



Il neoliberismo e la riduzione dello spazio pubblico: perché è urgente invertire la rotta

di Luca Soda

Dirigente presso Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. La nuova ragione del mondo

Le logiche neoliberiste da anni plasmano e orientano le decisioni politiche perché hanno “un’egemonia politico-culturale di un’ampiezza e di una presa senza precedenti”² Stili di vita, istituzioni, senso comune, culture, politiche pubbliche: tutto ciò che riguarda la vita umana è stato ridiscusso e riorientato verso la produzione di valore, dando spessore a un’intuizione e a un termine “bioeconomia”³ coniato da Michel Foucault quasi quarant’anni fa⁴ e che oggi manifesta tutta la sua lungimiranza. La supposta (e mai dimostrata) supremazia delle logiche di mercato sui dispositivi di organizzazione e funzionamento delle società ha condizionato l’agenda politica degli stati per almeno un trentennio fino a diventare, come è stato sostenuto, “la nuova ragione del mondo”⁵, ovvero un pensiero unico, dai tratti addirittura dogmatici, che ha la pretesa di governare, attraverso una nuova configurazione dei dispositivi di potere, ogni aspetto dell’esistenza umana. In tale contesto la storia appare davvero come “l’onnivoro presente che avanza con la pura oggettività, sia pure solo presunta, delle leggi economiche”⁶.

Gli effetti economici delle dottrine neoliberiste sono sotto gli occhi di tutti: esplodono contraddizioni drammatiche che caratterizzano la vita di milioni di individui nelle società avanzate: la precarietà del lavoro, l’insostenibilità di consumi ordinari in relazione ai redditi, l’impoverimento di una parte del ceto medio, la crescita delle famiglie che si collocano al di sotto della linea di povertà. Sono tutti effetti prodotti dal trentennio della globalizzazione neoliberista e dall’influenza che tali

² Gallino, L., *Il Colpo di Stato di banche e governo*, Einaudi, 2013

³ “Se biopolitica significa l’agire sistematico della dimensione politica nel disciplinare, in modo diretto e indiretto, la vita e la salute degli individui tramite il dipanarsi di istituzioni totalitarie, bioeconomia rappresenta il diffondersi delle forme di controllo sociale per favorire la valorizzazione economica della vita stessa: bioeconomia ovvero il potere totalizzante e pervasivo dell’accumulazione capitalistica sulla vita degli esseri umani”, in “Bioeconomia e capitalismo cognitivo”, Fumagalli, A., Carocci, 2009

⁴ M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, pp. 57-58

⁵ Dardot, P., Laval, C. “La nuova ragione del mondo”, Castelvecchi, 2013

⁶ L’espressione è di Alberto Asor Rosa, A., in *Il grande silenzio*, Laterza, 2009



dottrine hanno avuto sulle decisioni pubbliche.

Anche in Italia l'alambiccio neoliberaista ha prodotto profonde mutazioni economiche e sociali. Negli ultimi anni il calo della quota dei salari sul PIL ha toccato i 15 punti crollando al 53% rispetto alla media OCSE che è invece pari al 58%. Si tratta di 240 miliardi di euro che in circa dieci-quindici anni si sono spostati da chi lavora a chi gode di profitti e soprattutto di rendite. Come è stato recentemente osservato "la manifestazione più visibile dello straordinario successo conseguito dalla rivoluzione neoliberaista è l'aumento continuo della disuguaglianza salariale e patrimoniale nei paesi del capitalismo democratico. La distribuzione dei redditi negli anni è diventata sempre più disuguale non solo nei paesi in cui la disuguaglianza è relativamente alta, come l'Italia, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, ma anche in quelli più egualitari come la Svezia e la Germania"⁷.

L'Italia è, nell'Unione europea, tra i paesi che registrano le maggiori disuguaglianze nella distribuzione dei redditi, seconda solo al Regno Unito e con livelli di disparità superiori alla media dei paesi Ocse⁸. Il nostro Paese per anni ha ignorato le politiche redistributive e ora il nostro tasso di disuguaglianza è caratterizzato da una pronunciata tendenza all'allargamento della forbice tra ricchi e poveri. La crisi economica degli ultimi dieci anni ha maggiormente evidenziato gli effetti della disuguaglianza e ora la perdita di potere d'acquisto delle famiglie, l'impoverimento della classe media, il crollo dei consumi si ripercuote sul sistema produttivo che, oltre a trovarsi esposto agli effetti della competizione globale, deve fronteggiare anche una pronunciata contrazione della domanda interna. In questo quadro hanno cominciato a soffrire anche i piccoli commercianti, gli artigiani, le partite IVA, i piccoli imprenditori. E' lo scenario sconcertante dell'Italia diseguale. Da una parte c'è il mondo del lavoro dipendente che sopporta una buona parte del carico fiscale e che si misura quotidianamente con le enormi difficoltà di tenuta economica dello stipendio e del salario, angosciato dal timore di perdere il posto di lavoro perché sull'azienda incombe la spada di Damocle della chiusura o della delocalizzazione. Dall'altra quello delle partite IVA (sempre più spesso involontarie) costrette all'iperlavoro e all'autosfruttamento di sopravvivenza, ovvero "il prodotto più maturo del post-fordismo, gli ex salariati riciclati in autonomi e chiusi nella loro *squirrel cage*, nella gabbia dello scoiattolo a correre come dannati per rimanere quanto meno sul posto con un occhio al fido bancario sempre precario e un altro al mercato sempre incerto"⁹. Al di sopra di queste due

⁷ Streeck, W., *Tempo guadagnato*, Feltrinelli, 2013

⁸ Barbara Bisazza - *Il Sole 24 Ore* 24/6/2013

⁹ Revelli, M., *Poveri, noi* - Einaudi 2011



categorie una ristretta cerchia di *rentiers* che si muovono sul piano globale, sostanzialmente indifferenti alle sorti del mercato del lavoro e del sistema industriale italiano e attenti solo a che il fisco resti ben lontano dai loro patrimoni.

Come ha osservato Romano Prodi in un suo recentissimo scritto “la libertà di movimento dei capitali, non prevista dal precedente sistema, è diventata il fondamento della nuova economia. Una libertà che ha implicato, come ovvia conseguenza, la concorrenza fiscale sui redditi da capitale e sulle imposte di successione, mentre sono rimaste immutate (o sono cresciute) le imposte sui redditi da lavoro, dato che il lavoro rimane ancorato al proprio paese. L’ascensore sociale si è bloccato [...] e per effetto del combinato effetto di globalizzazione e nuove tecnologie, i salari hanno cominciato a calare in termini reali, la precarietà è diventata una virtù e ci siamo lentamente abituati a una diminuzione del welfare state.”¹⁰ In questo quadro la struttura sociale ed economica del Paese appare divisa in tre categorie, pochi super ricchi, una crescente quantità di poveri e, in mezzo a questi due estremi, la grande massa degli italiani che compie acrobazie quotidiane per arrivare alla fine del mese, quel ceto medio impoverito nel cui animo, i valori positivi della piccola borghesia fondata sul mito della progressione sociale o, in ogni caso, della conservazione dello status, sono stati sostituiti dal disincanto e dai rancori tipici dei ceti *border line*. Il mito della capacità del mercato di ridistribuire la ricchezza è risultato abbastanza fallace: mai come in questi vent’anni si è creata tanta ricchezza ma, al contrario di quanto affermano le scuole di pensiero ultraliberiste, questa si è concentrata più che redistribuita.

2. La crisi del modello sociale europeo

L’egemonia politica e culturale del neoliberismo ha generato un cambiamento profondo del modo di concepire il ruolo dello Stato e delle amministrazioni pubbliche. Come è stato osservato il concetto di neoliberismo è relativo a un “modello di politica economica e monetaria che vede nell’autonomia del mercato, nella centralità della finanza e nella riduzione del ruolo dello Stato i capisaldi di una strategia vincente”¹¹. La regola aurea neoliberista postula, dunque, che lo Stato e i suoi apparati, ovvero la pubblica amministrazione nel suo complesso, riduca fortemente la sua presenza nella società. L’Unione europea non si è sottratta a questa regola e in questi anni, ha spinto

¹⁰ Prodi, R., *Il piano inclinato*, Il Mulino, 2017

¹¹ Varoufakis, Y., *Il terzo spazio*, Laterza, 2017



per aumentare i dispositivi istituzionali tipici del neoliberismo, considerato l'unico pensiero economico adeguato alla globalizzazione: privatizzazione dei servizi, tagli alla spesa e riduzione degli investimenti pubblici, applicazione delle logiche aziendali e privatistiche nelle regole di funzionamento delle amministrazioni pubbliche. In questi anni abbiamo assistito all'innescò di processi di riforma strutturali finalizzati soprattutto alla riduzione dello spazio pubblico con la finalità di adeguare il ruolo degli apparati amministrativi dei singoli Stati ai diktat del pensiero neoliberista. L'effetto più macroscopico di questa mutazione si coglie in quello che alcuni studiosi hanno definito come il "passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore", ovvero uno Stato che fa fronte a gran parte delle sue spese prendendo denaro in prestito piuttosto che attingendo alle risorse ricavate dalle tasse e creando, di conseguenza, una montagna di debiti la cui spesa per interessi erode una quota crescente delle sue entrate. Sul fronte delle politiche pubbliche le caratteristiche dello "Stato debitore" sono identificabili soprattutto con i tagli alla spesa, in particolare quelle a rilevanza sociale (pensioni, istruzione, salute, assistenza sociale) e dalla riduzione degli investimenti pubblici in grado di generare posti di lavoro. Lo "Stato debitore", infatti, facendo ricorso al finanziamento dei mercati è a quest'ultimi che deve rendere conto circa le politiche di spesa pubblica che adotta, e ai mercati non interessa il grado di uguaglianza, solidarietà e protezione sociale, istruzione, servizi pubblici di cui godono i cittadini, ma interessa solo che il proprio credito sia garantito attraverso bassi livelli di spesa pubblica e dunque da politiche di austerità. Ciò significa sostanzialmente la fine dell'intervento pubblico come leva finalizzata a ridurre le disuguaglianze e aumentare la fruizione dei servizi che qualificano la cittadinanza. E' dunque evidente che stiamo assistendo a un forte indebolimento della capacità redistributiva del settore pubblico e al graduale (ma non lento) sgretolamento del sistema di idee e valori sul quale si è edificato il sistema sociale europeo. A questo si è accompagnato, sul piano dottrinale, l'abbandono a ogni riferimento a Keynes e alla rinuncia a qualsiasi elaborazione di un nuovo sistema keynesiano adatto al cambiamento di scala provocato dalla costruzione dell'Europa e dalla globalizzazione.

Il risultato di questa adesione incondizionata al verbo della globalizzazione neoliberista è sotto gli occhi di tutti data l'incontestabile riduzione dei diritti sul fronte del lavoro e l'allargamento dell'area del disagio sociale. L'energia spesa negli anni in cui era più forte il sogno europeista e sono state edificate le strutture dell'Unione - che si immaginava fondata sul rafforzamento del modello sociale europeo, sull'inclusione, i diritti, la cultura e l'innovazione - sembra essere stata inutile. Cresce, infatti, una diffusa sensazione di ostilità all'Unione e, di riflesso, una pronunciata sfiducia



nelle istituzioni pubbliche nazionali. L'Unione di oggi appare, purtroppo, solo uno spazio tecnico-economico ostinatamente governato dall'ideologia neoliberista e politicamente assediata da forze sovraniste che sognano di erigere muri e tracciare confini identitari, perché il vento di sfiducia che soffia in Europa gonfia maggiormente le vele della nave populista che solca in modo sempre più arrogante i mari del nostro Continente. Zigmund Bauman ha scritto che i diritti politici sono stati determinanti per la creazione dei diritti sociali, ma l'esercizio dei diritti sociali è allo stesso modo determinante per il mantenimento dei diritti politici. E' una frase illuminata e di attualità sconvolgente, perché aumentano sia l'astensionismo sia il numero dei voti espressi "per rancore o per vendetta", il che vuol dire che un pezzo di società già agisce su un terreno post-politico e quindi ha già inconsapevolmente rinunciato alla funzione politica del voto. Paradigmatica appare l'apocalittica spirale descritta da Joseph Stiglitz: "la disuguaglianza è causa, nonché conseguenza, del fallimento del sistema politico e contribuisce all'instabilità del nostro sistema economico, il quale a sua volta contribuisce ad aumentare la disuguaglianza, un circolo vizioso che è come una spirale discendente".¹²

L'Europa come comunità sociale e politica, insomma, rischia davvero, perché al contrario della costruzione di un'entità politica si è concretizzato ciò che qualcuno all'inizio del millennio scongiurava ovvero "lo spetto del Superstato nel quale si imporrebbero inevitabilmente solo burocrati e tecnici", una costruzione non solo amministrativa ma politica con la "p" maiuscola alla quale tuttavia manca la legittimazione e l'investitura popolare, insomma un soggetto in grado di "imporre una sovranità senza rappresentanza". In questo quadro si susseguono, sempre più frequenti, gli interrogativi sulla stabilità della costruzione comunitaria, interrogativi che sono stati confermati dalla Brexit e che non vengono sciolti dalle recenti elezioni presidenziali francesi, il cui scenario contraddittorio - il programma di Macron è certamente caratterizzato da una forte vocazione europeista ma al contempo è saldamente agganciato alla cultura neoliberista che ha generato la crisi del modello europeo - è un ulteriore segnale della crisi culturale che attraversa il vecchio continente. La cifra di questa crisi è rappresentata dal fatto che il dibattito sul futuro dell'Unione tuttavia non è limitato alle possibili correzioni dell'attuale assetto istituzionale - non si limita cioè a un confronto tra innovatori e conservatori delle regole di funzionamento dell'Unione - ma coinvolge aspetti più profondi, fino a mettere in discussione la sua stessa esistenza a partire da un interrogativo estremo e cioè se sia opportuna l'unione tra popoli etno-antropologicamente

¹² Stiglitz, J., *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, 2013



diversi¹³. Come non constatare il tradimento di quella meravigliosa e visionaria idea di Europa voluta da Altiero Spinelli, e la disfatta per tutti quelli che in questi anni vi hanno creduto?

Ma c'è di più. L'effetto più evidente dell'egemonia delle dottrine neoliberali non è solo il rischio di fallimento della costruzione comunitaria ma l'indebolimento del "modello sociale europeo" eretto nel dopoguerra. Esso era costituito, da una parte, dal riconoscimento del valore dell'iniziativa economica ma dentro un quadro regolatorio che ne ha assicurato l'utilità sociale e, dall'altro, dall'edificazione di una solida struttura di welfare, la cui organizzazione, gestione e somministrazione è stata prevalentemente demandata alla pubblica amministrazione. Se le istituzioni europee rappresentano non più lo scenario per il definitivo consolidamento del modello sociale europeo ma l'inizio della sua fine, ciò che rischia di entrare in crisi non è solo la moneta e il sistema istituzionale comunitario, ma anche tutto quel portato di sedimentazioni culturali e pratiche politiche che hanno contribuito a determinarlo.

Già nel 2003 Jurgen Habermas e Jacques Derrida, avevano osservato che le garanzie di sicurezza sociale offerte dal welfare e la fiducia degli europei nel potere civilizzante delle istituzioni pubbliche sono i due pilastri fondamentali dell'identità europea e che, non a caso, i modelli europei di stato sociale sono stati per lungo tempo esempi da imitare ed esportare in altre aree del mondo¹⁴.

Secondo i due intellettuali ciò è stato determinato dalla particolarità della storia continentale, condizionata "dall'irradiazione ideale della Rivoluzione francese su tutta l'Europa", il che spiega, tra l'altro, perché "in Europa, alla politica, in entrambe le sue configurazioni - sia come medium della garanzia di libertà che come potere organizzativo - sia stata assegnata una funzione positiva". In altre parole *politica* (ovvero dimensione pubblica) e *mercato* (ovvero dimensione privata) nello spazio europeo, più che in altre aree del mondo, sono vissute da sempre come due ambiti dell'agire umano ben distinti ma interagenti, nel senso che l'immaginario collettivo dell'uomo europeo ha sempre avuto "la fiducia sulla capacità ordinatrice di uno Stato che opera come un fattore di civiltà, dal quale si attendono anche il rimedio ai guasti del mercato". Solo in Europa infatti lo Stato "è anche al servizio di una competizione ideologica che sottopone le patologie sociali causate dalla modernizzazione capitalistica a una continua valutazione politica". In Europa più che in nessuna altra parte del mondo, infatti, le differenze di classe sono state percepite non solo da coloro che ne

¹³ Limes, L'euro senza Europa, Quaderni speciali, 2010

¹⁴ Si tratta di una famosa lettera aperta sul futuro dell'identità europea nel periodo della guerra in Iraq



erano colpiti ma anche da avanguardie della borghesia illuminata “come un destino che poteva essere cambiato solo con l’agire collettivo”. Ed è per questa ragione che nel contesto dei movimenti dei lavoratori, ma anche nelle culture cristiano-sociali, “si è affermato un ethos solidaristico della lotta per una maggiore giustizia sociale, mirante a un’assistenza uniforme, contro l’ethos individualistico di una giustizia conforme alle prestazioni, che reca con sé stridenti disuguaglianze sociali”.

Questa vocazione dell’Europa all’uguaglianza purtroppo è oramai in declino in quanto essa viene espunta dalle politiche strutturali di trasformazione sociale su cui si fondava il modello prevalentemente di ordine socialdemocratico e di essa rimangono solo i precipitati di ordine cattolico-solidaristico. Come è stato giustamente notato “la lotta alle disuguaglianze, che era centrale nel vecchio progetto socialdemocratico, è stata rimpiazzata dalla lotta alla povertà, secondo un’ideologia dell’equità e della responsabilità individuale teorizzata da alcuni intellettuali “blairiani” come Antony Giddens”¹⁵. Come ha giustamente sottolineato l’economista Branko Milanović la parola disuguaglianza è scomoda “perché suggerisce che si può togliere denaro a qualcuno o che questo non fosse guadagnato, invece parlando di povertà si può stare tranquilli perché la legittimità della propria ricchezza non è messa in discussione”.¹⁶

Si sta generando, insomma, un cambiamento più profondo, che riguarda la struttura del pensiero e della cultura dell’uomo europeo che incide sul suo atteggiamento nei confronti della politica, dell’agire collettivo, delle istituzioni pubbliche. Il contesto descritto, infatti, mina alla radice il ruolo dei sistemi pubblici in quanto produce la diffusa consapevolezza che la dimensione pubblica non sia più finalizzata alla correzione delle distorsioni generate dalla dimensione privata. Se l’atteggiamento delle istituzioni dell’Unione nei confronti dei sistemi pubblici degli stati membri negli anni finali del secolo scorso era caratterizzata da una certa dose di strabismo, nel senso che guardava a riforme liberali ma sembrava tuttavia garantire il presidio pubblico sulle politiche finalizzate alla tutela degli interessi collettivi, oggi quel contesto appare profondamente mutato perché i vincoli di finanza pubblica hanno definitivamente compresso gli investimenti pubblici e ridotto fortemente lo spazio pubblico delle prestazioni e le tutele ai cittadini. In altre parole, oggi l’Unione europea ha smesso di essere strabica, sembra guardare solo da una parte, quella del mercato. Anzi, come abbiamo detto, le politiche neoliberiste che informano l’azione delle istituzioni

¹⁵ Dardot P., Laval, C., “La nuova ragione del mondo”, Derive e approdi, 2013

¹⁶ Contro la disparità, intervista a Branko Milanović, su Internazionale 8/14 settembre 2017



comunitarie - che si riproduce sulle politiche dei singoli stati membri - stanno generando, al contrario, la diffusa convinzione che dimensione pubblica e dimensione privata, Stato e mercato siano un unico ambito, che persegue gli stessi obiettivi ed è governata dalle stesse classi dirigenti (anche attraverso un meccanismo di osmosi tra pubblico e privato che gli americani chiamano *revolving door* - porta girevole). In questo quadro l'uno (il mercato) utilizza l'altro (lo Stato) per assicurare a se stessa legittimità, autorità e sicurezza. Si tratta insomma di prendere atto della diffusa percezione popolare di un "tradimento" della dimensione pubblica oramai considerata nient'altro che l'altra faccia della dimensione privata.

La mutazione strutturale più evidente della natura, delle caratteristiche e delle finalità dello Stato, è rappresentata dall'introduzione del pareggio di bilancio nelle legislazioni dei paesi membri che azzerando di fatto l'intervento pubblico in economia realizza la retrocessione dello Stato al rango di ragioniere, un'entità contabile che alla fine "deve solo far quadrare i conti". Con la legge costituzionale n.1 del 2012, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" approvata dal Parlamento italiano nel 2012 sono stati modificati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione per adeguarla alle politiche del *fiscal compact*. Come è stato giustamente affermato "le politiche neoliberiste del fiscal compact pretendono l'introduzione della regola del pareggio di bilancio nelle costituzioni per "cristallizzare queste politiche e renderle impermeabili alle intemperanze democratiche"¹⁷; ma l'inserimento nella Costituzione della Repubblica del principio del pareggio di bilancio è una modifica il cui valore culturale va molto più al di là del mero effetto giuridico sul sistema istituzionale. Si tratta forse della misura strutturale più forte delle politiche di austerità volute dall'Unione europea, perché incide sulla struttura costituzionale dei paesi membri. Con il pareggio di bilancio tramonta definitivamente l'orizzonte dello Stato che agisce attraverso la spesa pubblica per la correzione delle distorsioni generate dal mercato e svolge un ruolo di impulso all'economia attraverso la leva degli investimenti pubblici. La disciplina del pareggio di bilancio, che non fa altro che costituzionalizzare le politiche ordoliberali dell'austerità, di fatto snatura la struttura dei principi fondanti del nostro ordinamento. Come può, infatti, lo Stato ragioniere consentire il dispiegarsi dell'art. 3, secondo comma della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici che impediscono l'uguaglianza dei cittadini? Ora, alla luce dell'effettività del principio di pareggio di bilancio è del tutto lecito chiedersi: con quali strumenti?

¹⁷ Varoufakis, Y., 2017, cit.



In sostanza attraverso il pareggio di bilancio lo Stato prende atto della composizione degli interessi sociali e della attuale distribuzione della ricchezza come un fatto compiuto, non più modificabile e rinuncia definitivamente al suo ruolo di attore sociale ed economico assumendo caratteristiche di tipo notarile-contabile, cioè esattamente l'opposto del ruolo attivo che l'articolo 3 della nostra Costituzione assegnava alla Repubblica.

3. Rilanciare il sistema pubblico

Il quadro descritto spiega perché in ogni caso - che si tratti di riforme strutturali o di semplici messe a punto - le riforme del sistema pubblico degli ultimi vent'anni sono state ispirate dall'egemonia del pensiero neoliberista. Tutte le riforme della macchina pubblica degli stati europei (Italia, Spagna, Grecia, Francia, Germania, Regno Unito, Portogallo) in un modo o nell'altro sono state ispirate da culture e modelli orientati alle logiche di mercato e ogni mutamento strutturale del tessuto istituzionale dei paesi membri è stato finalizzato a rendere l'organizzazione degli apparati pubblici maggiormente sintonici con il verbo neoliberista della privatizzazione. Lo Stato insomma, "lungi dall'essere svuotato, viene trasformato, messo, cioè, a servizio del mercato di cui è costantemente chiamato a proteggere diritti e prerogative"¹⁸. In questa riconfigurazione dei sistemi pubblici la costante azione di ristrutturazione degli apparati è stata accompagnata anche da un'efficace azione di marketing finalizzato a demolirne reputazione e ruolo¹⁹ in modo da sostenere quelle riforme anche dal punto di vista culturale.

Quello che si chiede oramai alla pubblica amministrazione in Europa è qualcosa di totalmente nuovo: dietro una certa retorica della modernizzazione e dei servizi al cittadino si nasconde in realtà l'idea che questa debba essere una struttura ancillare al mercato piuttosto che finalizzata a regolarlo, a temperarne gli effetti distorsivi e a garantire la redistribuzione della ricchezza. Non a caso in questi anni il tema dell'efficienza pubblica sembra essere unicamente rivolto all'impresa e non al cittadino, come se questo riguardi più il campo del mercato che non quello della cittadinanza. Se si considera che analisi e classifiche internazionali studiano con attenzione (e premiano) le esperienze e i risultati raggiunti dai sistemi burocratici dei regimi autoritari come

¹⁸ Varoufakis, Y, cit

¹⁹ Basta ricordare l'efficace operazione di marketing politico-istituzionale costruita intorno alla retorica del fannullone che da almeno un decennio riassume in modo esemplare le percezioni diffuse del Paese nei confronti dei dipendenti pubblici



Cina e Singapore, segnalandone addirittura capacità di innovazione e originalità, non è difficile cogliere una sorta di autonomizzazione del tema della pubblica amministrazione dal tema della cittadinanza e, in ultimo, della stessa democrazia. In sostanza questo approccio premia la funzionalità delle pubbliche amministrazioni per la loro capacità di supportare il mercato e poco importa se i servizi di cittadinanza sono poco sviluppati o il sistema nel suo complesso sia poco democratico. Come è stato osservato “se il ruolo dello Stato era storicamente quello di proteggere la società dai capricci del mercato, esso deve ora divenire quello di proteggere il mercato dai capricci della democrazia”²⁰. Siamo di fronte alla nascita di un modello nuovo, in cui da una parte c'è il mercato libero di agire che genera continuamente esclusione sociale, dall'altra gli Stati che non possono più azionare la spesa pubblica per generare politiche inclusive e ai quali resta solo il compito di gestire l'impoverimento diffuso e le conseguenze sociali connesse. Il quadro descritto sembra presupporre l'idea di uno Stato minimo che si ritira definitivamente dall'economia, mantiene una parvenza di welfare di ordine pauperistico e rimane solo a presidio della sicurezza. E' questa una prospettiva augurabile? La pubblica amministrazione deve limitarsi a svolgere funzioni caritatevoli (per limitare le disuguaglianze senza politiche strutturali) e securitarie (per gestire i conflitti che esse generano)? Oppure, prima che sia troppo tardi, si deve capovolgere il quadro e rilanciare l'insieme dei servizi pubblici che costituiscono l'ossatura civica di un paese e indirizzare l'azione pubblica per rilanciare politiche strutturali universalistiche finalizzate ad aumentare la fruizione della cittadinanza?

Se l'Unione Europea ha dettato per anni l'agenda e i contenuti della trasformazione degli apparati pubblici secondo le linee di fondo dell'approccio neoliberista, l'Italia non si è sottratta a tale dettatura, adottando tuttavia variazioni sul tema caratterizzate da una convivenza incestuosa di eccessive spinte privatizzatrici e dei peggiori istinti di conservazione, un mix più pericoloso delle dottrine autenticamente liberiste. Le riforme della pubblica amministrazione degli ultimi decenni sono state informate dal pensiero unico della “privatizzazione”, un processo finalizzato ad applicare il più possibile alle PP.AA. il modello delle aziende private, il che ha portato all'impiego di strumenti ed istituti giuridici di diritto privato anche per aggirare in via tendenziale i vincoli, anche costituzionali, imposti all'azione amministrativa. Sono state approvate sei riforme dell'amministrazione pubblica in venticinque anni, nel 1993, 1997, 2001, 2008 e 2014, una ogni 4 anni, tutte con il medesimo schema (una legge delega cui seguirà una valanga di decreti delegati,

²⁰ Varoufakis, Y., cit.



regolamenti, direttive, linee guida, ovvero il consueto ginepraio di titoli, sezioni, articoli) e tutte più o meno ispirate dalle stesse parole d'ordine: privatizzare e aziendalizzare, una sorta di mantra ripetuto fino allo sfinimento che ha accompagnato le riforme della pubblica amministrazione dal 1993 al 2016.

Come non pensare all'amara riflessione di Tony Judt: "Gran parte di ciò che oggi ci appare naturale risale agli anni ottanta: l'ossessione per la creazione della ricchezza, il culto della privatizzazione e del settore privato, le disparità crescenti tra ricchi e poveri e soprattutto la retorica che accompagna tutto questo, l'ammirazione acritica per i mercati liberi da lacci e laccioli, il disprezzo per il settore pubblico, l'illusione di una crescita senza fine"²¹. A questa linea, sostenuta dai maggiori think tank che orientano le decisioni pubbliche, ha aderito tutta la classe dirigente del Paese ma il risultato è che dopo venticinque anni i nodi da sciogliere rimangono quasi tutti. Anzi, se ne sono aggiunti di nuovi se pensiamo a quanta privatizzazione strisciante si cela dietro la retorica dell'amministrazione *smart* dietro alla quale cova la privatizzazione di intere *policies* pubbliche a favore di quello che è stato definito il capitalismo estremo delle piattaforme²².

In conclusione venticinque anni di riforme della pubblica amministrazione, nonostante innegabili ma comunque fisiologici innesti di modernizzazione, hanno generato una consistente riduzione dello spazio e dell'azione pubblica, con risultati molto deludenti, che possono così essere riassunti:

²¹ Judt, T., *Guasto è il mondo*, Laterza, 2010

²² Prima o poi sarà necessario avviare una riflessione anche su questi temi. La mitologia dei servizi *on line* si espande, consente maggiori profitti attraverso la riduzione dei costi del lavoro e sposta sempre di più funzioni gestorie dei servizi pubblici sugli utenti, trasformandoli all'occorrenza in amministratori del proprio conto corrente, della propria utenza dei servizi resi dalle *utilities*, del proprio profilo fiscale, di fatto scaricando mansioni di lavoro non retribuito sui cittadini. Dietro la semplificazione tecnologica dei servizi si nasconde in realtà una babele di sistemi che non dialogano o, peggio, sono vincolati da astrusi automatismi nella cui interazione sopravvivono solo i cittadini più "competitivi" ovvero quelli esperti nella nuova emergente "burocrazia delle procedure automatizzate" come ha dimostrato in modo esemplare Ken Loach col suo "Io, Daniel Blake". L'imperativo categorico della connessione social entra a gamba tesa nell'interazione cittadino-servizio pubblico, generando, ad esempio, "l'obbligo" di aprire un profilo facebook o una connessione whatsapp per non restare escluso dalla relazione con la scuola frequentata dai propri figli o con il proprio medico. La logica del *governo smart* impone l'utilizzo di piattaforme in settori strategici come la mobilità urbana, ma dietro le "confortevoli app" che informano sulla mobilità cittadina si cela la cessione a multinazionali del governo pubblico - e dunque del controllo diffuso e democratico - sul funzionamento delle città. La tecnologia va bene nell'interazione tra cittadino e pa, ma le piattaforme che si utilizzano possono essere private? Non è opportuno che siano pubbliche?



- a) un aumento della spesa pubblica, senza che a ciò sia corrisposto un aumento della qualità dei servizi, anzi, alcuni servizi sono stati ridimensionati e la qualità complessiva resta insufficiente;
- b) il crollo degli investimenti pubblici (materiali e immateriali) quali strumenti necessari ad una crescita di tipo nuovo;
- c) una riduzione del sistema delle tutele dei ceti più deboli (welfare, assistenza, previdenza);
- d) una privatizzazione generalizzata di settori e servizi pubblici alla quale non è corrisposto un aumento di efficienza con la creazione di soggetti ibridi (controllate e partecipate) utilizzate più come bacino di collocamento da parte del ceto politico che come strumenti di produzione di valore pubblico;
- e) la generazione di strutture pubbliche obsolete, a bassa produzione di valore, con organizzazioni complesse e farraginose;
- f) l'insufficiente riorganizzazione dei procedimenti e il dominio incontrastato della cultura dell'adempimento formale (anche in materia di legalità e lotta alla corruzione);
- g) la diffusione di procedure caotiche in cui si intrecciano processi decisionali orizzontali e verticali multilivello, che producono decisioni pubbliche sempre "aperte" con rimbalzi di responsabilità e competenze;
- h) una dirigenza pubblica svuotata di autonomia tecnica e fortemente condizionata dalla politica che sconfinava regolarmente nel campo della gestione;
- i) la mancata valorizzazione delle competenze stabili e del patrimonio immateriale delle amministrazioni pubbliche e un aumento delle figure consulenziali sottratte al principio del pubblico concorso;
- j) la compresenza di una babele di linguaggi non dialoganti e dunque non in grado di generare una cultura amministrativa nuova, coesa e in grado di affrontare le sfide della modernità (ciò perché nonostante la necessaria riduzione del monopolio della cultura giuridico-formale e l'introduzione di nuove discipline, economiche, gestionali, tecniche, infocomunicative, politiche, statistiche, queste sono rimaste autoreferenziali per la mancanza di un coordinamento formativo ed azioni di accompagnamento alla condivisione interdisciplinare).



L'effetto di sistema che queste riforme hanno generato è una generale frattura tra Paese e pubblica amministrazione caratterizzata da rancore e delegittimazione sociale di quest'ultima.

Se, come oramai appare urgente, è necessario invertire la rotta delle politiche economiche perché "è più che mai indispensabile che la crescita non sia solo intelligente ma anche inclusiva e sostenibile"²³ occorre rilanciare la pubblica amministrazione, investire su di essa considerarla una risorsa e non un peso, darle forza, sicurezza del suo ruolo e soprattutto riconfigurarne il ruolo, mantenendola con il timone ben saldo sulla rotta dell'interesse collettivo.

Emerge come non mai l'urgenza di avviare una profonda riflessione critica su questi anni di riforme della macchina pubblica, in particolare su finalità, culture e metodi che l'hanno ispirata. Privatizzazione dei servizi, outsourcing, privatizzazione del rapporto di lavoro del personale e della dirigenza, introduzione forzata di logiche aziendali, valutazione, controlli, sono tutti temi che vanno riaffrontati con una grande discussione pubblica, aperta e condivisa, senza pregiudiziali ideologiche. Occorre, inoltre, aprire un percorso nuovo, che si affianchi alla classica dicotomia pubblico-privato che ha caratterizzato il secolo scorso e che indaghi la terza dimensione, per dirla con Rodotà, dei beni comuni.²⁴

Questo percorso va avviato adesso, perché ci sono tutti i segnali del rischio di una riproposizione, nella prossima legislatura, di una ennesima "Riforma di sistema" della pubblica amministrazione sostenuta dalla medesima ispirazione culturale e dallo stesso vocabolario e dagli stessi insindacabili "guru" degli ultimi venticinque anni. A quanti pensano che una ridiscussione dell'ispirazione culturale delle riforme compiute rappresenti un ritorno al passato occorre ricordare che il riformismo è fondato sulla messa in campo costante della capacità critica come motore di cambiamento dello status quo, altrimenti si trasforma in dogmatico conservatorismo, perché, come ha scritto Antonio Gramsci, uno degli idoli più comuni è quello di credere che tutto ciò che esiste è naturale che esista²⁵.

²³ Mazzucato, M, cit

²⁴ Rodotà, S., Il terribile diritto, Studi sulla proprietà privata e i beni comuni, Il Mulino, 2013

²⁵ Gramsci, A., quaderni dal carcere, p. 1760