

Franco De Anna ¹

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”.

L'approccio che propongo, apprezzando le analisi e i chiarimenti che pure vengono dalle elaborazioni giuridico istituzionali, è invece quello della “gestione” dell'insieme delle novità sia maturate sia in via di maturazione, che caratterizzano questa fase di transizione, sul piano dei processi reali e non solo su quello delle loro “descrizioni” normativo-istituzionali.

Il limite di queste ultime è quello di operare sul piano degli “apparati simbolici” senza una piena consapevolezza che il “sistema dei significati” collettivamente elaborati e riconosciuti, si modifica con processi profondi e spesso di lunga durata, pur entro il medesimo apparato simbolico. E viceversa, che modificazioni di questo non necessariamente spargiano con l'adeguamento dei significati.

Sicchè, nel momento della polemica, del dibattito, dello scontro politico, si ha come la sensazione che tutti “parlino d'altro” e che difese o attacchi all'apparato simbolico costituito occultino in realtà una generale non comprensione dei processi reali.

Concetti-simbolo come “Stato”, “cittadinanza”, “pubblico” vengono così rielaborati nello scontro politico proprio come “simboli” e privati della loro storicità reale, che si esprime ovviamente sia a livello di una più opportuna analisi storico/politica, sia - e ciò produce conseguenze più rimarchevoli – a livello del senso comune e della cultura sociale.

Se ne potrebbero fare molti esempi espliciti, se ciò non complicasse ulteriormente il contenuto di queste note; basti affermare che in tutte le fasi storiche di transizione si misura una caratteristica contraddizione 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 sè necessario e utile, ma sostanzialmente insufficiente a comprendere e governare tale processi, rimanendo, se praticato in via esclusiva, prigioniero interno della medesima contraddizione.

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

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 che sono indicati sommariamente nel titolo assegnato a queste note.

L'approccio che suggerisco è dunque quello sinteticamente espresso nella domanda: posto che la novità costituzionale realizzata (e confermata anche da referendum popolare) e quelle che sembrano profilarsi con la problematica della “devoluzione” modifichino “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?

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), infine, per stare a noi, a quella forma di rappresentanza di interessi

¹ Il testo riprende elaborazioni che l'autore ha sviluppato nel corso di due convegni organizzati sul tema del rapporto tra Autonomie Locali e sistema di istruzione dalla Provincia di Ascoli Piceno (5-6-7 Dicembre 02) e dalla Provincia di Arezzo (24 Gennaio 03)

parziali ma che si vorrebbero far agire sul piano dei diritti generali di cittadinanza che è il Sindacato.

La domanda semplice ed esplicita è: **come si definisce una strategia pubblica, in quali condizioni, con quali strumenti, in un contesto di titolarità plurime e in diversa misura concorrenti dell'azione pubblica?**

L'attività concreta di amministratori e dirigenti è oggi collocata all'intersezione di processi complessi e non del tutto coerenti: quello tutt'altro che compiuto di riforma della Pubblica Amministrazione che, per comodità, indichiamo con l'etichetta delle "Bassanini"; quello disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione; quello che si preannuncia, non senza contraddizioni politico-legislative, con quella che è stata chiamata "devoluzione".

Recuperare una riflessione diretta ai processi reali sottesi appare dunque più che necessario.

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"?

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 questo intervento. 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).

Fa parte del "patrimonio culturale" della Sinistra l'ambizione di riannodare i fili di una analisi complessa per pervenire ad una rappresentazione convincente dei processi reali nella loro determinante economica, di conflitto/composizione degli interessi materiali, delle rappresentazioni culturali ed ideali. Mi richiamo ad esso.

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 politica, "tanto per chi governa quanto per chi si oppone", è data da tale complessità di compiti.

Solo per accostare in via di estrema sintesi tale complessità, propongo alcuni punti/spunti nodali di analisi che "tengano insieme" i diversi versanti citati, e che corrispondono ad altrettanti processi reali..

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.

Insieme si diffonde la più o meno matura consapevolezza di una sorta di “flesso” nella parabola storica degli Stati Nazionali come “contenitori” dei processi politici ed economici.

In due direzioni: la dimensione sopranazionale, internazionale, globale; e nella direzione opposta della acuita sensibilità alla dimensione locale/localistica.

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?

E’ evidente che la dislocazione sociale della “disponibilità a pagare” si differenzia e complessifica: l’operatore pubblico si trova a dover articolare una offerta corrispondente

tenendo congiunte polarità di difficile composizione: il carattere pubblico dell'offerta e l'articolazione più ampia della domanda individuale.

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, in campo di spesa farmaceutica per i sistemi sanitari nazionali).

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 e viene interrogata direttamente dalle istanze di cittadinanza.

Naturalmente non si può dimenticare che il costituirsi dei diversi modelli storici di welfare corrisponde ad una sorta di “compromesso storico” rispetto allo scontro “di classe” (come si diceva un tempo).

La loro crisi è dunque interpretata anche “dentro” una offensiva esplicitamente “politica” che rimette in discussione quel livello di “compromesso sociale”. Ma il dato oggettivo della “crisi fiscale” dello Stato, è la base materiale che unifica sia quell’offensiva politica, sia le capacità di costruire una risposta strategica (non solo difensiva dunque) ad essa.

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 nel nostro paese, 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 (una sorta di 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 come purtroppo si usa dire) 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 e dei suoi interlocutori, 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 se, 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 se 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, esercitate da molti interlocutori, compresi quelli rappresentanti del lavoro che nella Pubblica Amministrazione si svolge, ovviamente.

(inutile e dannoso, in questa sede, che non è di immediata polemica politica, tacere su quanto il Sindacato sia davvero attrezzato per tali sfide...)

Rimane il fatto che le preoccupazioni doverose di “tenuta dell’unità del sistema” si fanno riposare da parte di molti e autorevoli “esperti di scuola” sulla uniformità amministrativa, piuttosto che sul comune stile professionale (competenze e deontologia) del ceto professionale addetto (docenti, dirigenti): che invece rappresenta in realtà l’unico vero ed efficace cemento “di sistema”.

Fare leva cioè su l’uniformità di “comando ed esecuzione” che 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, piuttosto che sul sistema di significati condivisi dal ceto professionale che da spessore tecnico e operativo alle scelte di politica scolastica.

Se ne può ricavare 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

Tale richiamo ha a che fare direttamente con quello “spirito dei tempi” indicato

precedentemente come caratteristico di tutti gli anni '90: la ricerca e sensibilità diffuse rispetto alla "identità" delle comunità locali. E anche in tale caso si tratta di processi che operano sul piano internazionale, dialetticamente connessi con quello della globalizzazione. 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 desista 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 assuma come proprio "dovere" l'obbiettivo di 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.

Per chi rifletta senza pregiudiziali ideologiche, tale definizione contiene segmenti importanti della cultura della Sinistra: la "funzione" fondamentale del soggetto pubblico, e insieme la valorizzazione di momenti di autorganizzazione sociale (si pensi alla tradizione del movimento cooperativo che è radicata nella storia del movimento operaio sia di orientamento socialista e comunista che cattolico)

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

Qualche esempio di rinforzo: 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" pubbliche (sempre chiedendo scusa per l'espressione) 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. (Di nuovo gli esempi che possiamo trarre dalle vicende di riorganizzazione del sistema sanitario nazionale possono tornare utili per la loro immediatezza di comprensione: si guardi al conflitto significativo tra Regioni e Stato nel merito, ben oltre le appartenenze di schieramento politico)

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 contrario se diventano essi il solo oggetto della politica, quest’ultima non può che sedimentare incomprensione, disaffezione, dissolvenza delle distinzioni degli interessi e delle strategie.

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, e dei suoi interlocutori, 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 democrazie e la diversa composizione del principio di cittadinanza, la stessa complessità tecnico-scientifica assunta dai servizi domandati, concorrono 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 alcuno dei grandi servizi 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” – e 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. (vedi confronto tra la Riforma del Titolo V della Costituzione approvata anche da referendum popolare, e l’ispirazione ed il contenuto di quella che si continua a chiamare “devolution”)

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, o di rappresentanza di interessi generali.

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 della storia stessa, rivendicano invece la dimensione “esclusiva” della “titolarità”.

Che si tratti di rivendicarla rispetto alla Regione, o che si tratti di rivendicarla rispetto allo Stato, l’ispirazione è la medesima 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.

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”, e non a caso procedono per “destorificazioni” del dibattito sia scientifico che politico.

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.
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 infatti 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, 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.

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... Ne sia stato aiutato a farlo dai suoi interlocutori sociali.

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 quattro sottosistemi che devono concorrere alla gestione di una strategia pubblica – **Il sistema strategico, il sistema tecnico/operativo, quello innovativo 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

E' 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 “tecnostrutture miste” capaci di esprimere 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 tecnostrutture miste che vengono messe in campo dalla protezione civile.

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**, 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 il SIL (Sistema Informativo Lavoro) e il SIMPI (Sistema Informativo del Ministero Pubblica Istruzione) per quanto riguarda la gestione del sistema misto dell'istruzione e della formazione professionale (obbligo e obbligo formativo)

Infine il **sottosistema innovativo** è quello che garantisce il flusso di innovazione, ricerca, know how, che è indispensabile alla vitalità stessa della produzione di servizi.

Il ruolo della ricerca, che tutti riconosciamo come essenziale per dare “competitività” alla

produzione del mondo delle imprese, non è dissimile per quanto riguarda la produzione di servizi.

Se si riflette su problemi della Sanità o della scuola, l'affermazione è di tutta evidenza. L'organizzazione della ricerca e dell'innovazione ed il suo rapporto con la gestione di strategie pubbliche è particolarmente complesso, ma non eludibile: è problema di istituti, strumenti, rapporti tra l'autonomia che è propria della produzione scientifica, e le sue necessarie ricadute "applicative".

Reperire soluzioni al problema di riconnettere i sottosistemi indicati, facendoli convergere sulla "gestione strategica" è la sostanza del "governi misto" di sistemi complessi.

Per il movimento sindacale è anche una sfida a "inventare" presidi e forme di contrattazione che sappiano superare i tradizionali "insediamenti" speculari alle tradizionali controparti.

Lo sviluppo dell'autonomia scolastica ha già promosso una diversa dimensione della contrattazione articolata e della presenza sui luoghi di lavoro; ma la dimensione "reticolare" di un modello di governance esige ulteriori attenzioni innovative.

Gli elementi essenziali di gestione strategica pubblica

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.

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, e che riguarda direttamente chi rappresenta il lavoro che nella Pubblica Amministrazione si organizza

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, sempre per utilizzare un brutto linguaggio.)

E’ evidente che questo sia il livello operativo della rappresentanza sindacale, che si connette direttamente con l’azione dell’Amministratore, e fa parte integrata/integrante del contesto autorizzativo entro il quale la strategia pubblica deve muoversi. Va da se che in questa modellizzazione l’approccio “normativo” è solo una variabile e, se si dovesse tenere conto della tradizione amministrativa italiana da doversi superare, bisognerebbe aggiungere anche, un poco volontaristicamente, un approccio da tenere “sotto traccia”.

Il “triangolo strategico” (Produrre valore pubblico, Organizzazione pertinente e sostenibile, Ambiente autorizzativo e consenso) usuale in molta pubblicistica di questi anni di New Public Management, indica direzioni essenziali di azione complessa per il dirigente pubblico e per i suoi interlocutori, 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 e 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 spazio temporali 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. Ma anche i suoi interlocutori e portatori di interessi, che sono chiamati a riorganizzare la loro espressione e le modalità di contrattazione.

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 il passo 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.

E' 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.

(Un poco come evidenziato dalla crisi della Fiat: come si sostiene da più parti uno degli elementi di crisi del settore auto è stato proprio il prevalere del management amministrativo e finanziario su quello di prodotto. Se è vero che l'ultimo prodotto davvero innovativo fu la “piattaforma” della UNO...)

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.

Istruzione e Formazione Professionale: un esempio di “governo misto” a titolarità plurima.

Le notazioni precedenti costituiscono il quadro metodologico nel quale si può collocare il tema specifico dei “servizi” di istruzione e formazione che mi consente di semplificare notevolmente l'esposizione.

Che si tratti di costruire una “offerta pubblica” a titolarità plurima appare evidente, e del resto la stessa normativa ha definito da tempo competenze “esclusive e concorrenti” come si usa dire, in particolare per la Formazione professionale (da sempre a titolarità regionale).

Per la scuola (per l’istruzione) le definizioni sono più recenti. Eppure è appena il caso di ricordare che la stratificazione storica ci consegna (giuste le osservazioni sulla necessità di interrogare i processi reali...) un panorama tutt’altro che lineare.

Che dire, a fronte della titolarità regionale sulla formazione professionale affermata sin dagli anni ’70, del fatto che lo Stato abbia invece sviluppato (e proprio in quegli anni con andamento crescente sia del numero di Istituti che di popolazione scolastica) nel proprio ordinamento, un settore consistente di “istruzione” professionale?

Ricordo, en passant, due notazioni che, rispetto alla apparente attualità della questione, ne dimostrano la consistenza storica di “lunga durata”.

L’iniziativa statale di creazione di un consistente ordinamento di istruzione professionale viene da lontano: da Bottai e dalle competenze che, in merito, furono originariamente assegnate al Ministero del Lavoro e dell’agricoltura. Quasi un “contrappeso storico” all’impianto gentiliano.

Probabilmente è una “corrente di pensiero” carsica, ma che ritorna oggi nello stesso interrogativo sul destino del settore tra competenze statali e regionali.

(un buon esercizio politico: rispondere alla domanda su quale orientamento di pensiero e di politica amministrativa, all’interno della maggioranza, guida “davvero” l’attività amministrativa del MIUR...)

La seconda notazione relativa alla storia dei tentativi di riforma della secondaria superiore (un trentennio di dibattito politico-parlamentare-culturale mai risolto da una legge di riforma).

Se oggi lo ripercorriamo, nei documenti e nella memoria (per chi, come me lo può...), non possiamo sfuggire alla consapevolezza che il nodo del rapporto tra “formazione professionale” (il raccordo con il mondo dei lavori e delle professioni) e quello della “formazione culturale” sia stato quello contro cui si sono infranti tutti i tentativi del passato di formulare una legge di riforma.

Se è vero che si tratta di “correnti profonde” di pensieri, interessi, significati, con esse dovranno misurarsi anche le nuove definizioni normative. Non ne sapremo valutare l’efficacia e la “buona conformazione” se non con tale supplemento di analisi.

Proviamo perciò ad applicare il quadro metodologico proposto, più che esercitarsi sulla definizione della “ripartizione” degli interventi sui diversi titolari. Diamo cioè per assunte le diverse competenze e chiediamoci invece: come si definisce e gestisce una strategia pubblica in merito? Si ricorderà il “triangolo di Moore” citato in precedenza: la gestione strategica di una politica pubblica si muove entro tre coordinate: 1) produrre valore pubblico, 2) attraverso una organizzazione di risorse (umane e materiali) compatibile 3) in un ambiente autorizzativo (legittimazione normativa e consenso) coerente.

Produrre valore pubblico

Questo è un impegno (una mission) che unifica gli atteggiamenti dei diversi “titolari”. Ovunque siano collocati, i manager pubblici devono innanzi tutto interrogarsi sul “valore pubblico” da produrre, e solo in secondo luogo sulle proprie competenze specifiche.

In merito a istruzione e formazione professionale, quale è il “valore pubblico” da produrre?

Qui propongo di descriverlo in termini di **“diritto alla formazione per tutti i cittadini, fino al 18esimo anno di età”**, che superano largamente le questioni pure importanti di “architettura degli ordinamenti

Questa mission unifica il lavoro di definizione e gestione strategica di tutti gli operatori pubblici, siano essi “statali” o “regionali”.

Non è definizione semplice: si tratta infatti non solo di assumerla come orizzonte generale della propria azione, ma anche di declinarla nella realtà di competenza.

Come si costruisce una offerta pubblica che garantisca ai cittadini di un certo territorio il diritto alla formazione fino a 18 anni, sancito ormai da norme di carattere nazionale? Con quali strumenti, con

quali caratteristiche, quali rapporti da un lato con i diritti fondamentali di cittadinanza, dall'altro con i caratteri locali, per esempio del mercato del lavoro, dello sviluppo economico, delle identità storico culturali?

Aggiungo solo che tale domanda non è "recente" non data ne dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ne dalle affermazioni generali contenute nel più recente disegno di legge di riforma dei cicli scolastici che porta il nome del Ministro Moratti.

Il "diritto" alla formazione fino a 18 anni è infatti dichiarato esplicitamente a partire dalla Legge 196/97, e poi "normato" da una serie di provvedimenti successivi.

Stupisce semmai che tanti e sensibili "difensori" della norma e della sua attuazione non si esprimano circa il fatto che una legge che ha quasi sei anni di vita abbia prodotto finora così pochi effetti. E ricordiamo che alla sua fonte vi è un "accordo sindacale" di carattere generale.

Ambiente autorizzativo

Come si è detto comprende sia la legittimazione normativa, sia l'attività di costruzione del consenso rispetto agli interlocutori essenziali: gli stakeholders, i "portatori di interessi legittimi" rispetto al settore; le rappresentanze sociali (da quelle sindacali e imprenditoriali, alle diverse forme di associazionismo del settore), i cittadini come referenti "finali" e dunque in ultima analisi come "ragione sociale" dell'attività pubblica.

Non è banale ricordare che il "gestore pubblico" ovunque sia collocato, si trova oggi a che fare con tale ambiente autorizzativi complesso.

Si tratta di assumere una rappresentazione notevolmente diversa dei compiti del "dirigente pubblico", soprattutto per quelli che provengono da una storia professionale sviluppata nella Amministrazione statale.

Tradizionalmente essi interpretano la loro funzione come "terminali periferici" di un comando legittimato dall'alto, e dunque non necessitante di ulteriori "contesti" autorizzativi.

Certo le cose sono cambiate in questi anni: per esempio la costruzione delle Direzioni Regionali del MIUR, non rappresenta (o non lo dovrebbe) una semplice "cosmesi" delle vecchie struttura periferiche. E tuttavia non sfuggirà a i più il fatto che un conto sono le definizioni di ingegneria istituzionale, un conto sono le rappresentazioni, gli immaginari, i vissuti e gli agiti professionali. Non è inutile anche qui ripetere l'invito ad assumere un atteggiamento di "apprendimento istituzionale".

Per quanto riguarda la sola "legittimazione normativa" si riporta solo un quadro schematico della produzione normativa di questi anni, con l'avvertenza che il disegno di legge di riforma "Moratti" interviene a modificare il quadro e che l'approccio critico ad essa deve interrogare anche (soprattutto, direi, per lo sguardo che ho proposto fin qui) per la sua capacità e coerenza di raccordare un quadro complessivo così definito.

Le architetture ordinamentali e le ispirazioni culturali vanno ovviamente affrontate come tali e per i significati che assumono; si tratta di un altro dibattito, rispetto a queste note.

Ma questo approccio analitico consente almeno di decidere su una questione fondamentale per qualunque strategia politica: si tratta semplicemente di una "riforma della riforma" o, d'accordo o meno che si possa essere sui suoi orientamenti, introduce davvero un "cambiamento"?

Nel quadro legislativo richiamato è stata mantenuta p.es. la Legge 9/99 (obbligo scolastico a 15 anni) che sarebbe formalmente abrogata dal disegno governativo, per una ragione che attiene alla domanda precedente.

Pur sparendo il concetto stesso di "obbligo scolastico" infatti, nel disegno governativo vi è un dettaglio non trascurabile rispetto alla problematica che qui si sta trattando. E il diavolo, si sa, sta nei dettagli.

Nella "canalizzazione" prevista (e la cui "precocità" è uno degli elementi di scontro politico) è detto esplicitamente che il "terzo canale" (alternanza scuola lavoro...) che affianca l'istruzione e la formazione professionale, può partire solo dopo il 15esimo anno di età. Dunque anche in un involucro legislativo che vorrebbe superare il concetto di "obbligo" si mantiene come cruciale e

nodale “la svolta” dei 15 anni. . Per tradurla più seccamente: comunque prima dei 15 anni è proibito andare a lavorare; comunque dopo i 15 anni e fino ai 18 è proibito andare “solo” a lavorare. Dunque lì vi è, anche simbolicamente uno snodo che permane quale che sia l’ordinamento che uscirà dal dibattito parlamentare.

A rigore già oggi dovremmo più decisamente rispondere alla domanda: come caratterizzare, dal punto di vista della formazione dei ragazzi, quel “punto di svolta”?

Per la scuola è una domanda datata 1997

Interrogare l’esperienza concreta realizzata potrebbe essere molto istruttivo per risalire dalla polemica politica corrente, alle concezioni profonde che la animano.

E’ una esperienza esile e parziale, marcata, al di là delle intenzioni, da una “filosofia” comunque implicitamente “selettiva”, non dissimile da quanto esplicitamente invece si prospetta nel disegno governativo.

Concetti come “orientamento/riorientamento”, “accoglienza”, “integrazione con il contesto sociale” sono poco più che giaculatorie positivamente ripetute nelle circolari ministeriali di questi anni, o esperienze residuali e limitate. Quelle più “pregnanti” sono tutte riferite all’istruzione tecnica e professionale.

I Licei brillano per una singolare assenza, come se dessero per scontato che hanno a che fare con una “popolazione diversa”. Una implicita concezione e una esplicita “pratica” elitaria, che non sarà certo il dettato formale di una norma a modificare nella sua sostanza “profonda”.

Certo una architettura che “oggettivamente” formalizzi tale approccio socialmente e culturalmente selettivo ed elitario suscita tutte le opposizioni e le perplessità di ordine pedagogico, politico che stanno nello scontro in corso.

Ma non si può non riconoscere che una forza “in più” a quelle posizioni viene dalle “cose”: se in sette anni di possibile applicazione del principio del “diritto alla formazione fino a 18 anni” l’esperienza concreta messa in campo ha tale caratteristica di esilità e soprattutto di parzialità elitaria, probabilmente quel “diritto alla formazione” è una etichetta che cela, anche in chi vi si riconosca politicamente in modo esplicito e ne faccia una “bandiera”, una ambiguità semantica che viene da lontano e dal profondo. (Per la Sinistra italiana da un dibattito sulla scuola che data dagli anni del dopoguerra e da un versante “crociano” della sua cultura, in quegli anni vincente. Basti per tutti il nome di quel grande maestro che fu Concetto Marchesi, ma che contribuì a mantenere, anche a sinistra, una concezione “elitaria” dell’istruzione superiore)

Ma esempi di questo tipo se ne potrebbero fare molti, anche nel campo dell’esercizio, da parte delle Regioni, di una prerogativa e di una competenza che oggi affermano e difendono con energia – anche al di là del “colore” delle amministrazioni – rispetto al potere centrale.

Valga ciò come solo richiamo allo scarto che comunque esiste tra gli assetti formali ed ordinamentali e le “pratiche sociali” e il “senso comune” (se non le concezioni esplicite) che le accompagnano.

OBBLIGO SCOLASTICO E OBBLIGO FORMATIVO QUADRO NORMATIVO

Normativa	Oggetto	Contenuti essenziali
L. 24/6/97 n. 196	Norme in materia di promozione occupazione	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratto apprendistato ➤ <i>Riordino Formazione Professionale</i> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Si delinea l'integrazione tra sistemi ✓ Si delinea il "diritto" alla formazione ✓ Si delinea il sistema di alternanza scuola lavoro (tirocinii e stage) ✓ Si delinea il sistema di "crediti formativi"
D.lgsvo 23/12/97 n. 469 (attuazione Legge 59)	Conferimento alla Regioni e Enti locali di funzioni in materia di mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Servizi regionali per l'impiego ➤ Sistema Informativo Lavoro (SLI)
D.lgsvo 31/3/98 n. 112 (attuazione Legge 59)	Trasferimenti di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed Enti Locali	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Titolo IV servizi alla persona ed alla comunità <ul style="list-style-type: none"> ✓ Territorializzazione welfare ✓ Deleghe regionali su istruzione e Formazione professionale
L. 20/1/99 n. 9	Elevamento obbligo di istruzione	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Obbligo elevato a 15 anni
L. 17/5/99 n. 144	Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione... ecc...	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Art 68 Obbligo Formativo <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definizione delle "tre vie" (istruzione, FP, Apprendistato) ✓ Delineazione del sistema di crediti e certificazioni
Decreto MPI 9/8/99 n. 323 (concerto con Ministero del Tesoro e ministero del Lavoro)	Regolamento per l'attuazione dell'obbligo scolastico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Iniziative della scuola media <ul style="list-style-type: none"> ✓ Moduli di raccordo con la secondaria superiore ✓ Flessibilità disciplinare del 15% ➤ Iniziative della secondaria superiore <ul style="list-style-type: none"> ✓ Accoglienza, orientamento, passerelle ✓ Flessibilità disciplinare del 15% ✓ Moduli integrati FP ➤ Iniziative FP (prima applicazione) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Assolvimento obbligo nella FP, integrazione formativa con istruzione <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema di certificazione

L. 10/2/00 n. 30	Riordino cicli scolastici	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Richiamo all'attuazione della L. 144 obbligo formativo
Accordo 2/3/00 Conferenza unificata Governo, Regioni, Comuni, Comunità Montane	Realizzazione art. 68 della Legge n. 144/99 – Obbligo Formativo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valorizzazione Formazione Professionale <ul style="list-style-type: none"> ✓ Personalizzazione percorsi ✓ Standard omogenei nazionali: Competenze di base, competenze tecnico professionali, competenze trasversali ➤ Assolvimento Obbligo Formativo nell'apprendistato <ul style="list-style-type: none"> ✓ Almeno 120 ore annue di formazione ✓ Disciplina "pattizia" per la loro realizzazione ➤ Servizi Regionali per l'impiego <ul style="list-style-type: none"> ✓ Anagrafe regionale ✓ Sistema Informativo Lavoro ➤ Integrazione Istruzione e Formazione Professionale ➤ Certificazione (nazionale) di intesa tra Ministro Lavoro e Conferenza Unificata
DPR. 12/7/00 n. 257	Regolamento attuazione Art. 68 Legge 144/99 – Obbligo scolastico e formativo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le "tre vie" all'obbligo formativo ➤ Adempimenti istituzioni scolastiche <ul style="list-style-type: none"> ✓ Attività di informazione e orientamento di intesa tra amministrazione scolastica, regioni e provincie ✓ Connessione ai servizi per l'impiego ➤ Regolazione apprendistato ➤ Passaggi tra sistemi <ul style="list-style-type: none"> ✓ Commissioni miste presso le istituzioni scolastiche ✓ Certificazione crediti (modelli nazionali) ➤ Percorsi integrati <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le istituzioni scolastiche come agenzie formative in connessione con sistema locale

Anche solo ripercorrendo la normativa, si può agevolmente verificare che il “contesto autorizzativo” previsto vada ben oltre il semplice dettato normativo.

Il diritto alla formazione fino a 18 anni viene comunque collocato in un ambito di iniziativa pubblica che coniuga insieme strumentazione di tipo “ordinamentale” (istituti, soggetti, norme, regolamenti) e strumentazione di tipo pattizio e negoziale (le forme ed i contenuti contrattuali). Come dire: anche solo per applicare la norma (comando fondamentale per un tradizionale modo di intendere le responsabilità dell’amministratore pubblico...) occorre accedere ad un “contesto autorizzativo” che è più ampio della semplice legittimazione normativa.

Organizzazione di risorse compatibile e pertinente

Su questo piano torna con piena evidenza il problema del “governo misto (governance), cui si è accennato nei paragrafi precedenti.

Il successo e la tenuta di una strategia di offerta pubblica implica che i responsabili della sua realizzazione, a partire dalla identica mission (il valore pubblico definito) e dall’ambiente autorizzativi indicato, sappiano organizzare congiuntamente le risorse, sia umane che materiali, che di sviluppo organizzativo che detengono come “propria competenza”.

E’. probabilmente, la questione di più complessa realizzazione, poiché ciascun soggetto ha proprie tradizioni, stili, culture, modalità operative.

Spesso ha anche retaggi “concorrenziali” e ovvie “appartenenza” e identità

Lo sforzo per ricomporle è dunque quello sul quale concentrare il massimo di attenzione e di “apprendimento istituzionale”.

Ci si limiterà ad alcune precisazioni, ripercorrendo la tassonomia di sottosistemi indicati come campo di esercizio di “governo misto”.

1. A livello di **sottosistema strategico** (dove e come si decide insieme) sono stati fatti in questi anni i maggiori sforzi: accordi di programma, tavoli misti, accordi di area... Sono altrettante modalità reperite ed esperite per riconnettere in un unico ambiente, più o meno consolidato ed organizzato, del diverse competenze decisionali. In particolare quelle dei titolari del sistema di istruzione in sede locale, e dei decisori del sistema delle autonomie (Comuni, Provincie, Regioni... Le Provincie in particolare in quanto detentrici delle deleghe relative contenute nelle leggi regionali in applicazione del D.Lsvo 112). L’esame di caso dovrebbe condursi all’insegna dell’analisi della relativa stabilità e strutturazione di tali sottosistemi decisionali: se si tratta di semplici “tavoli negoziali” oppure di vere e proprie strutture decisionali con strumentazioni adeguate.
2. A livello di **sottosistema informativo** occorre segnalare che, non ostante il preciso orientamento contenuto nelle norme più sopra citate, siamo ancora lontani da una effettiva interoperabilità tra i diversi sistemi informativi disponibili: tra il SIL e il SIMPI, per esempio, ma anche tra i sistemi informativo costruiti dai singoli Enti Locali. Per la gestione del nodo “Obbligo scolastico/obbligo formativo” questo è un punto cruciale. Si tratta di una indicazione di lavoro molto concreta, che necessita di investimenti consistenti sia di natura economica che di competenze scientifiche.
3. A livello di **sottosistema innovativo** (ricerca e produzione di know how) occorre ancora raccordare pienamente soggetti e istituti, nonché il flusso e distribuzione del know how. Cito solo il campo di raccordo tra IRRE, Università, Enti di ricerca (ISFOL per esempio), e le problematiche di più urgente definizione:
 - Il sistema di classificazione professionale
 - La strumentazione di valutazione delle competenze
 - La strumentazione per la certificazione e per la costruzione di portfolio individuali
 - La modularizzazione dei percorsi formativi (sia scolastici che extrascolastici)

Sono altrettanti oggetti di ricerca che solo qualche circolare ministeriale da per “assunti e disponibili”. Sono in realtà un ampio territorio di sperimentazione sul quale può e deve esercitarsi il sistema innovativo.

4. A livello di **sottosistema tecnico-operativo** si rimanda a quanto detto problematicamente sulla necessità di dotarsi di “tecnostutture miste” con ampie capacità operative e decisionali.

Non sono molti gli esempi cui riferirsi per una “analisi di caso” che orienti le decisioni. Mi sento di riproporne due: le “tecnostutture miste” che vengono messe in campo per esempio nei casi di interventi della protezione civile nelle situazioni di calamità (le competenze di più soggetti si concentrano operativamente sulla tecnostuttura, senza necessità di rinviare alle procedure proprie di ciascun soggetto)

Ed un caso meno inquietante che interessa: la tecnostuttura messa in campo per operare gli interventi di risanamento e riparo della Torre di Pisa.

Li propongo come veri e propri studi di caso, per reperire modelli di intervento che, mantenendo le competenze di ciascun soggetto, indichino le modalità e le garanzie di loro incardinamento operativo su una struttura a partecipazione mista e caricata di competenza tecnica.

5. Sul piano tecnico operativo è anche dislocata una questione fondamentale per la gestione di strategie pubbliche, che ha valore generale e dunque anche un risvolto specifico sul piano dell’offerta formativa per il diritto alla formazione fino al 18esimo anno.

So che è questione che suscita a sinistra molti “mali di testa”. Ma sono convinto che sia cattivo medico chi, per curare la cefalea, decapita il paziente.

E’ la questione dell’alternativa **make or buy**, cioè della gestione e produzione diretta di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche o della acquisizione di servizi da terzi.

Non entro nel merito dei pure importanti risvolti ideali o ideologici che tale questione pone. Vorrei solo che fosse chiaro che sotto il profilo delle problematiche di gestione di strategie pubbliche, l’alternativa *make or buy* non corrisponde a quella della “privatizzazione”.

Sotto questo profilo si tratta solo di comprendere e decidere se la Pubblica Amministrazione risolve in se autonomamente, in autosufficienza tecnico-operativa-scientifica, la capacità di costruire una offerta pubblica coerente con la strategia, oppure se ricorre operativamente a competenze e risorse tecnico scientifiche e organizzative di terzi, sempre con l’obbiettivo di offrire un servizio pubblico ai cittadini.

Ovviamente tale problematica è vissuta con connotati, consistenza e significati diversi tra il mondo dell’istruzione di “comando statale” sia pure equilibrato dalle dimensioni dell’autonomia delle Istituzioni scolastiche, e il contesto delle autonomie locali.

In particolare per quest’ultimo l’alternativa *make or buy* è pregnante, poiché ad essa si riferiscono in termini operativi alcune scelte fondamentali. Ne indico due essenziali:

- Il carattere del sistema della formazione professionale che si vuole costruire: tra un impianto ad orientamento “corsuale” (quale è per esempio nella esperienza della Provincia autonoma di Trento) o l’impianto ad orientamento “progettuale e agenziale” quale è di altre Regioni. Il ricorso alla alternativa *make or buy* è evidentemente diverso nelle due modalità
- Il sistema degli “accreditamenti” che dovrebbe alimentare in modo garantito, sotto il profilo della “strategia pubblica” il ricorso e l’affidamento del servizio pubblico a risorse terze.

Le diverse realtà regionali hanno affrontato il problema con strumenti e procedure proprie: mi pare opportuno però sottolineare che questo è un campo necessitante di maggiore attenzione per il rapporto tra strutture del sistema scolastico e ambiente regionale.

L’esperienza ci dice che da un lato gli Istituti scolastici (penso in particolare a quelli

dell'ordine Tecnico e Professionale) sono concentrati di risorse e di know how nella progettazione formativa che potrebbero più ampiamente procedere al proprio accreditamento, come singoli o meglio ancora come consorzi, come “agenzie formative”.

Dall'altro, visto che più spesso alle loro strutture si ricorre anche da parte di altre agenzie formative, in un sistema di “triangolazioni contrattuali”, da parte delle Regioni stesse si dovrebbero trovare vie più attente all'accREDITAMENTO, se non con corsie preferenziali, almeno con una attenzione specifica.

In conclusione vorrei ricordare che l'insieme delle esperienze, dei tentativi, delle soluzioni esperite lungo questa via complessa di definizione e gestione di strategie pubbliche, da parte di soggetti che vengono “ingaggiati” da nuove normative o assetti istituzionali, ma anche chiamati a rinnovare e rileggere antiche competenze, sono fortemente caratterizzati sul piano locale.

I modelli di “sistema della formazione professionale” per esempio, sono diversificati: di impianto corsuale, con ordinamenti regolari e definiti, o di impianto progettuale e agenziale (tipici i sistemi che fanno riferimento quasi esclusivo alle risorse FSE).

L'analisi di modelli ed esperienze diviene perciò un esercizio che, mantenendo pure il valore teorico e conoscitivo che ha, ha significato operativo più stringente, sia per alimentare procedure di benchmarking, di copiatura e miglioramento delle esperienze, sia come “controllo e valutazione” di processi.

Sarebbe probabilmente opportuno che, a livello di “Conferenza Unificata”, con il concorso di tutti i partecipanti si desse vita ad un vero e proprio sistema di monitoraggio unificato, capace di alimentare il triplice impegno che è sotteso a tale articolazione di esperienze:

- Alimentare conoscenza da parte dei decisori pubblici sulle diverse alternative e risultati di strategia.
- Alimentare le procedure di controllo e valutazione che devono costituire l'opportuno feed back per i decisori politici e per il legislatore
- Alimentare l'informazione verso i cittadini, che rappresentano il referente ultimo dell'insieme dell'attività pubblica e che devono essere posti in grado di “decidere”. Cioè di detenere la strumentazione esauriente per esercitare il fondamentale “diritto di cittadinanza” che è quello della “deliberazione”.