

DALLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE NEL SECONDO DOPOGUERRA AI PROGRAMMI
ELETTORALI DEGLI ODIERNI ASPIRANTI AMMINISTRATORI: MISES E POPPER CONTRO IL
TABÙ RAZIONALISTICO
di Francesco Cherubini

INDICE - SOMMARIO

- § 1. Introduzione.
- § 2. L'imitazione del modello imprenditoriale.
- § 3. La lezione di Mises e dei moralisti scozzesi.
- § 4. La soluzione offerta da Mises e Popper.
- § 5. Un esempio: i programmi politici dei candidati alle elezioni regionali di aprile 2005.
- § 6. Conclusioni.

§ 1. Introduzione — Che cos'hanno in comune i contributi apparsi nel secondo dopoguerra sulla *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione* sul tema dell'imitazione, da parte della P.A.¹, dei metodi d'impresa e i programmi elettorali dei candidati alle elezioni regionali di aprile 2005? Apparentemente, non molto. Nelle pagine che seguono si proverà ad utilizzare il pensiero dei moralisti scozzesi, degli esponenti della Scuola austriaca di economia e di Karl Popper per mettere in luce il percorso che, limitatamente all'Italia, lega la tecnica dell'amministrazione nel secondo dopoguerra ai programmi politici degli odierni aspiranti amministratori. Il solco tracciato dai moralisti scozzesi e che giunge fino a Karl Popper attraverso gli esponenti della Scuola austriaca è noto all'individualista metodologico. In esso si possono rinvenire idee e problemi dotati di una forte componente di originalità e di novità rispetto alle dottrine di scienza dell'amministrazione. Un'originalità forse scomoda, come testimoniano le vicende editoriali di molti contributi che in questa tradizione si collocano. Scrive Fisichella nella prefazione all'edizione italiana, datata 1991, di *Bureaucracy*, testo che Mises pubblicò nel 1944:

omettiamo la constatazione che la lunga censura editoriale su questa brillante operetta, nota sostanzialmente solo agli specialisti, ha avuto precise ragioni ideologiche e politiche².

Queste difficoltà editoriali non sono isolate: la classica opera di Mises *Omnipotent State*, pure del 1944, è stata pubblicata in Italia solo nel 1995, a distanza di cinquant'anni. E Mises non è stato, peraltro, il solo esponente della Scuola ad incontrare tali traversie: lo stesso Friedrich von Hayek, suo allievo, si vide negata la pubblicazione di *The road to serfdom* dagli occupanti occidentali in Germania, dopo la fine della seconda guerra mondiale. Perfino fuori dalla Scuola austriaca ma pur sempre nella sua stessa tradizione di ricerca, si possono citare altri casi, come quello di Bruno Leoni, la cui fondamentale *Freedom and the law*, del 1961, è stata tradotta solo nel 1995³. Nel tentativo di utilizzare un

¹ *Rectius* si dovrebbe parlare dei funzionari della P.A. più che della P.A. Non si deve infatti dimenticare che dietro questa espressione vi sono persone fisiche che agiscono in nome e per conto di persone giuridiche. La segnalazione era doverosa per evitare, in questa sede in modo particolare, pericolose personificazioni di concetti collettivi. Per comodità di esposizione tuttavia - e solo per essa - si utilizzerà d'ora in avanti l'espressione più sintetica «P.A.», volendo con essa intendere uno specifico insieme di persone fisiche.

² FISICHELLA, «Premessa all'edizione italiana», in Ludwig von Mises, *Burocrazia*, 1991, Milano, Rusconi, p. 5.

³ Per avere un'idea del clima di diffidenza che da sempre circonda questi autori liberali, rammenterò le parole di GIORDANO, «Von Mises. L'abc del liberalismo», *il Giornale*, 17 dicembre 1996, p. 22: «Ludwig von Mises è un maestro del pensiero liberale e già questo fa capire perché per tanti anni in Italia il suo nome e le sue idee sono stati trattati come i fumetti erotici della terza C: roba clandestina. ... Si capisce: l'austriaco diceva che lo Stato non deve mangiarsi tutto e quindi, mentre si stavano mangiando tutto, non era bello concedergli diritto di parola. Avrebbe stonato. E purtroppo stona: presente assai indicativo». Questo, invece, il commento di INFANTINO, «Il mercato garanzia di libertà», *il Giornale*, 7 ottobre 1993, p. 5, in occasione del ventennale della morte di Mises: «a qualche lettore il suo nome non dirà forse molto. Ma non è una sorpresa. Si tratta infatti di un personaggio che non ha alimentato illusioni e che non è mai stato di moda. Ha avuto perciò meno spazio di quel che avrebbe meritato. E a ciò non si pone ancora rimedio: sfogliando nei giorni scorsi un noto dizionario enciclopedico, ho pensato che, almeno lì, dove una riga non si nega a personaggi ben minori, Mises avrebbe avuto una qualche menzione; ma la mia

paradigma di analisi dell'attività amministrativa sconosciuto alla scienza dell'amministrazione, si vuole qui fornire una risposta alternativa, per punto di osservazione più che per contenuti, al problema dell'efficienza della P.A.

Un problema di portata molto estesa e dalle conseguenze rilevanti. La «cosa pubblica», infatti, assorbe una quantità enorme di capitale umano e monetario: nel 1859 l'apparato burocratico degli Stati della penisola italiana, comprensivo degli addetti civili e militari, poteva contare su 76.070 dipendenti, mentre nel 1990 tale numero era divenuto pari a 2.288.759⁴. La spesa pubblica italiana costituiva nel 2001 il 18% del PIL, cifra a cui vanno aggiunti i c.d. trasferimenti quali sussidi di disoccupazione, interessi sul debito pubblico ecc.⁵ È evidente che si tratta di numeri di tutto rilievo, come peraltro rilevante è la qualità dell'attività della P.A.: dai primi compiti storici, legati quasi esclusivamente al mantenimento dell'unità del paese, ad obiettivi ben più complessi riguardanti la salute dei cittadini, la loro istruzione, i servizi pubblici ecc. In definitiva, l'attività dell'amministrazione ha costi molto elevati e nel contempo ha a che vedere con beni essenziali della persona.

Tuttavia, a fronte di questa rilevante mole di risorse economiche che essa impiega, non è dato riscontrare un equivalente grado di efficienza. La storia dell'amministrazione conosce una lunga serie di variegata critiche: ora è accusata di sprecare inutilmente denaro pubblico o di muoversi in tempi eccessivamente lunghi, ora di prendere decisioni non del tutto imparziali o di offrire a molti la possibilità di commettere abusi d'ogni genere ecc. La letteratura sull'argomento è vasta e variamente schierata⁶, ma non è certamente questa la sede ove dare conto della casistica dell'inefficienza amministrativa né dei moltissimi contributi che sull'argomento sono stati dati. Qui si vuole solo offrire un elemento di continuità che unisce quasi impercettibilmente alcune teorie della filosofia politica alla gestione concreta della «cosa pubblica».

Il punto di partenza offerto dalla *Rivista* è stato così individuato per tre ragioni: intanto la *Rivista* stessa non si proponeva come foro ad esclusivo accesso dottrinario, ma come luogo di discussione aperto a chiunque - funzionari pubblici in prima istanza - volesse proporre idee, problemi e soluzioni concernenti l'attività della P.A.⁷ Tale dato diventa significativo laddove si voglia - come in questa sede - accedere a fonti meno soggette ad (auto)censure di carattere scientifico. In altre parole, le fonti di carattere non

aspettativa è stata vana. Ci sono Keynes, Myrdal, Sraffa. Ma di Mises non c'è traccia. Non c'è neanche parola di Carl Menger e di Eugen von Boehm-Bawerk, che lo precedono nell'"albero genealogico" della Scuola austriaca di economia; e non c'è menzione di Friedrich von Hayek, che invece, per essere stato il suo maggiore allievo, lo segue».

⁴ I dati sono riportati da SEPE, *Amministrazione e storia*, Rimini, Maggioli, 1995, p. 292.

⁵ I dati sono tratti da SAMUELSON - NORDHAUS, *Economics*, 17^a ed., New York etc., McGraw-Hill, 2001, pp. 439-442.

⁶ Cfr. nuovamente SEPE, *op. cit.*, p. 323.

⁷ Così si espresse il direttore della *Rivista*, CATALDI, «Editoriale», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 1, p. 3, nell'editoriale al primo numero: «da rivista vorrebbe raccogliere intorno a sé tutti gli studiosi che possano, con il proprio contributo, influire sul miglioramento e sulla efficienza dell'azione amministrativa e non vuole essere un'arida raccolta di studi e di notizie; vuole, invece, promuovere lo scambio di idee tra uomini politici, funzionari, cittadini ed organizzatori di aziende private; essa dovrebbe essere la tribuna dalla quale possano essere trattati, con ogni indipendenza, tutti i problemi della vita amministrativa, suscettibili di una soluzione da trarsi dai principi di tecnica organizzativa».

dottrinario, in quanto prive di filtri interpretativi, forniscono un diagramma più nitido del clima che si respirava all'epoca: sono cioè fonti storiche più che scientifiche, aspetto che qui interessa di più.

Per quanto concerne il tema privilegiato - l'imitazione del modello d'impresa - esso costituisce scelta quasi obbligata, visto che - e la circostanza, come si dirà, non stupisce - i contributi apparsi sulla *Rivista* si occupano prevalentemente di questo argomento. Esso offre, d'altra parte, una serie di dati particolarmente significativi sotto il profilo filosofico-politico, dei quali si darà conto nel prosieguo del lavoro.

Infine, per quanto riguarda la scelta del periodo del secondo dopoguerra - e precisamente dal 1954, anno di nascita della *Rivista*, al 1961 - come ristretto campione d'analisi, essa è stata motivata dal particolare significato che assumeva all'epoca il metodo imprenditoriale. In quegli anni, infatti, l'Italia conosceva un periodo di notevole *boom* economico⁸ ed era fisiologico che i funzionari finissero per guardare al mondo delle imprese private come ad un modello da imitare. Per questo il periodo 1954-1961 costituisce un punto di partenza ideale: in un certo senso, esso è testimone dell'onda d'urto più intensa che il settore economico privato ha provocato in Italia da sempre. E (anche) da tale fenomeno è scaturita l'idea che l'organizzazione delle imprese potesse essere imitata dalla P.A.

§ 2. L'imitazione del modello imprenditoriale — I suggerimenti ospitati sulla *Rivista* volti ad avvicinare Direzioni ministeriali e imprese private si sono soffermati su molti aspetti dell'organizzazione amministrativa. Qui ne rileveremo solo alcuni, altri verranno citati. Un primo argomento viene offerto da un articolo del 1955 e ha a che vedere con i costi:

l'impresa - sia essa pubblica o privata - deve orientare le proprie scelte ... secondo il criterio del minimo costo. L'assenza di scopi di lucro non esonera l'impresa pubblica dal seguire questo criterio, giacché produrre senza scopi di lucro non significa accettare di produrre male e a qualunque costo, ponendo gli oneri di questa condotta a carico della collettività⁹.

Dunque, un primo elemento da prendere in prestito al metodo imprenditoriale è quello dell'accertamento dei costi. Esso ha una duplice funzione, nella prospettiva succitata: innanzitutto, è fondamentale per determinare la qualità dell'azione amministrativa; in seconda istanza, può fornire una base iniziale, per quanto non esaustiva, dalla quale trarre indicazioni utili per il miglioramento dell'azione amministrativa. Accertare i costi significa, in altre parole, rendere manifesti i criteri attraverso cui il denaro pubblico è impiegato. Non a caso l'argomento ritorna in un articolo successivo:

⁸ Tra il 1947 e il 1955 la produzione industriale era più che raddoppiata. Per una più specifica analisi si veda ISTAT, *Annuario di statistiche industriali*, Roma, 1956, *passim*.

⁹ ONIDA, «Imprese pubbliche e imprese private: esigenze di gestione e di organizzazione ad esse comuni», *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, fasc. 4, p. 405.

comunque nell'attesa di una «riforma» che sostituisca una congrua responsabilità alla pratica irresponsabilità, il principio del rimedio sta, dicevamo, nell'accertamento dei costi¹⁰.

L'operazione di quantificazione dei costi, tuttavia, non è semplice; lo stesso Riello ammetteva: «non è da dissimularsi che questa determinazione dei costi non è facile»¹¹. L'Autore proponeva pure una soluzione «per portare la luce nelle tenebre, l'ordine nel disordine»¹²: si tratta dell'adozione alternativa del criterio analitico-decentrato e della statistica semi-automatica. Ma è evidente che qualunque criterio di quantificazione dei costi delle attività della P.A. deve fare i conti con la circostanza che spesso tali attività hanno ricadute positive e/o negative (quelle che in economia si chiamano esternalità) che difficilmente possono essere racchiuse in schemi rigidamente matematici. Senza dimenticare che in molte circostanze - forse tutte - in cui l'amministrazione agisce, essa non è assimilabile ad un comune soggetto operante sul mercato e dunque la quantificazione dei costi potrebbe non essere realistica. Di tali difficoltà si rendeva conto un altro ospite della *Rivista*, laddove scriveva:

le conseguenze economiche dei servizi, che si prestano, si possono solo in parte misurare monetariamente sotto forma di *costi* (quelle negative) e di *ricavi* (quelle positive). Altre conseguenze ... possono solo essere «sentite» qualitativamente, sotto forma cioè di svantaggi e di vantaggi non misurabili monetariamente. Anche queste conseguenze, però, devono essere considerate nello studio in oggetto¹³.

In definitiva, sulla *Rivista* si concorda sulla necessità di accertare i costi e di tenere conto, in tale operazione, anche di quelle che possiamo considerare diseconomie: è un primo punto fermo sulla strada che dovrebbe consentire alla P.A. di imitare con successo i metodi delle imprese private. Accanto a questo, vi sono altri suggerimenti che investono settori specifici della tecnica organizzativa: il miglioramento delle strutture organizzative¹⁴, il problema del personale¹⁵, la semplificazione dei procedimenti amministrativi¹⁶, l'ammodernamento delle attrezzature con particolare riferimento alla meccanizzazione¹⁷ ecc.

¹⁰ RIELLO, «Per un passo decisivo dell'orientamento della pubblica amministrazione verso metodi privatistici», *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1956, fasc. 2, p. 153.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ivi*, p. 154.

¹³ D'IPPOLITO, «Per uno studio dei costi e dei ricavi dei servizi prestati dalle pubbliche amministrazioni», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 1, p. 19.

¹⁴ Si vedano AMENDOLA, «Burocrazia e tecnica dell'organizzazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1960, fasc. 1, pp. 31-34, e MARZANO, «Il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 2, pp. 196-198.

¹⁵ Cfr. MUSUMECI, «Il giudizio sulla "personalità" nel pubblico impiego», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1958, fasc. 2, *passim*, AMENDOLA, *op. cit.*, pp. 37-43, MOLITOR, «L'assunzione e la formazione dei funzionari: problemi attuali», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 1, *passim*, CAMBI, «Il problema del personale», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 1, *passim* e MARZANO, *op. cit.*, pp. 198-203.

¹⁶ Vedi ancora AMENDOLA, *op. cit.*, pp. 29-31 e MARZANO, *op. cit.*, pp. 203-205.

¹⁷ Così AMENDOLA, *op. cit.*, pp. 34-37 e MARZANO, *op. cit.*, pp. 205-207.

C'è un particolare che subito giova notare: l'efficacia del criterio suggerito dipende da un dato fondamentale, che i ragionamenti succitati presuppongono, forse fin troppo sbrigativamente. Infatti, una volta che si sia pacificamente concluso che una determinata voce di costo sia eccessiva rispetto al costo di mercato, si dà per scontato che il funzionario pubblico, dall'impiegato al vertice politico dell'amministrazione, adotterà un criterio di spesa più economico. Il rapporto tra l'accertamento dei costi e l'adozione di un criterio di costo minimo è necessitato e tra i due momenti dell'azione amministrativa non si frappone alcuna variabile. Ma chi ci assicura che ad un costo eccessivo corrisponda sempre l'adozione del criterio del minimo costo e non la semplice inerzia della P.A.? E ancora: chi ci assicura che la P.A. non adotti un criterio che espanda ulteriormente i costi, già giudicati eccessivi? Evidentemente, nell'ottica generale dei contributi citati finora, l'onestà, la competenza, la perizia del funzionario pubblico sono dati del problema, sui quali non incide alcuna variabile. Ma è davvero così? E in caso negativo, da quale variabile può dipendere l'eventuale frattura nel percorso prospettato? Su questo punto, molti autori si sono trovati d'accordo sulle pagine della *Rivista*. Si legge in un articolo del 1960:

si capisce che non si è, in realtà, arrivati ad un problema di strutture ma di fiducia, cioè ad un problema di uomini e di coscienze. Forse proprio per questo il costituente ha parlato di un «dovere di solidarietà» per dire che non si è più in presenza di un problema giuridico ma morale¹⁸.

Si affaccia, allora, un argomento abusato: quello in base al quale, noti i criteri della buona amministrazione (es.: quello del minimo costo), laddove l'inefficienza degli uffici ciononostante permanga, ciò si dovrà unicamente al fattore umano. I funzionari pubblici diventano insieme il problema e la soluzione all'inefficienza amministrativa: nel senso che l'inefficienza si dovrà quasi esclusivamente all'incapacità del burocrate e viceversa l'efficienza alla sua dote opposta. Ancora più chiaramente è scritto in un altro articolo del 1957: «Le tecniche e i metodi non servono a nulla se non vi è la coscienza dura e decisa di adempiere il proprio dovere»¹⁹. Di nuovo, si legge nel contributo datato 1958 di un funzionario del Genio Civile:

putroppo il modo di procedere di certi uffici è semplicemente scoraggiante per le inutili remore che delle mentalità *involute* creano al normale razionale funzionamento dell'ufficio²⁰.

Altri ancora ipotizzano una componente organizzativo-strutturale che si accompagna a quella morale o umana:

¹⁸ BENVENUTI, «Mondo economico e pubblica amministrazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1960, fasc. 4, p. 435.

¹⁹ MEDICI, «La scienza dell'amministrazione nei suoi aspetti e nelle sue finalità», *Produttività*, 1957, n. 6, p. 520. L'articolo è richiamato ne *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1957, fasc. 3, pp. 394-395.

²⁰ POLIZZI, «Un esempio di suggerimenti del personale per il miglioramento dei servizi», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1958, fasc. 2, p. 302, cors. agg.

l'organizzazione troppo accentrata e burocratica ... allontana dalla Direzione [generale] gli uomini di maggior valore e allarga il dominio dei *mediocri*, con tutte le negative conseguenze sul progresso delle aziende²¹.

Si legge infine:

ciò per dire che il fattore umano, tanto gravemente trascurato dalla nostra legislazione, è preponderante nel determinare i risultati di una buona o scadente amministrazione²².

In definitiva, l'equazione appare molto chiara: l'efficienza amministrativa si migliora individuando e adottando alcuni criteri di massima, come quello del minimo costo, e presupponendo che il burocrate abbia mediamente doti umane - morali, intellettuali ecc. - di notevole spessore. Per contro, ove l'inefficienza amministrativa si accresca o non diminuisca, la causa andrà ricercata nella mancata adozione dei criteri suggeriti o nel fatto che essi non siano stati ancora «scoperti». Ebbene, ove si sia già provveduto a suggerire criteri ritenuti validi, la soluzione sarà invariabilmente la seguente:

occorre ... mutare una mentalità, occorrono uomini decisi, occorre *eliminare* gradualmente gli inetti, occorre attrarre nella P.A. la migliore gioventù²³.

§ 3. La lezione di Mises e dei moralisti scozzesi — Ci sono due ordini di notazioni che possono essere fatti a margine di questa brevissima rassegna di contributi sulla questione del se e del come la P.A. possa imitare l'impresa privata: ve n'è uno di carattere tecnico, eloquentemente esposto da Ludwig von Mises; ve n'è invece un altro di carattere filosofico - quello che qui più interessa - e per il quale chiameremo in aiuto, oltre lo stesso Mises, i moralisti scozzesi. Per quanto riguarda il primo, Mises sostiene sia impossibile determinare con precisione i costi dell'attività della P.A. Scrive l'Autore austriaco:

nel sistema capitalistico ogni programmazione e ogni piano sono basati sui prezzi di mercato. Senza di questi tutti i progetti e i programmi dei dirigenti sarebbero *puro e semplice esercizio accademico*²⁴.

Ogni bene proprio dell'apparato amministrativo, ivi compreso il grado di efficienza della sua attività - che altro non è che una misura del costo - non può essere determinato realisticamente perché la P.A. non agisce in una situazione di mercato aperto. Il più delle volte, essa agisce in una situazione di monopolio o è comunque in grado di influire sul mercato in modo rilevante e unilaterale. Questo significa che essa agisce in un contesto nel quale manca l'unico strumento di cui un'impresa dispone per misurare il successo della propria attività, cioè il prezzo. Senza i prezzi non vi è alcuna possibilità di operare il calcolo economico:

²¹ ONIDA, *op. cit.*, cors. agg.

²² POLIZZI, *op. cit.*, pp. 302-303.

²³ MARIOTTI, «Alla felice improvvisazione sostituiamo metodi razionali», *La Settimana INCOM illustrata*, n. 24, 15 giugno 1957, p. 22, cors. agg. L'articolo è richiamato ne *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1957, fasc. 3, pp. 395-399.

²⁴ MISES, *Bureaucracy*, 1944, New Haven, Yale University Press, p. 40, cors. agg.

ogni transazione è espressa monetariamente. E ciò rende possibile il calcolo dei costi e dei ricavi. È pure vero che «equivalenze» fra beni possono essere determinate autoritativamente. Ma i prezzi sono esclusivamente il prodotto del mercato, di una situazione cioè aperta alla concorrenza sia dal lato dell'offerta, sia dal lato della domanda²⁵.

La P.A. dunque non ha, in prima istanza, la *capacità* di agire secondo canoni di efficienza, perché - potremmo dire - non ha neppure modo di sapere in cosa consista l'efficienza.

Si deve, inoltre, notare, che la P.A. non possiede strutturalmente la *volontà* di agire in modo efficiente: «perché mai» si domanda Mises «preoccuparsi di produrre meglio e al miglior prezzo, se si può contare sul supporto dello Stato?»²⁶. La P.A. non ha la necessità di agire economicamente - *stricto sensu* - perché non esiste premio né sanzione per gestioni più o meno oculate. Viceversa, è proprio l'aspettativa di successo e di guadagno che muove l'imprenditore:

non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro desinare ... ma dalla considerazione del loro interesse personale. Non ci rivolgiamo alla loro umanità ma al loro egoismo, e partiamo dai loro vantaggi e mai dalle nostre necessità²⁷.

Il paragone con l'impresa, dunque, è impossibile, poiché essa, al contrario di una Direzione ministeriale, «è soggetta all'incorruttibile giudizio di un inflessibile tribunale: il resoconto dei profitti e delle perdite»²⁸. In definitiva, dal punto di vista tecnico, l'efficienza è una caratteristica che non può oltrepassare i confini dell'impresa: solo l'imprenditore ha la *capacità* di misurare la propria efficienza, disponendo del mercato, e la *volontà* di migliorarla, rischiando il proprio. La P.A., al contrario, agisce in assenza dei prezzi e col denaro altrui. A tal proposito, aggiunge Mises:

il fatto di essere imprenditore non è inerente alla personalità dell'imprenditore ma è inerente alla posizione che egli occupa nella struttura dell'economia di mercato ... È un'illusione diffusa che l'efficienza degli uffici governativi possa essere migliorata da esperti di *management* e dai loro metodi di gestione scientifica²⁹.

È evidente - ed è questa la seconda notazione - che ci troviamo di fronte ad un fenomeno tipico nel pensiero umano, dalla filosofia politica alla scienza dell'amministrazione: quello della mancata inclusione, tra le variabili del problema, di quella serie di conseguenze inintenzionali, così decisiva invece nella determinazione dei fenomeni sociali. Se volessimo ridurre la logica dei contributi citati ad uno schema, potremmo utilizzare quello tipico delle filosofie costruttiviste: la società è una proiezione diretta della volontà umana - cioè, non esistono conseguenze inintenzionali dell'agire umano - e dunque tutto ciò che di negativo in società si determina - inclusa

²⁵ INFANTINO, *Metodo e mercato*, 1998, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 62-63.

²⁶ MISES, *op. cit.*, p. 94.

²⁷ SMITH, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, 1776, London, s.e., p. 92.

²⁸ MISES, *op. cit.*, p. 54.

²⁹ Ivi, p. 69.

l'inefficienza amministrativa - è frutto di una cospirazione³⁰. Se ne rendeva conto perfettamente Bernard de Mandeville, il quale scriveva:

if Virtue, Religion, and future Happiness were sought after by the Generality of Mankind, with the same Sollicitude, as sensual Pleasure, Politeness, and worldly Glory are, it would certainly be best, that none but Men of good Lives, and known Ability, should have any Place in the Government whatever ...: The most knowing, the most virtuous, and the least self-interested Ministers are the best; but in the mean time there must be Ministers³¹.

Tradotto in termini utili per il tema qui trattato, l'ammonimento che ci arriva da Mandeville è il seguente: non è possibile costruire una P.A. efficiente basandosi unicamente sull'onestà, la capacità e l'intelligenza dei funzionari. In simili condizioni, o si è fortunati nel trovare i migliori funzionari o inevitabilmente l'attività della P.A. sarà largamente inefficiente. Ora, dal momento che difficilmente si verificherà quella eccezionale concomitanza di eventi per cui tutti i funzionari saranno dotati di eccellenti qualità e che per altro verso sarebbe puro fatalismo affidare le sorti della P.A. alle alterne fortune che il destino assegna, ci si deve domandare come gli odierni aspiranti amministratori si pongano di fronte al problema: daremo conto più oltre della questione. Per il momento, occorre trarre tutte le conseguenze dall'impostazione qui criticata: in un sistema che disconosce le ricadute inintenzionali dell'azione umana e nel quale tutta la società è la proiezione della (buona) volontà dei governi, è evidente che (anche) l'inefficienza amministrativa sarà attribuita ai cospiratori o alle deficienze del Piano. Ogni aspetto della vita sociale, secondo questa impostazione, è proiezione diretta di volontà: se c'è inefficienza allora c'è anche «volontà di inefficienza». Per questa semplice ragione, di fronte al problema dell'inefficienza si invocano uomini nuovi:

la più ingenua delle reazioni è in tal caso quella di reclamare l'avvento di uomini «diversi», «nuovi», ritenuti depositari degli attributi di *onestà*, *equità*, e via dicendo. Non è però questa la strada maestra. Essa è solamente una pericolosa scorciatoia, suggerita dal desiderio di trovare una rapida soluzione; è una via che trascura l'elementare fatto che l'onestà, come ogni altro lodevole aspetto della vita di un uomo, non è una qualità che si possiede una volta per tutte, bensì un giudizio da accertare in occasione di ogni rapporto sociale³².

È vano dunque soffermarsi su variabili non risolutive: se si vuole risolvere il problema dell'inefficienza amministrativa, occorre affidarsi ad una variabile diversa da quella umana. Non è invocando burocrati migliori che si avrà un'amministrazione migliore, né d'altra parte adottando soluzioni che dipendano totalmente dalla buona fede dei funzionari - come il criterio del minimo costo. In altre parole, i contenuti del Piano e la qualità del fattore umano sono elementi puramente accidentali del problema (il che non significa che almeno il secondo termine sia irrilevante): le variabili decisive sono strutturali e - forse più precisamente - procedurali. Ma è possibile agire su questi ultimi elementi? E come?

³⁰ Sul punto si veda ANTISERI, *Liberi perché fallibili*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995, p. 46, a cui si rimanda per ulteriori indicazioni bibliografiche.

³¹ MANDEVILLE, *The Fable of the Bees: or Private Vices, Public Benefits*, 1714, London, s.e.

³² INFANTINO, «Il caos generalizzato», *il Giornale*, 2 dicembre 1992, p. 5.

§ 4. La soluzione offerta dagli «austriaci» e da Popper — Mises e Popper suggeriscono due diverse e complementari soluzioni. Per quanto concerne il primo, la sua critica è indirizzata all'esistenza della burocrazia in quanto tale: Mises contesta la necessità stessa che lo Stato assuma su di sé alcune attività, come l'erogazione dei servizi pubblici, il servizio sanitario, l'istruzione ecc. E ciò per le ragioni citate: innanzitutto, lo Stato produrrà sempre in perdita perché non è in grado di misurare il proprio successo «imprenditoriale»; in secondo luogo, se per assurdo anche disponesse di «equivalenze», lo Stato non avrebbe comunque alcuna necessità di quella misura. Mises, inoltre, ha evidenziato come, al di là delle conseguenze economiche, l'interventismo statale provochi delle pericolose ricadute sul piano politico: il mercato è la diretta emanazione delle libertà individuali e dunque sopprimendo il mercato si pongono delle serie ipoteche sul rispetto di quelle stesse libertà³³. In sintonia con il suo maestro, Friedrich von Hayek scriveva:

ma c'è un altro motivo per cui la libertà di azione, specialmente nel campo economico (così spesso giudicato di rilievo secondario), è altrettanto importante della libertà intellettuale. Se è infatti l'intelletto che sceglie i fini dell'azione umana, il loro raggiungimento dipende però dalla disponibilità dei mezzi necessari: ne consegue che una qualsiasi forma di controllo economico, che conferisca potere sui mezzi, conferisce al tempo stesso potere sui fini. Non può darsi libertà di stampa quando l'editoria sia soggetta a controllo governativo, o libertà di riunione se lo stesso accade per i locali necessari a realizzarla, o libertà di movimento se i mezzi di trasporto sono monopolio pubblico e così via. È questa la ragione per cui la gestione statale di ogni attività economica, spesso intrapresa nella speranza vana di mettere mezzi più ampi a disposizione di tutti gli scopi possibili, ha invariabilmente prodotto rigorose restrizioni dei fini che gli individui possono perseguire³⁴.

Un'esemplificazione paradigmatica del passaggio che i due autori hanno messo in luce si può rinvenire sulle pagine della *Rivista*, laddove qualcuno sottolinea che l'impresa pubblica, mentre per certi versi deve imitare quella privata, se ne deve nettamente differenziare per altri:

in particolare, l'impresa pubblica può: - produrre date cose (beni o servizi) in quanto si ritiene *socialmente* utile porre quelle cose a disposizione della collettività o di dati consumatori, anche se la loro produzione riesce, per l'impresa, poco redditizia o in perdita; oppure: - non produrre date cose, in quanto il loro uso si ritiene *socialmente* dannoso o non incoraggiabile, sebbene la produzione di esse possa essere fonte di attraenti profitti per l'impresa³⁵.

Ebbene, quando si afferma che un governo ha il diritto di statuire quale attività sia socialmente dannosa e quale utile, significa che si è istituzionalizzato un punto di vista

³³ Così INFANTINO, «Quel marginalismo dal sapore austriaco», *il Sole 24 ore*, 29 gennaio 1995, p. 22: «evidenziando plasticamente il legame causale fra libertà individuale, concorrenza e prezzi, Mises ha reso incontrovertibile il fatto che, per porre in essere azioni economiche, è necessaria l'autonomia degli attori sociali. Ciò equivale a dire che c'è razionalità solo dove c'è libertà. Il problema del calcolo coincide allora esattamente con quello dell'autonomia individuale: la libertà genera il mercato ed è la sua condizione. Ecco perché chi vuole abolire il mercato deve sopprimere la libertà, che è ciò che lo rende possibile».

³⁴ HAYEK, *Liberalism*, 1978, s.l., s.e., pp. 100-101.

³⁵ ONIDA, *op. cit.*, p. 403, cors. agg.

privilegiato sul mondo. Da questa roccaforte, non c'è alcun impedimento giuridico che possa trattenere i governi dall'affermare Verità ben oltre il campo dell'attività economica:

negli Stati Uniti la produzione e il commercio delle bevande alcoliche sono proibiti. Gli altri Stati non arrivano a tanto, però esistono quasi dappertutto restrizioni alla vendita dell'oppio, della cocaina e di altre sostanze stupefacenti. Si ritiene generalmente che uno dei compiti del potere legislativo e dell'amministrazione sia quello di difendere l'individuo da se stesso ... Se ... si concede in linea di principio alla maggioranza dei cittadini di uno Stato il diritto di prescrivere a una minoranza il modo in cui deve vivere, allora non è possibile fermarsi al consumo dell'alcol, della morfina, dell'oppio, della cocaina e di altre droghe simili. Perché mai ciò che vale per ... queste droghe non deve valere anche per la nicotina, il caffè e altre droghe simili? Perché allora lo Stato non deve prescrivere quali cibi consumare e quali invece evitare perché nocivi? Anche nello sport molti superano i limiti delle loro forze. E perché allora lo Stato non dovrebbe intervenire anche in questo campo? Sono pochissimi gli uomini che sanno darsi una misura nella loro vita sessuale, e sembra che specialmente chi si avvia alla vecchiaia trovi particolarmente difficile ammettere che è ora di chiudere la partita o perlomeno moderarsi. Deve intervenire anche qui lo Stato? Ancor più nociva di tutti questi vizi, secondo alcuni, è la lettura di romanzi pornografici. Bisogna dunque permettere a una editoria che specula sui più bassi istinti dell'uomo di traviare gli animi? E perché non impedire l'esposizione di quadri osceni, la rappresentazione di opere teatrali licenziose, e tutto ciò che può favorire il malcostume? E non è altrettanto dannosa la diffusione di false teorie sulla convivenza sociale degli individui e dei popoli? Bisogna permettere l'incitamento alla guerra civile e alla guerra contro paesi stranieri? Ed è ammissibile che il rispetto della religione e della Chiesa sia minato da libelli infamanti e invettive ingiuriose? Come si vede, non appena abbandoniamo il principio fondamentale della non ingerenza dell'apparato statale in tutte le questioni attinenti il comportamento individuale, arriviamo a regolamentare e a limitare la vita fin nei minimi dettagli. La libertà personale dell'individuo viene soppressa, ed egli diventa schiavo della collettività, servo della maggioranza. Non c'è neanche bisogno di immaginarsi quale abuso verrebbe fatto di simili poteri discrezionali in mano a persone intenzionate a esercitarli nel modo peggiore. Ma basterebbe anche l'esercizio più benevolo di tali poteri per trasformare il mondo in un cimitero dello spirito. Tutti i progressi dell'umanità si sono compiuti sempre allo stesso modo: una piccola minoranza che comincia a distaccarsi dalle idee e dalle usanze della maggioranza, finché il suo esempio spinge gli altri ad accettare l'innovazione. Se si dà alla maggioranza il diritto di prescrivere alla minoranza che cosa deve pensare, leggere e fare, si impedisce una volta per tutte qualsiasi progresso³⁶.

Mises, dunque, mette in guardia dall'intervento dello Stato - e in ciò si esplicita la sua più profonda critica alla burocrazia - perché esso sarà sempre antieconomico e soggetto a degenerare in pericolose derive totalitarie.

Resta, tuttavia, il fatto che alcune attività dello Stato non possono essere lasciate al mercato. Non tanto perché il mercato fallisca, come in genere si dice, nella produzione di alcuni beni (i c.d. beni pubblici puri), quanto perché alcune attività non potrebbero

³⁶ MISES, *Liberulismus*, 1927, Jena, Gustav Fischer, pp. 89-92.

essere gestite da un privato senza che venga meno l'esistenza stessa dello Stato. Il mercato, in altre parole, continuerebbe a produrre più efficientemente anche quei beni - se li producesse, s'intende - ma in tal caso eroderebbe l'unità statale. In quanto allora si ritenga necessaria l'esistenza dello Stato - e solo in questa misura - al canone dell'efficienza deve preferirsi quello del mantenimento dell'unità statale. Si allude a beni quali la giustizia, la difesa militare o la politica estera: è probabile che un esercito privato possa fornire all'individuo che lo capeggi molto più efficacemente di qualunque tribunale il bene «giustizia» (il quale qui è inteso come diritto all'azionabilità dei propri diritti, al di là di qualunque considerazione di ordine giusnaturalistico). Se fosse consentito a tutti di avere un esercito privato, tuttavia, è probabile che possa venire meno l'esistenza stessa dello Stato. Ebbene, su quali variabili si può operare, in questo caso?

Ci viene in aiuto Popper, con una risposta ancora più esaustiva di quella messa innanzi da Mises. Partiamo da un dato precedente e precisamente dalla critica che i moralisti scozzesi muovono alle soluzioni che si affidino alla benevolenza, bontà, onestà ecc. dei «ministri» o, nel caso qui in oggetto, dei funzionari pubblici. I diritti del singolo - ivi compresi quelli di libertà - non possono essere consegnati alle virtù di chi governa se si vuole che quegli stessi diritti vengano efficacemente protetti³⁷. L'esistenza di diritti la cui tutela dipenda dalla bontà di chi governa sarà sempre precaria: nessuna regola infatti sanziona l'inefficienza della P.A. Ma se pure esistesse una tale regola: come si potrebbe misurare l'inefficienza? e in base a quali criteri? e quale sanzione dovrebbe presiederne la tutela? Andrebbero sanzionati tutti i funzionari inefficienti o dovrebbero esserci delle eccezioni? e quali? Ci troveremmo, insomma, nel regno dell'arbitrio. Per questo Popper suggerisce di sostituire la domanda «chi deve governare?» con la domanda «come possiamo organizzare le istituzioni politiche in modo da impedire che i governanti cattivi o incompetenti facciano troppo danno?»³⁸. Qualunque risposta alla prima domanda sarà sempre «sterile»³⁹: è evidente infatti che chiunque darebbe risposte come «il migliore», «il più onesto», ove non ne dia altre come «la razza», «il filosofo» o simili. «Chi potrebbe difendere» si domanda Popper «il governo del “peggiore” o del “più grande stolto” o dello “schiavo nato”?»⁴⁰. In altre parole, la soluzione è nello Stato di diritto: il quale consiste - e lo si dirà qui molto brevemente - in uno Stato minimalista sotto il profilo dell'intervento - come vogliono Mises e Hayek - e in una organizzazione in cui le situazioni soggettive siano affidate a poche regole certe, di pronta applicazione, le cui prescrizioni abbiano sempre un contenuto negativo. L'argomento può essere solo menzionato, giacché il problema meriterebbe ben altra mole di analisi.

Riassumendo, siamo partiti dai contributi apparsi sulla *Rivista* solo per occasionare una riflessione più ampia sul tema dell'efficienza amministrativa. Una riflessione che si ponesse da un punto di osservazione diverso dal tradizionale panorama della scienza dell'amministrazione. Ora, attraverso la lente che ci offrono i moralisti scozzesi, gli «austriaci» e Popper è possibile leggere i programmi politici con i quali si sono presentati

³⁷ Scrive MANDEVILLE, *op. cit.*: «for an happy is the People, and their Constitution will be ever precarious, whose Welfare must depend upon the Virtues and Consciences of Ministers and Politicians».

³⁸ POPPER, *The Open Society and its Enemies*, vol. I, *The Spell of Plato*, 5 ed. revised, 1966, London, Routledge, p. 156.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

i candidati alle elezioni regionali dell'aprile 2005 e comprendere se e quanta strada li divide da quei contributi che la *Rivista* ha ospitato nei primi anni del secondo dopoguerra.

§ 5. Un esempio: i programmi politici dei candidati alle elezioni regionali di aprile 2005 — Prima di affrontare la questione prospettata, occorre fare una premessa: una consolidata regola impone di indicare la fonte delle proprie citazioni, vuoi per riconoscere la paternità scientifica di un'idea vuoi per individuare chiaramente l'oggetto della propria analisi. Ciò non avverrà, limitatamente alle citazioni tratte dai programmi elettorali, nel presente lavoro. Le ragioni della scelta sono semplici: da un lato i programmi politici non sono testi scientifici e dunque non c'è nessuna paternità da riconoscere; dall'altro, l'indicazione dell'appartenenza del programma all'una o all'altra fazione è in questa sede non solo assolutamente irrilevante, ma pericolosa, giacché rischia di compromettere proprio la scientificità dell'analisi. Ci limiteremo, quindi, a citare, ove ciò sia opportuno, estratti dai singoli programmi elettorali senza indicarne la fonte specifica⁴¹.

È facile innanzitutto notare come in nessun programma sia presente una minima dichiarazione di inadeguatezza strutturale, connaturata, fisiologica della P.A. a provvedere ai bisogni degli elettori: ci si limita ad affermare il fallimento dell'amministrazione avversaria o la disonestà della sua condotta. C'è qui un primo passo falso, isolato dalla prospettiva fornita da Mises: l'amministrazione è inefficiente perché governata dagli «altri», se fosse governata da «noi» sarebbe efficiente. In altre parole, l'efficienza torna a dipendere dalle qualità umane, morali, intellettuali ecc., di chi presiede gli uffici pubblici⁴². Non vi è la minima consapevolezza, almeno pubblica, dell'assenza nella P.A. degli elementi indispensabili affinché essa possa anche solo trovare la strada dell'efficienza. Si rinvergono in tale illusione tutti i connotati propri dell'«abuso della ragione»: rifiutare o ignorare l'esistenza di uno spazio inintenzionale nella società umana porta inevitabilmente al costruttivismo sociale. E in tale contesto «alla ragione» si attribuisce «il compito della progettazione; alla politica quello della realizzazione»⁴³.

Questo presupposto è alla base del passaggio successivo: se è possibile disegnare la società ad immagine del Pianificatore, nessun compito può (e deve) essere sottratto alla progettazione. Così, non solo la P.A. può risolvere problemi in modo efficiente (se governata da «noi»), ma - proprio per questo - deve assumersi la soluzione del maggior numero di problemi, quantomeno di quelli più urgenti. In proposito, è utile richiamare un pensiero di Adam Smith:

⁴¹ I programmi sono stati consultati sui siti web dei singoli candidati, riportati in bibliografia.

⁴² Si legge in un programma: «l'obiettivo principale ... è quello di porre al centro dell'azione amministrativa i bisogni, le esigenze e le legittime aspettative dei cittadini. Questo obiettivo è realizzabile solo considerando come vero protagonista del "sistema regione" il *fattore umano* [cors. agg.], fondamento di qualsiasi mutamento organizzativo, che deve necessariamente coinvolgere il nuovo modo di essere e di agire dell'amministrazione regionale». E ancora, in altra sede: «vogliamo ... fare della Regione ... il centro propulsore di una nuova attenzione alla "*questione etica*" [cors. agg.] nella pubblica amministrazione, coinvolgendo istituzioni locali, organizzazioni sindacali e imprenditoriali, forze sociali, uomini e donne di cultura in un nuovo "patto dei valori civili" che sia a fondamento di una comunità regionale coesa e solidale». Infine: «da semplificazione e lo snellimento ed il vero federalismo amministrativo si potranno concretizzare solo se la Regione metterà *coraggio* [cors. agg.] nelle sue scelte».

⁴³ INFANTINO, *L'ordine senza piano*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, p. 15.

è evidente che ognuno, nella sua condizione locale, può giudicare meglio di qualsiasi uomo di stato o legislatore quale sia la specie d'industria interna che il suo capitale può impiegare ... L'uomo di Stato che dovesse cercare di indirizzare i privati relativamente al modo in cui dovrebbero impiegare i loro capitali non soltanto si addosserebbe una cura non necessaria, ma assumerebbe un'autorità che non solo si potrebbe affidare tranquillamente a nessuna persona singola, ma nemmeno ad alcun consiglio o senato, e che in nessun luogo potrebbe essere più pericolosa che nelle mani di un uomo tanto folle e presuntuoso da ritenersi capace di esercitarla⁴⁴.

I programmi diventano allora - senza eccezione - una babele di promesse di intervento della Regione, chiamata in causa da tutti i problemi che affliggono la società umana: tutela dell'ambiente, sanità di scarso livello, emergenza rifiuti, stipendi bassi, disoccupazione, in qualche caso perfino la guerra. Insomma, i programmi rimangono inconsapevoli del fatto che il problema della P.A. è la P.A. stessa. Non c'è traccia di elementi inintenzionali nelle analisi e nelle proposte: la Regione è frutto di un Piano, la Regione è inefficiente *ergo* il Piano vuole una Regione inefficiente. La soluzione dunque è cambiare il Piano o eleggere nuovi vertici politici affinché la Regione migliori. A fronte delle considerazioni fatte, i programmi non possono che contenere dichiarazioni come questa:

un'amministrazione, che ... sia sempre più semplice, trasparente, accessibile in tutto il territorio, vicina ai cittadini, capace di un consistente aumento di produttività per utilizzare più efficacemente risorse limitate⁴⁵.

Permane, peraltro, l'idea che la P.A. possa, grazie alle virtù dei nuovi amministratori si deve supporre, adottare criteri di economicità nelle proprie attività. L'idea che costituiva tratto caratterizzante degli interventi citati dalla *Rivista* non sembra essere mutata: è possibile - si afferma nei programmi - importare metodi manageriali dal mondo delle imprese private, ivi compreso il criterio del minimo costo. Si legge infatti:

uno altro [*sic*] obiettivo ... è [*sic*] il *rigore nella gestione della spesa pubblica*, ossia la *lotta agli sprechi di denaro pubblico*, con la determinazione a concretizzare una svolta epocale⁴⁶.

La strada da percorrere per raggiungere questo risultato non è dissimile da quella proposta sulla *Rivista*:

saranno i criteri obiettivi a guidare le scelte dell'amministrazione. Le nomine premieranno la professionalità, l'esperienza tecnica e le capacità manageriali: non l'appartenenza partitica.

⁴⁴ SMITH, *op. cit.*, p. 584.

⁴⁵ E ancora si legge in altri programmi: «si procederà, pertanto, al riordino degli enti ispirandosi al principio della razionalizzazione e dell'economicità»; «la Regione deve garantire risposte rapide alle legittime richieste del singolo cittadino e realizzare politiche trasparenti ed efficienti»;

⁴⁶ Nel testo originale le parole in corsivo sono in grassetto. Altrove si legge che la nuova amministrazione orienterà «in modo virtuoso le risorse». Altri auspicano l'utilizzazione virtuosa delle risorse, la gestione efficace delle competenze».

Altri intendono «sviluppare nei servizi della Regione ... metodi di lavoro manageriale». La distanza dagli articoli apparsi sulla *Rivista* è impercettibile, quasi nulla. Ebbene, affermazioni di questo genere, parafrasando Popper, sono assolutamente sterili: non c'è dubbio infatti che nessuno vorrebbe mai una Regione inefficiente, inutile, costosa ecc. Chi potrebbe mai candidarsi dichiarando di voler portare nella Regione arbitrio e inettitudine? È evidente che qui si sta rispondendo alla domanda «*chi deve governare?*» e manca la più elementare consapevolezza che essa è una domanda «sterile». Ma la radice costruttivista ormai palese fra le righe dei programmi elettorali non si limita a partorire idee sterili: sovente produce ideologie pericolose, come gli «austriaci» insegnano. Il confine tra zelo efficientistico, «abuso della ragione» e onnipotenza della politica è fin troppo breve. Il costruttivismo sociale può perfino diventare religione, come questo breve passo di Bruno Leoni mette in luce:

la nostra epoca ha partorito un grande mito: quello dello Stato concepito come realtà soprannuotante agli individui; più buona, più giusta, più potente degli individui, a cui dovrebbe tendere la mano per renderli migliori. Oggi molti agiscono in nome dello «Stato» con la convinzione di agire in nome di un ente reale. Questo convincimento ha a che fare con la mitologia ...: il mito dello Stato persiste contro ogni esigenza scientifico-empirica. Il moderno concetto di Stato è l'erede di quello medioevale di Provvidenza⁴⁷.

Leoni affermava ciò già nel 1957. Si potrebbe credere, pure a fronte degli eventi successivi alle *Lezioni*, che una tale critica possa oggi non avere più ragione di esistere, se non come monito a chi ancora vuole consegnare, per fini supremi, la Luce della Ragione al potente braccio della politica. Ma la religione di cui Leoni parla pare non essere definitivamente tramontata: in un caso, il programma elettorale diventa la sede, per il Presidente uscente, ove riportare orgogliosamente il vanto di avere rafforzato

in tutti gli ambienti e i soggetti della società regionale l'adesione ad un'etica del buon governo intesa come *culto del bene comune*, come criterio superiore di orientamento nella condivisione delle scelte, delle priorità ed anche dei sacrifici⁴⁸.

§ 6. Conclusioni — L'analisi qui proposta può chiudersi con una proporzione, il risultato della quale non sembra essere difficile da raggiungere: se attraverso la critica di Mises siamo riusciti ad individuare la vocazione costruttivista delle idee e delle proposte apparse sulla *Rivista* negli anni indicati; se lo stesso Mises, accanto al suo allievo Friedrich von Hayek, ha messo in luce quali siano le conseguenze che il costruttivismo sociale ha sull'autonomia individuale; e se attraverso la critica di Popper, il quale si colloca nello stesso solco di Mises e Hayek, siamo riusciti ad individuare nei programmi elettorali quella stessa matrice costruttivista; allora è possibile supporre che il panorama dell'amministrazione futura continui ad essere caratterizzato da inefficienza, sprechi, arbitrio ecc. In altre parole, molto poco è cambiato nell'amministrazione italiana da quei primi anni di vita della *Rivista* sul piano filosofico o - forse più precisamente - epistemologico. Certamente non tutto è rimasto come prima: sono cambiati simboli, ideologie, persone, culture, dottrine, mezzi, ma gli effetti sono rimasti sempre gli stessi.

⁴⁷ LEONI, *Lezioni di dottrina dello Stato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 80.

⁴⁸ Nel testo originale le parole in corsivo sono in grassetto.

Ebbene, se tutte le variabili del problema sono cambiate negli anni e una sola di esse - la matrice costruttivista - è rimasta al suo posto, non resta che concludere che l'inefficienza della P.A. - pure questa rimasta immutata - si debba essenzialmente all'incapacità di scorgere dietro a falsi problemi come l'onestà dei funzionari, la quantificazione dei costi, l'ammodernamento dei macchinari, un pregiudiziale e sempre vivo vuoto epistemologico. Un vuoto che - lo ricordiamo - non si limita ad essere fattore decisivo dell'inefficienza amministrativa, ma sovente costituisce la causa ultima o il movente storico delle azioni politiche dirette a soffocare l'autonomia individuale.

BIBLIOGRAFIA

- AMENDOLA M., «Burocrazia e tecnica dell'organizzazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1960, fasc. 1, pp. 22-43.
- ANTISERI D., *Liberi perché fallibili*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.
- ID., *Trattato di metodologia delle scienze sociali*, Torino, Utet, 1996.
- BENVENUTI F., «Mondo economico e pubblica amministrazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1960, fasc. 4, pp. 423-435.
- BERTI G. (a cura di), *Pubblica amministrazione e metodi privatistici*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- BERTONI B., «Spendere meglio», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 1, pp. 5-6.
- BOLOGNINI B., «I "codici della cultura organizzativa" e il management pubblico», *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1998, fasc. 1, pp. 33-54.
- CAMBI E., «Il problema del personale», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 1, pp. 52-56.
- CATALDI G., «Editoriale», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 1, pp. 1-3.
- D'IPPOLITO T., «Per uno studio dei costi e dei ricavi dei servizi prestati dalle pubbliche amministrazioni», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 1, pp. 19-21.
- FISICHELLA D., «Premessa all'edizione italiana», in Ludwig von Mises, *Burocrazia*, Milano, Rusconi, 1991, pp. 5-11.
- GIORDANO M., «Von Mises. L'abc del liberalismo», *il Giornale*, 17 dicembre 1996, p. 22.
- GUARESCHI G., «Lo stato nemico», *Candido*, 21 dicembre 1958, p. 12.
- HAYEK F. A. VON, *Liberalism*, s.l., s.e., 1978 (*Liberalismo*, Roma, Ideazione, 1996).
- INFANTINO L., «Il caos generalizzato», *il Giornale*, 2 dicembre 1992, p. 5.
- ID., «Il mercato non è l'avventura», *il Giornale*, 16 febbraio 1993, p. 5.
- ID., «Alla larga dai buoni propositi», *il Giornale*, 25 giugno 1993, p. 5.
- ID., «Il mercato garanzia di libertà», *il Giornale*, 7 ottobre 1993, p. 5.
- ID., «Quel marginalismo dal sapore austriaco», *il Sole 24 ore*, 29 gennaio 1995, p. 22.
- ID., *L'ordine senza piano*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.
- ID., *Metodo e mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998.
- ID., *Ignoranza e libertà*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999.
- ISTAT, *Annuario di statistiche industriali*, Roma, s.e., 1956.
- LEONI B., *Lezioni di filosofia del diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

- ID., *Lezioni di dottrina dello Stato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- MANDEVILLE B. DE, *The Fable of the Bees: or Private Vices, Public Benefits*, 2 voll., London, Clarendon Press, 1714 (e-text al sito internet <http://oll.libertyfund.org/>)
- MARIOTTI D., «Alla felice improvvisazione sostituiamo metodi razionali», *La Settimana INCOM illustrata*, 15 giugno 1957, n. 24, pp. 22-23.
- MARZANO C., «Il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 2, pp. 190-207.
- MEDICI G., «La scienza dell'amministrazione nei suoi aspetti e nelle sue finalità», *Produttività*, 1957, n. 6, pp. 517-520.
- MISES L. VON, *Liberalismus*, Jena, Gustav Fischer, 1927 (trad. it. di Enzo Grillo, *Liberalismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1997).
- ID., *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944 (trad. it. di Walter Marani, *Burocrazia*, Milano, Rusconi, 1991).
- MOLITOR A., «L'assunzione e la formazione dei funzionari: problemi attuali», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1961, fasc. 1, pp. 9-25.
- MUSUMECI S., «Il giudizio sulla "personalità" nel pubblico impiego», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1958, fasc. 2, pp. 268-278.
- ONIDA P., «Imprese pubbliche e imprese private: esigenze di gestione e di organizzazione ad esse comuni», *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, fasc. 4, pp. 402-417.
- ORCORTE A., «Importanza della misura dell'efficienza economica della Pubblica Amministrazione», *L'organizzazione tecnica della pubblica amministrazione*, 1954, fasc. 2, pp. 95-105.
- POLIZZI A., «Un esempio di suggerimenti del personale per il miglioramento dei servizi», *La scienza e la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione*, 1958, fasc. 2, pp. 301-315.
- POPPER K. R., *The Open Society and its Enemies*, vol. I, *The Spell of Plato*, 5 ed. revised, London, Routledge, 1966 (trad. it. di Renato Pavetto, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. I, *Platone totalitario*, prima ristampa della nuova edizione, Roma, Armando, 1998).
- RIELLO G., «Osservazioni sulla determinazione del costo dell'attività e del lavoro amministrativo e proposta d'impostazione», *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, fasc. 3, pp. 295-301.
- ID., «Per un passo decisivo dell'orientamento della pubblica amministrazione verso metodi privatistici», *La tecnica della organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1956, fasc. 2, pp. 151-154.

SAMULESON PAUL A. - NORDHAUS WILLIAM D., *Economics*, 17th ed., New York etc., McGraw-Hill, 2001 (trad. it. di Carla Zanoni e Maria Teresa Musacchio, *Economia*, 17^a ed., Milano ecc., McGraw-Hill, 2002).

SEPE S., *Amministrazione e storia*, Rimini, Maggioli, 1995.

SMITH A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, s.e., 1776 [trad. it., in Anna e Tullio Baglioni (a cura di), *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1975].

I programmi elettorali sono stati consultati sui seguenti siti web:

- www.agazioloiero.it
- www.alessandroantichi.com
- www.bocchinopresidente.it
- www.carlomonaco.it
- www.carraropresidente.it
- www.claudioburlando.it
- www.claudiomartini.it
- www.conbassolino.it
- www.cosimolatronico.it
- www.formigoni.it
- www.francescomassi.it
- www.galan.it
- www.ghigopresidente.it
- www.gianmariospacca.it
- www.giovannipace.com
- www.libertadiazione.it
- www.mercedesbresso.it
- www.nichivendola.it
- www.ottavianodelturco.net
- www.perlaliguria.it
- www.pieromarrazzo.it
- www.pietrolaffranco.com
- www.raffaelefitto.it
- www.riccardosarfatti.it
- www.sergioabramo.it
- www.storace.tv
- www.vascoerrani.it
- www.vitodefilippo.it