

**Politiche come *format*.**  
**Il caso delle riforme “antifannulloni” nella pubblica amministrazione**

Eugenio Pizzimenti (Università di Bologna) e Alberto Vannucci (Università di Pisa) \*

Paper presentato al convegno Sisp, Roma 17-19 settembre 2009

**Abstract**

Nei sistemi politici esiste un'irriducibile tensione tra la rappresentazione pubblica dei problemi di *policy* e la natura di meccanismi e regole che ne incanalano i flussi, rispecchiando le mutevoli caratteristiche della realtà sociale. Soprattutto nel tentativo di immettere specifiche *issue* all'interno dell'agenda pubblica, politici e *policy maker* hanno un preciso interesse ad offrire ai cittadini-elettori l'impressione di avere un pieno controllo della situazione e degli eventi, di essere in grado di prevedere condizioni future, affrontare con sicurezza imprevisti, calcolare probabilità relative, anticipare conseguenze di breve e lungo termine delle loro scelte. A certe condizioni, un simile disegno risponde all'interesse dei governanti di rassicurare il pubblico sulla loro volontà e capacità di governare questioni complesse. Si tratta di un processo che risulta in larga misura indipendente dalle reali caratteristiche delle questioni e dall'efficacia con la quale le politiche conseguono risultati, limitandosi a fornire rappresentazioni teoriche intuitive, schematiche e riduttive dei nodi problematici e delle soluzioni prospettate, all'interno delle quali i destinatari dei processi comunicativi possano – nel migliore dei casi – individuare nel contempo un capro espiatorio da loro distante e una consolatoria auto-assoluzione.

In questo contributo cerchiamo di fornire uno schema analitico generale delle dinamiche di interazione osservabili tra politica, simboli, conoscenza e risposte istituzionali, utilizzando quale caso di studio le politiche di riforma del sistema amministrativo avviate dall'attuale ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Renato Brunetta. La prima parte del lavoro consiste nella presentazione dell'approccio adottato, decisamente orientato alle politiche e di tipo cognitivo. La seconda parte, di taglio empirico, avrà ad oggetto la ricostruzione dei principali passaggi seguiti dalla recente riforma della PA e l'analisi dei documenti ufficiali pubblicati dal Ministero, integrate con i contenuti di articoli di stampa dedicati alla questione da alcuni quotidiani nazionali, nel periodo di tempo intercorrente tra il 1 Maggio 2008 e il 1 Luglio 2009.

**Parole-chiave:**

*Frame, memi, policy-format, politiche simboliche*

**Processi di formazione dell'agenda: il ruolo cruciale dei *frame***

Gli studi condotti sui processi di formazione dell'agenda dei governi nelle liberaldemocrazie contemporanee hanno messo in luce diverse facce delle dinamiche attraverso le quali problemi percepiti come collettivamente rilevanti emergono e riescono a farsi strada nella competizione con altre questioni ritenute salienti da una comunità, in un determinato momento storico (Cobb, Elder 1972; Cobb, Ross, Ross 1976; Kingdon 1984). Come noto, il processo di affermazione di una *issue* nel novero delle questioni reputate degne dell'attenzione di un governo, di per sé estremamente competitivo, assume un'importanza cruciale poiché da esso discendono le successive decisioni allocative che daranno corpo all'azione dell'esecutivo (Schattschneider 1960).

È evidente, dunque, che al buon esito dell'affermazione di un problema all'interno dell'agenda istituzionale concorrono una pluralità di fattori, di varia natura: l'azione di uno o più attivisti ed imprenditori di *policy*; un'adeguata mobilitazione di risorse materiali e simboliche; la preesistenza

o meno di un patrimonio di credenze diffuse in grado di giustificarne o legittimarne l'asserita priorità. Fare emergere o aiutare a far emergere una questione ritenuta pubblicamente rilevante significa necessariamente fornirne una determinata interpretazione, poco importa quanto specifica. Dall'interpretazione originaria di un problema e dalla conseguente costruzione o affinamento di un particolare *frame* di riferimento – ossia di una mappa cognitiva entro cui collocare gli assunti di base e le teorie causali retrostanti le connesse proposte di soluzione avanzate (Schön, Rein 1994) – discendono le fortune successive delle questioni toccate e delle relative traiettorie di *policy*. I *frame* sono rappresentazioni la cui principale funzione è quella di far circolare conoscenza all'interno di una comunità, attraverso la *replicazione* e la *trasmissione* intersoggettiva di formule e significati, condivisibili dai membri della comunità e utili per la comprensione di fatti sociali. March rileva come si tratti di «[...] strutture [che] focalizzano l'attenzione e semplificano l'analisi; dirigono l'attenzione su diverse opzioni e diverse preferenze» (March, 1994, p. 14).

Trattandosi essenzialmente di mappe cognitive che incanalano i processi di individuazione e comprensione di un problema pubblico, i *frame* svolgono anche una funzione di riduzione dell'incertezza. Tutti i problemi di pubblica rilevanza – di qualsiasi natura – sono infatti caratterizzati da livelli tendenzialmente elevati di complessità. In un certo senso, essi rappresentano dei mosaici, di composizione incerta e non ben definita, composti da un cangiante numero di tasselli differenti, tenuti assieme dall'analista attraverso ipotesi più o meno specificate di legami causali e da teorie (esplicite ed implicite) circa il loro singolo contributo alla composizione generale. Ogni singolo tassello racchiude dunque un insieme di *conoscenze* di ordine inferiore intorno al problema, contribuendo a definirne il *frame* complessivo. Adottare uno specifico *frame* per inquadrare un problema di pubblica rilevanza significa abbinare schemi cognitivi a uno specifico insieme di fatti, situazioni e attori, impiegando e mescolando repertori pre-confezionati di sceneggiature, capaci di strutturare le aspettative circa le evoluzioni successive del problema (Regonini 2001). Per questo, come sostenuto da Lakoff e Johnson (1980), credenze e aspettative intorno ad un problema danno corpo alle soluzioni che potranno essere adottate, precludendone altre. Del resto, l'analisi delle decisioni tanto nei mercati economici che in quelli politici mostra una sistematica violazione del principio di invarianza, alla base dei modelli di scelta razionale, secondo il quale le preferenze tra diversi *prospects* non dipendono dalla descrizione di esiti e probabilità relative. Al contrario, il *frame* descrittivo impiegato – più o meno evocativo di emozioni, sensazioni, esperienze, ecc. – orienta in modo decisivo l'espressione delle preferenze. Etichettare il fronte antiaborista come pro-vita o contro la scelta della donna, o viceversa per il fronte antiabosrtista, induce gli stessi individui a scelte politiche opposte (Quattrone e Tversky 1988).

A quali condizioni una interpretazione di uno specifico problema riesce ad affermarsi rispetto ad altre interpretazioni concorrenti? Nella sua visione della specificità dell'evoluzione della specie umana, che reputa basata sulla formazione e la trasmissione della cultura, Dawkins sottolinea che, alla stregua dei meccanismi di riproduzione del patrimonio genetico, il processo di diffusione di significati, credenze e idee si realizza attraverso i *memi*, ossia unità di trasmissione/replicazione tra gli uomini della conoscenza (Dawkins 1976). La trasmissione culturale, proprio come la trasmissione genica, darebbe origine a forme di evoluzione, seppure tendenzialmente conservative. All'interno dei diversi insiemi di memi (c.d. *pool memici*), le singole unità si diffondono passando da un cervello ad un altro attraverso processi di imitazione. Nell'ambito di una competizione tra unità capaci di replicarsi, i diversi memi sopravvivono se esercitano una

qualche “attrattiva psicologica” su di un numero sufficiente di persone, che vi trovano motivo di interesse o conforto qualora essi riducano efficacemente l’incertezza che circonda le possibili soluzioni dei problemi o la spiegazione dei fenomeni, e se si dimostrano fecondi, in quanto facilmente accettabili, semplici da riprodurre e trasmettere. A queste condizioni, infatti, essi sono in grado di istituzionalizzarsi in seno alla comunità, nei casi più favorevoli diffondendosi anche in altri gruppi umani.

Si potrebbe sostenere allora che i *frame* attraverso i quali i problemi pubblici vengono inquadrati costituiscono unità complesse e sovraordinate di singoli *memi* posti in stretta relazione tra loro, che nel migliore dei casi si rafforzano e si perpetuano vicendevolmente. La scelta dei singoli *memi* da inserire all’interno del *frame* interpretativo di un problema di pubblica rilevanza è generalmente dettata da considerazioni di varia natura: culturale, strategica, strumentale, simbolica, cerimoniale ecc. La costruzione del problema è dunque impregnata da considerazioni di diverso ordine e dipende dalle peculiarità del contesto storico-culturale in cui essa è inserita. Da questo punto di vista, il linguaggio della politica costruisce le politiche pubbliche, poiché una volta impacchettato il problema entro una particolare “confezione” narrativa in esso sono contestualmente comprese e/o scartate specifiche linee di intervento e i connessi interessi in gioco, che includono e/o precludono scenari, attori, risorse, soluzioni (Campbell 1998). Ad esempio, una politica di riforma della Pubblica Amministrazione non consiste esclusivamente nella rappresentazione dei vari problemi connessi al funzionamento della burocrazia pubblica, ma contiene assunzioni – più o meno esplicite – circa il concetto stesso di “pubblico”, circa la desiderabilità o meno di ampliare la sfera delle competenze ad essa demandate e persino circa le strategie per lo sviluppo complessivo di un sistema-Paese.

Individuare ed analizzare il più precisamente possibile ciascuna delle unità di replicazione e di trasmissione della conoscenza intorno ad un problema, contenute in un *frame*, può condurre ad una ricostruzione più puntuale non soltanto delle specifiche questioni affrontate, ma anche dei contesti culturali entro cui esse sono state sollevate, contribuendo alla costruzione di ipotesi circa le interrelazioni esistenti (specie a livello cognitivo), in un dato momento storico, tra diversi settori di intervento pubblico.

### **Dal processo di *framing* alla costruzione del consenso: il ricorso ai *policy format***

Questo lavoro prende in considerazione soprattutto la dimensione simbolico-espressiva della costruzione dei *frame* attraverso i quali specifiche *issue* vengono presentate dal governo ai cittadini. L’importanza delle politiche simboliche in effetti è aumentata considerevolmente nelle società moderne: “la loro crescita è stata facilitata da una pluralità di fattori, tra gli altri la crescente complessità delle questioni politiche e della costellazione di interessi, lo spostamento del discorso e della competizione politica nel regno dei mass media e la crisi di legittimità della politica moderna” (Blühdorn 2007, 252). A partire dalla tesi per cui esisterebbe una correlazione tra l’impiego di un particolare universo semantico e simbolico e la reazione delle masse alle scelte governative (Edelman 1964), si sostiene che sia la *legislazione pubblica* sia la *capacità drammaturgica* della classe politica al governo costituiscono fonti primarie di simboli e di legittimazione. In particolare, la legittimazione dell’operato dei governanti deriverebbe dalla loro *performance of seriousness* (Blühdorn, Welsh 2007), ossia dall’“impegno per la causa” da essi profuso, o meglio manifestato, al di là delle conseguenze reali (sostantive) delle azioni intraprese o semplicemente annunciate. In questo senso, come si dirà meglio oltre, le politiche pubbliche tenderebbero sempre più ad assomigliare a veri e propri *format*, ossia a strutture

unitarie pre-confezionate di *frame*, schemi narrativi, dinamiche di interazione e personaggi, che si differenzierebbero a seconda dei casi in relazione ai soli contenuti specifici, replicando continuamente una sequenza di fasi tipiche. La principale funzione dei *policy format* consisterebbe, in sostanza, nell'abbassamento dei livelli di complessità dei problemi pubblici, funzionale in particolar modo alla ricerca del consenso da parte dei decisori e ad ottenere conformità di comportamento da parte dei *policy taker*.

In un contesto sociale *semplice*, come i piccoli clan umani o le società primitive caratterizzate da scambi e contatti personali (North 2005), i nessi tra cause ed effetti delle azioni sono riscontrabili con relativa facilità, le teorie che li spiegano immediatamente verificabili, relativamente ridotti i rischi di conseguenze impreviste, delusioni e fallimenti. Nelle società contemporanee, caratterizzate da grandi numeri e dimensioni, esternalità diffuse e condizioni generalizzate di interdipendenza, gli effetti di retroazione tra i diversi eventi politici e sociali creano più facilmente “effetti valanga” arbitrari e imprevedibili, mentre la rapidità di circolazione delle informazioni determina situazioni del tipo “il vincitore prende tutto”, accelerando la diffusione di modelli interpretativi distanti dai naturali processi induttivi e cognitivi (Taleb 2007, 15). Questo processo rafforza una serie di *bias* e distorsioni cognitive: ciò significa che memi e schemi mentali riprodotti e trasmessi con successo per generazioni, ormai cristallizzati in modelli culturali condivisi, mantengono la loro presa sui processi di formazione delle credenze e delle decisioni ma non sono in grado di leggere adeguatamente queste nuove realtà.

Una *fallacia razionalista* è alla radice di queste dinamiche all'apparenza irragionevoli, ma osservabili di frequente nell'universo delle scelte pubbliche. Si fa riferimento qui all'illusione degli attori politici e amministrativi – più o meno “interiorizzata”, oppure soltanto esibita strumentalmente – di esercitare un controllo degli eventi del mondo sociale attraverso l'applicazione di metodi decisionali *top-down*, studiando razionalmente cause, conseguenze e strumenti operativi per farsi carico dei problemi collettivi con la massima efficienza.<sup>[1]</sup> Si tratta di una rappresentazione, come si è già detto, funzionale al perseguimento del consenso – nonché della collaborazione – dei destinatari di quelle decisioni. La *certezza*, per quanto posticcia, di norma è vincente sul *dubbio responsabile* in termini di consenso, perché asseconda una naturale domanda di sicurezza del pubblico.

A differenza dei mercati perfettamente concorrenziali postulati dagli economisti neoclassici, i mercati politici funzionano secondo logiche che contribuiscono ad accrescere opacità, instabilità, incertezza non misurabile né parametrizzabile nei processi decisionali che investono la sfera politica<sup>[2]</sup>. Per quanto la dimensione istituzionale – formale e informale – rappresenti una componente strutturale in grado di semplificare la cornice entro la quale vengono prese le decisioni politiche, migliorando la “capacità di governo” dei problemi sociali e riducendo l'incertezza negli scambi politici e sociali, le stesse istituzioni e le politiche pubbliche sono caratterizzate da attriti che ne impediscono un efficiente adattamento a mutamenti delle condizioni esterne (North 2005). Imprevedibilità e imponderabilità dell'evoluzione temporale delle variabili sociali, politiche ed economiche, in altri termini, accentuano una distribuzione asimmetrica dei costi di informazione e di adempimento tra di diversi attori nel mercato politico.

Grazie a queste generalizzate lacune e asimmetrie informative e cognitive i decisori politici possono utilizzare la formula del *format politico* come una strategia di riduzione fittizia della complessità. Si tratta di un approccio alternativo, per certi versi antitetico, a quello che vede il gioco politico orientato e “calibrato” dai diversi attori all'interno della cornice istituzionale che definisce ruoli e delimita poteri, ma che appare invece più affine alle strategie di comunicazione

della moderna politica deideologizzata[3]. Il *format*, termine di uso ormai comune nel linguaggio televisivo, è un'opera di ingegno costituita dalla descrizione di una rappresentazione articolata in diverse fasi, tematiche ed esplicative. Oltre a una caratterizzazione riconoscibile (titolo, logo, ecc.), il format possiede uno schema narrativo costante e personaggi fissi, ossia una raffigurazione unitaria (e reiterabile) dai contenuti variabili: ludici, didattici, drammatici, ecc..

Il grado di successo dei format politici è misurabile – invece che dall'*audience* – dal grado di popolarità e consenso che va a premiare i suoi artefici ovvero, prendendo a prestito il linguaggio televisivo, *protagonisti* (o *conduttori*) politici. Il successo nella loro applicazione richiede un certo grado di comprensione degli schemi mentali prevalentemente impiegati (idee, pregiudizi, teorie, valori, ecc.) e di abilità comunicativa, oltre che una componente di fortuna, nella selezione e nel dosaggio dei diversi ingredienti narrativi che ne formano la struttura portante, presupponendo in definitiva una dissociazione tra realtà sociale e sua percezione. Per ridurre le esigenze esplicative, infatti, i problemi collettivi vengono trasfigurati radicalmente, attraverso un processo di semplificazione o banalizzazione che renda intelleggibile e giustificabile l'adozione di provvedimenti logicamente associabili a quella rappresentazione agevolata del problema in modo diretto, facile a comprendersi anche (e soprattutto) per un pubblico incolto[4].

Il format di politica pubblica presenta sicuramente tratti comuni rispetto alla politica simbolica, secondo la concettualizzazione di Gustafsson (1983):[5] gli obiettivi formalmente perseguiti, che hanno il pregio di essere spendibili sul piano della comunicazione, presentano un elemento mistificatorio, in quanto sussiste una discrepanza tra l'aspettativa simbolicamente evocata dai decisori nel pubblico come scorciatoia cognitiva e la loro incerta capacità (oltre che, eventualmente, mancanza di volontà) di predisporre adeguati strumenti di attuazione, indotta dalla complessità del contesto di *policy making*. Essa però non produce soltanto gratificazioni simboliche, che pure ne rappresentano un elemento qualificante, poiché vi è una precisa intenzione dei *policy makers* di incidere concretamente su alcuni profili del problema collettivo in oggetto, plasmandone la percezione collettiva in modo congruente agli strumenti applicati. Questo avviene, infatti, tramite l'impiego di criteri e indicatori che rendono tali politiche in parte indipendenti e relativamente "impermeabili" agli ordinari meccanismi di valutazione della loro efficacia, almeno in relazione al perseguimento degli interessi collettivi ufficialmente dichiarati. Piuttosto, ci si concentra su alcuni aspetti parziali e chiaramente circoscrivibili – anche se non necessariamente collegati alla questione collettiva nel suo insieme – che favoriscono, nel migliore dei casi, una conferma ex-post della validità del semplificato schema interpretativo adoperato a giustificazione della politica.

In effetti, se l'applicazione del format è ben congegnata e fortunata nei suoi sviluppi narrativi, l'approvazione e il consenso alle politiche è probabile, visto nello schema narrativo sono presenti precisamente quegli elementi in grado di rassicurare il pubblico riguardo al proprio ruolo nella "rappresentazione" pubblica del problema, tramite l'identificazione di ben delimitate cerchie di responsabili e la predisposizione di misure che permettono di conseguire in breve tempo risultati coerenti con l'interpretazione "narrativa" del problema, sebbene slegati dal perseguimento degli obiettivi generali della *policy*. In questo processo si realizza dunque uno slittamento di significati: nell'esempio delle politiche *anti-fannulloni*, su cui ci si concentra nei prossimi paragrafi, l'obiettivo di fatto perseguito a livello di strategie comunicative, provvedimenti, indicatori utilizzati ed esposizione mediatica è la riduzione del numero di dipendenti pubblici assenti per malattia, attraverso controlli, sanzioni e disincentivi economici, mentre l'efficienza dei processi amministrativi resta un fine più remoto, indeterminato nei suoi contorni, sfumato nelle sue

determinanti. Per quanto riguarda gli elementi simbolici e pratici, infatti, la rappresentazione del problema e la selezione degli strumenti di *policy* sono dettate da criteri narrativi che ricalcano un modello, quello del format televisivo, congruente ad uno schema ormai interiorizzato da buona parte del pubblico in veste di spettatori. Il consenso politico finisce così per confondersi con l'audience: in questo corto circuito il ministro Brunetta potrà a pieno titolo confondere il proprio ruolo con quello di una soubrette e reclamare per sé lo scettro di "Cuccarini del governo Berlusconi", in qualità di "ministro più amato dagli italiani" (Gente, 24 agosto 2008).

### **Il confezionamento del problema generale: l'inefficienza della PA**

Il primo passaggio del processo di costruzione generale del problema consiste generalmente nell'introdurre le motivazioni di fondo che spingono l'autorità pubblica ad occuparsene. A questo scopo, viene generalmente attivato un certo numero di *memi*, ossia di idee e conoscenze intorno alla questione trattata, tenuti assieme da assunzioni di causalità relazionale ipotizzate dal *policy maker*. Il complesso di provvedimenti e azioni rivolti a far diminuire i tassi di assenteismo nella Pubblica Amministrazione (PA), il cosiddetto decreto "antifannulloni" sul quale si concentra questo lavoro, deve essere collocato all'interno del più ampio piano di interventi varata dal governo di centrodestra, a cavallo tra il 2008 e il 2009. L'esigenza di una politica di riforma della PA muove da alcune considerazioni di ordine generale:

1. nel corso del primo decennio del nuovo millennio l'Italia si è trovata in una situazione di crescente difficoltà, rispetto ai principali *competitor* internazionali, a causa dei problemi strutturali della sua economia, afflitta da una sostanziale stagnazione e da scarsi livelli di produttività;
2. la PA ha da sempre costituito un freno ai miglioramenti nelle performance del sistema-Paese nel suo complesso, a causa della sua inefficienza nella produzione di beni e servizi pubblici e a causa del suo peso relativo sui costi dello Stato;
3. per far sì che l'Italia guadagni nuovamente terreno è opportuno agire in direzione di una profonda riforma della PA, che faccia da volano per un recupero generale di produttività.

La questione della scarsa efficienza della PA rappresenta sicuramente un problema complesso avente molte sfaccettature, che però se raffigurato ai fini della giustificazione dell'intervento pubblico in termini sufficientemente generici e strumentali può essere inserito all'interno di un pool memico, fortemente istituzionalizzato, di credenze intorno al funzionamento della burocrazia in Italia. Il sistema amministrativo italiano, secondo un giudizio pressoché unanime, presenta infatti una vasta gamma di disfunzioni che dipendono tra l'altro da uno scollamento tra l'incisività dei controlli e l'attribuzione di poteri e responsabilità ai soggetti che si collocano ai vertici delle strutture pubbliche, e ne indirizzano i percorsi decisionali. Questi ultimi oscillano così in modo imponderabile lungo uno spettro nel quale ad un estremo si osservano attriti e rigidità che conducono ad una sorta di paralisi, all'altro un lassismo che finisce per legittimare qualsiasi tipo di condotta, più o meno arbitraria o inefficace: "nelle strutture pubbliche si annidano immobilismo e inefficienza: più della metà del personale è addetto a far funzionare la macchina pubblica, premiando così l'autoamministrazione rispetto all'amministrazione (...). Il sovraccarico di personale produce conflitti costanti, nei quali gli uffici si affrontano, invece di affrontare i problemi" (Cassese 1998, 15). Questa situazione è riconducibile all'agire di molteplici fattori concatenati, tanto *interni*, di natura organizzativa e procedurale, che a condizionamenti *esterni*, di tipo sociale e politico.

Sulla base di un patrimonio di conoscenze consolidato, quindi, il *frame* attraverso il quale è stato presentato il problema della riforma della PA è stato basato sull'impiego di riferimenti, simboli e dati di tipo *negativo*. L'impianto complessivo della riforma è stato cioè giustificato sulla base dei numerosi aspetti gravemente negativi associati alle logiche di funzionamento della PA italiana, ritenuti indiscutibilmente noti ai cittadini. Gli interventi sono stati presentati, nella loro immagine evocativa, nei termini di una "lotta contro l'inefficienza della PA": la scelta dei temi da attivare si è orientata in direzione di conoscenze, idee e pregiudizi diffusi riguardo a questo problema, selezionando schemi funzionali a questo tipo di rappresentazione.

Alcuni esempi possono aiutare a inquadrare meglio la questione. Nel secondo volume della *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l'anno 2007*<sup>[6]</sup> si sostiene come "alla radice" dei problemi strutturali dell'Italia si trovano «l'incapacità della PA, che non riesce a rispondere appieno alle esigenze dei suoi utenti, nonostante gli investimenti effettuati» (p. 9) e le sue strenue resistenze ai processi di "cambiamento" e "ammodernamento". Questo insieme di fattori negativi avrebbe accentuato la «profonda crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche» (p. 10), di fronte alla quale il governo di centrodestra ha reputato prioritario intervenire attraverso una profonda azione di ammodernamento, basata su tre "buoni motivi" (p. 27): (1) la PA costa troppo in proporzione al gradimento dei cittadini verso i servizi che eroga; (2) la PA rappresenta un rilevante ostacolo alla crescita del sistema non riuscendo a rispondere adeguatamente alle sfide poste dallo sviluppo tecnologico e dalla globalizzazione [...]; (3) esistono ampi margini di intervento per il recupero di adeguati livelli di produttività della PA.

Date le premesse generali a giustificazione dell'intervento del governo, il secondo passaggio nella costruzione del problema consiste nell'addurre elementi a sostegno della posizione proposta, che siano validi e replicabili nel tempo per mantenere la popolarità della *issue*. In questo caso, i documenti ufficiali prodotti dal Ministero hanno impiegato una strategia comunicativa imperniata sull'esistenza di un consenso diffuso e bipartisan intorno alla necessità di riformare la PA. Come è possibile leggere, rispettivamente, nella già citata *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l'anno 2007* e nella *Relazione al Parlamento sulle Assenze nel Pubblico Impiego*<sup>[7]</sup> [...] se c'è una cosa sulla quale tutti sono d'accordo, è la necessità di migliorare le prestazioni della pubblica amministrazione. Cittadini, imprese e istituzioni sono stanchi di avere una macchina pubblica costosa, lenta, inefficace e inefficiente, che molti ritengono del tutto inaffidabile, al punto da invocare, fin troppo spesso, l'intervento delle imprese private per sostituire una "impresa pubblica" che non funziona. (p. 27)

Da anni la questione della modernizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta un tema sul quale esiste una sostanziale convergenza di opinione tra i diversi schieramenti politici presenti nel nostro Paese. Tutti, di fatto, concordano che sia necessario porre in essere politiche in grado di agire in termini quantitativi, ma soprattutto qualitativi, rinnovando un'amministrazione pubblica spesso percepita come costosa, lenta e inefficace. (p. 5)

La descrizione dello sfacelo in cui verserebbe la PA italiana è stata inoltre puntellata sia attraverso riferimenti alle linee-guida provenienti dall'ambiente internazionale (dalla strategia di Lisbona dell'UE alle indicazioni sulla public governance fornite dall'OCSE), sia mediante il ricorso sistematico a dati e statistiche che dimostrerebbero come l'azione del governo fosse quanto mai necessaria<sup>[8]</sup>. Come esplicitamente riportato, dunque, «è arrivato il momento di passare dalla retorica ai fatti» (p. 29)<sup>[9]</sup>.

Come più volte sostenuto, confezionare il problema significa anche associargli le prospettate soluzioni. In questo caso, l'intervento dell'esecutivo si è inizialmente concretizzato nella

definizione del cosiddetto *Piano Industriale per la PA* (un nome evocativo, che rimanda alle dimensioni dell'impegno, alla centralità attribuita alla PA per la ripresa produttiva, ma anche al piglio "manageriale" e imprenditoriale dei nuovi decisori pubblici nell'affrontare problemi tanto annosi)[\[10\]](#) e nella successiva emanazione di circolari, decreti e disegni di legge che, oltre a puntare alla riduzione a breve termine dei costi, puntavano a: (1) snellire la struttura organizzativa della PA; (2) semplificare i processi amministrativi, specie in un'ottica di impresa; (3) ridurre e rendere certi i tempi di erogazione dei servizi offerti ai cittadini; (4) *intervenire sul fenomeno dell'assenteismo*; (5) modernizzare i processi amministrativi, specie tramite l'impiego delle nuove tecnologie.

Di questi cinque obiettivi, la riduzione del fenomeno dell'assenteismo è divenuta da subito il vessillo dell'azione riformatrice del ministro Brunetta. La scelta non è stata del resto casuale, ma ha rispecchiato una precisa strategia di costruzione del consenso intorno alla *policy* basata sulla definizione di un format di potenziale successo da sottoporre al giudizio dei cittadini-elettori. Proprio sulle azioni intraprese per la promozione delle misure antifannulloni e per la loro implementazione saranno dedicati i prossimi paragrafi.

### **L'inefficienza della PA? Tutta colpa dei fannulloni**

Una volta confezionato il *frame* generale del problema che il governo intende affrontare (l'inefficienza della PA) e individuate le conseguenti linee di intervento, si tratta di mobilitare quelle risorse, specie di tipo simbolico e mediatico, necessarie per innalzare i livelli di consenso dei cittadini intorno alle misure intraprese[\[11\]](#). È in questa fase che i decisori fanno ricorso ai format di *policy*. Se l'elaborazione e rappresentazione del format ha successo, ne consegue una crescita del consenso per i suoi artefici. In questo processo si realizza uno slittamento sia di significato della politica pubblica, sia di focus. Nel caso in esame, il problema della riforma della PA e della lotta alle sue inefficienze è stato "compattato" e ridotto, ai fini di una "formattazione" di successo, alle sole misure intraprese nei confronti del fenomeno dell'assenteismo dei dipendenti pubblici.

I principali snodi lungo i quali si sono dipanate le misure antifannulloni sono stati i seguenti: (1) l'individuazione, all'interno del Piano Industriale per la PA, della lotta all'assenteismo e alla scarsa produttività quale fondamentale linea-direttrice del processo di modernizzazione della PA; (2) l'adozione del DL 112/2008, poi convertito nella Legge 133/2008[\[12\]](#); l'emanazione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, di due circolari (n. 07/2008 e 08/2008) finalizzate all'interpretazione delle nuove disposizioni; (3) l'istituzione di un servizio di monitoraggio sull'andamento del processo di implementazione della legge (di cui si dirà meglio oltre); (4) la proposta di rendere obbligatorio, per le amministrazioni, l'inoltro dei dati sulle assenze al Ministero.

Obiettivo principale della *policy*, perseguito a livello di provvedimenti, indicatori ed esposizione mediatica, è risultato quindi la drastica riduzione del numero di dipendenti pubblici assenti per malattia, mentre il recupero della produttività e dell'efficienza dei processi amministrativi è retrocesso ad obiettivo sullo sfondo, di fatto indeterminato nei suoi contorni. Emblematica, rispetto a quest'ultima considerazione, l'impossibilità di falsificare le seguenti affermazioni, non sostenute in nessuno dei tre casi da alcun dato verificabile[\[13\]](#):

L'assenteismo peggiora la qualità dei servizi, riduce la produttività, aumenta i costi e danneggia l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono con il proprio impegno alla qualità della pubblica amministrazione.

Oltre a determinare iniquità fiscali, l'assenteismo è causa di inefficienze all'interno delle amministrazioni. Infatti, quale incentivo a impegnarsi e quale riconoscimento concreto ha il lavoratore scrupoloso quando vede che i "fannulloni" ricevono da parte del lavoratore pubblico il suo stesso trattamento in termini di stipendio e di carriera?

L'aumento della presenza dei dipendenti negli uffici pubblici (la stima è di oltre 25 mila persone in più) comporta più servizi e più qualità delle prestazioni offerte: meno code, maggiore reperibilità, minori chiusure per carenza di personale, ecc..

Naturalmente il problema dell'assenteismo degli statali non rappresentava una *issue* nuova nel discorso pubblico. Al di là delle immagini consolidate connesse alla (scarsa) produttività dei dipendenti pubblici, esso era balzato all'onore delle cronache già nel corso del 2007. Curioso notare come il ministro dell'Economia del precedente esecutivo di centro-sinistra, Tommaso Padoa-Schioppa, nel luglio 2007 avesse risposto ad una domanda rivoltagli in merito alla presenza di "fannulloni" tra i dipendenti statali: «Sì, questo è un fatto. Ma non bisogna fare la caricatura. Il problema non è solo quello dei fannulloni, il problema è che molto spesso ci sono delle organizzazioni inutilmente pesanti in cui le persone lavorano, ma il lavoro potrebbe essere organizzato in maniera tale da poter essere fatto da meno persone» (La Repubblica, 30 Luglio 2007). E lo stesso Premier, Romano Prodi, nell'approntare il piano per l'ammodernamento della PA, alla fine del 2007, prevedeva espressamente misure rivolte alla riduzione del fenomeno dell'assenteismo, pur non inserendole nelle direttrici della prospettata riforma (La Repubblica, 29 Dicembre 2007). Quello dell'assenteismo, dunque, rappresentava un potenziale serbatoio di consenso, se è vero che la polemica innescata dall'allora presidente della Confindustria, Montezemolo, era stata raccolta e fatta propria da fette importanti di entrambi gli schieramenti politici[14]. Si trattava, quindi, di massimizzare questo consenso latente, sfruttando la *issue* in maniera proficua.

Fornire una drastica semplificazione, quasi caricaturale, del fenomeno, calcando sul binomio inefficienza della PA-presenza dei fannulloni, si è dimostrata una strategia efficace. La scelta di rappresentare il problema dell'inefficienza della PA come prioritariamente connesso alla nullafacenza dei dipendenti pubblici ha conseguito l'obiettivo di attirare l'attenzione dei media. Prendendo a riferimento tre quotidiani nazionali (La Repubblica, Corriere della Sera, Sole 24 Ore) è interessante notare come il numero degli articoli in cui ricorrono i termini "statali" e "fannulloni" siano pari a 57 tra il 1 Gennaio 2007 e il 1 Aprile 2008, con una media di 3,8 articoli per mese; subiscano, in termini relativi, una vera e propria impennata nei soli mesi intercorrenti tra il 1 Aprile e il 1 Agosto 2008 (il DL 112/2008 è datato 25 Giugno), attestandosi a 51, pari quindi a 10,2 articoli mensili; e decrescano sensibilmente tra il 2 Agosto 2008 e il 1 Luglio 2009, passando a una media di 5,8 per mese (per un totale di 64 articoli)[15].

Questa rappresentazione ha sortito inoltre un evidente effetto-fiducia nei confronti del principale artefice della legge antifannulloni, il Ministro Brunetta. Comparando la ricorrenza numerica di articoli dedicati dai tre quotidiani nazionali all'operato dei singoli Ministri senza portafoglio (categoria nella quale rientra anche il Ministro Brunetta), nel periodo di tempo Maggio 2008-Luglio 2009, è stato possibile rilevare i risultati presentati in Tabella 1. Fatta eccezione per

il numero di articoli dedicati al Ministro Bossi – la cui rilevanza politica non è evidentemente neppure paragonabile a quella del Ministro per la PA – Renato Brunetta si piazza in seconda posizione, tallonato da un altro esponente leghista, Roberto Calderoli (i cui interventi a mezzo stampa e le cui esternazioni soltanto raramente hanno ad oggetto il suo ruolo di ministro). Inoltre, se comparati con i dati del mese di Maggio 2008, nel mese di Luglio la fiducia nei confronti del Ministro Brunetta è salita del 16%, mentre la sua notorietà è passata dal 30 al 51% (La Repubblica, 10 Giugno 2008). L’onda lunga di quello che è stato definito “l’effetto Brunetta”, identificando l’azione del Ministro con il calo delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici, è proseguita fino a tutto il mese di Ottobre 2008 (La Repubblica, 16 Ottobre 2008), per poi cominciare lentamente ad svaporare, seguendo le calanti fortune (in termini di consenso rilevato) del governo Berlusconi.

**Tabella 1 - Le ricorrenze dei Ministri senza portafoglio su 3 quotidiani nazionali**

<b>Ministri senza portafoglio</b>	<b>Dicastero</b>	<b>Numero ricorrenze</b>
Raffaele Fitto	Rapporti con le Regioni	289
Gianfranco Rotondi	Attuazione del programma di governo	222
Renato Brunetta	Pubblica amministrazione e Innovazione	934
Mara Carfagna	Pari opportunità	334
Andrea Ronchi	Politiche Europee	386
Elio Vito	Rapporti con il Parlamento	187
Umberto Bossi	Riforme per il federalismo	1197
Giorgia Meloni	Gioventù	182
Roberto Calderoli	Semplificazione amministrativa	856
Michela Vittoria Brambilla	Turismo	117

In generale, quindi, si può ipotizzare che il primo ingrediente per un format di successo sia la formalizzazione di un modello descrittivo e analitico del problema drasticamente semplificato, di facile accessibilità nei suoi schemi esplicativi anche al tipico pubblico televisivo, ossia il destinatario di spot pubblicitari che – secondo un ben noto principio – hanno quale *target* ideale un bambino di otto anni. E proprio con una metafora infantile il ministro Brunetta delinea l’individuazione dei nodi problematici nella pubblica amministrazione: «La pubblica amministrazione è come quei bambini pieni di giocattoli, a cui i genitori dicono sempre sì. E che alla fine sono pure infelici, perché non hanno un ruolo. Noi invece dobbiamo far diventare protagonisti la pubblica amministrazione e quelli che ci lavorano» (Il Messaggero, 10 maggio 2008). Del resto, insiste il ministro, «mi rifiuto di pensare che il sindacato oggi in Italia voglia ancora difendere quel milione di fannulloni, a fronte di 60 milioni di cittadini che vogliono vedere premiato il merito e puniti i furbi. La grande maggioranza del paese aspetta che cambino alcune cose fondamentali» (La Repubblica, 21 agosto 2008).

Una componente emotiva diffusa nel pubblico – derivante dalla naturale avversione nei confronti di indolenza, atteggiamenti ottusi o insofferenti dei burocrati, uffici pubblici affollati e code interminabili, frutto sia esperienze personali che di rappresentazioni letterarie e cinematografiche (da Totò a Fantozzi) – rende questo messaggio particolarmente incisivo, attivando processi cognitivi nei quali una diretta conferma di questi sentimenti diffusi prevale sul discorso razionale. L’utilizzo di una terminologia (*fannulloni, lavativi, rivoluzione copernicana della PA...*), simboli e immagini che hanno una forte ricaduta emotiva finisce così per orientare importanti processi

decisionali, suscitando consenso e adesione.[\[16\]](#) Infatti, quando il decisore si trova in condizioni di incertezza radicale, di fronte a un ventaglio indeterminato di opzioni, esiti e probabilità relative, gli *appelli emozionali* di successo gli permettono di risparmiare nella raccolta e nell'analisi delle informazioni, rendendone saliente soltanto una piccola quota e facilitando così la valutazione delle alternative disponibili (Kahneman e Frederick, 2002).

Un secondo ingrediente di un format di successo, infatti, è l'individuazione di una cerchia ristretta di responsabili, cui imputare le storture del sistema[\[17\]](#). Come abbiamo già visto, nel caso in esame[\[18\]](#):

Il fenomeno dell'assenteismo è una piaga che affligge la P.A. da anni peggiorando la qualità dei servizi resi, riducendo la produttività, aumentando i costi e intaccando l'immagine dell'amministrazione e di tutti coloro che contribuiscono a fare buona amministrazione.

Viene in questo contesto artatamente riprodotta una caratteristica distorsione cognitiva, comune a molti processi di inferenza, funzionale alla determinazione di un nesso causale illusorio, e in questo caso alla definizione di un capro espiatorio. Si tratta della "fallacia di andata e ritorno", un errore logico che fa ritenere equivalenti o del tutto assimilabili due affermazioni che invece sono radicalmente diverse: "molti fannulloni sono dipendenti pubblici" e "molti dipendenti pubblici sono fannulloni". Supponiamo che la prima asserzione sia vera, e che tra i 100.000 dipendenti italiani nullafacenti (quantificazione immaginaria, naturalmente) il 99% lavorino nel settore pubblico; anche in questo caso, solo il 3,3% degli oltre 3 milioni di lavoratori pubblici rientrerebbe nella categoria dei fannulloni.[\[19\]](#) La seconda affermazione, in altri termini, è falsa anche se la prima è vera. Purtroppo in questo errore logico si finisce per incorrere molto frequentemente: «La nostra macchina per le inferenze, quella che utilizziamo nella vita quotidiana, non è stata progettata per un ambiente complicato in cui un'affermazione cambia radicalmente quando viene modificata leggermente la disposizione delle parole che la compongono» (Taleb 2007, 72)[\[20\]](#).

Una terza caratteristica di un format politico di successo, conseguente a quella esposta sopra, è la sua natura autoassolutoria per "lo spettatore". Individuato uno schema interpretativo che pone da un lato sessanta milioni di "italiani brava gente", dall'altro un milione di fannulloni che sabotano il funzionamento della pubblica amministrazione, ne consegue naturalmente un duplice processo di tranquillizzazione: il format «rassicura i bravi cittadini, gli impiegati onesti, l'intera platea di chi auspica efficienza e rigore nei comportamenti pubblici; esorcizza il rischio di una società contagiata dagli imbroglioni, indifferente ai dettami etici, governata dai criteri di un familismo ancora e sempre amorale» (Berselli, 2008). Analisi e diagnosi sono dirette: si annida nella pubblica amministrazione una congrega di lavativi impegnati a bloccare procedure altrimenti spedite, assentandosi in indebite pause ed escogitando malattie inesistenti. Una massa di fannulloni che disdegnano il proprio dovere, trovando protezioni e copertura ideologica in una precisa area politico-sindacale, alla sinistra dello spettro politico. Aderendo su basi emotive a questo schema esplicativo, il pubblico comprende e al tempo stesso trova un immediato canale di autogiustificazione: non esistono responsabilità *collettive*, generali, ma soltanto quelle imputabili a ristrette cerchie di soggetti, peraltro già ben radicate nell'immaginario collettivo e facilmente additabili alla pubblica esecrazione per la loro individuale neghittosità: i burocrati fannulloni. Nessuna colpa si può attribuire ai bravi cittadini, che pure hanno per decenni delegato

il controllo della pubblica amministrazione a una classe politica che tuttora la presidia come terreno di sottogoverno clientelare; non c'entrano le prassi sociali della raccomandazione, della "spintarella", della conoscenza personale per aggirare le procedure concorsuali di accesso o per ottenere privilegi selettivi, non rilevano procedure dissennate e le leggi incomprensibili, né l'organizzazione barocca degli uffici.

### **Una politica di successo (assicurato)**

La classe politica e, in generale, gli amministratori pubblici tendono spesso a certificare i buoni esiti delle proprie scelte adducendo dati di output<sup>[21]</sup> o, al massimo, relativi ai risultati sperimentati dai destinatari come diretta conseguenza delle misure adottate. Molto meno pubblicizzati (e spesso nemmeno rilevati) sono dati e informazioni concernenti gli impatti di medio e lungo periodo delle politiche implementate, che esporrebbero i decisori ad una valutazione complessiva del loro operato da parte dei cittadini. Questo genere di constatazioni risultano particolarmente utili soprattutto se, come precedentemente ipotizzato, le politiche pubbliche assumono le caratteristiche semplificatrici di format. In questi casi, infatti, la dimensione prettamente simbolico-mistificatoria della *policy* fa sì che i provvedimenti annunciati non producano alcun effetto, o "nascondano sotto il tappeto" delle strategie comunicative i fallimenti, quando non le ricadute negative di misure malprogettate.

Per prevenire ex-ante questo genere di preoccupazioni, uno schema narrativo di successo prefigura e realizza una precisa individuazione di indicatori votati a registrare il successo delle iniziative intraprese. Nel caso della riforma della PA, il misuratore di efficacia della politica anti-fannulloni è stato individuato nella riduzione del numero di assenze per malattie, così come rilevati dall'Istat e dal Conto Annuale della Ragioneria dello Stato. Fatta eccezione per l'interesse che può attirare il confronto tra l'andamento delle assenze nel settore pubblico e il comparto privato, operato dall'Istat (che non ci dice comunque molto in merito all'efficacia delle misure), si tratta a ben guardare di una scelta piuttosto bizzarra visto che, per definizione, la presenza o l'assenza di dipendenti fannulloni influisce ben poco sul buon funzionamento delle organizzazioni pubbliche. A casa, al bar o sul posto di lavoro, un fannullone è ugualmente improduttivo<sup>[22]</sup>. Non è stato selezionato un indicatore della riduzione dei tempi di risposta delle strutture pubbliche alle istanze dei cittadini, o di miglioramento qualitativo della performance degli apparati burocratici, ma soltanto il dato – riproposto al pubblico in reiterate campagne informative – della riduzione delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici. In questo passaggio, il ministro Brunetta ribadisce il nesso – che non è spiegato, ritenendolo autoevidente – tra l'efficacia della sua "rivoluzionaria" riforma della PA e il calo delle assenze per malattia: "La rivoluzione sta nel fatto che nella pubblica amministrazione è entrato il merito che vuol dire pagare di più i più bravi e meno gli altri (...). Io lo sto facendo. *Altrimenti non si sarebbe realizzata* la riduzione dell'assenteismo del 40-50 per cento" (La Repubblica, 14 febbraio 2009, p.6, corsivo nostro). Come riportato nella Relazione al Parlamento sulle Assenze nel pubblico impiego

Il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici ha evidenziato, fin dalle sue prime edizioni, un grande impatto dell'azione legislativa sui comportamenti dei dipendenti pubblici rispetto ai permessi per malattia, *con potenziali ricadute in termini di efficienza e produttività delle amministrazioni.* (p. 17, corsivo nostro)

Si noti che l'adozione di questo unico indicatore presenta almeno due vantaggi. Il primo è di trasformare anche l'incerta efficacia della politica in un dato incontrovertibile di facile e

immediata acquisizione e comprensibilità, facilmente impugnabile nel dibattito pubblico per dimostrare la bontà dei provvedimenti adottati. A questo fine, a conferma del ruolo demiurgico del ministro, negli articoli della stampa e nelle interviste,[\[23\]](#) ma anche negli stessi documenti e studi del Ministero della funzione pubblica si fa riferimento alla diminuzione delle assenze come “effetto Brunetta”, esplicitando l’ipotesi che “che le disposizioni di contrasto all’assenteismo per malattia contenute nella l. n. 133/2008 abbiano causato un mutamento comportamentale nel pubblico impiego tale da poter essere valutato come ‘break strutturale’ nel rapporto tra le due serie”, ossia quella delle assenze nel settore privato e in quello pubblico (Tronti 2009).

Il secondo è di associarsi simbolicamente agli assunti teorici della politica, rafforzandone la credibilità. La riduzione delle assenze causata dai disincentivi economici, infatti, dimostra implicitamente che la PA è popolata di fannulloni, visto che nessuna malattia scompare per la paura di controllo medico o per un modesto disincentivo economico.

Nell’utilizzo di questo misuratore entra in gioco un ulteriore elemento di distorsione cognitiva, la *fallacia narrativa*, che discende dalla vulnerabilità degli esseri umani rispetto a un eccesso di interpretazione, alla naturale predilezione – che presumibilmente ha una base biologica – per le storie coerenti rispetto alle verità grezze: «La fallacia narrativa sottolinea la nostra limitata capacità di osservare sequenze di fatti senza aggiungerci una spiegazione oppure, il che è lo stesso, senza imporre loro un collegamento logico, una freccia di direzione. Le spiegazioni tengono insieme i fatti, semplificano la loro memorizzazione, contribuiscono a renderli più sensati». L’informazione, costosa da ottenere, memorizzare ed elaborare, se inquadrata in una *storia* che lega e connette casualmente diversi eventi, diviene più facilmente trattabile: «I romanzi, le storie, i miti e i racconti hanno tutti la stessa funzione: ci salvaguardano dalla complessità del mondo e ci proteggono dalla sua casualità» (Taleb 2007, pp. 85 e 89).

Un elemento narrativo si associa naturalmente alla misurazione e alla diffusione di comunicati relativi al calo delle assenze per malattia: se prima i dipendenti pubblici fannulloni si assentavano senza motivo, adesso un irrigidimento nel sistema dei controlli e alcuni disincentivi economici dimostrano che il ministro riformatore e “moralizzatore” aveva ragione, che la sua battaglia moralizzatrice va nella giusta direzione. La “storia” così raccontata ha un senso, e nel venir meno dell’ingiustificato assenteismo del dipendente infedele si può intravedere persino un provvisorio lieto fine. In questa narrazione si staglia anche una figura eroica, incarnata dallo stesso ministro, autoproclamato, si in diretta televisiva “quasi premio Nobel per l’economia” (nella trasmissione Matrix, su Canale 5, il 18 giugno 2008), che nelle interviste dichiara “io sono uno dei massimi esperti in Italia, anzi in Europa di relazioni industriali: conosco le leggi, le teorie, gli uomini e le cose. E dico che questa è la strada giusta”; non a caso a lui deferentemente ci si rivolge come “ministro anti-fannulloni” (L’Altro, 12 maggio 2009, p.5).

La riduzione delle assenze per malattia, secondo i dati diffusi dal ministero, è stata significativa. Nel primo anno di implementazione della legge 133/2008, tra il dicembre 2007 e lo stesso mese del 2008, si è avuta una riduzione delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici pari al 37%, che portavano la diminuzione complessiva del periodo luglio-dicembre al 41,3% (Ministero per la pubblica amministrazione 2009, p. 4). Grazie a questi successi, il ministro si è vantato di essere “meglio di Padre Pio” (La Repubblica, 3 ottobre 2008).

Si tratta di dati numerici robusti, all’apparenza incontrovertibili, tuttavia “la decisione di come ‘incorniciare’ i dati può avere conseguenze politiche significative, sia per gli individui che per interi gruppi sociali. C’è da ritenere che i più abili praticanti nell’arte della persuasione utilizzino comunemente questo effetti di ‘incorniciamento’ per il loro vantaggio personale” (Quattrone e

Tversky 1988, 465). La realtà non è così facile da ingabbiare in schemi narrativi semplificati. Una possibile critica nasce dalle modalità di rilevazione: trattandosi di dati forniti su basi volontarie “è plausibile che le amministrazioni che hanno partecipato presentino risultati migliori della media (un fenomeno noto in statistica come autoselezione: chi non ha ottenuto buoni risultati eviterà di sottolinearli rendendoli pubblici)” (La voce, 2008). A questa obiezione si è cercato di ovviare, a partire dal settembre 2008, affidando all’Istat il controllo e la “depurazione” dei dati presentati, che tuttavia per la loro natura appaiono particolarmente esposti – nonostante la numerosità del campione, pari a circa la metà delle amministrazioni – a questo fattore distortivo.

Rimane un secondo aspetto, che concerne i comportamenti elusivi. Che dire dei casi nei quali la diminuzione delle assenze per malattia corrisponde a un aumento delle assenze per altre motivazioni? Ad esempio, “nel comune di Napoli nel mese di luglio 2008 le giornate di assenze per malattia sono 2546 in meno rispetto al luglio 2007 (7816 contro 10362 giornate di assenza), con una diminuzione del 25%. Peccato che le assenze per altri motivi nello stesso periodo aumentino di 12183 giornate” (La voce 2008). Al di là del comune di Napoli, se paragonati rispetto all’andamento dei dati relativi alla riduzione delle assenze per malattia, quelli concernenti le assenze per altri motivi hanno fatto registrare risultati nel complesso più deludenti[24], nonostante quanto affermato nella Relazione Annuale sulle assenze dei dipendenti della PA (p. 21, corsivo nostro)

L’analisi dei dati testimonia come non siamo di fronte ad uno spill-over tra il ricorso a permessi per malattia e le assenze “per altri motivi” (permessi di studio, congedi parentali ecc.). Al contrario ciò a cui assistiamo è un cambiamento comportamentale dei lavoratori della PA, *ispirato a principi di maggiore correttezza e impegno*, che si traduce in un aumento dei lavoratori presenti negli uffici pubblici.

Ancora, l’effetto dissuasivo dei provvedimenti sembra in fase calante: da una contrazione del 44,6% tra settembre 2007 e lo stesso mese del 2008, si è passati al 43,1% in ottobre, al 41,4% in novembre, al 37% in dicembre, 41,6 nel gennaio 2009, 39,8 nel febbraio 2009, 35,9 nel marzo 2009, 33,4 nell’aprile 2009, 34,6 nel maggio 2009, 27,4 nel giugno 2009, fino al 17,3% del luglio 2009 (Ministero per la pubblica amministrazione 2009, p. 4).

C’è poi un’altra obiezione di fondo, che riguarda la logica che presiede all’applicazione del modello teorico utilizzato nel format della politica di riforma amministrativa. Schematicamente, la presenza dei lavativi viene presentata come macrocausa dominante del malfunzionamento del sistema amministrativo, cui si pone rimedio con l’applicazione di uno strumento di disincentivo nei confronti delle assenze per malattia dei dipendenti, la cui efficacia è prontamente riscontrata da un apposito indicatore. Viene in altri termini amplificata una distorsione cognitiva diffusa, che porta gli individui (e gli scienziati sociali) a confondere tra contingenze causali (atti che producono un risultato) e contingenze diagnostiche (atti che sono semplicemente correlati con un risultato) (Quattrone e Tversky 1984). In realtà l’esistenza di una quota di lavativi è soltanto una tra le molte conseguenze osservabili, e non la causa, del cattivo andamento della pubblica amministrazione, che a sua volta dipende da molti fattori intrecciati, tra cui l’inefficacia dei meccanismi di controllo, le pressioni politiche e clientelari sull’ingresso in ruolo e sulla carriera dei dipendenti, l’eccesso di regolazione procedurale, la disorganizzazione degli uffici. E dunque, se è plausibile e prevedibile che un disincentivo economico spinga i dipendenti a rinunciare ad assenze non strettamente necessarie, è altrettanto evidente che questo processo non può apportare particolari benefici all’efficienza del sistema amministrativo. Lo stesso ministro Brunetta è

costretto ad ammettere alla riduzione delle assenze non ha fatto seguito un miglioramento della produttività: “Intanto sono lì in ufficio. Ora la seconda fase della mia rivoluzione prevede interventi importanti per migliorare la produttività” (L’Altro, 12 maggio 2009, p.5).

Lo strumento di *policy* utilizzato, coerentemente con il format politico, fornisce dunque una soluzione soltanto narrativa, la cui efficacia è misurata con un indicatore altrettanto fuorviante, ma buono da spendersi nelle campagne di comunicazione a sancirne l’effimero successo. Si tratta, in altri termini, di “terapie che portano all’individuazione della causa, come se la causa fosse una sola, e la curano con un colpo di scena o un *happy ending* (...) E’ il decisionismo che corregge funzionamenti complessi con misure di fantastica semplicità” (Berselli 2008).

Gli effetti benefici dei provvedimenti antifannulloni non sono affatto scontati, nonostante la conclamata riduzione delle assenze per malattia. Non appaiono nella colonna dei costi, in primo luogo, gli accresciuti oneri sugli enti pubblici per le visite fiscali adesso “istantanee” nei confronti dei lavoratori in malattia. E’ inoltre difficile quantificare l’effetto negativo delle ricadute non intenzionali – ma largamente prevedibili – della presenza di lavoratori in precarie condizioni fisiche sul posto di lavoro: bassa produttività, demotivazione, e in caso di malattie infettive il più frequente contagio di altri dipendenti. Del resto, la presenza in ufficio di fannulloni prima assenteisti, costretti loro malgrado in servizio, può finire per distrarre o intralciare i loro più volenterosi colleghi. Ancora, lo stigma sociale che ha accompagnato la campagna contro i fannulloni nella pubblica amministrazione ha rafforzato stereotipi radicati e lesa il prestigio (già basso) dei ruoli pubblici, con ricadute negative sullo spirito di corpo e di servizio dei dipendenti. In altri termini, c’è la concreta possibilità che le misure anti-fannulloni risultino in definitiva inutili, se non controproducenti. Ma non è questo il parametro con cui misurare il successo del corrispondente format politico.

### **Spunti per una riflessione (e una riforma) ulteriore**

Nel format politico di successo si realizza una drastica semplificazione, che già contiene in sé la propria risposta, declinata in chiave meramente narrativa. La semplificazione non risolve i problemi, ma li riconduce a una dimensione intelleggibile e fornisce un simulacro di soluzione. La scorciatoia cognitiva utilizzata e presentata al pubblico potrà distorcere o restringere arbitrariamente i dati del problema, ma garantisce una risposta efficace – almeno sul piano simbolico, d’immagine e consenso – di fronte alla complessità del reale, all’imprevedibile sviluppo dei problemi e delle loro manifestazioni empiriche.

Anche se nessuno dei nodi viene affrontato, il medesimo modulo interpretativo semplificante agisce sulle soluzioni alle questioni collettive, oltre che sulle sue determinanti. Se il malfunzionamento delle strutture pubbliche, la cattiva amministrazione viene ricondotta a una sola semplice causa, la presenza di un milione di fannulloni,<sup>[25]</sup> gli strumenti di intervento, le soluzioni prospettate non possono che risultare altrettanto “facili”: si tratta in fondo di una rappresentazione, nella quale il decisionismo produce – e qui sta un ulteriore elemento qualificante del format di successo – in breve tempo risultati straordinari, miracolosi. E’ sufficiente individuare gli indicatori adeguati a questo fine.

Il cattivo funzionamento della PA non è stato rappresentato come una complessa questione *sistemica*, di natura organizzativa e procedurale, poiché questa raffigurazione apparirebbe “noiosa”, poco coinvolgente e non assolutoria nei confronti del pubblico. Al contrario, la si associa simbolicamente alla presenza di una categoria circoscritta di responsabili. Una volta individuati i fannulloni, la soluzione è naturalmente a portata di mano: “Licenzieremo,

impediremo loro di ricattare i cittadini. Le norme ci sono, a volte anche più dure persino del settore privato: ma non sono mai state usate” (La Stampa, 10 maggio 2008). Il modello teorico implicito è di puro buon senso, un’elementare applicazione della teoria della scelta razionale: gli impiegati pubblici, come “cavie da esperimento” nel laboratorio del ministro, orientano passivamente le loro condotte a variazioni di una struttura rudimentale di costi/benefici monetari: “Il problema è che a queste persone non viene applicato un sistema di incentivi e di disincentivi. Non ci sono premi per chi è efficiente né punizioni per chi è inefficiente” (Il Messaggero, 10 maggio 2008). E infatti puntuali sono arrivate le misure per scoraggiare l’assenza e “l’evasione” dal posto di lavoro: tornelli all’entrata di alcuni uffici pubblici, penalizzazioni monetarie e visite fiscali anche dopo un solo giorno di assenza per malattia. Nelle politiche di riforma risulta più nebulosa, almeno sino ad oggi, l’individuazione dei “premi”, che richiederebbero l’introduzione di meccanismi di controllo della qualità dell’azione amministrativa: la questione, evidentemente, è ancora troppo “complicata” per essere affrontata, al di là di formule generiche e semplificatrici.

### **Osservazioni conclusive**

In questo contributo abbiamo preso in esame un modello di *policy* che, grazie a una rappresentazione semplificata della natura dei problemi, propone uno schema narrativo capace di assecondare alcuni tipi diffusi di fallacia cognitiva. Nei format politici di successo un ampio consenso di pubblico accompagna una raffigurazione dei problemi collettivi che rielabora e sintetizza idee, temi e schemi mentali diffusamente adottati in una combinazione di facile lettura, cui si accompagna l’applicazione di strumenti e indicatori conformi all’individuazione di nessi causali elementari, coerenti con pregiudizi o stereotipi. L’individuazione di una ristretta cerchia di responsabili e la natura assolutoria del racconto per il pubblico, destinatario delle strategie comunicative, favoriscono il successo dei “plot” che strutturano e articolano la politica.

Affinché la “storia” così narrata abbia un lieto fine occorre poi un ulteriore ingrediente: la definizione di indicatori che rassicurino tempestivamente sul buon esito del provvedimento, in modo da rafforzarne la struttura normativa confermando la bontà delle ipotesi teoriche di partenza, che ne hanno giustificato l’adozione. Come si è mostrato nell’esempio utilizzato in questo lavoro, l’indice di riduzione delle assenze dei dipendenti pubblici, acquisito e diffuso con valenza totemica quale segnale della buona riuscita delle politiche anti-fannulloni, ha assunto nel discorso pubblico una valenza simbolica particolarmente forte, in quanto strettamente correlato alla stessa schematica raffigurazione dei nessi causali che influenzano lo sviluppo del problema. L’associazione mentale tra fannulloni e assenze per malattie fittizie è diretta e figurativamente irresistibile. L’accurata selezione di un simile indicatore aggiunge un tassello cruciale per il successo del format, rendendo di per sé convincente, indipendentemente dai dati quantitativi, l’appeal narrativo della “storia” così raccontata.

Ci si può chiedere se e in che misura questo modello di politica pubblica come format, con la priorità attribuita alla rappresentazione simbolica dell’impegno del decisore pubblico rispetto ai contenuti (e alla loro efficacia) delle scelte politiche, sia “sostenibile” nel lungo periodo (Nullmeier 2005, 201). E’ da tutta da verificare l’esistenza di limiti alla capacità della retorica, del marketing, delle varie forme di fallacia cognitiva e delle distorsioni comunicative di compensare l’eventuale inefficacia delle politiche, il degrado o la “deriva” dei problemi collettivi rispetto alla reale capacità di indirizzo e di governo dei *policy-makers*. In presenza di un’opinione pubblica sufficientemente ricettiva nei confronti degli schemi interpretativi utilizzati per “narrare” le politiche, i decisori pubblici – piuttosto che abbandonare o relegare ai margini la dimensione

simbolica – hanno un preciso interesse ad integrarla con un ulteriore livello di performance: la “performance di serietà”, realizzata attraverso misure di rassicurazione e risoluzione emotiva dei problemi di rilevanza pubblica (Nullmerier 2005; Blüdhorn 2007). La loro efficacia, naturalmente, si alimenta nel caso preso in esame dall’individuazione di specifici sotto-campi di intervento – la lotta ai dipendenti pubblici fannulloni e assenteisti – nei quali gli indicatori applicati dimostrano che i risultati sono rapidi e tangibili, a conferma del successo nell’impegno profuso.

Questo amalgama di componenti reali e simboliche nella politiche, entrambe coerenti con lo schema esplicativo e narrativo che riassume al pubblico i nessi causali rilevanti e i “ruoli” incarnati dai diversi protagonisti (destinatari, spettatori/giudici, responsabili/capri espiatori, politici moralizzatori, ecc.) può assolvere funzioni socialmente positive, nella misura in cui riattiva e rigenera i circuiti di legittimazione democratica, dimostrando la vitalità e la buona volontà dei *policy makers* (Blüdhorn 2007, 267).

Per scongiurare delusioni o distrazioni del pubblico è auspicabile rinfocolare continuamente l’attenzione: di fronte a problemi collettivi complicati, una strategia consiste nell’allargare la gamma di provvedimenti aventi un qualche impatto (quantomeno emotivo) su qualche sotto-dimensione del problema, valorizzando gli indicatori che ne dimostrano la correttezza. Di qui l’esigenza di calibrare la successione di sempre nuove “performance di serietà”, che finiscono per scandire i tempi della politica. Il rischio, come nei *reality show*, è il calo di interesse del pubblico, motivato da assuefazione, ripetitività del copione, stanchezza per i personaggi, oltre che – naturalmente – da una possibile (ma non indispensabile) valutazione negativa dei risultati.<sup>[26]</sup> Nelle *politiche come format*, sempre più indipendenti dalla performance effettiva, anche il fallimento diventa soprattutto una questione di audience.

A dimostrazione della sua efficacia evocativa, le incongruenze del modello di politica anti-fannulloni hanno avuto ben poco spazio nel dibattito e nel discorso pubblico. Resta il fatto che, al di là della ristretta cerchia di assenteisti cronici, relativamente facili da individuare e reprimere attraverso gli ordinari meccanismi di controllo interno, la principale stortura nel funzionamento della PA risiede nella presenza di *fannulloni loro malgrado*, di dipendenti disorientati, costretti da procedure tortuose e incomprensibili, obiettivi confusi o contraddittori, dirigenti inetti e lottizzati politicamente, a confrontarsi giorno dopo giorno con l’impossibilità materiale di lavorare in modo efficiente al servizio della collettività. Il recupero di efficienza e produttività della amministrazioni pubbliche richiede infatti l’impegno di dipendenti motivati e selezionati secondo criteri di merito, un’amministrazione più snella, trasparente, orientata alla valutazione comparativa dei risultati, responsabile nei confronti dei cittadini-utenti. Ma queste, purtroppo, appaiono questioni *complesse*, che per loro natura fuoriescono dal ristretto perimetro del format politico.

## Bibliografia e documenti citati

- Berselli, E. (2008), *Quando la politica diventa un format*, in “La Repubblica”, 18 settembre.  
Blüdhorn, I., (2007). *Sustaining the Unsustainable: Symbolic Politics and the Politics of Simulation*. In “Environmental Politics, vol. 16, n.2, pp. 251-275.

- Blühdorn I., Welsh, I. (2007). *Eco-Politics Beyond the Paradigm of Sustainability: A Conceptual Framework and Research Agenda*. In “Environmental Politics”, vol. 16, n. 2, pp. 185-205.
- Campbell, J., I. (1998). *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy*. In “Theory and Society”, 27: 377-409.
- Cassese, S. (1998), *Lo stato introvabile*, Roma, Donzelli.
- Cobb, R., W., C., D., Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Boston, Mass., Allyn and Bacon;
- Cobb, R., W., J., K., Ross, M., H., Ross (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*. In “American Political Science Review”, vol. 70, n. 1, pp. 126-138.
- Dawkins, R. (1976). *The Selfish Gene*. Oxford, Oxford University Press. Trad. It. *Il gene egoista*. Bologna, Zanichelli, 1979.
- Edelman, M. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana, University of Illinois Press. Trad. It. *Gli usi simbolici della politica*. Napoli, Guida, 1987.
- Gustafsson, G. (1983). *Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power*. In “Policy Sciences”, n. 15, pp. 269-87.
- Kahneman, D., e Frederick, S. (2002). *Representativeness revisited: Attribute substitution in intuitive judgment*, in T. Gilovich, D. Griffin e D. Kahneman (Eds.), *Heuristics and Biases*, New York: Cambridge University Press, pp. 49–81.
- Kingdon, J., W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policy*. Boston, Mass. Little Brown.
- Lakoff, G., M., Johnson (1980). *Metaphors We Live by*. Chicago, University of Chicago Press.
- La voce (2008), *Vero o falso: i miracoli di san Brunetta*, in <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000669.html>, 10 ottobre.
- March, J., G (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York, The Free Press. Trad. It. *Prendere decisioni*. Bologna, Il Mulino, 1998.
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione (2008). *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l’anno 2007*. Voll. I e II.
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione (2009). *Relazione al Parlamento sulle Assenze nel Pubblico Impiego*.
- North, D., C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, N.J., Princeton University Press. Trad. It. *Capire il processo di cambiamento economico*. Bologna, Il Mulino, 2006.
- Nullmeier, F. (2005), *Nachwort*, in M. Edelman, *Politik als Ritual*, Frankfurt, Campus.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino.
- Pose, R. (1989). *Ordinary People in Public Policy. A Behavioural Analysis*. London, Sage.
- Quattrone, G. A. e Tversky, A. (1984), *Causal versus diagnostic contingencies: On self-deception and on the voter's illusion*, in “Journal of Personality and Social Psychology” 46, n.2, pp.237-248.
- Quattrone, G. A. e Tversky, A. (1988), *Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice*, in “American Political Science Review”, 83, n.3, pp.719-736.
- Schattschneider, E., E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. Hillsdale, N.J., The Dryden Press. Trad. it. *Il popolo semi-sovrano: un’interpretazione realistica della democrazia in America*. Genova, Ecig, 1998:

Schön, D.A., M., Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York, Basic Books.

Taleb, N., N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House. Trad. It. *Il cigno nero. Come l'improbabile governa le nostre vite*, Milano, Il saggiatore, 2007.

Tronti, L. (2009), *Una stima aggregata dell'effetto Brunetta*, relazione presentata al seminario "Assenteismo: i lavori della commissione"; Roma, 22 giugno, in <http://www.innovazione.gov.it/ministro/pdf/EffettoBrunetta-Tronti.pdf>.

[Westen D. \(2007\), \*The Political Mind\*, New York, Public Affairs.](#)

---

[1] E' paradossale che in alcuni casi manifestare incautamente un atteggiamento di sicura padronanza degli strumenti teorici ed operativi risulti per il decisore pubblico funzionale al successo non solo in termini elettorali, ma anche in relazione al conseguimento degli obiettivi prefissati. Un attore pubblico che "realisticamente" confessi la propria impotenza o ignoranza in merito a complicate dinamiche socio-economiche globali – dalla crisi economico-finanziaria al *global warming* – non possiede che deboli argomenti per invocare la collaborazione dei destinatari delle sue decisioni; al contrario, con un meccanismo simile a quello della "profezia che si autoavvera", un leader capace di convincere i cittadini di avere un pieno controllo della situazione può indirizzarli verso quelle condotte che assicurano un grado più elevato di cooperazione nella risoluzione di quei problemi collettivi.

[2] "La storia è opaca. Si vedono i risultati, ma non il copione che produce gli eventi, il generatore della storia. Nella nostra comprensione degli eventi vi è un'incompletezza sostanziale, poiché non sappiamo cosa ci sia dentro la scatola, come funzioni il meccanismo. Quello che chiamo il 'generatore degli eventi storici' è distinto dagli eventi in sé, così come la mente degli dèi non può essere compresa osservando le loro azioni: sarebbe molto facile fraintendere le loro intenzioni" (Taleb 2007, 31).

[3] In questi termini la questione è stata sollevata da Berselli: "E se la democrazia contemporanea fosse più vicina a un format che a un complesso strutturato di regole? Nella politica come gioco mediatico, le percentuali di gradimento per i governi schizzano in alto. L'audience appare soddisfatta" (Berselli 2008)

[4] Si tratta dunque di una differente strategia di "gestione" della complessità e dell'opacità della politica. Accanto alla *semplificazione del quadro decisionale* (il problema è ricondotto entro moduli istituzionali di risoluzione) e ai processi di *apprendimento* (si affinano le conoscenze teoriche utilizzabili per affrontare il problema), si applica qui una *riduzione a format* del processo politico: si scompone artificiosamente la questione collettiva mediante formule semplici, in base alle quali viene imbastita una rappresentazione pubblica dell'impegno dei decisori nell'utilizzo di strumenti di *policy* intuitivamente collegabili a quella raffigurazione.

[5] Esistono diversi modelli di politica simbolica. Ad esempio, Blühdorn (2007) ne individua quattro tipi: quelle miranti alla produzione e all'utilizzo politico dei simboli, con obiettivi di integrazione e mobilitazione, oppure di riduzione della complessità; quelle aventi il fine di *sostituire* le politiche reali (*politiche placebo*), come strategia deliberata (funzionale agli interessi del decisore) oppure migliore opzione disponibile rispetto agli interessi collettivi, in relazione alla frammentazione e contraddittorietà degli interessi, o a nuovi imperativi emersi nel sistema politico.

[6] La Relazione è stata curata Dipartimento della funzione pubblica e dalla Segreteria Tecnica del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e resa pubblica nel Dicembre del 2008.

[7] La Relazione è stata curata dalla Segreteria Tecnica del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e resa pubblica nel Febbraio 2009.

[8] Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (2008). *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l'anno 2007*, Vol. I, pp. XXVII-XXVIII.

[9] Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (2008). *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l'anno 2007*, Vol. II, p. 29.

[10] Il Piano Industriale si fonda su quattro pilastri, che dovranno costituire la struttura portante della nuova P.A.: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione

[11] In un certo senso, questa modalità di azione – che promana dal governo e tenta di penetrare la società – avvicina il caso empirico a quel modello di formazione dell’agenda noto come *mobilization model* (Cobb, Ross, Ross 1976), seppur epurato dai legami con un particolare tipo di regime politico (per inciso, i tre autori individuano queste dinamiche di formazione dell’agenda come proprie dei regimi autoritari...).

[12] All’art. 71 la Legge prevede una stretta sulle assenze per malattia dei dipendenti pubblici: nei primi dieci giorni di assenza i dipendenti pubblici riceveranno il trattamento economico fondamentale, ma non le indennità e i trattamenti accessori. Fanno eccezione i trattamenti più favorevoli previsti dai contratti collettivi per gli infortuni sul lavoro, il ricovero in ospedale o le terapie salvavita. Le assenze superiori ai dieci giorni, o comunque la seconda assenza per malattia nel corso dell’anno, deve essere giustificata con un certificato medico rilasciato da una struttura sanitaria pubblica. Previsti controlli anche se l’assenza dura solo un giorno. Per quanto concerne i permessi retribuiti, i termini e le modalità per fruire delle assenze per permesso retribuito sono stabiliti dai contratti collettivi o dalle norme di settore. In via generale le assenze non sono equiparate alle presenze per la distribuzione delle somme dei fondi per la contrattazione integrativa.

[13] La prima e la seconda affermazione sono contenute all’interno della *Relazione al Parlamento sulle Assenze nel pubblico impiego* (p. 7), la terza nella *Relazione Annuale 2007*, Vol. II, p. 39

[14] Per una rapida ricognizione di come fosse impostata da questione, vedi: “*Difendono statali e fannulloni*”. *Montezemolo contro i sindacati* (La Repubblica, 22 Giugno 2007); *Montezemolo: “Statali, troppo assenteismo”* (Il Corriere della Sera” del 5 Dicembre 2007, p. 2).

[15] Nei sondaggi d’opinione effettuati da Ipr Marketing tra il 2007 e il 2009 e pubblicati dai sopraccitati quotidiani, tra le priorità degli italiani la riforma della PA è entrata nelle prime cinque posizioni nel mese di Luglio 2008 (La Repubblica, 4 Luglio 2008, p. 6).

[16] Come osserva Westen (2007), di fronte a complicati problemi politici la mente umana passa in rassegna sentimenti, idee, immagini, concetti derivanti dalle concezioni preesistenti, selezionando su basi emozionali tra le proposte politiche quei modelli più coerenti rispetto agli schemi consolidati, che risultano così rafforzati. Tra lo 0,5 e il 3 per cento appena delle decisioni politiche può invece essere predetto ipotizzando l’applicazione di un calcolo razionale. Ad esempio, il presidente americano Ronald Reagan anche grazie all’uso sistematico del termine “confisca” per definire l’imposizione fiscale riuscì ad ottenere un ampio consenso popolare alla riduzione delle imposte, mentre chiamando “combattenti della libertà” i contras nicaraguensi ottenne più facilmente il via libera al finanziamento delle loro attività militari. In questa prospettiva, dunque, le scelte politiche nascono in un “mercato” delle emozioni entro il quale la logica gioca un ruolo secondario, e conta piuttosto il valore evocativo di simboli, valori, immagini, analogie, sentimenti,

[17] Nel caso di Brunetta, come già rimarcato, si tratta della categoria ormai idealtipica degli impiegati pubblici fannulloni o lavativi.

[18] Ministero per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione (2008). *Relazione annuale al Parlamento sullo stato della PA per l’anno 2007*, Vol. II, p. 38.

[19] Un meccanismo simile spiega il successo con il quale nel dibattito pubblico il tema dell’immigrazione è stato associato a una questione di sicurezza. Si immagini (anche in questo caso le cifre hanno solo una valenza esemplificativa) che il 99% dei 100.000 criminali gravi commessi ogni anno nel nostro paese siano responsabilità di immigrati: che “la maggior parte dei criminali siano immigrati” sarebbe certamente vero. Ma il passaggio successivo “la maggior parte degli immigrati sono criminali”, presupposto implicito di politiche repressive penalizzanti in modo selettivo tutti i cittadini extracomunitari, è del tutto erroneo, visto che comunque i 99.000 criminali stranieri

sarebbero una percentuale irrisoria – circa il 2 per cento in questo esempio – degli oltre 4 milioni di stranieri residenti in Italia.

[20] Una distorsione cognitiva affiora in alcune incongrue dichiarazioni del ministro. In diverse interviste, come quella sopra riportata, quantifica in circa un milione di soggetti – cioè ben un terzo del totale – i dipendenti pubblici lavativi, coerentemente con il principio di senso comune che “tutti (o molti) dipendenti pubblici sono fannulloni”; in altre casi invece ammette: “non penso affatto che tutti i dipendenti pubblici siano fannulloni. Sono anzi convinto del contrario: moltissimi lavorano con competenza e senso del dovere. Senza di loro saremmo alla bancarotta amministrativa” (Corriere della Sera, 26 luglio 2008). E ancora: “Non ho mai detto che i lavoratori del settore pubblico sono tutti fannulloni. La stragrande maggioranza dei dipendenti pubblici è efficiente ed ha continuato a operare al meglio” (*Dossier Veneto*, in “Il Giornale”, 16 dicembre 2008).

[21] Secondo Rose (1989) «gli output sono quel che la gente comune percepisce come palpabile evidenza di quello che il governo sta facendo».

[22] Da tenere presente, inoltre, come il monitoraggio dell’andamento del processo di implementazione, avviato nel 2008, non rappresenti uno strumento affidabile, consistendo in un’analisi campionaria mensile affidata alla trasmissione di dati da parte delle stesse amministrazioni, con un evidente rischio di “selezione in positivo”: le amministrazioni “virtuose”, che possono vantare riduzioni più significative delle assenze, hanno infatti maggiori incentivi ad inviare i dati, falsando così la composizione del campione.

[23] Questo vale anche per gli articoli critici nei confronti del Ministro, che per questa via ne amplificano indirettamente la valenza comunicativa. Si prenda ad esempio l’articolo “Brunetta Bluff” (L’Espresso, 17 settembre 2009, pp.52-56), nel quale si richiama più volte l’effetto Brunetta, anche se per sottolineare il “ridimensionamento” o il suo “afflosciarsi”, ma in definitiva confermando implicitamente la validità dello schema interpretativo che in questo fattore individua il cardine della “rivoluzione” in atto nella PA.

[24] Ancora nel luglio 2009 erano escluse dalla rilevazione le regioni, i comparti scuola, università e pubblica sicurezza.

[25] Al più, nella rappresentazione fornita dal ministro Brunetta, esiste un’altra concausa del malfunzionamento della pubblica amministrazione, e cioè la connivenza e la protezione politica e sindacale fornite ai fannulloni dalla sinistra, e in particolare dalla Cgil: “Se è vero che i fannulloni non sono né di destra né di sinistra, ma si sono sempre configurati come una categoria eterna dell’opportunismo lavorativo è altrettanto vero e dimostrato che certo sindacalismo di sinistra ha sempre difeso i fannulloni anche quando questi erano indifendibili”. E ancora: “E’ altresì vero che il sindacalismo di sinistra ha sempre rifiutato la meritocrazia, il controllo gerarchico, quello di produttività, premiare i migliori, punire gli opportunisti” (La Repubblica, 16 novembre 2008).

[26] La disaffezione del pubblico è il rischio principale per politiche che si reggono su un così precario equilibrio tra rappresentazione pubblica e realtà fattuale dei problemi oggetto di intervento. Anche nel caso che abbiamo preso in esame vi sono alcuni segnali di una possibile disaffezione del pubblico nei confronti della crociata anti-fannulloni: lo dimostra l’erosione di consensi del ministro Brunetta, velocemente sceso – con la peggiore performance tra tutti i componenti dell’esecutivo – dal 60% di fiducia di ottobre 2008 al 51% di gennaio 2009 (sondaggio Ipr, 19 gennaio 2009, in [http://www.fondazioneitaliani.it/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=9343](http://www.fondazioneitaliani.it/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=9343)).