

Postfazione di Fabrizio Barca¹

A un certo punto di questi anni perduti l'Italia dovrà tornare ad avere una strategia di governo per lo sviluppo e la sinistra avrà l'occasione per esserne protagonista. Affinché questo scenario si realizzi davvero, è il caso di cominciare a lavorare. Ridefinendo l'identità della sinistra, condividendo una diagnosi del male italiano e una terapia fatta di priorità e di metodo, e stabilendo come trasformare lo Stato e quale ruolo il partito della sinistra debba avere in questo cambiamento.

Diviene così utile l'insegnamento di uno degli esperimenti più innovativi – qualunque cosa se ne pensi – che la sinistra europea abbia conosciuto nell'ultimo ventennio: il *New Labour*. Ci aiuta nel compito questo libro, che, sfuggendo a ogni pregiudizio, fornisce una descrizione e una chiave di lettura acute e asciutte di questa straordinaria esperienza.

Il libro si legge di un fiato e non avrebbe senso riassumerne il contenuto. Ho dunque scelto di coglierne il messaggio in merito al tema che più rileva, io credo, per il nostro paese: la produzione di servizi collettivi (salute, istruzione, trasporto, cura dell'infanzia, ecc.), che i neolaburisti sottopon-

¹ Fabrizio Barca ha insegnato Politica economica, Teoria dell'impresa e Storia dell'economia italiana presso diverse Università italiane ed estere. Nel 1998 è diventato capo del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, presso cui è ora direttore generale. Già Ministro per la Coesione territoriale del governo Monti, è stato Presidente del Comitato politiche territoriali dell'OCSE, funzionario e poi dirigente in Banca d'Italia. Fra i suoi saggi più importanti: Fabrizio Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997; Fabrizio Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli, 2006; Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels, EERI Research Paper Series, 2008. Il suo volume più recente è Fabrizio Barca, *La traversata. Una nuova idea di partito e di governo*, Milano, Feltrinelli, 2013. Cura un sito internet in cui discute sul metodo di governo della cosa pubblica per rinnovare e rilanciare l'Italia, e della possibile nuova forma da dare ai partiti, e in particolare a un partito di sinistra, per promuovere il buon governo: <http://www.fabriziobarca.it>.

gono a un grande disegno d'ingegneria sociale, fortemente governato dal centro.

Il quadro della politica del tredicennio neolaburista che il libro ci restituisce è più ampio di questo.

Prima di tutto, dopo un'iniziale stagione di rigore di bilancio, viene attuato un vasto piano di crescita della spesa pubblica (dal 36% al 44% del PIL fra il 1999 e il 2005). La poderosa spinta occupazionale che ne deriva consente una profonda revisione del generoso sistema britannico di concessione di benefici universali per la disoccupazione, con l'introduzione di sanzioni per chi rifiuta offerte di lavoro e contributi (per i figli) subordinati all'esercizio di un lavoro. Contemporaneamente, per contrastare lo straordinario aumento d'ineguaglianza in atto a esito della lunga stagione conservatrice, vengono attuate misure per accrescere l'inclusione sociale: estensione del permesso di maternità, servizi di cura per l'infanzia, contributi per ogni nuovo nato. I risultati della manovra di spesa e nel mercato del lavoro appaiono significativi; quelli della politica contro l'ineguaglianza, decisamente al di sotto delle aspettative create con enfasi dallo stesso Tony Blair sin dal primo mandato (anche perché l'azione pubblica è controbilanciata dall'ascesa dei valori mobiliari e dei rendimenti finanziari, favorita dallo stesso governo). Ma non è questa, né è l'introduzione di molteplici misure illiberali nel campo della sorveglianza e del mantenimento dell'ordine, l'essenza originale della strategia neolaburista.

Il grande progetto del *New Labour* – il libro lo rende chiaro – riguarda piuttosto la radicale trasformazione del ruolo dello Stato nella società: un ruolo di ambiziosa ingegneria sociale realizzata contrattualizzando la produzione dei servizi collettivi, monitorandola e controllandola, e affidandosi al giudizio del cittadino-consumatore per sanzionarla e indirizzarla. Una “società di mercato” – Faucher e Le Galès riprendono l'espressione di Karl Polanyi – ossia una “società dove i principi di mercato guidano e vincolano il comportamento delle organizzazioni e degli individui”.

“La rivoluzione burocratica avviata da Margaret Thatcher è al cuore della strategia di modernizzazione” realizzata dal *New Labour* e naviga con il vento in poppa dell'egemonia culturale liberista, ma – scrivono gli autori – il disegno è ancora più ambizioso: portare la logica di mercato nella produzione di servizi collettivi e nella realizzazione d'infrastrutture pubbliche. Ne fanno parte molteplici strumenti fra loro integrati:

- estensione del partenariato pubblico-privato (avviato dai conservatori) a scuole e ospedali;
- prosecuzione dello scorporo di attività ministeriali in agenzie (*Quasi Non-Governmental Organizations*);
- forte autonomia delle unità terminali di produzione (scuole, ospedali);

- ampio ricorso a indicatori di risultato e fissazione di “obiettivi contrattuali”;
- meccanismi punitivi legati al mancato conseguimento dei risultati, con creazione di liste di “buoni” e “cattivi”;
- sviluppo delle agenzie autonome (create dai conservatori) per il controllo, il monitoraggio e la regolazione;
- selezione meritocratica dei vertici di tali strutture (in rottura con il nepotismo dell’ultima fase conservatrice);
- forte centralizzazione della regia dell’intero disegno (con molteplici *task force* specialistiche e dal 2001 con una *Delivery Unit*).

Gli autori sono assai cauti nel giudicare gli esiti “finali” di questo complesso sistema in termini di qualità dei servizi e dei loro costi, ma certo segnalano più indizi negativi che positivi. Essi osservano “l’incapacità di modernizzare l’infrastruttura del paese, specie nei trasporti” e il permanere di gravissimi problemi di congestione del traffico. Osservano la rapidità nella costruzione di nuovi ospedali, ma sottolineano sia le forti incertezze circa la loro sostenibilità finanziaria di lungo periodo, sia l’assenza di esiti inequivocabili in merito alla soddisfazione di livelli minimi di servizio. Né essi trovano una convergenza di giudizi sugli effetti della strategia in termini di qualità dell’istruzione – sulla quale assai male si riflettono i dati comparati internazionali pubblicati successivamente da OCSE-PISA. Infine, nel post-scriptum dedicato alla breve stagione di Gordon Brown, essi notano che “la crescita delle ineguaglianze e le crisi degli ospedali e degli esami scolastici erano il frutto di decisioni assunte negli anni precedenti”.

Il contributo maggiore del libro riguarda dunque la tenuta concettuale, la sostenibilità e il contenuto democratico del progetto neolaburista d’ingegneria sociale. Qui il giudizio degli autori è secco, negativo e severo:

- “il complesso sistema di contratti fra le agenzie, il decentramento di bilanci e il metodo di monitoraggio dei risultati... hanno prodotto gigantesche procedure burocratiche”;
- “aziende sub-appaltatrici di aziende sub-appaltatrici non hanno fornito i servizi stabiliti”;
- “gli individui hanno imparato a ingannare il sistema degli indicatori”;
- “la proliferazione di controlli ha eroso la fiducia nell’etica professionale e nello spirito del servizio pubblico. Un controllo sociale di questo tipo contraddice l’idea che ognuno agisca in buona fede ed erode la fiducia nella competenza degli attori sociali”.

Emerge dietro queste degenerazioni un errore di iper-illuminismo del *New Labour* che riguarda sia l’operato dei soggetti produttori del servizio,

sia il comportamento dei cittadini – perfino di quelli britannici, verrebbe da scrivere.

I neolaburisti hanno finito per credere – scrivono gli autori – che “un sistema di indicatori... rappresenti la realtà. In un mondo razionale e misurabile è sufficiente impiegare gli incentivi giusti, le giuste sanzioni e i giusti premi – in breve, premere i bottoni giusti – per ottenere l’effetto desiderato”. Ma la razionalità e la misurabilità perfette non sono di questo mondo. Se gli indicatori colgono alcuni risultati ne ignorano molti altri e il loro impiego in meccanismi automatici di premio/sanzione distorce la produzione dei servizi. Inoltre, gli indicatori non possono intercettare la conoscenza che i singoli produttori di servizi (gli insegnanti come il personale non docente, i medici come gli infermieri) maturano nel proprio mestiere e che i cittadini consumatori possono maturare e rivelare se coinvolti con metodi genuinamente partecipativi. Il disegno neolaburista d’ingegneria sociale trascura questa conoscenza, “si rifiuta di prendere in considerazione la diversità delle circostanze sociali, politiche e geografiche” e assume che gli “esperti” abbiano la conoscenza per scegliere gli indicatori giusti e scrivere contratti completi validi per tutti.

Le deviazioni descritte dagli autori hanno natura sistematica perché non è possibile descrivere in un “contratto completo”, vuoi all’interno dell’amministrazione, vuoi con soggetti esterni, i requisiti del servizio (di salute, d’istruzione, di cura) che si vuole ottenere. Gli indicatori, gli obiettivi di risultato, la valutazione sono strumenti fondamentali per ottenere servizi pubblici di qualità – ci torno – ma solo se usati come strumenti di processi decisionali discrezionali e di pubblico confronto, non se usati come parametri assoluti di meccanismi largamente automatici. In questo caso, i fenomeni di deviazione dei comportamenti di chi produce i servizi, di elefantiasi delle procedure e dei controlli e di erosione dello “spirito pubblico” assumono carattere sistematico.

Nel disegno neolaburista di società si declina anche, secondo Faucher e Le Galès, una particolare visione della democrazia. Nella sacrosanta spinta alla personalizzazione dei servizi – che viene dalla crisi del modello tradizionale socialdemocratico – i neolaburisti, anziché un cittadino-persona, immaginano e costruiscono – in continuità con l’idea thatcheriana che non esiste la società ma solo l’individuo – un cittadino-consumatore per il quale si assopisce l’identità collettiva, la relazione con gli altri cittadini, e domina l’individuo dotato di presunte, chiare, autonome e informate preferenze e della libertà/capacità di esprimerle e di farle valere.

Il *New Labour* promuove la mobilitazione di questi cittadini-consumatori in associazioni attorno a singoli temi identitari (anche di gruppi minoritari, ignorati dai conservatori) e la loro reazione al sistema governativo d’indicatori; e fornisce talora anche i mezzi finanziari affinché essi agiscano come “imprenditori sociali”. Ma è un’azione che non promuove,

anzi deprime, la natura multi-identitaria di ogni individuo, il suo agire su molti temi, in modo politico. E che, come mostra l'analisi, privilegia i "soggetti con reddito più elevato, più istruiti, e socialmente favoriti", che costituiscono la maggioranza dei partecipanti a queste forme associative.

Nel coinvolgere i cittadini-consumatori, il modello neolaburista persegue una visione elitaria. Che ben si manifesta in altri due tratti del disegno. Il primo – come nel modello di post-democrazia descritto da Colin Crouch² – è la centralità e professionalizzazione del sistema di comunicazione e dell'immagine, l'affidamento a pochi esperti delle leve del processo decisionale e comunicativo: "con la *leadership* di Blair, il suo *team* di consulenti politici e per la comunicazione diviene il nervo centrale del governo". L'altro tratto è il peculiare ridisegno del partito laburista.

La trasformazione del partito precede e prepara il dodicennio di governo. Si avvia sin dal 1990 con la formazione di una nuova élite del partito. E trova un punto di coagulo e riferimento sia nella formazione di *think-tank* – fino ad allora esclusiva dei conservatori – sia nella creazione di reti che legano esponenti del partito al mondo della consulenza e delle pubbliche relazioni. Dal 1994, con l'elezione di Tony Blair a *leader* del partito, il cambiamento accelera.

La bandiera è quella della modernizzazione. La resistenza interna degli attivisti del partito è usata per dargli credibilità. L'allontanamento dal condizionamento delle organizzazioni sindacali è a un tempo formale e sostanziale, ma mai si arriva alla rottura (la minaccia del ritorno conservatore agisce da deterrente). E contemporaneamente vengono realizzati una vasta campagna di reclutamento "mirata ad attrarre *manager*, professionisti e membri della classe media e alta" e un depotenziamento delle strutture locali: "i nuovi reclutati non erano incoraggiati a stabilire un contatto con le unità territoriali per timore che ne fossero scoraggiati o, viceversa, che ne fossero contaminati". Inoltre, si realizzano: l'affidamento ad agenzie private esterne di molte attività di propaganda; un crescente, intenso ricorso a finanziamenti privati, fino a indurre distorsioni e investigazioni (che toccano lo stesso Blair); la trasformazione del dibattito pubblico, specie nell'annuale congresso, in uno strumento di comunicazione e di sostegno al governo, eliminando il tradizionale confronto franco e acceso. Anche i "forum" creati nel partito per realizzare un confronto tematico aperto vengono usati dal 1998 come "strumenti per legittimare le politiche del governo".

L'intero disegno rivela il convincimento che il partito sia solo il megafono di una strategia di cui la classe dirigente al governo possiede tutti i pezzi. Il convincimento che una ristretta élite di quadri di partito, di professionisti, di esperti abbia la conoscenza per disegnare il complesso progetto

² Cfr. Colin Crouch, *Post-Democracy*, op. cit.

d'ingegneria sociale da mettere in opera. Si tratta, di nuovo, di una visione profondamente iper-illuminista, statalista ed elitaria.

E' un disegno che consente di trasformare il partito in una "formidabile macchina per vincere elezioni" – osservano gli autori – ma non è alla lunga compatibile con l'esistenza stessa di un partito che motivi alla partecipazione e all'impegno. Già nel 2007 "il partito era stato svuotato della capacità di intermediare la società e aveva perso, in dieci anni, metà dei suoi membri" (dalla punta di 400 mila a 200 mila).

Non c'è bisogno di sottolineare quanti e quali spunti l'esperimento neolaburista così profondamente e freddamente analizzato da Faucher e Le Gallès offra per l'Italia. Guardando all'indietro, in questo incerto autunno del 2013, colpiscono le frettolose imitazioni compiute negli scorsi anni nel ridisegnare e governare un partito di sinistra – anzi di centro-sinistra - e nel costruire tentativi di governo. Guardando in avanti, l'esperienza neolaburista ci aiuta a porre le giuste domande e forse persino a dare loro alcune risposte. Segnalo due questioni.

Primo. E' questo il disegno d'ingegneria sociale che la sinistra vuole costruire, ora che l'esperienza prototipale è compiuta e i suoi profondi limiti sono evidenti? È auspicabile e possibile?

Sono auspicabili i suoi esiti per la qualità di vita delle persone, visto che non vi sono elementi per un giudizio positivo sul prototipo? Sono auspicabili il suo elitarismo, l'elefantiasi burocratica, la rinuncia a intercettare e usare la conoscenza di centinaia di migliaia di produttori e utilizzatori dei servizi collettivi, specie in un paese dove particolarmente forte è la diversificazione dei contesti? È auspicabile la sua versione di democrazia nella quale viene meno l'attenzione a una delle fondamentali dimensioni dello "star bene" di ogni persona: l'effettivo concorso informato e acceso di quella persona a stabilire cosa s'intenda per star bene, cosa sia prioritario nella qualità di ogni servizio al quale egli/ella ha diritto come cittadino/a? E' auspicabile costruire una macchina di partito che vinca per tre volte le elezioni ma produca questi esiti?

E inoltre - freddamente - è possibile quella strategia, in un Paese dove la macchina arcaica e normo-centrica dell'amministrazione pubblica rischia di "catturare", di fare suo, il sistema dei controlli e delle procedure, rendendolo ancora più complesso rispetto a quello dell'esperienza britannica? E dove non c'è stato prima un dodicennio di "destra vera" che renda digeribile quasi ogni cambiamento?

E ancora. Non è invece possibile utilizzare gli strumenti che quel progetto – assieme a progetti similari realizzati in altri Paesi, prevalentemente anglosassoni - ha messo in campo (indicatori di risultato, monitoraggio, valutazioni, apertura dell'informazione e del governare) per edificare un mo-

dello diverso? Un modello che col nome di “sperimentalismo democratico” o con altri nomi si va provando in giro per il mondo³? Un modello che richiede un’altrettanto radicale scossa alla pubblica amministrazione ma che impiega quegli strumenti senza arroganza cognitiva, come mezzi di un processo decisionale aperto? E che per farlo attiva forme più avanzate di genuina partecipazione democratica, capace fra l’altro di impedire la deriva iper-burocratica e proceduralista sofferta dall’esperienza neolaburista?

Secondo. Comunque la si pensi, l’Italia ha bisogno di una strategia radicale e coraggiosa di trasformazione del sistema di produzione dei suoi servizi collettivi fondamentali: salute, scuola, cura dell’infanzia e degli anziani, trasporti, ma anche acqua e rifiuti e tutela del patrimonio culturale e artistico e del territorio. Come in Gran Bretagna, deve realizzare questa trasformazione a partire da un sistema robusto di privilegi e di chiusure interne all’amministrazione pubblica e dal conservatorismo e difensivismo profondo delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego. Più che in Gran Bretagna, la deve realizzare a partire, come si è ricordato, da uno Stato arcaico e normo-centrico. L’esperienza inglese ci mostra che qualunque disegno di così larga portata, destinato a incontrare pervicaci resistenze, e che voglia durare ed essere pervasivo, richiede “tempo” per essere costruito e lanciato.

Almeno sette anni sono quelli lungo i quali matura la svolta neolaburista, trovandosi per di più essa a poggiare sulle basi dello scossone conservatore, sul consenso a non tornare a quella stagione e sull’egemonia culturale del credo liberista. E’ un tempo durante il quale maturano, vincono, perdono idee e si forma gradualmente classe dirigente attorno a un progetto culturale. Si incontrano persone e creano squadre. Si praticano prototipi. Emergono *leadership*. E può persino nascere l’inusuale “*duo of hostile brothers*”, che pure saprà trovare un modo di reciproca convivenza che fino a un certo punto darà forza all’esperimento.

Non esistono scorciatoie, ci ricorda il caso britannico. Se, per il bene o per il male, si vuole davvero cambiare.

³ Su questo rinvio al mio Fabrizio Barca, *La traversata. Una nuova idea di partito e di governo*, Milano, Feltrinelli, 2013.