

Ricominciamo dopo il referendum

Il Titolo V della Costituzione, nella sua versione del 2001 fu approvato da referendum popolare. La sua modifica, proposta recentemente è stata respinta da referendum popolare. Se siamo ai responsi si tratta di una parte della Costituzione che gode di massimo consenso. Vi sono, nel suo articolato, due questioni di fondo, l'una di principio, la seconda con riflessi nella pratica gestione della cosa pubblica (la res publica ..) che presentano tuttavia qualche criticità.

La prima (art. 114) “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. E’ densa di significati, a mio parere tutt’altro che interiorizzati ed assimilati nella cultura sociale: lo Stato “è una parte” della Repubblica, non è la “totalità riassuntiva” della cosa pubblica.

Esattamente come Regioni, Province, Comuni, non sono “il luogo” delle appartenenze localistiche e ristrette, ma sono “res publica” a tutti gli effetti. Si delinea qui una dimensione “plurima” della cittadinanza e del suo esercizio. Sarà mia miopia, ma non vedo diffusa e cosciente interpretazione di tale dettato costituzionale. (Si leggano tante invocazioni, polemiche, scongiuri, che guardano allo Stato come “sinonimo totale di pubblico”).

La seconda è (art. 117) la “distribuzione” del potere legislativo su due soggetti, lo Stato e le Regioni, ed un faticoso tentativo di ripartirne le competenze, fino ad individuare un terreno di materie (fondamentali per la vita dei cittadini ..) a “competenza concorrente”.

L'ipotesi di annullare tale concorrenzialità, definendo minuziosamente le ripartizioni è stata respinta dal recente referendum.

Occorre allora ricordare che un quindicennio di applicazione di quella parte del Titolo Quinto, attraverso la Conferenza Unificata Stato Regioni, ha rivelato in sostanza una lunga lista di fallimenti.

Per quanto dunque la volontà popolare si sia inequivocabilmente espressa a favore di quelle formulazioni, non siamo riusciti a trovare gli strumenti adeguati, per dare funzionalità sensata a quella pluralità di soggetti che condividono competenze parallele e a volte concorrenti.

Esaurito (spero anche nelle code velenose...) il dibattito politico post referendario, trovata (!!???) la soluzione di “politica politicienne” adeguata (auguri a Mattarella), comunque i cittadini si trovano di fronte ad un problema che, apparentemente “istituzionale” investe però la materialità della loro vita concreta.

Al “governo misto” a titolarità plurime, è infatti affidato in sostanza il funzionamento di larga parte del welfare, almeno di quello territorializzato: sanità, scuola, assistenza... (la previdenza, come si sa è erogata nazionalmente).

I servizi di cittadinanza sociale, legati ai diritti dei cittadini, si realizzano in gran parte attraverso l'azione congiunta di tali soggetti. Basti pensare alla scuola: dal dimensionamento delle unità scolastiche, la loro distribuzione territoriale, gli organici, l'edilizia, i trasporti, le mense. Il “prodotto” offerto ai cittadini dipende per qualità, costi, sostenibilità dalla azione congiunta dei diversi soggetti che compongono la “res publica”.

Gran parte del futuro del Paese dipende dalla capacità “politica” (policy, non polites..) di trovare soluzioni adeguate che sappiano superare i fallimenti misurati in questi quindici anni nella gestione concreta dell'art. 117 Costituzione, a partire proprio dalla consapevolezza profonda (capace di superare la corta visione del sissismo-nonnonismo: anche se per un poco bisognerà sopportarlo) che la volontà popolare comunque si è espressa ripetutamente.

Ho provato a sviluppare con qualche analisi in più il tema.

Titolo V Cost. e governo gestione del welfare

Uno degli elementi critici emersi nel quindicennio di applicazione del Titolo Quinto fu la difficoltà di organizzare stabilmente e attraverso procedure produttive, trasparenti, rendicontabili (accountability), efficaci, il rapporto tra Stato e Sistema delle Autonomie Locali su un insieme di materie per le quali l'art. 117 afferma “titolarità concorrenti” tra i due soggetti che esercitano potestà legislativa: lo Stato e le Regioni.

La difficoltà di gestire assennatamente le “titolarità concorrenti” fondate su fattori spesso legati alla contingenza conflittuale politica (vedi conflitti tra Regioni di “colore” diverso e potere centrale), piuttosto che su elementi di “politica pubblica” con carattere di “lunga durata”, hanno alimentato in questi anni un fitto contenzioso interpretativo verso la Corte Costituzionale, che, per la verità spesso si è espressa con pareri entro i quali non sempre è dato di rintracciare coerenze evidenti.

Anche per tali motivi, la proposta di revisione costituzionale recente tentava di superare il costrutto stesso di “titolarità concorrente” cercando di specificare in modo perentorio ed esaustivo le competenze reciproche. Inevitabilmente complicando e dettagliando “letterariamente” lo stesso dettato del nuovo articolo (con difficoltà di comprensione immediata) e suggerendo interpretazioni politiche di neocentralismo. Il popolo si è comunque espresso.

A mio parere, però, il problema di una maggiore precisione “normativa” nella descrizione della distribuzione dell’esercizio dei due poteri legislativi è certamente reale, ma non è risolvibile della “difficoltà materiale” di coordinare i ruoli e l’attività dello Stato e del Sistema delle Autonomie. I “due poteri”, quale che sia il dettato normativo, si incontrano e confrontano nella gestione materiale soprattutto della realizzazione di numerosi servizi ai diritti sociali dei cittadini, in particolare del welfare territorializzato: dalla Scuola, alla Formazione, alla Sanità, alla Assistenza (con si sa la Previdenza è erogata sul piano nazionale).

C’è in sostanza irrisolto un problema che persiste quale che sia la “sistemazione” giuridica della “competenza legislativa concorrente” (non che non sia necessaria la definizione normativa, ma non è sufficiente. Mi verrebbe da rinforzare: tutt’altro che sufficiente).

Nella realizzazione materiale dei servizi del welfare territorializzato “comunque” lo Stato e il “sistema delle autonomie locali” devono trovare un terreno comune per l’esercizio coerente e produttivo della “politica pubblica” (e delle risorse connesse, per altro come sempre limitate). Si pensi alla scuola: dimensionamento delle istituzioni scolastiche, edilizia, distribuzione del personale, trasporti, mense... sono servizi a diversa titolarità ma che concorrono al “prodotto finale” e devono/dovrebbero farlo in sensata coerenza, efficacia e efficienza comuni: i diritti di cittadinanza sono, per definizione “uguali”.

La loro fruizione essenziale non dovrebbe differire, dalla Lombardia alla Calabria (e non è, o non solo, questione di finanziamenti ..)

Definizioni giuridiche e modelli operativi

Non è solo un problema italiano: in tutti i Paesi, quali che siano gli assetti istituzionali, la gestione dei servizi del welfare territorializzato fa capo a modelli di “governo misto” cioè con la collaborazione ed azione contemporanea di più soggetti. Se si preferisce l’anglosassone, invece che di “governo misto” si parli di “governance”.

Ho ricordato in altri contributi ⁽¹⁾ che, in letteratura internazionale, vengono descritte le condizioni e le “regole” essenziali per il funzionamento dei sistemi di governance. Sintetizzando:

1. Un livello essenziale di condivisione, tra tutti i soggetti coinvolti, della politica pubblica corrispondente al servizio.

Non è detto che la condivisione debba essere totale, ma essere esplicitata e dichiarata almeno sui punti fondamentali (quelli meno contingenti e che caratterizzano a fondo il servizio pubblico in questione).

Si tenga conto che nei diversi modelli di governance, non sono applicabili le regole della “maggioranza”: siamo infatti sul terreno della policy, non politics... ci si esercita sulle linee di fondo della politica pubblica che hanno la cadenza della “lunga durata” al di là delle alternanze di governo (si parla anche, non a caso, di “governance without government”...).

La scuola potrebbe/dovrebbe essere un esempio: politiche di cadenza almeno decennale...

Anche per questo stupiscono alcune sentenze della suprema Corte quando disquisiscono tra “approvazione” e “parere” nel rapporto Stato-Regioni su una materia come questa...

¹ Si vedano tra gli altri “L’autonomia delle istituzioni scolastiche e l’ornitorinco”; “Le riforme senza popolo. Sempre a proposito di reti di scuole”

2. **Compiti e responsabilità operative di ciascun soggetto del governo misto definiti in modo esaustivo, condiviso e senza sovrapposizioni e conflitti.**

(Niente doppioni). E qui l'esercizio della nitidezza normativa è essenziale.

Ma si tenga conto che più la materia è complessa, meno esaustive sono le definizioni normative (a meno di compilare un "manuale operativo" e dare ad esso forza di legge, ma largamente incomprensibile al comune cittadino).

Alla base è sempre necessario un solido accordo interpretativo. Certo che se, come diceva il vecchio Giolitti, "*le leggi si applicano per i nemici e si interpretano per gli amici*", non c'è definizione che tenga.

Su tale punto valga l'esempio proprio del testo della riforma costituzionale respinta dal popolo: dovendo dettagliare normativamente i compiti reciproci di Stato e Regioni, per superare la "titolarità concorrente", il testo costituzionale risultava contorto e incomprensibile per il comune cittadino.

3. **Un sistema informativo totalmente interoperabile.**

Condizione sia di gestione razionale, sia di trasparenza e pubblicità (non è così per esempio tra sistema informativo MIUR e sistemi regionali).

La rete ha reso tale condizione di particolare rilevanza, ma non si può identificare tale condizione semplicemente con lo strumento tecnico.

C'è sottostante ad esso ed al suo uso il problema di declinare una comune filosofia della amministrazione pubblica.

Per sintetizzare uso una citazione di Bobbio. Occorre pensare ed agire la gestione del pubblico, passando da una visione "*ex parte principis*" (così radicata nella tradizione della Pubblica Amministrazione italiana) ad una visione "*ex parte populi*"⁽²⁾.

Una speranza e un impegno che caratterizzò una breve stagione dalla fine degli anni '90 fino agli inizi del nuovo millennio. Poi le resistenze conservative (di qualunque colore politico) ebbero progressivamente la meglio, pur a parità di "proclamazioni" riformiste.

La rete e la digitalizzazione possono aiutare a rilanciare il processo, ma solo se la scelta politica e di indirizzo risale esplicitamente quel crinale.⁽³⁾

4. **Una tecnostuttura comune, al servizio di tutti i soggetti, con compiti tecnico scientifici** (valutazione, manutenzione delle prestazioni, ricerca e sviluppo correlata al servizio).

Tale condizione è particolarmente rilevante rispetto alla definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP o LEA nel caso Sanità) che è prerogativa esclusiva dello Stato (i diritti "eguali").

Poiché si tratta di "prestazioni", non hanno la immutabilità della "norma", ma sono dipendenti da variabili tecnico-scientifiche (si pensi alla sanità, farmaci e apparecchiature... ma anche alla scuola), che ne rendono necessaria una permanente e attenta "manutenzione".

In tal senso (componente tecnico scientifica dei LEP) si è anche espressa la Suprema Corte: non basta il dettato normativo.

La tecnostuttura di ricerca tecnico-scientifica al servizio del "governo misto" acquista dunque il senso di una condizione essenziale di funzionamento.

(Rimando all'esempio Sanità: Istituto Superiore di Sanità, Agenzia del farmaco, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali AGENAS.. sono esempi di tecnostuttura tecnico scientifica alla governance del servizio sanitario nazionale).

Nel caso dell'istruzione tale questione è davvero problematica: come si esprime in dimensione territoriale, la "ricerca educativa"? (Valutazione, protocolli di qualità, innovazione didattica, formazione del personale)

Qui potrebbe aprirsi la questione del funzionamento degli enti nazionali della Ricerca Educativa

² N. Bobbio "Stato, Governo, Società", Einaudi Editore, Torino 1985

³ Mi permetto di rinviare al lungo capitolo introduttivo del mio testo: F. De Anna "Valutare i dirigenti della scuola.." Casa editrice Spaggiari, 2005.

(INVALSI e INDIRE) e del loro contributo alla *governance* (e non nell'esclusiva del MIUR come oggi). Ma anche quella delle "reti di scopo" (vedi oltre)

5. **Un sistema di qualità impegnativo per tutti i titolari del sistema misto, cui essi devono uniformarsi.**

I differenziali di qualità infatti, quando non colmati tendenzialmente, operano come elementi di "costo aggiuntivo" scaricato sui soggetti di più elevata qualità, dunque come "azzardo morale". (Basterebbero gli esempi del Sistema Sanitario, ma anche nel sistema di istruzione gli esempi non mancano: vogliamo parlare seriamente della distribuzione degli organici del personale?). Sottolineo che la questione "equità" nel welfare territorializzato ha una componente economica fondamentale: la qualità scadente spreca risorse comuni, quindi aggrava i costi di chi produce a qualità superiore e si vede limitare le risorse per "tamponare" gli effetti della cattiva qualità. Alla lunga tali meccanismi di "azzardo morale" finiscono per minare nel profondo i legami di solidarietà di cittadinanza, fino alla rivolta verso essi (non ho bisogno di esemplificare ..). Corollario di tale condizione è la operatività condivisa di un sistema di valutazione che produca confrontabilità, possibilità di diagnosi, linee di miglioramento (vedi punto precedente sulle funzioni di una tecnostuttura tecnico scientifica).

Nodi politici

Le condizioni riassunte nei punti precedenti costituiscono un insieme agevolmente interpretabile a diverse dimensioni di "governo misto" (pluritolarità) da quello Stato-Regioni a livello nazionale, a quelli inter autonomie a livelli locali e zonali. (ovviamente con i dovuti adattamenti).

Acquistano particolare rilevanza quando si voglia procedere ad ottimizzare aree territoriali del welfare, attraverso la ristrutturazione dei soggetti tradizionali.

Per esempio, con la fusione di Comuni, con l'abolizione delle Province, o con la ristrutturazione territoriale (sub provinciale) dei servizi della Pubblica Amministrazione (vedi Legge 124/2015). O, nel caso della scuola con la "invenzione" (?!!) delle "reti" (sia di ambito che di scopo).

Ribadisco la condizione di fondo: non si tratta (o non solo o non principalmente) di variazioni "normative".

Il modello "funziona" a partire dalla comune identificazione di elementi portanti (almeno alcuni) di "policy" condivisa della politica pubblica dei servizi al welfare, al di là della dialettica politica quotidiana... (la definizione dei LEP per esempio non può essere legata alla contingenza di una maggioranza di Governo).

Semmai l'obiettivo di definizione di tale condivisione di policy richiede l'esercizio paziente di informazione, democrazia partecipata, accountability⁽⁴⁾

Naturalmente vi sono almeno tre "nodi politici" con cui misurarsi nel creare realisticamente il contesto di effettivo funzionamento di quelle condizioni capaci di dare sensata operatività ai modelli di "governo misto" in particolare del welfare territorializzato.

Il primo nodo politico è costituito dall'espletamento, da parte dello Stato della prerogativa fondamentale della definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione.

È prerogativa costituzionale largamente inosservata (solo le LEA del sistema Sanitario rappresentano un tentativo concreto).

Si noti che, trattandosi di "prestazioni", a tali definizioni è parallelo un sistema di "costi" legato ad esse. Questi costituirebbero davvero una struttura di "costi standard"; che connettono cioè prestazioni concrete e spesa necessaria. I costi standard intesi come "costi medi" (come accade

⁴ Annotazione attuale, visto l'impegno del MIUR sulla "accountability". Il suo esercizio non è limitato alla "trasparenza e pubblicità" degli atti (ci mancherebbe!!). Richiede invece informazione significativa (tra rendere pubblico un bilancio di un ente e renderlo leggibile ai cittadini ne corre!!) e volontà di "renderne conto". E ciò non perché si temano possibili class action (di nuovo la deriva giuridica...) ma perché si amministra *ex parte populi, non ex parte principis*. Mi permetto autocitazione: F. De Anna "Scuola e rendicontazione sociale: dal POF al Bilancio Sociale", Franco Angeli Editore, Milano, 2005

normalmente) sono una assoluta “approssimazione” (meglio che niente ovviamente...); ma, senza connessione con le prestazioni e la loro qualità, si tratta di “numeri muti” e di conseguente politica della spesa “cieca”: si taglia con la medesima inconsapevolezza con la quale si spreca ... (si vedano le istruttive e contraddittorie vicende della *spending review* e dei suoi illustri quanto “frustrati” protagonisti..).

Il secondo nodo politico è impostare la coerenza delle scelte di politica pubblica sul valore della solidarietà e dunque della equità e dell’equilibrio sociale.

Non si tratta solo di un richiamo etico. Occorre acuta sensibilità politica per cogliere il campo di realistica “resistenza” e praticabilità del principio e delle pratiche di equità sociale e di solidarismo. Sappiamo per esperienza come la “forzatura” e il non tenere conto di tali margini di realistica applicazione, rischiano di portare a disgregare proprio il principio di cittadinanza rispetto alle paure, agli egoismi personali, locali, di piccole appartenenze.

Il terzo nodo politico è costituito dal carattere delle amministrazioni pubbliche coinvolte nelle strutture di governance.

Sia le amministrazioni locali, ma soprattutto quelle dello Stato non hanno nella loro tradizione storica, né una architettura adeguata al modello di “governo misto”, né un “manuale operativo” conforme.

La PA italiana è ancora legata ad un modello di “funzioni autoritative”, espresse attraverso la “produzione di atti” conformi alla norma, non alla produzione di servizi conformi ai diritti sociali. Nella quale produzione occorre esercitare non solo i principi di legittimità ma anche quelli della “convenienza economica” (che riguarda la migliore corrispondenza tra fini e mezzi: questa è l’economia...).

Ciò significa delineare un impegno di lunga lena nella riforma della Pubblica Amministrazione che ha necessità di continuità nel tempo, e capacità di superare le resistenze ed i conflitti che inevitabilmente genera entro i ceti legati alla PA.

Conflitti non sempre espliciti, spesso sotterranei, o con proclami politici opportunisticamente sagomati di progressismo, ma che hanno segnato in modo evidente gli ultimi quindici anni di storia politica nazionale. (il mondo della scuola non è estraneo a tali vicende)

Vi è infine, per quanto riguarda la scuola una questione fondamentale specifica relativa al modello di “governo misto”.

Rispetto agli interlocutori a cui è riferito il modello sintetizzato nei cinque punti precedenti (Stato e sistema delle Autonomie locali territoriali, a partire dalle Regioni), nel sistema di istruzione vi è un soggetto ulteriore, che ha riconoscimento costituzionale (sia pure per inciso, vedi art.117).

Si tratta delle istituzioni scolastiche autonome, le cui prerogative vanno “fatte salve” rispetto all’esercizio delle competenze degli altri soggetti.

Qui il problema, con tutta evidenza, è rappresentato dalle forme e dalle strutture di rappresentanza delle stesse istituzioni scolastiche nel funzionamento dei diversi ambiti di esercizio del “governo misto” da quello nazionale (grande problema) a quelli locali (problema di soluzione più facile). Naturalmente il pensiero corre alle strutture di rete tra le scuole. Ma occorre dire ⁽⁵⁾ che le recenti iniziative del MIUR hanno notevolmente “ambiguato” il significato del medesimo costruito di “rete di scuole”. Una analisi che va approfondita oltre le incertezze semantiche.

Una occasione di sviluppo di democrazia?

Perché riprendere oggi queste questioni? All’indomani del referendum e del suo esito è pure necessario rimarcare la persistenza di problematiche che un quindicennio di lavori della Conferenza Unificata (lo strumento attuativo che fu creato con il Titolo V riformato nel 2001, e confermato dall’esito referendario) non ha risolto, non pervenendo ad un assennato, stabile e produttivo modello di funzionamento.

I problemi sono interamente presenti con la supplementare consapevolezza critica che le modalità adottate non sono state in grado di risolverli.

⁵ Vedi articoli citati e F. De Anna “*Ambiti territoriali e reti*”, Rivista dell’istruzione, n. 3 2016

Ma mi permetto una notazione (personale) aggiuntiva.

La partecipazione referendaria, lo scontro politico che l'ha accompagnata e che è eufemistico definire "vivace", le stesse letture degli esiti e della loro distribuzione sembrano prospettare, per i sostenitori di entrambe le opzioni, e dunque oggi sia per vinti che per vincitori, una sorta di "rilancio" di partecipazione democratica.

Ovviamente con argomenti e prospettive diverse per il sì perdente e per il no vincente.

In un processo certo più che complesso sembra, almeno per i protagonisti politici più responsabili che guardano al futuro e non alla immediata convenienza propria e di parte, che si possa/debba fare leva proprio su quella partecipazione, per ricostruire un quadro politico nuovo.

Ci fu, nei mesi scorsi una argomentazione dell'opzione NO che mi ha incuriosito: si diceva in sostanza "non voglio mi tolgano il diritto di eleggere il Senato .." e congiuntamente "Così finiranno per estendere anche a consiglieri regionali inquisiti l'immunità parlamentare" (Senato "puro" ma con immunità, e Consigli regionali corrotti?).

Lungi da me riprendere la polemica, ma certo l'argomentazione dà da pensare. Io non ho visto carri armati e violenze nell'accompagnare al proprio seggio senatoriale o di consigliere regionale i diversi eletti.

Vi hanno avuto accesso tramite uno strumento fondamentale: il voto degli elettori... Che si tratti di "senatori integerrimi" (!?) o di "consiglieri regionali inquisiti" il popolo li ha voluti.

Mi si dirà: le leggi elettorali...

Uno sguardo alla storia dimostrerà abbondantemente che la "legge elettorale" dà forma ai rapporti di forza politici reali, e solo quando gli schieramenti sono appaiati quantitativamente le diverse leggi elettorali possono influenzare il risultato. Non che le forme delle leggi elettorali non siano importanti... ma i rapporti politici reali vanno al di là di esse ⁽⁶⁾.

Dunque, quale che sia il percorso della riflessione, si torna comunque alla responsabilità degli elettori. (Personalmente credo che il costrutto del "cittadino permanentemente ingannato" sia un alibi per il qualunquismo ed il disimpegno)

Certo i cittadini esprimono intenzioni diverse quando eleggono un parlamentare o quando eleggono un consigliere regionale o comunale.

Bene: tutto quanto sopra potrebbe costituire materiale comune per analizzare e giudicare, per scegliere tra programmi politici diversi sia per i parlamentari che per i rappresentanti locali: hanno un programma per far funzionare il "governo misto" del welfare?

Una domanda ed un confronto analitico che potrebbero animare la "partecipazione democratica" e il protagonismo dei cittadini, ben al di là della scelta binaria di un referendum... Costa un poco di fatica. Ma è la politica, quando è seria, che è faticosa.

⁶ Mussolini escogitò la Legge Acerbo per avere certezza di un sostanzioso premio di maggioranza nelle elezioni del 1924. E quella legge viene sempre utilizzata negli scongiuri di chi pensa che solo e sempre "una testa, un voto" tuteli dalle dittature. Bene, nelle elezioni del 1924 la lista di Mussolini prese il 60,9% dei voti. Non avrebbe in teoria avuto bisogno della Legge Acerbo, comunque non vinse quelle elezioni "grazie" alla legge elettorale, ma grazie ai rapporti di forza politici e non che aveva costruito nel Paese.