubblico raggiunge l'efficienza di costo quando vi è assenza di sprechi, ovvero quando è impossibile modificare il processo produttivo in maniera tale da produrre lo stesso livello di produzione (output) ad un minor costo. L'efficienza di scala o di dimensione viene raggiunta quando all'aumentare della dimensione dell'unità produttiva non è più possibile ridurre il costo medio di produzione. Ad esempio, molte imprese di servizi pubblici comunali, data la ridotta dimensione dei comuni svizzeri, operano ad una scala di produzione inefficiente.

«Efficienza non è sinonimo di riduzione del servizio pubblico»

Da ultimo, si può parlare di efficacia dell'azione dello Stato allorché si producono i servizi pubblici domandati dalla collettività nella misura desiderata».

L'introduzione di criteri di valutazione fondati sul concetto di efficienza nella cosa pubblica negli ultimi anni è da ricondurre solo ai crescenti problemi delle finanze pubbliche o fa parte di un generale ripensamento di questo settore?

«Il tema della valutazione e del controllo dell'efficienza ha assunto un ruolo importante nell'attuale dibattito politico ed economico sulla riforma del settore pubblico. Una delle ragioni principali che hanno introdotto questo dibattito è sicuramente riconducibile alla grave crisi della finanza pubblica che ha

quasi per definizione da un contratto redistributivo, debba essere sempre caratterizzata dall'efficienza di costo e di scala.

Molteplici sono le cause delle inefficienze

La presenza di inefficienze non può che portare alla riduzione dell'offerta di servizi pubblici e quindi ad un allontanamento dal concetto di equità».

Perché possono esistere forme di inefficienza nel settore pubblico?

«Vi sono molte risposte a questa domanda. Schematicamente possiamo dire che: a) le unità produttive pubbliche operano generalmente in condizioni di monopolio dove non esistono incentivi all'efficienza offerti dalla presenza di altri concorrenti, e dove sono assenti vincoli di pareggio del bilancio e di profitabilità; b) l'unità produttiva pubblica soffre generalmente di carenze manageriali perché spesso i dirigenti vengono nominati più per ragioni di appartenenza partitica che per competenza; c) la molteplicità degli obiettivi assegnati alle unità produttive pubbliche (efficienza di costo e di scala, perequazione territoriale dei prezzi, contributo allo sviluppo economico regionale, occupazione) rende difficile il controllo della correttezza ed efficienza della gestione; d) le unità produttive pubbliche stentano ad adottare le tecnologie più aggiornate e a ristrutturarsi tempestivamente».

In quali casi si può giustificare l'esistenza di inefficienza e in quali altri è da considerare illegittima?

«A mio modo di vedere non si può giustificare in nessun caso l'e-

dall'altra, grazie ad una maggiore autonomia finanziaria dei nuovi comuni, rendere più efficace l'offerta di servizi pubblici».

I metodi di analisi e di intervento proposti nel suo libro si rifanno alla relativamente nuova tematica del New Public Management. L'applicazione pratica di questi concetti è qualcosa di veramente realizzabile o i vincoli legali tendono sempre a prevalere nella pubblica amministrazione?

«Il (New) Public Management si propone come obiettivi principali che la fornitura di beni e servizi pubblici sia tempestiva, di qualità, orientata ai bisogni dell'utente e venga prodotta in modo efficiente. Questo implica la creazione di unità produttive autonome, caratterizzate da una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse finanziarie, dall'adozione di sistemi di incentivazione e valutazione del personale e dall'introduzione di meccanismi competitivi tra le unità produttive pubbliche stesse e tra le unità produttive pubbliche e private. È chiaro che l'introduzione del (New) public management presuppone la modifica dei tradizionali vincoli amministrativi e legali cui attualmente sono soggette le unità operative. A questo riguardo in Svizzera si sta assistendo ad un vivace dibattito tra giuristi ed economisti. Sono comunque convinto che questi problemi sono risolvibili e che quindi, sempre che vi sia una volontà politica, questo paradigma di (New) Public Management potrà trovare maggiore applicazione in Svizzera».

La misurazione dell'efficienza richiede l'identificazione e l'elaborazione di standards contro i quali es-

sa possa venire misurata. Come è possibile elaborare un sistema di standards attendibili per la pubblica amministrazione? Sono applicabili metodi di «benchmarking» tra differenti amministrazioni, anche di paesi diversi?

È possibile misurare l'efficienza

«Uno dei limiti fondamentali del sistema di incentivi all'interno delle burocrazie è rappresentato dalla mancanza di confronto, di competizione, fra unità produttive pubbliche che offrono il medesimo servizio. Nel nostro libro vengono presentate diverse metodologie che permettono di misurare l'efficienza delle unità produttive pubbliche. Si tratta di metodi econometrici (metodi statistico-matematici applicati all'analisi economica) che hanno trovato un grande riscontro in applicazioni pratiche quali l'analisi dell'efficienza delle aziende elettriche e del gas, dei teatri, degli asili nido, delle compagnie ferroviarie e delle scuole elementari. Ad esempio, una di queste ricerche ha analizzato l'efficienza di costo e di scala delle compagnie svizzere di autobus. I risultati hanno mostrato che la maggior parte di queste compagnie di trasporto operano ad una scala di produzione inefficiente e che fra le prime 10 compagnie più efficienti troviamo quella di Chiasso. Grazie a queste metodologie è quindi possibile sviluppare degli indicatori di efficienza e di definire delle graduatorie di prestazione che possono essere utilizzati nel

raffronto fra le prestazioni delle diverse unità produttive pubbliche».

L'attribuzione a privati di compiti abitualmente assolti dall'amministrazione pubblica aumenta sempre l'efficienza e riduce i costi?

«A sostegno delle politiche di privatizzazione intervengono in generale le seguenti argomentazioni: a) vi è una motivazione ideologica, vale a dire una scelta politica a favore del mercato e non dello Stato; b) vi è una ragione riconducibile all'esplosione del debito pubblico. La vendita di beni e attività pubbliche a privati permette di ridurre il debito pubblico. L'ondata di progetti di privatizzazioni in Italia è sicuramente da collegare ai problemi del debito pubblico; c) vi è infine una terza ragione legata all'aumento dell'efficienza di costo e di scala e alla soluzione di problemi manageriali. In questo caso i fautori della privatizzazione sottolineano come in generale alle privatizzazioni seguano miglioramenti di efficienza e politiche di prezzo più favorevoli ai consumatori. Vorrei osservare come questa tesi non sempre venga convalidata da studi empirici. A mio avviso l'assetto proprietario non è necessariamente rilevante ai fini del raggiungimento dell'efficienza. L'elemento che veramente conta è l'assetto del mercato: in un mercato concorrenziale anche le imprese pubbliche potrebbero tenere comportamenti efficienti. Questo implica che da un punto di vista economico ogni processo di privatizzazione di monopoli pubblici ha senso se accompagnato da un processo di liberalizzazione e dall'introduzione della concorrenza».