

# Lo sperpero del pubblico denaro

di BRUNO DE FINETTI

A Roma, nei giorni 29 e 30 maggio, si è svolto un interessante dibattito sul tema: « Lo sperpero del pubblico denaro ».

La stampa quotidiana ha dato notizie piuttosto ampie sulla iniziativa opportunamente promossa dal MOVIMENTO GAETANO SALVEMINI; tra gli interventi di alcuni valorosi uomini politici e di alcuni eminenti giuristi, merita di essere particolarmente sottolineato l'intervento di un matematico vivamente sensibile ai problemi che sono all'ordine del giorno nella società italiana: da quello della scuola a quello della pubblica amministrazione. E che, in ogni campo, porta il contributo della sua genialità.

L'insigne matematico di cui parliamo è BRUNO DE FINETTI, ordinario di Calcolo delle probabilità all'Università di Roma: per sua gentile concessione siamo in grado di pubblicare il testo integrale del suo intervento; a cui « Homo Faber » ha aggiunto dei sottotitoli per dare ulteriore risalto alle sue critiche ed alle sue proposte innovatrici. (m.p.).

*Premetto che sono un matematico, e non mi occuperò quindi degli aspetti giuridici, di cui non mi intendo. Mi sono invece occupato per molti anni espressamente, e tuttora m'interessa un po', di razionalizzazione e organizzazione, specie meccanografica, di lavori in amministrazioni private e pubbliche, e pertanto vedrò naturalmente le cose da un punto di vista un po' particolare e diverso da quelli maggiormente sviluppati finora. Sono lieto tuttavia di trovare che questo mio punto di vista è molto concordante con quello espresso dal collega Gianini nella sua relazione e più ancora nella replica: si è parlato troppo di controlli, come di un problema a sé stante, mentre il problema è quello globale del sistema e dei criteri della pubblica spesa. Effettivamente, il controllo non è che un elemento aggiuntivo del lavoro, che ha un suo costo ed un ricavo dato dal valore previsto (speranza matematica) delle sottrazioni evitate o scoperte; l'obiettivo di massimizzazione del rendimento include quindi in particolare anche la prescrizione di attuare i controlli se e fin dove c'è convenienza a farli. Si potrebbe forse andare un po' oltre attribuendo convenzionalmente un certo valore monetario addizionale al fatto in sé di scoprire e scoraggiare trascuratezze e irregolarità e preservare l'onestà della burocrazia, ma sarebbe assurdo pensare (come a volte sembra veder ammesso) che tale fine vada considerato come un obbligo assoluto, un imperativo categorico, che trasformi il controllo in una norma irrinunciabile quale che ne sia il costo, senza giudizio di convenienza, pur di escludere (o di illudersi di escludere) ogni possibilità di quella cosa diabolica che sarebbe un'irregolarità. Tale concetto porta infatti spesso all'assurdo di spendere senza esitazione un miliardo per timore della distrazione di una lira, mentre in altri casi non si spende una lira per evitare possibili distrazioni di miliardi.*

*Ma su ciò tornerò espressamente e diffusamente; c'è infatti qualche punto preliminare su cui devo chiarire subito il mio punto di vista, dato che anche le critiche e le diagnosi acute e severe fatte in questa sede non mi danno l'impressione di scendere fino al fondo dei problemi e avvertire l'insostenibile gravità della situazione nei suoi veri termini e con tutte le sue implicazioni. Soltanto La Malfa, col suo intervento coraggioso e appassionato, mi ha dato la sensazione di avere piena drammatica consapevolezza dello stato di sfacelo in*

**Nuove idee  
per i controlli.**

**Lo stato di sfacelo in cui ci dibattiamo.**

cui ci dibattiamo. Prevedo che, usando i termini appropriati anziché pietosi eufemismi, potrà sembrare esagerato e pessimista (o «arrabbiato», come direbbe Giannini). Accetto questo rischio, che cercherò di sormontare dimostrando anzitutto che quei termini non sono polemici ma semplicemente esatti, e poi spiegando i motivi di fiducia in una necessaria moderna ristrutturazione dello Stato, in conformità alle sue sempre più vaste esigenze e funzioni che riconosco ed auspico.

Il vero grande sperpero del pubblico denaro non è quello derivante da casi di disonestà, forse non così rari come vorremmo, certo condannabili, ma comunque limitati, ed in certa misura inevitabili anche nella più perfetta delle organizzazioni. Il vero grande sperpero è quello derivante dalla totale disfunzione dell'apparato statale: disfunzione non nel senso di imperfetto funzionamento bensì di funzionamento alla rovescia, disfunzione che ha luogo non causa violazione delle leggi ma spesso, tra l'altro, proprio col pretesto di un bigotto ossequio alla lettera di leggi anacronistiche.

**Le abbominevoli «leggine».**

Prima di passare ad esemplificazioni devo rispondere all'ovvia e risaputa obiezione: se le leggi sono anacronistiche bisogna riformarle, ma, finché esistono, bisogna rispettarle e farle rispettare. Nessuno più di me aderirebbe a questa tesi se non sapessi per esperienza quanto sia difficile ad ogni proposta seria e sensata di farsi strada nella giungla burocratica e parlamentare, anche se si tratta di cose minime. (Soltanto alle abbominevoli «leggine» si spalancano tutte le porte!). Eppoi è tutto un tessuto di mostruosità, in cui è difficile trovare il bandolo da dove si dovrebbe cominciare. Non mi sento pertanto di condannare i parlamentari che non riescono in siffatto compito, benché trovi deplorabile che non si rendano neppure conto della necessità ed urgenza di affrontarlo.

In difetto di ciò, per lunga prassi, i funzionari più consapevoli intelligenti ed onesti avevano trovato un *modus vivendi* interpretando le norme con un briciolo di buon senso, e solo grazie a ciò non eravamo sull'orlo dello sfacelo finché Qualcuno non arriccò il naso. Da allora i fannulloni gongolano, gli attivi non osano, tutto ristagna: è una catastrofe nazionale, è la vera Caporetto. È risaputo che l'applicazione letterale delle leggi costituisce la forma più malvagia di sciopero, che dovrebb'essere proibita anche come arma estrema di lotta sindacale; Qualcuno invece la addita come un dovere.

È stato insinuato che l'elasticità nell'interpretare le leggi sarebbe un privilegio preteso dagli scienziati in quanto tali. No! nessun privilegio, anche se per essi ovviamente è più disagiata inchinarsi davanti alla stupidità. Come esigenza è valida di per sé e per tutti.

È stata anche messa in relazione tale elasticità con la mancanza di onestà. Può darsi - incidentalmente, e forse purtroppo è avvenuto - che la necessità di seguir vie traverse anche a fin di bene induca talvolta a una certa leggerezza; però, chi è disonesto di proposito, cerca di trovare coperci legali per le sue pentole.

**Il feed-back.**

A prescindere da fuorviamenti, quell'elasticità che dovrebbe continuare ad essere consentita - ed anzi imposta! - non è la mancanza di obbedienza alla legge, bensì l'obbedienza ai fini che essa si propone e che possono ben richiedere altri mezzi in circostanze mutate. Viceversa, offende la legge proprio chi, applicandola pedestremente e pedissequamente, la espone a ludibrio e dileggio facendo apparire essa come idiota anziché lui stesso. La legge va intesa non come feticcio formalistico, ma come norma (diceva La Malfa), anzi meglio come direttiva (corresse Piccardi), da autoregolarsi in base all'esperienza (mediante «feed-back», come ricordò altri accennando alla cibernetica).

In sintesi, potremmo dire che la direttiva delle leggi si riassume nel conseguimento massimo dell'obiettivo della collettività: le prescrizioni di dettaglio che esse possono dare per il suo conseguimento non possono che avere valore esemplificativo e contingente da adeguare (meglio esplicitamente riformando le leggi, e comunque almeno tacitamente) al mutare delle situazioni.

L'azione amministrativa deve pertanto rispondere alle esigenze che si prefigge col minimo costo, ed in particolare quella consistente in controlli deve equilibrare, come detto, il costo al risparmio sperato; per usare l'espressiva formulazione marginalistica, occorre distribuire

la spesa per controlli in modo che, in ogni singolo campo, l'ultima lira spesa produca un risparmio sperato di una lira.

L'interpretazione letterale delle norme porta invece a prescindere nel modo più ottuso da ogni confronto di opportunità o convenienza nella scelta delle azioni e delle procedure e nell'applicazione di controlli preventivi e successivi d'ogni tipo e natura. Nella relazione Giannini è detto ed esemplificato patentemente che proprio le pastoie escogitate al fine di impedire sperperi sono causa ovvia e inevitabile dei più enormi e assurdi sperperi. Non ciò è strano: ciò che è strano e inconcepibile è che vi sia bisogno di tali affermazioni ed esemplificazioni. Bisogna ammettere che quelle norme siano dotate di una particolare perniciosità anche per le facoltà mentali di coloro che ne vengono a contatto, rendendoli incapaci di intendere e di vedere le insite assurdità. Si tratta di quella particolare forma di schizofrenia che, anni addietro, ho suggerito di chiamare microcefalite burofenica, o burofenia (ma che ora preferirei chiamare schisofrenia per l'effetto che mi fa e vorrei facesse a tutti).

**Operatori  
ammanettati  
e controllori  
ciechi.**

L'unico modo di servirsi di esseri umani cercando di ottenerne risultati ragionevolmente utili è di accordar loro fiducia e responsabilità, con la sensazione di essere assistiti da una sorveglianza sostanziale intesa a consigliarli, metterli in guardia, richiamarli, e così migliorarli, e solo all'estremo, a malincuore ma senza esitazione, ad allontanarli se non sono adatti e a punirli se lo meritano. Invece il nostro sistema, completando un'immagine di Giannini, consiste nel mettere preventivamente le manette a chi deve agire e farlo sorvegliare da un controllore cieco, come se questa coppia di mostri potesse equivalere a un essere umano completo e libero, o surrogarlo. Le manette alle mani del primo e le bende agli occhi del secondo avranno certamente l'effetto di impedire loro di agire o controllare intelligentemente, per cui lo Stato subirà comunque lo sperpero causato dal modo inappropriato di operare loro imposto e dal pagamento dello stipendio che per tale dannoso operare viene loro corrisposto; non è poi affatto escluso però che chi si vede a priori considerato e trattato come un ladro non si senta provocato e incoraggiato a diventarlo e vi riesca nonostante le antidiluviane manette in modo che il cieco non possa accorgersene. In tal caso ammetto che il colpevole debba essere punito, sia pur con l'attenuante della provocazione grave, ma ben maggiore punizione spetterebbe ai fautori delle norme vigenti (anche se possa sembrare a taluno eccessiva la pena che proporrei se dovessi fungere da P.M.: l'annientamento col DDT).

**La  
magistratura.**

Nel fare queste considerazioni non ritengo si debba distinguere, come invece sembra sia opinione generale, tra il caso di pubbliche amministrazioni od imprese; certamente la presenza di attività imprenditoriali accentua la presenza e preminenza di aspetti tecnici ed economici, ma è errore non applicare la stessa visuale al giudizio di economicità delle attività amministrative. Perfino per giudicare l'attività della magistratura si dovrebbero addebitare i danni causati allo Stato e ai privati da ingiustificati rinvii, da mancato ammodernamento di sistemi e attrezzature, da negligenza nell'accertare (o esigere sia garantito da altri uffici) ogni titolo di idoneità dei giurati, e via dicendo. Soprattutto grottesca è la cecità del non tener conto del fattore tempo, la cui valutazione dovrebbe avere peso essenziale sotto molteplici aspetti. Si tollerano con incantevole disinvoltura ritardi di mesi e di anni nell'evasione di pratiche, nell'espletamento di esami e concorsi, nella presentazione di bilanci e rendiconti, nella definizione di aste ed appalti, nella conclusione di processi civili e penali, nell'effettuazione di controlli contabili, nel pagamento di somme dovute dallo Stato, nella concessione di pensioni, ed in mille e mille altri esempi. A parte la perdita d'interessi (ad es. di reddito su di un bene che rimane improduttivo finché non giunge a termine un labirintico iter interministeriale), in molti casi un ritardo annulla ogni utilità (se occorreva provvedere a un bisogno immediato), o è causa di danni irrimediabili (per attività bloccate nell'incertezza di una decisione o giudizio, per un imputato che attende il processo in carcere o comunque nella preoccupazione, ecc.), o deteriora la situazione (perdita di documentazione o di memoria o di possibilità di ricostruzione di dati, morte di interessati o di testimoni, ecc.), o porta varie altre possibili conseguenze negative.

**La incantevole  
disinvoltura  
dei ritardi.**

Altro aspetto ignorato, quello probabilistico-statistico, che pur sarebbe essenziale come criterio di decisione in ogni situazione incerta, dovendosi confrontare i rischi derivanti da

ogni decisione per scegliere quello minore. Norme basate su deficienze concettuali di portata così fondamentale non possono neppure casualmente avvicinarsi ad alcunché di ragionevole; l'esperienza delle conseguenze pratiche lo conferma.

Alle deficienze d'impostazione concettuale si aggiungono quelle concernenti la tecnica organizzativa, che è ignorata e trascurata, cosicché mancano in genere le attrezzature per tenere nella dovuta evidenza i dati che possono occorrere (p. es. anagrafici, v. anche il detto esempio dei giurati incapaci; o statistici, o di documentazione) e per elaborarli rapidamente ed efficientemente secondo le esigenze del momento. E del resto le stesse norme ignorano la necessità o possibilità di basare giudizi e decisioni su elementi validi come quelli menzionati anziché su vaghi criteri formulabili con frasi generiche.

Che le conclusioni siano spesso assurde, come nel caso citato in questo convegno di un concorso per manovali alle Ferrovie, lo capisce anche un bambino, e probabilmente nel suo intimo lo capisce anche colui che ha redatto il bando, ma pensa che ammettendolo perderebbe la propria altissima dignità di « cretino per dovere d'ufficio nell'esercizio ufficiale delle sue disfunzioni ». Già - egli avrà detto tra sé - per scegliere un migliaio di manovali fra oltre 100.000 aspiranti mediante esami scritti e orali occorreranno anni (mentre servirebbe assumerli subito), si farà perdere molto tempo a molti commissari incorrendo in una spesa enorme, si provocherà ulteriore spreco di tempo, carta ecc., scatenando una valanga di raccomandazioni (e chissà se tutti i commissari saranno proprio insensibili e incorruttibili), ma almeno saprò con esattezza (a parte tutti i grossolani errori casuali e no) quali sono i mille migliori coll'esattezza al centesimo di centesimo di punto; se poi dovremo accontentarci dei peggiori che in quattro anni non hanno trovato altro posto e saranno i soli disponibili sarà un fatto fortuito che nessuna norma mi autorizza e tanto meno mi obbliga a prevedere o ad immaginare.

E così si potrebbe sviluppare, avendo tempo da perdere e forza di perdurare nell'intento di rinvivare col sarcasmo ciò che fa sanguinare dentro di sdegno e vergogna, ciascuno degli esempi che accenneremo e degli infiniti che si potrebbero aggiungere.

Per vedere come non sia affatto rispettato un criterio unitario nel valutare la convenienza di controlli contabili o sostanziali, basti ricordare come per certe operazioni minime si effettuino ripetuti controlli al 100% (dove basterebbe qualche sporadico assaggio per campione), mentre per altre transazioni ingenti manca ogni controllo. E per vedere come tale ossequio a norme prese alla lettera si presti a far funzionare tutto alla rovescia, approfittandone per eludere e capovolgere i fini evidenti e naturali, e per conseguire invece indebiti vantaggi particolari, bastino altri pochi ma significativi esempi. Se una vecchia norma (o consuetudine?) dice di fare due ispezioni all'anno ad ogni ufficio, per scarsità di persone o numerosità di uffici esse si riducono a fugaci visite o pranzetti, nulla di male purché siano due; guai farne di meno, anche se in tal modo potrebbero essere ispezioni vere anziché per burla. Completamente alla rovescia sopravvive il concetto di gerarchia: scomparso nel senso necessario di autorità che assicura il retto funzionamento dell'amministrazione, s'impone come istituzione feudale e fattore di disfunzione (fino a ritenere disdicevole fare sul serio l'ispezione se colui che si è mandati a ispezionare è di pari grado!). E tale rovesciamento è stato consacrato nella legislazione: mentre anticamente la promozione era intesa come un provvedimento necessario a coprire un posto vacante scegliendo il più adatto (ed era già deplorabile che si usasse invece troppo riguardo all'anzianità), ora - grazie alla trovata d'un « ingegno pitaluto », come dicono i romani - la promozione è un espediente per fare conseguire a chiunque rientri in date ipotesi uno stipendio e un grado superiori, salvo lasciarlo poi in ozio per mancanza di posti (ed è il guaio minore e la soluzione più seria, adottata dalla Difesa per i cosiddetti « generali-squillo »), oppure (e accade perfino questo) giungendo a scardinare la amministrazione per creare a ciascuno frammenti di ufficio su cui sfogarsi ad esercitare i poteri del grado.

E si potrebbe continuare all'infinito, ma chiunque potrà aggiungere altre esemplificazioni di sua propria sofferta indignata esperienza. Vorrei però raccomandare a tutti di leggere l'impressionante relazione del collega Cosciani sui lavori della Commissione per la riforma tributaria: c'è da restare esterrefatti. Sarebbe ottima cosa farne un riassunto, senza le parti

I "cretini  
per dovere  
di ufficio".

La relazione  
Cosciani.

tecniche, e metterlo in vendita nelle edicole come un Oscar: basterebbe a far aprire gli occhi anche ai ciechi in fatto di burofrenia, e costituire un campanello d'allarme udibile anche dai più sordi sull'incombente stato di sfacelo. E sarebbe da aggiungervi, per suggerire concetti atti a far intravedere i rimedi, una sintesi di ciò che dice B. Zimmerman (un professore americano di scienza dell'amministrazione, da anni residente in Italia) circa alcuni fattori di efficienza dell'amministrazione americana (1). Senza che egli faccia confronti, risulta chiaro che sopprimendo le storture burofreniche qui sbeffeggiate e facendo il contrario è possibile e naturale far sì che tutto vada per il suo verso.

Benché apparentemente fuori tema, vorrei menzionare che uno di tali fattori di efficienza è il principio che « nulla di ciò che riguarda l'amministrazione può essere tenuto segreto salvo che non sia esplicitamente e ufficialmente classificato come tale ». Dico che ciò è solo apparentemente fuori tema perché l'unico vero controllo è, a mio avviso quello del pubblico quando c'è l'obbligo di dirgli tutto e spiegargli tutto senza parlare da un piedistallo d'altezzosità o di distacco. Le amministrazioni e gli enti dovrebbero approfittare delle segnalazioni di disfunzioni che appaiono su quotidiani e rotocalchi per emendarle, ringraziando i denunciatori e premiandoli per la loro collaborazione, anziché chiudersi in sdegnoso silenzio o rendendosi ridicoli ed esecrabili col sostenere che secondo loro « tutto va ben, va tutto ben ». Se così avessero fatto da qualche anno, molto già veramente « andrebbe ben ».

Cosa occorre perché le cose possano avviarsi a funzionare bene? Può avvenire ciò evitando lo sfacelo o solo ricostruendo dopo lo sfacelo?

Ciò che occorre è distruggere la mentalità burofrenica e togliere ogni potere a coloro che ne sono affetti o inquinati. Come possa avvenire dipende da varie incognite; per usare l'immagine di Piccardi, si tratta di sapere se l'originario edificio dell'amministrazione statale crollerà del tutto, e sarà del tutto sostituito dai rifugi di fortuna fatti per sottrarre qualcosa al suo sfacelo, sviluppandoli razionalmente, o se invece si potrà restaurare, rammodernandolo radicalmente, l'edificio antico. La distinzione per me è irrilevante: trovo oziosa, come ogni questione di parole, ogni presa di posizione aprioristica pro e contro il vecchio o il nuovo, la tradizione e l'innovazione e via dicendo. Occorre quel che occorre, comunque lo si raggiunga; in esso vi sarà di per sé, quel tanto di tradizione che sopravvive e quel tanto di innovazione che germoglia nella nostra volontà e convinzione anche a nostra insaputa.

Importante è piuttosto sapere su quali forze si può contare e di quali appoggi è indispensabile l'intervento. Ho detto che sono ottimista, e lo sono perché sono certo dell'esistenza di forze sufficienti per l'impresa, purché si spezzi lo squilibrio a loro danno che le opprime. E lo squilibrio non può non spezzarsi, appena la sensazione dello sfacelo divenga consapevolezza della pubblica opinione, o, se allora sarà troppo tardi, dopo che lo sfacelo sarà avvenuto schiacciando i responsabili.

Dove sono queste forze su cui si può contare? In primo luogo esiste, e merita sommo rispetto e gratitudine, una minoranza di persone capaci, aperte, appassionate, volitive, nel seno stesso della pubblica amministrazione. Senza di loro, saremmo già a rotoli. Sono coloro che — secondo l'indovinata definizione coniata da Cesare Zappulli in una sua riuscita inchiesta — « cospirano per il bene dello Stato ».

È vero, ad essi si contrappongono gli incurabili esponenti della mentalità burofrenica: quelli che sembrano godere delle più assurde e cavillose interpretazioni di leggi e regolamenti per poter vessare e sfidare i miseri cittadini pavoneggiandosi della propria autorità d'imporre che si accetti che il nero è bianco. Ma anche questa genia, fortunatamente, è pur sempre una minoranza (purtroppo forse un po' meno ristretta).

Lo squilibrio dipende dalla massa più o meno inerte e incolore, ed è inevitabile che, fino a quando essa vede (per dirlo con Piccardi) « che chi fa non ha alcun vantaggio ma corre assai maggiori pericoli di chi non fa », finisca per adeguarsi all'infingardaggine regolamentare. Ma è ovvio per la stessa ragione che l'atteggiamento di tale massa cambierebbe di colpo non appena coloro che danno il cattivo esempio venissero posti con le spalle al muro.

(1) V. articolo in un recente numero della rivista « La Scienza e la tecnica dell'organizzazione nella Pubblica amministrazione ». Roma 1965.

**Distinzioni  
oziose.**

**I «cospiratori»  
per il bene  
dello Stato.**

*Dipende dalla classe politica di scegliere se vuole e può e sa prendere l'iniziativa e la responsabilità di metterli essa con le spalle al muro per impedire la catastrofe, o preferisce lasciare che sia la catastrofe a metterli con le spalle al muro ed attenderla più o meno passivamente.*

*Se vuole essere all'altezza del compito affidatole, la classe politica deve smettere, nei riguardi della burocrazia, l'atteggiamento demagogico consistente nel blandire tutti mostrandosi incapace di distinguere quelli che onorano e mandano avanti l'amministrazione e quelli che la paralizzano e la rendono odiosa e ridicola. Occorre comprendere che è ora di liberare la burocrazia dei pesi morti, sia pure continuando a pagarli ma mettendoli in condizione di non nuocere precludendo ad essi ogni accesso e ingerenza e contatto negli uffici.*

*E poi, agli elementi capaci e volitivi della vecchia guardia andranno affiancati dei giovani degni di assumere compiti di responsabilità e di fiducia nella ricostruzione dello Stato. Un elemento del mio ottimismo è che, contrariamente ai luoghi comuni, vi sono molti giovani in cui possiamo e dobbiamo avere fiducia. Non moltissimi, ma molti sì. Occorre saperli scegliere e incoraggiare e valorizzare nel momento più fecondo e decisivo per la loro maturazione, subito dopo la laurea, mettendone alla prova soprattutto la capacità e volontà di collaborare con entusiasmo e dedizione a un costruttivo rinnovamento. È colpa nostra se, pretendendo di assoggettarli ad annosi e barbosi e antiquati sistemi di concorsi ed esami, ad umilianti e precarie situazioni di soggezione feudale, all'abbandono e all'isolamento, li teniamo in disparte finché non siano sufficientemente frustrati e guastati e conniventi con compromessi e meschinità, in modo da poterli lasciar entrare negli uffici o nelle scuole o nei partiti senza dover temere che si azzardino a tentare di migliorarli.*

*Facciamoli entrare negli uffici, e in uffici nuovi, rinnovati non solo dalle loro fresche energie ma dall'efficienza prodigiosa delle nuove attrezzature, meccaniche ed elettroniche, che saranno non strumento ausiliario, ma fattore fondamentale di totale rinnovamento soltanto se ci sarà un apporto congiunto d'intelligenza di nuove leve incontaminate e di anziani che l'esperienza hanno assorbito ma non subito.*

**Le fresche energie dei giovani e le nuove prodigiose attrezzature.**

**Bruno De Finetti**