

Enti locali e scuola: insieme per il diritto all'istruzione

Gestione strategica di politiche pubbliche a titolarità concorrente

Premessa.

Il testo rappresenta un intervento dell'autore in un convegno (vedi il titolo) tenutosi a San Benedetto del Tronto nel 2002. Dunque, una parte dei giudizi "politici" è evidentemente condizionata, anche se l'argomentazione di fondo mantiene la sua coerenza con le opinioni dell'autore..

Approccio giuridico istituzionale e approccio alla gestione strategica

Grande parte del dibattito politico culturale del momento, attorno ai temi che sono oggetto della nostra riflessione, appare concentrato sulle questioni di carattere giuridico istituzionale, che, anche tramite le semplificazioni – a volte francamente intollerabili – della riproduzione mediatica, sembrano sequestrare tutta l'attenzione, sia degli "esperti" e degli opinion makers, sia dei cittadini "comuni".

Tutti apparentemente chiamati a schierarsi su improbabili versanti segnati da altrettanto improbabili coppie di opposizione: federalismo versus statalismo, devoluzione versus centralizzazione, valore pubblico versus efficienza privata, omologazione versus identità, e così via semplificando. In realtà nessuna di tali coppie di opposizione è sufficiente e tanto meno esaustiva a descrivere processi reali, movimenti che si alimentano di molecolarità sotterranee e che risalgono, spesso deformati nell'interpretazione e negli apparati simbolici, fino alla superficie del dibattito politico corrente.

Come in tutte le fasi storiche di transizione si misura una contraddizione caratteristica tra i processi reali, densi della loro molecolarità spesso non evidente, e le forme simboliche, giuridiche, istituzionali, che dovrebbero o vorrebbero descriverli, contenerli, in qualche modo indirizzarli. In questo senso credo che il solo approccio di carattere giuridico-istituzionale sia, in se necessario e utile, ma sostanzialmente insufficiente a comprendere e governare tale processi, rimanendo, se praticato in via esclusiva, prigioniero interno della medesima contraddizione.

Con una aggravante che è costitutiva dello stesso pensiero giuridico: il rischio di esercitarsi su meri apparati simbolici, che si autonomizzano rispetto ai significati a cui vorrebbero essere collegati. Una sorta di "destorificazione" dell'analisi e del pensiero, che, nella sua traduzione "politica" rischia di trasferire il dibattito politico su un piano nel quale operano "miti" e non movimenti e processi reali.

Non è questo l'oggetto del mio intervento ma vorrei fare un esempio di ciò che intendo dire.

Si è messo giustamente in luce come la nuova formulazione di fondo della Costituzione riformata ... "La Repubblica è costituita dalle Regioni, dallo Stato, ... ecc", modificando così radicalmente il "riferimento" fondamentale cui riportare le regole comuni della collettività, apra una serie di contraddizioni "in retroazione" su tutte quelle parti della Costituzione che adottano un riferimento altrettanto generale (per tutti valga l'esempio dell'art. 33 in materia di diritto all'istruzione che recita che "... La Repubblica ...istituisce scuole *statali* per tutti gli ordini e gradi...").

Se il mostrare tali incongruenze a fronte della riforma costituzionale ha il significato di mettere in luce, alternativamente e/o congiuntamente, da un lato una sorta di "imperizia" del legislatore nel riformare e dall'altro la necessità, dunque, di provvedere a ridare coerenza di dettato, nulla quaestio. Se il rilievo giuridico viene utilizzato direttamente come argomento politico, per elevare accuse di vulnus e irrimediabile tradimento dell'operato dei padri costituenti, forse varrebbe la pena di richiamare proprio la "storicità" degli stessi dettati della Costituzione del '48.

Gli stessi Padri Costituenti caricarono il loro lavoro di alcune inevitabili ambiguità, e di grandissima portata, frutto della ricomposizione politica di posizioni diverse da un lato, e di evidenti insufficienze culturali a dominare la cesura radicale intervenuta tra la tradizione liberale dello Statuto Albertino, il ventennio fascista, e la fase storica apertasi con la fine della seconda guerra mondiale.

Basterebbe l'esempio (calzante per il nostro argomento) della imprecisione con la quale gli stessi adottano, nel proporre il medesimo "riferimento" generale, a volte il termine "*la Repubblica*", a volte il termine "*lo Stato*"... Ma che dire del fatto che nell'art. 67 è detto che i "Ogni membro del Parlamento rappresenta... *la Nazione* (?!)" o che analogo riferimento alla "*Nazione*" sia utilizzato nell'art. 98 per indicare i doveri dei dipendenti della Pubblica Amministrazione?

E si tratta di riferimenti "pesanti" sia rispetto al ruolo dei primi, sia rispetto a tutte le problematiche di funzionamento della Pubblica Amministrazione per i secondi...

Dunque, attenzione a non dislocare posizioni politiche, in sé legittime, su versanti impropri di natura "giuridica": si rischia di lavorare con mitologemi o con apparati simbolici autonomizzati, piuttosto che con processi reali...

E la politica (quella vera) ha invece il compito essenziale di governare il trasferimento di significati in movimento entro ogni processo reale, entro ed al di là di apparati simbolici via via caricati inevitabilmente di ambiguità semantica.

Altrimenti che ragioni potremmo indicare per ciò che sta accadendo: federalismo... devoluzione... sussidiarietà... ?

Effetti di una congiura malvagia in agguato? O segni di processi reali di ben altro fondamento che non sia il chiacchiericcio spesso vuoto della politica "politicante"?

In questo senso vorrei recuperare almeno traccia di una riflessione sui processi reali che sono sottesi a diversi tentativi di "riscrittura" dei rapporti formali e degli apparati istituzionali con i quali siamo alle prese, sia in questo seminario, specificamente diretto alle questioni del sistema di istruzione, sia nel dibattito politico generale nel quale tali questioni si iscrivono.

L'approccio che suggerisco è dunque quello sinteticamente espresso nel titolo dell'intervento: posto che la novità costituzionale realizzata (e confermata anche da referendum popolare) e quelle che sembrano profilarsi con la problematica della "devoluzione" modificano "materialmente" le condizioni di governo e di gestione del sistema di istruzione, quali sono le condizioni per fondare una strategia pubblica in tale nuovo contesto?

Appare evidente, infatti che il problema ha un suo "campo di esistenza" relativamente autonomo (non indipendente, evidentemente) dalla precisa e minuziosa definizione giuridica e legislativa, che sortirà dai lavori del legislatore.

Già oggi tale domanda ha un significato pregnante se rivolta innanzi tutto non tanto al "politico legislatore" quanto al "politico decisore" sia in sede locale che nazionale, al "decisore amministrativo" sia locale che nazionale, al "produttore" (penso a quelle migliaia di "Enti Pubblici" che sono le scuole autonome). Come si definisce una strategia pubblica, in quali condizioni, con quali strumenti, in un contesto di titolarità plurime e in diversa misura concorrenti?

Una transizione di lunga durata: ristrutturazione dei modelli di welfare e "descrizioni" istituzionali

La disamina dei processi reali cui si allude nel paragrafo precedente è ovviamente operazione complessa e non contenibile nello spazio di un intervento ad un seminario. Si rimanda volentieri a numerosi studi di carattere economico, sociologico, psicologico, istituzionale che in questi anni sono fioriti sia sul piano nazionale che internazionale.

In particolare, a quelli che hanno accompagnato la multiforme corrente di pensiero che passa sotto l'etichetta di New Public Management.

Sulle questioni di carattere istituzionale su cui ci stiamo interrogando qui, si stratificano infatti processi la cui comprensione richiede letture multiple che hanno a che fare con la riflessione storica (lo "spirito dei tempi") con quella economica (dalla rivoluzione tecnologica alla crisi fiscale dello Stato), con quella sociologica (modificazioni profonde della stratificazione sociale, delle aspettative, dei comportamenti, dei rapporti tra i gruppi sociali), con quella politica (le interpretazioni del "benessere collettivo", le strategie collettive, i rapporti internazionali, gli assetti del potere e del consenso).

Potremmo già a questo punto proporre una affermazione apodittica (per ora): la definizione di una strategica pubblica per la gestione di servizi pubblici ai cittadini si misura oggi con tale complessità. Ogni scorciatoia “semplificante” è foriera di insuccessi e/o di spreco di risorse pubbliche. La vera sfida, innanzi tutto al management pubblico, è data da tale complessità di compiti.

Solo per accostare in via di estrema sintesi tale complessità, propongo alcuni punti/spunti nodali di riflessione.

1. Se dovessi caratterizzare “lo spirito dei tempi” degli ultimi trent’anni di storia “sociale” del nostro paese (e non solo), caratterizzerei tre grandi periodi
 - ✓ Anni ’70 caratterizzati da scontro sociale con movimenti di grandi masse. Una spinta alla omologazione ideale (ideologica) di grandi raggruppamenti contrapposti, la cui dinamica ha profondamente inciso sull’apparato delle libertà civili, del costume, del senso comune, come una potente spinta di modernizzazione del paese, ed ha coinciso con una crescita tumultuosa degli apparati dei servizi pubblici alla cittadinanza e dunque della spesa sociale conseguente. Tale crescita era coerente con la dinamica sociale del periodo.
 - ✓ Anni ’80 caratterizzati da un riflusso individuale. Si torna dai grandi impegni collettivi, mettendone a frutto, sul piano individuale e sociale le novità modernizzatrici ma sottoponendone a “critica sociale” gli aspetti omologanti più direttamente connessi alle grandi ideologie: la cittadinanza egualitaria e indifferenziata, il primato “ontologico” della dimensione e dell’impegno pubblico, il potere distribuito e condiviso. Si torna a valorizzare la “differenza”, si attenuano le solidarietà sociali di grande scala.
 - ✓ Anni ’90 caratterizzati da una forte ricerca di identità e di “sostenibilità” dello sviluppo. Quanto a dire, una sensibilità elevata alla qualità, anche in contrapposizione alla quantità dello sviluppo stesso. Ricerca di identità che sente ambigualmente minacciosa la versione storica corrente del processo di globalizzazione e di omologazione planetaria, supportato sia dallo sviluppo tecnologico, sia dalla fine del dualismo (“quel” dualismo...) internazionale su cui si era fondato l’equilibrio per mezzo secolo. I modelli interpretativi del rapporto “pubblico/privato” cambiano profondamente. L’impresa e la sua efficienza si ripropongono come riferimenti sociali di consenso, insieme alla dimensione locale e di identità ristretta.

Per quanto appaia schematica tale descrizione, (rimando p.es. ad una più approfondita lettura dei contributi delle analisi del CENSIS lungo tutti questi anni) appare evidente che essa allude a mutamenti essenziali nel modo di essere e di “domandare” dei cittadini nei confronti della dimensione pubblica della loro esistenza e convivenza.

I contenuti e le percezioni di cosa sia “cittadinanza” lungo il trentennio sono radicalmente modificati.

Si modifica radicalmente la composizione della “domanda pubblica” in relazione a modificazioni strutturali nei comportamenti nelle attese, nelle percezioni del “consumatore collettivo”.

Per usare una “etichetta”: si passa da una prevalente domanda pubblica con carattere “di massa” (orientata alla quantità, alla standardizzazione, alla riproducibilità certa del “prodotto”), ad una domanda “di nicchia” (orientata alla qualità, alla personalizzazione, alla differenziazione).

Questione nodale per chi abbia la responsabilità decisionale (politica, amministrativa, produttiva) di organizzare “l’offerta pubblica”. Una questione che non ha molte risposte convincenti, e neppure culture gestionali adeguate nella nostra Pubblica Amministrazione, almeno finora.

Mi piacerebbe proporre un esercizio “teorico” provocatorio per testimoniare la portata di tali mutamenti.

Se provassimo ad applicare – sospendendo momentaneamente ogni opzione ideologica - una vecchia categoria economica utilizzata per stabilire il “prezzo” dei servizi pubblici come quella della “disponibilità a pagare” da parte dei cittadini, quali considerazioni ne ricaveremmo per descrivere la modificazione della “domanda collettiva”?

E quali considerazioni potremmo ricavarne per descrivere i compiti strategici dell’operatore pubblico, proprio in nome del “primato del pubblico” che molti di noi sono impegnati, anche esistenzialmente, ad affermare e difendere?

2. La crisi fiscale dello Stato (per usare una “etichetta” che in realtà è un riferimento complesso) ha aperto negli ultimi decenni una crisi internazionale per molti aspetti irreversibile di “tutti” i modelli storici di welfare, che pure sono tra loro sensibilmente diversi.

Ciò che unifica, nelle diversità nazionali, tale fase storica di crisi non sono certo le diverse composizioni delle convenienze o sconvenienze contabili nei diversi Bilanci Pubblici degli Stati (che pure hanno peso determinante sia nel suggerire le strategie di uscita, sia nel determinare il quadro delle convenienze sociali).

Quanto il fatto che tale crisi segnala il tramonto di una intera fase storica di integrazione di diritti di cittadinanza di natura economica e sociale (accanto a quelli di natura giuridico – politica) operata sotto il paradigma e con gli strumenti della “spesa pubblica”, bilanciata ovviamente dalla fiscalità generale.

Dietro il dato contabile variamente preoccupante nelle diverse realtà nazionali, sta il fatto più profondo che dinamiche della fiscalità che superino un certo livello (la cui determinazione esatta è frutto di diverse interpretazioni di scuola, ma che potremmo mediamente collocare intorno al 30% del reddito) pongono “oggettivamente” e più ancora “soggettivamente” in concorrenza le “convenienze” dei diritti economici di cittadinanza (dalla sanità alla scuola pubblica, all’assistenza, ai sistemi di assicurazione sociale) con la “convenienza” soggettiva al “far da se”.

Sono più che convinto che la fruizione collettiva di un servizio pubblico mentre “soddisfa un bisogno” crea e rinforza, come valore aggiunto, la cittadinanza stessa.

E rispetto a tale valore aggiunto si possono e devono assumere anche gli eventuali i costi aggiuntivi che l’universalismo dei servizi pubblici e l’uguaglianza dei cittadini inevitabilmente comportano.

Ma è certo pericoloso per quegli stessi valori di cittadinanza, sfidare oltre misura l’equilibrio tra i costi e le convenienze che essi comportano. Sia perché si minaccia in tal modo di minare dall’interno la solidarietà sociale, sia perché spesso per questa via si promuovono effetti di *azzardo morale* nei comportamenti collettivi che aumentano lo spreco e l’inefficienza (vedi per esempio i fenomeni di scarico dei costi privati sul “terzo pagatore” pubblico).

La cosiddetta crisi fiscale dello Stato, dunque, si appalesa in modo eclatante nei suoi effetti contabili (squilibri della spesa pubblica, contraddizioni tra debito pubblico e ricchezza privata) ma inquina profondamente i valori di solidarietà, di giustizia ed eguaglianza, sui quali poggia la cittadinanza moderna, rielaborata nelle esperienze storiche del welfare.

La traccia di tale riflessione, unita alla precedente, può dar conto delle modificazioni radicali intervenute nella composizione e qualità della domanda sociale, nei comportamenti e nelle percezioni dell’opinione pubblica.

Ma pone nuovamente domande radicali ai responsabili pubblici: l’organizzazione dell’offerta di servizi pubblici non può che cambiare, risagomarsi e ristrutturarsi per rispondere in modo diverso dal passato ai cittadini.

La rilevanza del rapporto costi/benefici va oltre agli aspetti contabili e la responsabilità del management pubblico si inserisce direttamente, anzi dialoga direttamente, con le questioni fondamentali di “democrazia del Bilancio” che stanno alla base, lo si ricorda *en passant*, della democrazia degli stati moderni.

In particolare, la responsabilità della Pubblica Amministrazione va oltre la dimensione tecnica, sia del tradizionale “principio di legittimità” (insufficiente in se a garantire la buona gestione economica), sia della allocazione ottimale delle risorse (e già questo sarebbe, nella tradizione italiana, un salto di qualità nella tecnica amministrativa pubblica), e interroga invece, e ne viene interrogata direttamente, le istanze di cittadinanza.

Potrà apparire così meno estemporaneo di quanto possa sembrare il richiamo precedente alla ambiguità contenuta nello stesso dettato costituzionale del '48 sulla responsabilità dei pubblici dipendenti rispetto “*alla Nazione*” (!!??). Ambiguità questa di certo più urgente riforma.

3. Un aspetto particolare della “crisi di offerta” dei servizi pubblici è rappresentato dalla specifica criticità dei grandi apparati pubblici attraverso i quali tale offerta è stata tradizionalmente erogata.

I macrosistemi produttivi, le macro organizzazioni si sono rivelate in questi anni in tutta la loro fragilità sia a fronte della turbolenza della domanda, sia a fronte della incapacità interna di governare flessibilmente flussi informativi e scelte economiche.

Per la verità, per stare a quanto accade nella stagione “bassaniniana” tutt’altro che conclusa, si è provveduto anche nel nostro paese, a disarticolare i mega apparati pubblici.

La scuola ed il suo Ministero sono però probabilmente l’ultima sopravvivenza, rispetto agli apparati del welfare, delle vecchie piramidi organizzative. Sanità, Previdenza sociale, Lavoro, non sono più articolate per grandi ministeri centrali.

Tali processi di disarticolazione si sono mossi, ovunque nel mondo, secondo direttrici in parte comuni:

- ✓ cesura netta tra “politica” e “gestione”: la responsabilità del decisore politico sta nel fornire una interpretazione del benessere collettivo (che è sottoposta al vaglio degli elettori) e nel determinarne di conseguenza le scelte generali di orientamento. La responsabilità della gestione (il decisore amministrativo e il “produttore”) sta nel dare attuazione concreta a tali orientamenti in particolare allocando efficacemente le risorse, controllando i risultati, perseguendo qualità ed economicità nelle realizzazioni. Si tratta evidentemente di grandi opzioni di principio, e di principi organizzatori di carattere generale: la loro traduzione operativa è tutt’altro che semplice, sia per complessità oggettive, sia per resistenze e incrostazioni soggettive di vecchi significati, di abitudini, di immaginari professionali.... Una lunga transizione, appunto
- ✓ Trasferimento delle responsabilità “produttive” in dimensioni direttamente a contatto con i cittadini fruitori dei servizi stessi, attraverso sia un decentramento territoriale (territorializzazione del welfare) sia una attenta revisione degli assetti istituzionali della produzione di servizi (per esempio la promozione di configurazioni organizzative di tipo “agenziale” con conseguente fuoriuscita dai vincoli operativi del diritto amministrativo). Per fare un esempio vicino, per altro contraddetto da altri elementi, l’autonomia delle istituzioni scolastiche si muove in tal senso. Tale processo dovrebbe favorire congiuntamente il diretto rapporto domanda-offerta, e dunque sia favorire un riorientamento alla domanda della produzione pubblica (*custom oriented*) sia un controllo diretto tra produttori di servizi e cittadini cui essi sono destinati. Anche in tal caso, ovviamente, tra le affermazioni di principio e le realizzazioni corre un lungo e difficile periodo di transizione che dovrebbe costituire il banco di prova del management pubblico in questa fase storica.
- ✓ Adozione del principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, come “bussola” dell’opera di ristrutturazione dell’operatore pubblico nella produzione di servizi ai

cittadini.

Su tale questione, cruciale nel nostro dibattito, e che merita disamina specifica, vedi oltre.

- ✓ Valorizzazione della “composizione tecnica” dei servizi sociali ed alla persona. Più è elevata la composizione tecnica di tali servizi (si pensi alla Sanità ed alla formazione) più i principi di autonomia professionale dei “produttori” diventano cogenti, meno i vecchi apparati amministrativi si rivelano adeguati. Il “paradigma amministrativo” (che è in sé, ricordiamolo, un paradigma di comando a distanza) calato sulla produzione di servizi “di merito” rivela sempre più e in modo drammatico la sua inadeguatezza. Massimamente a fronte delle dinamiche della domanda più sopra ricordate.

Rispetto a tali processi generali, il caso dell’istruzione presenta caratteristiche peculiari: in parte ne condivide la direzione, in parte è campo di controtendenze evidenti.

Il processo di costruzione dell’autonomia delle istituzioni scolastiche è evidentemente coerente con quanto sinteticamente indicato.

Meno lo è il fatto che la configurazione delle scuole autonome sia stata scelta nella forma dell’Ente Pubblico, dunque sottoposto sia ai vincoli operativi del diritto amministrativo, sia ai vincoli di “strumentalità” versus l’ente “emanatore”.

Altre scelte erano possibili, in via di dottrina, come pure una più decisa “regionalizzazione” anche all’interno della logica amministrativa e decentratrice delle “bassanini” (a Costituzione invariata come si diceva allora...).

Ma non è questa la sede per discuterne, e comunque una scelta è stata fatta e contiene già in sé tali novità da essere una sfida operativa di tutto rispetto.

Altro elemento di “controtendenza è la permanenza di una potente funzione gravitazionale del Ministero centrale. Probabilmente quello dell’Istruzione è l’ultimo mega apparato amministrativo che resiste alla stagione del decentramento e della sussidiarietà.

Per ragioni nobili e meno nobili, ovviamente.

Rimane il fatto che le preoccupazioni doverose di “tenuta dell’unità del sistema” si fanno riposare sulla uniformità amministrativa, piuttosto che sul comune stile professionale (competenze e deontologia) del ceto professionale addetto (docenti, dirigenti).

quest’ultimo, al contrario rappresenta in realtà l’unico vero ed efficace cemento “di sistema”.

Al contrario, le istanze “riproduttive” del sistema fanno leva su l’uniformità di “comando ed esecuzione” piuttosto che sul sistema di significati condivisi dal ceto professionale che da spessore tecnico e operativo alle scelte di politica scolastica.

Ciò risponde ad un modello di “gestione di strategie pubbliche” almeno contraddittorio sia con gli elementi di crisi messi in rilievo nei punti precedenti, sia con i processi conseguenti di riforma,

Se ne può ricavare solo la consolante considerazione che per quanto ci si possa sforzare di pensare ad un insegnamento della filosofia in versione padana o molisana, non si troveranno mai gli insegnanti capaci e disposti a farlo.

Ma anche si può avanzare il ragionevole dubbio che su questa strada di permanente primato del comando amministrativo sull’identità professionale, tecnica e deontologica del ceto professionale interessato, le difficoltà delle riforme, **di qualunque riforma**, non possono che aumentare.

4. Infine è necessario qualche accenno più approfondito all’altro ingrediente dei tentativi generali di superamento di crisi dei sistemi storici di welfare condotti nell’intento di ristrutturare i modelli di intervento pubblico, piuttosto che di dichiararne semplicemente la fine, ed è il principio di sussidiarietà

Ricordo volutamente una definizione di Delors, che dovrebbe mettermi al riparo dagli spunti della polemica politica corrente.

Delors diceva pressappoco che la *sussidiarietà consiste non solo nel fatto che un ente sovraordinato desiste dall'intervenire nella vita e nei bisogni di un soggetto o di una collettività che sappiano affrontarli e risolverli autonomamente; ma anche nel fatto che quello stesso ente operi al possibile per mettere in condizione quei soggetti e quelle collettività di rispondere positivamente alle proprie necessità.*

Come si vede è una definizione ambivalente: da un lato non si limita a sancire competenze e limiti di competenze ma inserisce nelle strategie dell'operare pubblico una intenzione teleologica (una mission ed una vision per usare un brutto linguaggio); da altra parte fa del principio di sussidiarietà non un totem ma un principio orientatore della prassi capace di suggerire scelte discriminate e specifiche per settori, ambiti territoriali, discipline di intervento.

Un principio ordinatore della prassi, non la "santificazione" di un ordine prestabilito formalmente.

Se si considera 100 il valore medio del PIL per cittadino nella Comunità europea, il valore della Lombardia è 136, quello della Calabria è 54. Se si fa 100 il valore medio del Valore Aggiunto per addetto nella regione Lombardia, quello della Provincia di Milano è 120, quello della Provincia di Sondrio è 53.

Il che non significa immediatamente che in Calabria si viva peggio che in Lombardia o che a Milano si viva meglio che a Sondrio, a parità di regione.

Semplicemente che le diverse realtà, anche nell'ambito della medesima regione, hanno potenzialità di soluzione di problemi diverse.

In particolare per quei problemi che necessitano di soluzioni ad alto contenuto tecnico e che sono favorite da fattori di scala.

La definizione "pragmatica" che Delors dà del principio di sussidiarietà consente questa adattabilità locale e settoriale, e di disegnare mission e vision conseguenti per tutti gli operatori pubblici.

Certe argomentazioni, che si vorrebbero "di principio" che caratterizzano un certo dibattito politico corrente sono solamente francamente irritanti nella loro semplificazione e strumentalità, proprio nel nome dell'interesse dei cittadini che pure viene conclamato come unico criterio.

Ciò vale, lo ripeto, soprattutto per i servizi di alto contenuto tecnico-scientifico (dalla salute alla formazione) che richiedono attenzione e rispetto alle problematiche di scala.

Processi di crisi epocale dei modelli storici di welfare, tentativi di fuoriuscita da tale crisi, soprattutto condotti nel criterio di mantenere il primato ed il ruolo della produzione pubblica dei servizi, disegnano un lungo e complesso periodo di transizione che mette alla prova le "strategie di gestione pubblica".

Rispetto alla dimensione di "lunga durata" di tale fase di transizione, gli assetti istituzionali e normativi, che pure hanno un ruolo essenziale e determinante, vanno considerati "elementi del contesto" e non la preoccupazione determinante.

Al termine dell'itinerario legislativo, infatti, la produzione di una norma (buona o meno buona...) rappresenta la fine del lavoro del "politico legislatore".

Per il gestore di strategie pubbliche il lavoro comincia da lì, e deve recuperare per conoscere efficacia, tutto lo spessore *del prima, del dopo e del non ostante la norma.*

Forse converrebbe fin da subito dare spazio a tali preoccupazioni rispetto ai virtuosismi dell'ermeneutica normativa e giuridica.

La politica pubblica a titolarità concorrente: una strategia "storica"

Gli spunti di riflessione dei paragrafi precedenti credo siano utili a sostanziare una affermazione che qui potremmo indicare come provvisoriamente conclusiva.

Le modificazioni storiche della domanda sociale; i percorsi di crisi e ristrutturazione dei modelli di welfare; le problematiche di sviluppo e economico e gestione della spesa sociale; le istanze di

democrazia e la diversa composizione del principio di cittadinanza; la stessa complessità tecnico-scientifica assunta dai servizi domandati: tutto ciò concorre al declino di una forma storica di governo e produzione dei servizi pubblici, a partire da quelli sociali ed alla persona.

Sanzionano nei fatti cioè, il declino del modello – particolarmente “vero” per il caso italiano – fondato sulla unicità del soggetto di comando, il quale si fa carico sia di definire il “bene collettivo”, sia di elaborare e realizzare la strategia produttiva conseguente.

Non vi è invece alcuno dei grandi servizi che caratteristici dello Stato Sociale, che non si presenti oggi come tributario di competenze plurime e che non richieda, per la sua realizzazione, una forma di “governo misto” che coinvolge sia la definizione strategica, sia la dimensione produttiva.

L’offerta ai cittadini è inevitabilmente prodotta da una pluralità di soggetti pubblici, le cui titolarità, per quanto possano e debbano essere distinte sotto il profilo normativo, non possono che intersecarsi e sovrapporsi sia nella fase di definizione strategica, sia in quella della effettiva produzione.

Ciò è vero, sia per ciò che è, quanto per ciò che deve o dovrebbe essere. Questo è il nocciolo duro dell’approccio che propongo, sulla base di processi reali, prima ancora che le definizioni normative ed istituzionali di cui stiamo discutendo vengano perfezionate, in un senso o nell’altro.

Naturalmente ciò non significa indifferenza verso tali definizioni.

Ma anche per orientare la discussione sulle diverse alternative, è necessario recuperare la dimensione di quei processi che sono in corso non da oggi.

Solo un esempio di ciò che intendo dire e che riguarda l’istruzione.

Da un lato si sta sviluppando un dibattito culturale, politico, istituzionale su quale sia il significato opportuno da dare alla ripartizione di titolarità e competenze esclusive e/o concorrenti tra lo Stato e le Regioni.

Dall’altro non possiamo dimenticare per esempio che è già operativo e normato il diritto alla formazione fino al 18 esimo anno di età, a partire dalla Legge 196 del 1997, via via fino all’accordo stilato in sede di Conferenza Unificata all’inizio del 2000.

La realizzazione di tale diritto e la gestione strategica dei servizi che ad esso corrispondono richiede, fin dalle prime definizioni, la costruzione di un sistema a “governo misto”.

E del resto tale considerazione tornerebbe vera ad ogni passo analitico che potremmo compiere per fare una sorta di bilancio della stagione innescata dalla Legge 59.

Riflettere su quanto è stato realizzato in tale percorso di ristrutturazione dei modelli di produzione dei servizi, sui motivi e la natura delle resistenze, sugli sviluppi e le condizioni possibili, forse avrebbe, per gli amministratori pubblici e per gli stessi cittadini, maggior valore che la partecipazione ai riti conflittuali attorno ad alcuni *totem* come la *devolution*.

Il passaggio da modelli produttivi a titolarità unica a modelli a titolarità plurima, sulla scorta di una realistica e pragmatica interpretazione del principio di sussidiarietà, non è infatti un puro “passaggio organizzativo”.

Comporta invece trasferimenti di significato che coinvolgono modi di pensare dei cittadini, immaginari professionali dei ceti addetti ai servizi, modelli interpretativi della dirigenza, caratteri della stessa produzione normativa, strumentazioni tecnico operative affatto diverse da quelle proprie delle grandi catene amministrative a comando unico.

Si tratta cioè di una lunga fase di “apprendimento istituzionale” nel quale dovremmo tutti sentirci coinvolti, a partire proprio da coloro che portano, a diversi livelli, responsabilità strategiche e produttive.

In questo senso trovo singolarmente equivalenti, sia pure dislocandosi su schieramenti opposti, gli atteggiamenti che a fronte della pluralità di titolarità produttive dei servizi sociali ed alla persona, che è un prodotto inevitabile della Storia stessa, rivendicano invece la dimensione “esclusiva”.

Che si tratti di rivendicarla rispetto alla Regione, o che si tratti di rivendicarla rispetto allo Stato, l’atteggiamento è il medesimo ed ha al fondo una incomprensione dei processi reali.

In un caso o nell’altro si tratta di modelli “centralistici”. Cambia solo il riferimento territoriale.

La modellizzazione operativa di sistemi a titolarità plurima è certamente impresa complessa; le istanze centralistiche e neocentralistiche si offrono altrettanto certamente come “ipotesi semplificate”, in quanto si limitano a sostituire un soggetto unico ad un altro....

Ma, nel caso del neocentralismo statalistico esso ha alle spalle una stagione storica di crisi e fallimento; nel caso del neocentralismo regionale esso ha di fronte impossibilità operative che provengono dalla stessa oggettiva difformità degli ambiti territoriali, quanto a potenzialità di scala dei servizi offerti e del know how disponibile per produrli (si pensi alla Sanità...)

Sotto il profilo operativo e di impianto di strategie pubbliche, il problema è individuare ambiti, dimensioni operative e di scala, agibilità di controlli e valutazioni, sostenibilità organizzative che garantiscano ai cittadini sia servizi efficaci ed efficienti, sia effettiva partecipazione, responsabilizzazione, controllo.

Per tornare alla definizione di sussidiarietà di Delors citata precedentemente, i problemi di definizione di una strategia pubblica stanno entro queste coordinate, rispetto alle quali certi riferimenti a diversi assetti costituzionali acquistano un inevitabile sapore “mitico”.

Ma posta l’istanza del collocarsi tutti in fase di apprendimento istituzionale, si possono già indicare almeno due questioni fondamentali, rispetto all’approccio alla gestione strategica pubblica.

1. La prima ha a che fare con i processi di “territorializzazione” dei servizi di welfare (vale anche per la scuola stessa che ha trovato la sua configurazione nella autonomia delle istituzioni scolastiche).

Nelle esperienze internazionali che pure hanno proceduto su tale strada (dal Regno Unito alla Spagna, alla Danimarca, alla stessa Francia) tale processo si è sempre accompagnato a misure di “riterritorializzazione” che vanno dalla riduzione e accorpamento delle municipalità, alla ridefinizione congrua dei bacini territoriali.

Non mi pare eccessivamente ingeneroso ricordare che per quanto riguarda il nostro paese misure analoghe soffrono clamorosamente di una assenza di ricerca scientifica aggiornata e pertinente: molte misure di questo tipo sembrano segnate dalla contingenza e dalla “forza maggiore”, oppure da tensioni e interessi di cui è bello tacere

Gli ultimi prodotti organici di ricerca sui “tagli” territoriali pertinenti ed efficaci rispetto alla strutturazione territoriale dei servizi, risalgono, per il nostro paese, agli anni ’70. (Per la scuola, per esempio tale operazione fu compiuta in alcune regioni per provvedere al disegno dei Distretti Scolastici)

Ed è quasi inutile ricordare quante modificazioni negli assetti territoriali si sono misurate in questo trentennio, sia pure non distribuite omogeneamente (ma appunto!!) sul territorio nazionale.

Basterebbe il solo esempio che la distribuzione degli incrementi demografici in alcune regioni vede oggi in testa le zone rurali, mentre negli anni settanta era esattamente il contrario.

Ed è anche inutile ricordare che i “tagli” territoriali sono sempre anche “storico-territoriali”, cioè coinvolgono proprio quelle istanze di identità che sembrano essere uno degli elementi dello “spirito del tempo”.

Dunque, quando si pone qui l’istanza di riprendere una ricerca approfondita che supporti tecnicamente la ristrutturazione dell’offerta di pubblici servizi, si indica una questione di fondo per realizzare un modello strategico (governo e gestione) diverso per la loro produzione. C’è molto da fare per le Facoltà di Architettura, di Sociologia, di Economia, di Ingegneria...

Ma anche per gli amministratori locali, in particolare dei Comuni.

La municipalità è il cuore stesso della sussidiarietà.

Nella lunghissima fase di attesa della realizzazione del dettato Costituzionale relativo alla regionalizzazione (a scanso di equivoci sto parlando della Carta del ’48...) sia prima della istituzione delle Regioni negli anni settanta, sia dopo, nella altrettanto lunga fase di

attribuzioni e deleghe che giunge fino ad oggi, probabilmente si è persa qualche occasione per sviluppare nel sistema delle municipalità più congrue esperienze di consorzio, di unificazione di servizi, di *realizzazione di economie di scala* opportune.

Oggi l'attenzione sembra concentrarsi sulla dimensione regionale per le ragioni che sono state richiamate anche qui, sia pure tra le righe: ma la questione di fondo rimane, ed anzi acquista maggiore pregnanza proprio a fronte di possibili derive di neo centralismo regionale.

Le modalità con le quali è stato per esempio realizzato il dimensionamento scolastico che ha preceduto l'autonomia, può essere un buon campo di riflessione critica.

Sono stati utilizzati criteri molto diversi, tutti radicati su parametri "statistici", e interpretati spesso in modo più funzionale ad interessi di categorie e di singoli territori.

Difficile e raro rintracciare tra questi ultimi, assennati criteri legati alla determinazione concordata di convenienze di scala relative alla possibilità reale di assicurare servizi formativi qualificati al territorio ed ai cittadini.

Così non si sfugge all'impressione di avere prodotto qualche migliaio di unità scolastiche autonome sì, ma piccole e deboli... troppo piccole per assicurare opportunamente interpretazioni piene dell'autonomia (per esempio l'autonomia di ricerca e sviluppo che richiede una massa critica di risorse umane e materiali per esprimersi).

Ma anche troppo "deboli" per giocare un ruolo attivo nella dimensione "negoziale" del sistema a titolarità plurima: circondate da poteri più forti come l'Amministrazione scolastica, gli Enti Locali, la Regione, le istituzioni scolastiche rischiano di interpretare la propria autonomia solo in chiave difensiva ed auto difensiva.

Oppure, al contrario, così grandi a proporre problemi di gestione assolutamente non riconducibili alla strumentazione amministrativa tradizionale.

Vero è che vi sono le possibilità di "rete" e che queste, a maggior ragione, vanno prontamente esplorate. (vedi di seguito)

Ma rimane il fatto che nel primo importante episodio di esercizio della titolarità plurima in merito di istruzione, il sistema delle Autonomie Locali non abbia davvero dato grande prova di sé...

2. La seconda considerazione ha a che fare con la problematica delle strutture possibili e necessarie per il "governo misto" di sistemi pubblici a titolarità plurima.

Viene spesso utilizzata a tal proposito la categoria "integrazione".

Si tratta ovviamente di concetto e pratica necessari. Occorre "lavorare insieme". Ma non è sufficiente.

Il problema è "governare insieme".

Quanto a dire: con quali strutture, strumenti, condizioni di governo misto di sistemi complessi come quelli di produzione di servizi pubblici.

Dal mondo anglosassone viene il termine di *governance*, utilizzato proprio per indicare l'insieme dei soggetti, delle relazioni, degli strumenti che consentono la comune gestione di strategie pubbliche

Non vi sono, nel nostro paese molti riferimenti esperienziali cui guardare (si pensi alle stesse difficoltà operative della Conferenza unificata a livello nazionale). Ed anche per questo motivo si invitava ad un atteggiamento di apprendimento istituzionale.

Tuttavia si può tentare qualche approfondimento ulteriore.

Se per comodità analitica consideriamo tre sottosistemi che devono concorrere alla gestione di una strategia pubblica – **Il sistema strategico, il sistema tecnico/operativo e quello informativo** – su ciascuno di essi è possibile indicare, se non soluzioni, almeno prospettive di impegno.

A livello di **sistema strategico**, cioè dove, come e da chi vengono assunte le decisioni strategiche, a parte le esperienze della Conferenza Unificata a livello nazionale, nelle sedi locali, regionali e sub regionali, abbiamo esperienze di accordi di programma, protocolli di

intesa, “tavoli” politico istituzionali....

I problemi sostanziali sono qui due: come rendere stabili e strutturati tali momenti strategici (passare dagli accordi alle strutture..) e quale è il grado di decisionalità che ad esse si dà nelle scelte operative.

Il punto delicato è cioè quello di come si passa dalla comune definizione delle strategie generali alla comune gestione operativa delle stesse.

Appare evidente che ciò che sta in mezzo a tale passaggio è una sorta di “delega fiduciaria” che ciascun soggetto partecipante all’accordo dà alla struttura che da quell’accordo prende vita.

Soggetti diversi, ciascuno portatore di proprie titolarità, modelli organizzativi, procedure di funzionamento, devono cioè considerare vincolanti le decisioni comuni, nell’esercizio delle proprie titolarità.

È esercizio di responsabilità pubblica soggettiva, ma è anche problema di cura nella definizione operativa delle strutture miste.

A livello di **sistema tecnico operativo** il problema precedente si fa effettivamente cogente: ciascun soggetto che ha titolarità comuni nella produzione di servizi pubblici ha anche proprie strutture tecnico operative legate al suo comando.

La sfida è quella di creare “tecnostрукture miste” capaci di esprimere ciascuna operatività propria a partire dall’accordo strategico.

Sfida non semplice, che però ha qualche esperienza da studiare e a cui riferirsi. Per tutte valga l’indicazione (meno impropria di quanto possa sembrare) delle tecnostрукture miste che vengono messe in campo dalla protezione civile, almeno nelle esperienze più positive (sisma del Friuli...)

Si tratta di eventi eccezionali: ne possiamo desumere insegnamenti per quanto attiene alla gestione “normale” di servizi a titolarità plurima?

A livello di **sistema informativo**, infine, si apre un campo di grande interesse: la disponibilità di informazione efficace, interrogabile, cumulabile, portabile su diversi sistemi è un nodo strategico essenziale. Il sistema informativo costituisce l’ordito necessario per una trama di “governo misto”.

C’è anche in tale campo molto da fare ma fattibile.

Basti un esempio per stare al campo specifico dell’istruzione: l’obiettivo di rendere effettivamente interoperativi Sistema Informativo Lavoro e Sistema Informativo del Ministero Pubblica Istruzione per quanto riguarda la gestione del sistema misto dell’istruzione e della formazione professionale (obbligo e obbligo formativo)

Gli elementi essenziali di gestione strategica pubblica e la questione della dirigenza

Si è detto più sopra che il complesso processo di transizione che attraversa la produzione di servizi pubblici, sia dal punto di vista materiale, sia per il mutamento degli involucri istituzionali e normativi implica una profonda ristrutturazione dei modelli strategici ed operativi.

Le strategie pubbliche si adattavano, tradizionalmente, a modelli lineari di gestione.

Una idea di fondo del benessere collettivo detenuta da un soggetto “generale”; un buon apparato esecutivo capace di trasferire il comando conseguente, un sistema operativo capace di tradurre obiettivi e risorse in prodotti per i cittadini. Un modello “algoritmico”.

La retroazione di questi ultimi sul decisore primo in termini di controllo/consenso, era affidata sostanzialmente alla mediazione politica (lontana dunque dalle dirette responsabilità operative e produttive)

L’amministrazione, in questo modello lineare, è in buona sostanza una “tecnologia del comando a distanza” utilizzata per “realizzare” una idea del benessere collettivo la cui intelligenza è concentrata in un soggetto decisore (...Lo Stato sa quale è il benessere dei suoi cittadini, e lo fornisce).

Il management pubblico è in sostanza dislocato lungo la catena di comando e opera per deleghe successive.

I cambiamenti, dei quali si è voluto dare solo spunti essenziali nelle note precedenti, implicano anche un più complesso modello di gestione strategica, con il quale deve misurarsi il management pubblico.

In particolare, la linearità del modello tradizionale lascia il posto ad una complessità di interventi lungo tre direttrici

1. **Produrre valore pubblico**, che è in sostanza la mission fondamentale, ma che va interrogata in permanenza proprio per la turbolenza storica che caratterizza concezioni, aspettative, domanda sociale, declinazioni del principio di cittadinanza. Cosa sia “valore pubblico” diventa non interpretazione di una intelligenza pre-definita e pre-detenuta, ma interrogazione attenta e permanente verso diversi interlocutori del management pubblico: dal decisore politico ai cittadini stessi, passando attraverso letture sociali e culturali impegnative e capaci di interpretare “lo spirito del tempo”.
2. **Utilizzare un apparato organizzativo sostenibile e pertinente**, quanto a risorse umane, sviluppo organizzativo, risorse finanziarie. La “cultura organizzativa” dell’operatore pubblico diventa una variabile fondamentale, anch’essa non prefigurabile né descrivibile nei tradizionali involucri formali che sono propri del procedere amministrativo. E’ questo, della cultura organizzativa disponibile e rielaborabile; un problema di prima grandezza nella riforma della Pubblica Amministrazione.
3. **Collocare la propria azione in un contesto autorizzativo coerente**. Dove con il termine di “contesto autorizzativo” si comprendono molti e diversi elementi. Dai dispositivi di legittimazione normativa (e in tale senso si sosteneva che l’attenzione alla dimensione giuridico istituzionale è uno degli elementi di contesto ma non il principale, in questo approccio), agli elementi di consenso della pluralità degli interessi sollecitati, interrogati e interroganti la produzione pubblica di servizi. Il consenso dei cittadini, come consumatori finali, ma anche quello delle loro aggregazioni intermedie (sindacali e non solo); il consenso dei legittimi portatori di interessi, sia esterni (stakeholders) sia interni alla stessa organizzazione pubblica (il “cliente” interno che ogni organizzazione ha..)

Il “triangolo strategico” (Produrre valore pubblico, Organizzazione pertinente e sostenibile, Ambiente autorizzativo e consenso) usuale in molta pubblicistica di questi anni, indica direzioni essenziali di azione complessa per il dirigente pubblico, con effetti condizionanti il successo della strategia pubblica.

Si può avere un disegno strategico compiuto e convincente sul “valore pubblico” da produrre, ed anche un apparato organizzativo adeguato. Ma se manca il corrispondente ambiente autorizzativo e consensuale la stessa strategia è condannata al fallimento: produrrà conflitti e non sarà percepita come utile. Alla lunga verrà abbandonata.

Si può avere un apparato organizzativo e di risorse potente, ed anche un buon consenso attorno alla propria azione (sappiamo che l’elaborazione del consenso ha una sua autonomia...), ma se il progetto non ha valore pubblico si spreca risorse comuni.

Si può avere un buon progetto di valore e un adeguato consenso, ma se l’organizzazione e le risorse non sono pertinenti sostenibili, la strategia fallisce.

La complessità dell’azione richiede di agire su tutti i vertici del triangolo strategico. Non tragga in inganno l’apparente semplicità dello schema.

Si provi a riflettere per esempio alla tradizionale linearità, per un dirigente della pubblica amministrazione, dell’approccio a quello che abbiamo chiamato “ambiente autorizzativo”.

La norma, dettata dal soggetto unico titolare, era più che sufficiente a guidare le realizzazioni.

E così pure l’interpretazione del valore pubblico. Gli apparati normativi, regolamentari, le circolari, insomma l’insieme della “comunicazione di comando” poteva venire considerata esaustiva.

Stessa considerazione si potrebbe fare circa i modelli organizzativi: è vero che nella Pubblica Amministrazione gli involucri spaziotemporali del lavoro, i ruoli interni, le risorse umane e materiali sono largamente predeterminate. Ma la loro combinazione reale è oggi nella maggiore disponibilità e responsabilità del management

L'azione del dirigente pubblico, nel nuovo contesto che si va delineando (pluralità di titolarità, turbolenza della domanda, produzione ravvicinata ai cittadini ed al loro controllo, impegni "economici" alla democrazia del Bilancio) è nettamente più complessa.

Vengono meno tradizionali "ombrelli protettivi", si evidenziano le responsabilità della gestione strategica, si fanno significativi i vincoli rispetto al risultato.

Comincia a non essere più vera l'affermazione drastica che Sabino Cassese utilizzava per caratterizzare negativamente certi difetti della Dirigenza pubblica "responsabilità senza autonomia, autonomia senza controllo".

Per alcuni aspetti si tratta di una sorta di rivoluzione culturale che investe il management pubblico, ovunque collocato: sia nella Amministrazione centrale che in quella periferica, sia in quella statale che in quella del sistema delle autonomie locali o in quella degli enti pubblici.

Nulla è ovviamente scontato, ed anzi il processo meriterebbe un attento monitoraggio in itinere. La complessificazione delle procedure decisionali, per esempio può apparire (e forse lo è) di non immediata convenienza.

Il rapporto costi/benefici di procedure decisionali che interrogano ambienti autorizzativi e consensuali complessi e plurimi può rivelarsi conveniente, per esempio, solo a valle delle decisioni. È più faticoso e complesso decidere ma ne vale la pena se ciò assicura consenso ex ante e mette al riparo da tensioni conflittuali ex post, quando le risorse siano già state spese...

Ma appunto, nulla è scontato, e tutto è in realtà oggetto, come si diceva, di apprendimento istituzionale.

Credo sia agevole ricollocare entro tale quadro di riflessione anche molti dei problemi che oggi viviamo nel sistema scolastico: dalla gestione delle istituzioni scolastiche autonome, a quella delle nuove strutture del decentramento del Ministero, alle competenze nuove che vanno assumendo le Regioni e gli Enti locali, in materia di istruzione.

Il "triangolo della gestione strategica" è, ad ogni livello, un buon modello di analisi.

Rimane una ultima considerazione rispetto alla problematica del management pubblico e del suo rapporto con la gestione strategica.

L'esplorazione dei compiti complessi che si pongono lungo le tre direttrici indicate sollecita un arco di competenze tecnico-scientifiche che non sono usuali.

Vengono esaltate "competenze di prodotto" rispetto a quelle più tradizionali di "amministrazione e finanza".

Il virtuosismo della interpretazione normativa, o lo scrupolo dell'osservanza della "competenza contabile" e la sensibilità al "principio di legalità" cedono, non certo il passo poiché sono più che necessarie, ma il palcoscenico, alla competenza tecnico-scientifica legata al prodotto specifico, e a quella della cultura organizzativa.

Anche in tale caso ciò vale per tutte le amministrazioni pubbliche in generale.

È un problema di formazione (dunque di lunga durata...), evidentemente, ma è anche un problema di mobilità orizzontale e verticale tra diverse amministrazioni e di scelte conseguenti.

L'orientamento alle "competenze di prodotto" si presenta cioè come un "operatore di selezione e promozione" rispetto alla dirigenza pubblica, quale che sia il modello di riorganizzazione amministrativa o di distribuzione delle titolarità.

Per tornare all'assunto iniziale di questo intervento, anche questo della dirigenza pubblica e dei suoi caratteri è un "problema reale" che si pone qualunque sia l'involucro istituzionale che uscirà dall'azione del Parlamento circa questioni come il titolo V della Costituzione, il federalismo, la devoluzione.

Ma, anche in tal caso, interrogare a fondo i problemi e processi reali consente di mettersi al riparo dalle tentazioni di rappresentare il dibattito politico, il confronto di opinioni, lo stesso conflitto di posizioni, in una sorta di rituale simbolico incapace di incidere sulla realtà.

Come nelle rappresentazioni dei pupi siciliani: un gran cozzo di armature, ma gli eroi non ci sono.