

La “Grande Narrazione” di Renato Brunetta

La Pubblica Amministrazione fra propaganda e problemi irrisolti

ROBERTO ANTOLINI – CLAUDIA LORO

Il governo Berlusconi tiene in mano questo Paese da ormai quasi vent’anni con tecniche di consenso sorrette da Grandi Narrazioni. Di volta in volta qualche problema reale viene agitato con modalità da marketing aziendale, soffiando sul fuoco con proposte inadeguate a ottenere effetti reali, ma adattissime a individuare un qualche untore di turno e a scagliargli contro l’opinione pubblica. Il “nostro condottiero” trae da questa ondata di comunione collettiva contro l’untore effetti di consenso necessari per sorreggersi qualche tempo. Dopo di che il tema viene abbandonato (in genere nelle stesse condizioni nelle quali era stato assunto, altre volte dopo aver peggiorato la situazione a colpi di demagogia), e si passa a qualche altra campagna mediatica indicata come più opportuna da qualche recente sondaggio d’opinione.

Con questo non vogliamo dire che Berlusconi in questi anni non abbia governato, anzi. Ha sicuramente cambiato l’Italia in profondità secondo la propria concezione del mondo (quella evidenziata difendendo i tagli all’Università con il ragionamento: “ma noi non abbiamo bisogno di ricerca, facciamo già le scarpe più belle del mondo”). Ma la vera riforma materiale di questo Paese procede nell’ombra, meno gente se ne occupa meglio è: c’è voluto Wikileaks per portare alla luce del sole sospetti sui reali contenuti dei rapporti Berlusconi/Putin. Mentre lo spazio “aperto al pubblico” è invece gestito – appunto – a colpi di Grandi Narrazioni, di natura virtuale e fuorviante. Chi si ricorda più del milione di nuovi posti di lavoro promessi per vincere le elezioni del 1994? E poi della riduzione delle tasse, dell’ordine pubblico ecc.?

Una Grande Narrazione di questa natura è stata anche la campagna del ministro Brunetta contro quei *fannulloni* dei lavoratori pubblici (categoria a cui – meglio chiarire subito – appartengono anche gli scriventi). Per la verità una Grande Narrazione bipartisan: la stessa definizione di “fannulloni” per indicare i lavoratori pubblici è stata inaugurata in una serie di articoli sul *Corriere della Sera* del prof. Pietro Ichino, parlamentare del PD. Ma che delle Grandi Narrazioni berlusconiane ha tutta l’ambiguità, dato che ha indicato problemi veri, che non possono non angosciare gli italiani – la rilevante entità del debito pubblico e l’inefficienza (in verità a macchie di leopardo) delle pubbliche amministrazioni italiane – per poi partorire una riforma che non ha affatto risolto i problemi. Anzi: rischia di rafforzare vecchi mali della burocrazia italiana, indebolendo la sua autonomia ed una sua possibile “autorevolezza tecnica”, e non ostacolando invece un uso delle risorse pubbliche orientato a fini di consenso da un ceto politico già spesso intrecciato con i livelli superiori della dirigenza (dove questo non avviene nella misura desiderata, come nella magistratura, si produce quello scontro fra poteri dello Stato che è sotto i nostri occhi). Una Grande Narrazione che ha avuto successo, come hanno dimostrato le statistiche che vedevano il ministro Brunetta tra i più graditi (oggi peraltro è sul viale del tramonto, dato che sembra sia stato superato anche dalla graziosa ministra Carfagna).

Dati di quantità

Ma vediamo prima di tutto qualche elemento quantitativo del problema, prendendo i dati da un recente manuale universitario.

Secondo l’impianto classificatorio del *Sistema europeo dei conti-Sec95*, la pubblica amministrazione italiana è fatta di 3.600.000 dipendenti (il 15% degli occupati), così suddivisi: amministrazione centrale circa 2.000.000 di addetti; amministrazioni locali oltre 1.500.000: più di 600.000 da regioni, province, comuni, 700.000 da Asl e aziende ospedaliere, 100.000 dipendenti dell’università¹.

Un coefficiente economico utile per farsi una idea sul rapporto debito pubblico/costi della pubblica amministrazione (su cui ha insistito la Grande Narrazione, indicando i pubblici dipendenti come principali responsabili

¹ *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Il Mulino, Bologna 2009, pp. 31-32.

dello stesso) è il rapporto fra *Spesa per consumi finali delle pubbliche amministrazioni* e PIL (prodotto interno lordo) del Paese. I dati di una serie storica riguardante questo rapporto in vari Paesi europei (avviata, sotto lo stimolo uniformante della Comunità Europea, nei vari Paesi in momenti diversi, e quindi agli inizi non disponibile per tutti) indicano che i costi della pubblica amministrazione italiana – in crescita dagli anni ottanta a motivo dello sviluppo anche in Italia dello stato sociale, ma in calo negli ultimi anni – stanno nelle posizioni di mezzo, superiori a quelli, per esempio, del Lussemburgo, ma sempre inferiori non solo a quelli dei Paesi nordici (pur amministrati negli ultimi anni da governi di destra) ma anche a quelli di Francia e Inghilterra (patria della Thatcher)².

Insomma, la pubblica amministrazione italiana non può essere considerata la principale responsabile della grande crescita del debito pubblico italiano a partire dagli anni ottanta, visto che altri stati europei sostengono una spesa superiore senza subire contraccolpi di questo tipo. Qui serve evidentemente – se si vogliono davvero mettere a fuoco i problemi – qualche analisi politica sulla composizione della spesa, sulla sua struttura e sulle sue origini storiche.

Le parole di Reichlin

Per fare un ragionamento di questo tipo rubo qualche passaggio dal recente libro di un politico di sinistra, oggi non più in prima fila, ma che evidentemente non ha messo a riposo il cervello, Alfredo Reichlin.

È a cavallo degli anni ottanta, secondo Reichlin, che si è formato il nodo irrisolto, perché in quegli anni:

«è avvenuta una grande modernizzazione tra le maggiori che l'Italia abbia conosciuto. Ma quale modernizzazione? Bisogna pur spiegare perché il più grande e rapido arricchimento di larghi strati sociali e l'industrializzazione di nuove regioni si sono

² Spesa per consumi finali delle pubbliche amministrazioni in vari Paesi europei, rapportati percentualmente al PIL dello stesso Paese (*Il sistema amministrativo italiano*, pp. 547-548). Nel 1980: Italia 16,9; Lussemburgo n.d.; Austria 18,1; Germania n.d.; Svezia n.d.; Danimarca 26,8; Francia 21,4; Regno Unito 21,5. Nel 1993: Italia 20,0; Lussemburgo 17,2; Austria 19,8; Germania 19,6; Svezia 28,8; Danimarca 26,4; Francia 24,1; Regno Unito 20,5. Nel 2007: Italia 19,8; Lussemburgo 15,0; Austria 18,1; Germania 18,0; Svezia 25,9; Danimarca 25,9; Francia 23,3; Regno Unito 21,1.

accompagnate con l'esplosione del debito pubblico, con un simile degrado dello Stato e dei servizi collettivi e con la condanna del Mezzogiorno all'emarginazione»³.

Una modernizzazione che ha sviluppato un intreccio di fattori progressivi come l'apertura all'Europa ad altri che l'autore definisce addirittura «barbarici», come la corruzione e lo sviluppo del controllo del territorio da parte della mafia:

«mentre, da un lato, le politiche monetarie spingevano le imprese a ristrutturarsi, risparmiando lavoro e concentrandosi al Nord (col crollo conseguente degli investimenti industriali nel Mezzogiorno), dall'altro lato, esse venivano compensate con agevolazioni fiscali e con trasferimenti diretti e indiretti senza pari in Europa. Al tempo stesso, il regime dominante usava le risorse dello Stato in funzione di un sistema di mediazioni che se al Nord concedeva mano libera alle solite oligarchie (dall'uso della banca pubblica per finanziare vere e proprie avventure, al possesso di tutti i mezzi di informazione) al Sud finanziava i consumi di vasti strati popolari. E sia al Nord che al Sud venivano protetti tutti quei settori terziari e micro-imprenditoriali cresciuti all'ombra della spesa sia dello Stato che delle regioni. In sostanza è nel decennio che il sistema di accumulazione e di distribuzione delle risorse è diventato molto più costoso, profondamente distorto e reso asfittico dal peso crescente del parassitismo. Un sistema caratterizzato, dunque, non da quella lotta eroica tra Stato "cattivo" e mercato "buono" di cui parla la destra, ma dal fatto che mentre il mercato veniva distorto, protetto, politicizzato (vedi retroscena di Tangentopoli), lo Stato e le funzioni pubbliche venivano sempre più privatizzati. Qui sta la spiegazione più vera e più seria della corruzione e anche di quel "mistero" per cui nel decennio il debito pubblico raddoppia mentre la pressione fiscale aumenta di 10 punti (in gran parte a carico del lavoro dipendente) e la qualità dei servizi e lo Stato sociale si riducono. La spiegazione sta nel fatto che non sulla produzione ma sul saccheggio delle risorse pubbliche e su una iniqua redistribuzione del reddito è cresciuta la ricchezza privata ... Lo Stato diventava fornitore di rendite invece che di servizi collettivi, la politica monetaria penalizzava i produttori della ricchezza reale, e il risparmio alimentato dall'evasione fiscale trovava impiego nelle attività patri-moniali»⁴.

Il discorso di Reichlin ci permette di legare quelli che prima indicavamo come i due pilastri della Grande Narrazione brunettiana: il debito pubblico e l'inefficienza. Spiega bene come gli indubbi problemi di efficienza delle pubbliche amministrazioni italiane abbiano una base strutturale nella

³ A. Reichlin, *Il midollo del leone*, Laterza, Roma-Bari 2010, pp. 120-121.

⁴ A. Reichlin, *Il midollo del leone*, pp. 121-122.

“non-asetticità” dei flussi di spesa (cioè nella loro natura nient’affatto solo tecnica), che hanno dovuto, negli anni, corrispondere anche, prima che all’efficacia dei servizi offerti, alle esigenze di consenso della politica nazionale e locale. Spesso è indubbia la scarsa efficienza di settori delle pubbliche amministrazioni (PPAA) italiane, e la sensazione generale degli utenti dei servizi di non essere loro il vero referente. Il primo referente è stato spesso (volenti o nolenti) il ceto politico, che rendendo disponibili le risorse per il funzionamento dei servizi, allo stesso tempo badava bene di orientarne i flussi di spesa in modo vantaggioso per il proprio consenso. Ovviamente in ogni Paese le PPAA si muovono seguendo le direttive generali dell’esecutivo politico, secondo le relative procedure costituzionali, e altrettanto ovviamente ai sommi vertici sta (spesso *pro tempore*) una dirigenza fiduciaria che funge da collegamento fra la macchina amministrativa vera e propria e l’esecutivo *pro-tempore*. Ma poi, sotto, dovrebbe esserci una macchina amministrativa tecnicamente autonoma, in grado di dare continuità storica all’intervento dello Stato, recependo in modo efficace le indicazioni governative, e con la propria autorevolezza costituzionale e professionale in grado anche di resistere a eventuali pressioni indebite, secondo le fondamentali indicazioni della divisione dei poteri nello stato democratico.

Irrigidimento, centralizzazione, burocratizzazione

Fino a Brunetta le risposte migliori della politica erano sempre state quelle tendenti a rafforzare l’autonomia tecnica, l’articolazione e l’efficacia della buona amministrazione, secondo la linea della “convergenza con il privato”. Rendendo sempre più decentrata ed elastica la discussione sulla organizzazione del lavoro, dando ai vari settori operativi spazio per una contrattazione interna che puntasse a sfruttare al meglio tutte le possibilità e risorse esistenti (ovviamente diverse fra un settore e l’altro), stimolando una impostazione meritocratica mirata alle esigenze degli utenti dei servizi, e cercando di individuare criteri “oggettivi” di valutazione delle performance di settore delle PPAA: questo è stato il tentativo (certo non sempre realizzato) delle varie riforme che si sono succedute nell’ultima ventina d’anni, dal Decreto Legislativo 29/1993 alle varie riforme Bassanini. La riforma Brunetta invece ha scelto di invertire questa direzione di marcia, rilegificando là dove negli ultimi tempi si era puntato alla contrattualizzazione, irrigidendo, centralizzando e burocratizzando il sistema, facendo svolgere alla dirigenza

interna più un ruolo di controllore che di manager, cioè di colui che è responsabile prima di tutto di far funzionare meglio il servizio.

L’esempio più eclatante di queste trasformazioni negative introdotte da Brunetta è il sistema di incentivazione personale dei dipendenti pubblici, che verranno distribuiti, ogni anno, in ogni amministrazione – su valutazione del dirigente di riferimento – in tre fasce di merito: un 25% di scadenti, a cui non andrà nemmeno uno spicciolo delle risorse disponibili per la premiazione della *performance* individuale (fondo per il trattamento accessorio), un 50% di così-così a cui andrà il 50% del fondo, e un altro 25% di eccellenti a cui andrà attribuito il restante 50%. La pagellina individuale con le valutazioni di merito di ogni dipendente, che contribuisce a stabilire l’ammontare delle retribuzioni annuali, esisteva già da tempo, ma Brunetta la congela nello schema, da riprodurre meccanicamente in ogni amministrazione, del 25-50-25. Indipendentemente dalla reale quantità di “bravi” realmente presenti in quella specifica amministrazione, e indipendentemente dalla reale *performance* complessiva del settore, cioè dai risultati oggettivamente verificabili: “a prescindere”. Così il rapporto tra valutazione e lavoro è inesistente.

Proviamo a metterci dal punto di vista di un elettore di destra, entusiasta di Brunetta. E immaginiamo che si imbatte in un ente pubblico dalla *performance* molto scadente, in cui i lavoratori sono davvero tutti dei “fannulloni”. Dovrebbe constatare che la riforma del suo ministro preferito garantisce *comunque* l’elargizione non solo del premio ordinario (a quelli così-così), ma anche di quello d’eccellenza. Probabilmente si sentirebbe preso in giro.

Dato che il merito non si premia “per legge” dall’alto, con meccanismi gerarchici e burocratici, la cosa si può fare solo con una vera contrattazione decentrata, l’unico strumento che consente di mettere sul serio il naso “dentro” le PPAA (la sottomissione gerarchica può servire invece, ovviamente, ad altro: a rafforzare il minuto controllo dell’esecutivo sulle PPAA).

Ma non è tutto, perché allo schema del 25-50-25 viene anche abbinata una norma che impone alla contrattazione integrativa di destinare «al trattamento economico accessorio collegato alla performance *individuale* una quota *prevalente* del trattamento accessorio». Nota Pietro Barrera (direttore del Centro Pianciani):

«Insomma, fatto 100 il fondo per il trattamento accessorio (su cui gravano mille altri istituti – indennità di rischio e di disagio, specifiche responsabilità, produttività collettiva, ecc.) la “quota prevalente” dovrà andare ai premi per le performance individuali, e di questa quota la parte principale dovrà andare a chi si è collocato nella

“fascia di merito alta” ... In grandi e indifferenziati apparati professionali – penso ad esempio alle maggiori amministrazioni comunali – quella “prevalenza di destinazione” alla performance individuale finirà per indebolire ogni tentativo di differenziare la retribuzione secondo la concretezza dei “mestieri”, dei compiti affidati e della posizione attribuita nell’organizzazione ... la scelta di priorità imposta ... impedirà nei fatti la previsione di “premi di risultato” collettivi – per uffici, unità produttive, gruppi di lavoro – secondo parametri certi e rigorosi, validati *ex-ante* ed *ex post* dai cittadini-utenti. È il modello di incentivazione più efficace sperimentato nell’impresa privata; è l’unico che può essere ancorato a parametri oggettivi e indiscutibili, anche in un quadro di comparazione di “buone pratiche” e di costi *standard*; è l’unico modello che consente davvero di imporre nel “ciclo della performance” la voce del destinatario della prestazione pubblica (che difficilmente può valutare le performance individuali)»⁵.

Come volevasi dimostrare. È solo una Grande Narrazione. ■

Nuove proposte per l’abbonamento a “Il Margine”

È fonte di frustrazione il fatto di completare un numero e di farlo leggere dieci o quindici giorni dopo. Anche se non sempre l’inattualità è un difetto qualcosa si dovrebbe tentare. Facciamo allora una proposta ai nostri lettori.

Coloro che sono **in regola con l’abbonamento 2011** potranno già ora richiedere, scrivendo all’indirizzo redazione@il-margine.it, che venga loro inviato il file pdf dei singoli numeri, **all’indomani della chiusura in tipografia**. Per i **nuovi abbonati**, a partire dal marzo 2011, vi sono invece tre possibilità:

* si può come sempre sottoscrivere un **abbonamento cartaceo tradizionale a 20 euro** (o 30, come quota sostenitore);

* si può abbonarsi alla rivista cartacea, ma richiedere anche l’**invio del pdf del numero, a 22 euro** annui;

* si può anche accontentarsi di ricevere per un anno **solo il pdf** nella propria casella di posta elettronica, a **8 euro** l’anno (specificare l’indirizzo e-mail nella causale del versamento).

Gli abbonati in forma parzialmente o totalmente elettronica si impegnano moralmente a non inviare sistematicamente ad altri il file ricevuto, e soprattutto a non ripubblicare elettronicamente o fisicamente gli articoli senza esplicita autorizzazione. I versamenti vanno effettuati sul c.c.p. n. 10285385 intestato a: «Il Margine», c.p. 359 - 38122 Trento o sul conto corrente bancario con le seguenti coordinate: IBAN: IT25J 07601 01800 000010285385.

Speriamo in questo modo di riuscire a far conoscere in nostri articoli in modo più tempestivo e di ampliare il numero di coloro che seguono la nostra rivista. (E.C.)

⁵ *Lavoro pubblico: il passato ritorna*, a cura di M. Gentile, Ediesse, Roma 2010, p. 52.

La cosa più urgente La spiritualità della politica secondo Giorgio Campanini

NUNZIO BOMBACI

Il volume di Giorgio Campanini *Testimoni nel mondo. Per una spiritualità della politica* (Studium, Roma 2010) costituisce un’agile sintesi della riflessione sulla spiritualità della politica svolta da Giorgio Campanini in molti anni di studio. L’autore, docente di Storia delle dottrine politiche e di Etica sociale, vi esplora il tema insidioso del rapporto tra cristiano e politica, ripercorrendone negli aspetti essenziali le declinazioni assunte nel corso di duemila anni di storia del cristianesimo, e pone in luce i motivi ispiratori dell’impegno del credente in politica, nonché i tratti che ne caratterizzano lo stile di vita e ne qualificano la testimonianza offerta al mondo.

I nuclei tematici che innervano il saggio vengono affrontati nell’assiduo confronto con il Magistero della Chiesa, con particolare riguardo alle costituzioni del Concilio Ecumenico Vaticano II, soprattutto alla *Lumen Gentium* e alla *Gaudium et Spes*. Non meno rilevante è l’attenzione tributata alla riflessione teologica del Novecento, segnatamente alla teologia del laicato di Yves Congar, alla giovane e coraggiosa teologia delle “realità terrestri”, e alla filosofia politica elaborata nello stesso secolo da autori quali Jacques Maritain, Emmanuel Mounier, Luigi Sturzo, Giorgio La Pira e Giuseppe Lazzati.

L’assunzione dell’azione politica da parte delle *élites* cristiane viene considerata dall’Autore, in consonanza con la dottrina sociale della Chiesa, quale forma particolarmente esigente di servizio reso al bene comune, di carità intellettuale in un ambito nel quale è evidentemente arduo attuare una mediazione tra valori più o meno condivisi e interessi vigorosamente, quando non aggressivamente, rivendicati. Ai più, anzi, la politica appare quale campo esclusivo di perseguimento di interessi, tanto da indurre a pensare che lo spirito abbia abbandonato il mondo, a partire dalla sfera politica. Il