

INVESTIRE PER LA FORMAZIONE – SPENDERE PER LA SCUOLA

(Franco De Anna)

Premessa necessaria

Il titolo contiene una evidente provocazione che va preliminarmente spiegata.

Le affermazioni sulla convenienza dell'investimento in formazione e la sua funzione strategica sono ripetute e condivise (giustamente) dalla quasi totalità degli opinionisti, degli schieramenti politico-sindacali, dallo stesso senso comune, con una forza che è quasi pari alla esilità dei comportamenti concreti e dei risultati di tali esortazioni.

Tanto che non si sfugge alla tentazione di considerare tali affermazioni un poco come giaculatorie (o scongiuri, il che sul piano del pensiero magico fa lo stesso) o come considerazioni all purpose, buone per tutte le situazioni nelle quali sia importante suscitare consenso e/o consolazione in chi ascolta.

La tentazione di provarsi a "falsificare" tali affermazioni è perciò grande: la o le verità che in esse sono eventualmente contenute, non solo ne uscirebbero confermate, ma con un guadagno di approfondimento e consapevolezza che non guasta quando da esse si voglia fare discendere strategie, decisioni di intervento, orientamenti politici.

In caso contrario ci si costringerebbe a rivedere concettualizzazioni o categorie che rischiamo di dare per scontate.

In ogni caso un sano esercizio.

Per affrontarlo propongo le seguenti tappe formulate in termini di domande

1. Quale è il fondamento "teorico" su cui si costruisce l'ipotesi della "convenienza" dell'investimento sociale in "formazione"?
2. Quanto, perché e come, e con quali limiti di validità vi è sovrapposizione e coincidenza tra formazione (come fattore di sviluppo, come processo concreto, come sistema sociale organizzato...) e i grandi apparati istituzionali della "scuola di massa" la cui costituzione progressiva ha accompagnato lo sviluppo economico e sociale dello scorso secolo, ma soprattutto della sua seconda metà?
3. Quale è lo stato reale dell'investimento sociale in formazione, istruzione, cultura e in "che cosa" realmente si investe?
4. Infine, sulla base delle considerazioni che via via si dipaneranno nel corso della riflessione: vi sono sensate proposte di approfondimento per capire e decidere meglio in quale direzione promuovere investimenti, sia di ricchezza sociale, sia di risorse culturali, scientifiche, professionali, politiche?

Naturalmente il contesto di questa elaborazione è necessariamente contenuto. Si rimanda a approfondimenti successivi, ciò che di necessità sarà solo oggetto di citazione o di schematizzazione essenziale.

I fondamenti

Possiamo, per esigenze di sintesi, raggruppare le scuole di pensiero che fondano le istanze del valore dell'investimento in formazione, in tre grandi (e in linea di dottrina arbitrari) gruppi. Ciascuno di loro ha evidenze di "verità", ma anche limiti fondativi evidenti.

1. Il primo approccio -sotto il profilo economico assai contraddittorio, come si vedrà- guarda alla formazione (della persona, del cittadino, del lavoratore) come ad un valore sostanzialmente intransitivo e incondizionato.

Non ha bisogno di "motivazioni e condizioni", e dunque non ha "economia" intrinseca.

Anzi "soffre", come condizione di necessità e impatto di realtà, il limite imposto dalla/e economie "esterne" alla sua concreta e storica realizzazione.

E' un approccio di radici antiche; anzi sta a fondamento della nostra civiltà e della nostra pedagogia: il sapere e la conoscenza sono la "seconda natura" dell'uomo; dunque non c'è bisogno di alcun motivo "altro" per fondare la giustificazione dell'impegno sociale in quella direzione. Non c'è bisogno di scomodare Socrate, basterebbe per tutti il Comenio dell'istanza di "insegnare tutto a tutti".

E' l'approccio "democratico" della pedagogia "occidentale" e che attraversa le sue mille scuole di pensiero: l'istruzione, il sapere sono un bene e un valore "in sé" declinabile sia in termini "filosofici" (il processo di compimento dell'uomo.... "forma hominis juxta propria principia" di Tommaso) sia in termini "sociali" (l'istruzione pubblica come "bene dei cittadini e fattore di emancipazione" ...si vedano le suggestioni all'origine delle idee di "stato sociale": il Beveridge per fare una sola citazione).

Non si dia per scontato o non differenziato questo filone di pensiero: altre culture hanno elaborato del sapere e della formazione approcci di tipo iniziatico ed elitario (dalle scuole del Thalmud, alla antica cultura cinese): e di tali approcci sono disseminati ancora oggi, segmenti di sapere di grande

rilevanza sociale anche nel nostro contesto: si pensi ai “linguaggi separati” di alcuni mondi professionali.

Non metterebbe conto comunque di citare questo approccio (sembrerebbe un poco retrò e molto vincolato alla pedagogia) se non fosse invece attualizzato da alcune considerazioni di permanente validità

- a) Secondo questo approccio sarebbe inappropriato parlare di “investimento”. La formazione, il sapere, l’istruzione non hanno “economia intrinseca” come si è detto. E tuttavia il loro sviluppo richiede investimenti sociali.

La contraddizione è evidente: il fondamento economico di tali investimenti andrebbe comunque ricercato altrove e retroagirebbe come “dura legge della realtà” mettendo in concorrenza passiva i diversi segmenti della spesa sociale, e dunque permanentemente in gioco la realizzazione di ciò che viene posto come “valore in sé”. (si possono sempre definire altri “valori in sé”, e dunque concorrenti: la salute, il lavoro, la sicurezza...)

Questo approccio sembra segnare profondamente la “vision” del ceto professionale addetto. Per “via pedagogica” i docenti elaborano un modello professionale “a-economico”, con comportamenti (politici, sindacali, culturali) conseguenti.

Il lavoro nella scuola elabora molti codici: quelli dell’amore (quanto eros nel rapporto pedagogico...) quelli del lavoro (l’impegno e la sua “gratuità..”). Raramente quello del “denaro” (se non in termini di protesta per il livello delle retribuzioni, ma rispetto a queste considerazioni si tratta di altra cosa..)

Forse da ciò dipende una sorta di “horror oeconomiae” che contrassegna il dibattito culturale nella scuola: la polemica anti aziendale (certo fondata: ma chi ha paura delle parole?), l’idea che l’unica caratteristica che dovrebbe avere la spesa per la scuola sarebbe quella di essere sempre crescente, il fastidio (ma è un eufemismo) per ogni problematica relativa alla valutazione ed alla misura delle prestazioni....

Vi sono naturalmente, alla base dell’iceberg, significati profondi e che semmai andrebbero riportati in superficie e non lasciati alle latenze: la relazione educativa ha una ineliminabile dimensione di “dono” che in quanto tale non è riconducibile a misura e quantificazione, in entrambe le direzioni della relazione, sia per chi dona che per chi riceve...

In modo non dissimile in certe tribù, lo sciamano, l’uomo della medicina, il saggio....

Ogni “retribuzione” si sovrapponga alla dimensione di dono, è inadeguata quando viene ricondotta, come inevitabile in una organizzazione istituzionalizzata, a misura di salario: non paga una prestazione, ma “risarcisce” di un impegno sempre incommensurabile.

Ma allora perché argomentare di “fondamento economico” dell’investimento sociale in formazione?

- b) Questo approccio al carattere non-economico, disinteressato, incondizionato, del valore della formazione, è, (un poco paradossalmente, si veda il punto successivo) inverato storicamente nelle condizioni di sviluppo delle formazioni economico sociali avanzate, ricche, opulente. La cultura e l’istruzione come “beni in sé” sono declinabili solo laddove e quando si raggiunga e superi un certo livello di benessere e di risposta ai bisogni sociali vitali.

Dal punto di vista temporale si tratta dell’ultimo quarto del secolo scorso e dal punto di vista geopolitico dei paesi industriali avanzati (l’Occidente e il Giappone)

Il paradosso sta nel fatto che qui si pone come attualità storica realizzabile “l’ideale pedagogico” dello sviluppo della cultura e del sapere per tutti come valore in sé, e contemporaneamente

- Il modello affluente dei consumi accentua la concorrenzialità economica tra “beni culturali” (per usare una etichetta onnicomprensiva) ed altri beni; l’istruzione e la formazione come componenti della spesa sociale si sagomano in rapporto e reciproca limitazione con altri e molto lontani oggetti sia di investimento sociale che soprattutto individuale (si pensi per fare un esempio estremo allo sviluppo della mobilità individuale attraverso la diffusione dell’automobile, o comunque a quell’insieme di comportamenti che nella polemica culturale si raccolgono sotto l’etichetta del “consumismo”: sono comunque destinazioni concorrenti della ricchezza sociale...)

- Le formazioni storico sociali non hanno capacità di “reggere e interpretare” (valori, significati condivisi, linguaggi, modelli di potere e di rapporti economici) la portata di democrazia connessa al potenziale allargamento delle basi sociali del sapere e della conoscenza.

La conseguente ristrutturazione dei circuiti nazionali e internazionali della informazione e della produzione di conoscenza (supportata tecnologicamente dalla rivoluzione microelettronica) avviene all’insegna di un potenziale di manipolazione e di selezione/occultamento, che nega lo stesso sviluppo del sapere come “seconda natura”

e liberazione potenziale che lo porrebbe come “valore” sottratto alla dimensione dell'economico.

2. Il secondo gruppo di “scuole di pensiero” ha avuto sviluppo storico a partire dagli anni '50-'60 dello scorso secolo ed è caratterizzato dai tentativi (diversi per strumenti ed intenzioni, oltre che per conclusioni) di fondare una sorta di “economia dell'istruzione”, diretta a “dimostrare”, con il conforto della strumentazione quantitativa, la correlazione positiva tra sviluppo dei livelli di acculturazione, di istruzione, di formazione della società, e dinamica dello sviluppo economico.

Per qualche autore si trattava addirittura di dimostrare il carattere di “moltiplicatore” dello sviluppo economico, che il livello di istruzione sociale poteva avere. (Per stare alla realtà nazionale si vedano le tante ricerche e elaborazioni che in quegli anni si proponevano p.es. sul rapporto tra istruzione e mercato del lavoro).

La verità relativa di tali elaborazioni sta naturalmente nel fatto che esse accompagnarono, come buona “giustificazione sociale” una fase di crescita tumultuosa (particolarmente nel nostro paese) della scolarizzazione di massa, e della spesa sociale conseguente.

Ma, dal punto di vista strettamente scientifico (ammesso che l'economia sia una disciplina “scientifica”) si tratta di ipotesi generose ma sostanzialmente indimostrabili. O meglio

- a) Una correlazione positiva tra livello di istruzione della popolazione e sviluppo economico (correlazione, non rapporto di causalità...) è dimostrabile (anche quantitativamente) nel caso di fasi iniziali dello sviluppo, come accadde per i paesi in via di sviluppo o, per altro verso per i paesi del (ex) socialismo reale.

In questi casi lo stock di formazione e istruzione disponibile è rapportabile funzionalmente con i tassi di crescita delle economie nazionali.

Ma, e non è un caso, le politiche di istruzione seguite sono “isomorfe” ad una politica economica improntata ad un primato dell'offerta e dunque legata a modelli (sia pure diversi) di programmazione economica con forte direttività pubblica.

In questi casi (sempre non per caso) la stessa politica di formazione è stata fortemente improntata da medesima logica: programmazione (anche rigida, per la formazione superiore) degli accessi, degli sbocchi, degli indirizzi.

- b) Il legame correlato tra stock di formazione disponibile e sviluppo non è più strettamente dimostrabile dal punto di vista quantitativo, nei paesi sviluppati.

Quando lo sviluppo economico superi certi risultati consolidati (e conseguentemente attenui la sua dinamica incrementale) e, parallelamente, quando lo stock di istruzione sociale si distribuisca orizzontalmente come “bene universalistico non condizionato” (e si sottragga a meccanismi di forte dirigismo dell'offerta), la possibilità di misurare correlazioni positive si attenua fino ad annullarsi.

In certi casi fino a mutare segno: l'istruzione diventa “spesa” e non investimento. Con il che, naturalmente (vedi punti precedenti) non se ne annulla il significato sociale. Solo, non è più fondabile “economicamente”.

Le scuole di pensiero di “economia dell'istruzione”, come si è detto, più che certezze scientifiche hanno elaborato “scommesse sociali” di grande rilevanza. Esse accompagnano, a riprova, due fondamentali “ipotesi sociali” che hanno caratterizzato il secolo scorso, il suo sviluppo, le sue lotte, le sue guerre: lo sviluppo dei sistemi di welfare, caratterizzabili (ma è una etichetta per semplificare l'argomentazione) dalle suggestioni economiche e ideali del new deal roosvelthiano, e i modelli di sviluppo del socialismo reale a partire dalle istanze della Rivoluzione di Ottobre dell'Unione Sovietica. (anche se non sono assimilabili gli assunti teorici: da un lato la “socialità” fondata sulla integrazione della “spesa sociale”; dall'altro l'integrazione sociale fondata sulla “produzione e sul lavoro”).

Comunque sono legate storicamente a modelli di forte intervento pubblico nell'economia fino al dirigismo assoluto dell'offerta nel caso delle esperienze di economia socialista.

Più in generale si può dire che il “campo di validità” di tali teorizzazioni sia segnato da un lato da una larga disponibilità di domanda sociale di istruzione non soddisfatta (contrassegnata, per esempio nel nostro paese, da crescita tumultuosa della popolazione scolastica, lungo tutti gli anni '60 e '70), dall'altro da parametri fondamentali dello sviluppo economico la cui dinamica si è mantenuta relativamente costante (almeno per una lunga fase storica): primato dell'industria manifatturiera e delle tecnologie elettromeccaniche, rivoluzione produttivistica dell'agricoltura, inurbamento di grandi masse di popolazione, crescita fisiologica e funzionale del terziario. Di conseguenza relativo equilibrio dei modelli della stratificazione del lavoro e della sua classificazione.

Queste concezioni della necessità economica dell'investimento sociale in istruzione e della sua correlazione positiva con lo sviluppo economico (dunque secondo uno schema concettuale che vede la formazione come processo “condizionato a”... “finalizzato a..”) Hanno (hanno avuto..) un riflesso anche sul piano della ricerca educativa.

Ad esse sono congruenti ed isomorfe tutte le scuole di pensiero e di pratica didattica dirette a "standardizzare" risultati, a programmare obiettivi e strumenti, a "misurare" e valutare oggettivamente. In certo modo a "rendicontare" la stessa convenienza economica all'investimento, e a razionalizzate le metodologie ed i processi di lavoro formativo.

Ovviamente intercettando, su tale cammino, le scuole di pensiero di tipo comportamentista: l'unico modo per "misurare" è quello di guardare alle performances; la valutazione costi benefici non può che avvenire confrontando tra loro input e output; il processo è efficace se i risultati sono quelli attesi: il processo in se non consente di "dire nulla" di economicamente motivabile.

3. Terzo grappolo di elaborazioni sul tema sono quelle, più recenti, relative alla "risorsa umana" o al "capitale umano" ed alle sue "funzioni" nello sviluppo dell'impresa e dell'economia.

Ci sono due versanti di elaborazione, con una radice comune.

a) Il primo attiene alla cultura di impresa messa in crisi sia dallo sviluppo della rivoluzione microelettronica sia dalle turbolenze conseguenti nei modelli di processo e prodotto e dalla dinamica del mercato.

Il declinare del modello taylorista e fordista (che è congiuntamente modello produttivo e modello sociale) ha aperto una fase di rielaborazione critica delle teorie dell'organizzazione dell'impresa che ha riproposto la problematica della "risorsa umana" come risorsa fondamentale. Il cambiamento anche tumultuoso, mette in mora i modelli di classificazione e valorizzazione del lavoro e la sua distribuzione, sia dentro l'impresa che nella società.

Quale che sia il contenuto di verità delle culture organizzative rielaborate in questi anni (non è questa la questione) esse sono segnate tanto dal declinare di certezze consolidate sui modelli "razionali" e "funzionalistici" dell'organizzazione del lavoro, quanto dal riprendere la questione della "risorsa umana" come fondamentale, per rielaborare diversi modelli di produttività.

E la "formazione" viene riproposta, in tutte queste le scuole di pensiero (per altro assai diverse nelle metodologie e nelle soluzioni) come risorsa fondamentale dello sviluppo organizzativo (potremmo dire che vi è stata una sorta di "ripresa pedagogica" della cultura organizzativa di impresa; quasi paradossalmente parallela ad una speculare deriva "funzionalista" della cultura organizzativa dei sistemi di istruzione) .

b) Il secondo è costituito dalle rielaborazioni e suggestioni che invece investono il "sistema sociale" e che hanno una buona ed efficace rappresentazione nella documentazione proveniente dall'Unione Europea: dalle suggestioni della "società della conoscenza" a quelle della lifelong learning.

La velocità di diffusione e la pervasività dell'information technology rispetto non solo ai modelli produttivi ed organizzativi ma anche della vita quotidiana, ne fanno da sfondo e da base strutturale.

Ancora: l'opzione ideale che sottende queste suggestioni, le analisi e gli obiettivi di politica sociale che ne scaturiscono, sono di segno schiettamente "democratico". Recuperano cioè insieme l'affermazione di una "necessità economica" dell'allargamento delle basi sociali del sapere ed una "motivazione di libertà" che attiene invece alla "qualità" della cittadinanza (in dimensione europea) quanto a benessere sociale, consapevolezza individuali e collettive, opportunità, successo individuale e armonizzazione sociale.

Si tratta, con tutta evidenza, di elaborazioni teoriche, di suggestioni etico politiche, di letture della fase storica di sviluppo economico, produttivo, sociale, di grande rilevanza e che fanno da sfondo a tanto dibattito culturale e politico odierno sull'istruzione, la formazione, la cultura.

Meritano però due precisazioni, proprio per impedire che si trasformino in ovvietà ripetute perdendo la parte di verità che contengono, e soprattutto per mantenerne l'ispirazione originaria di "guide per l'azione" politica, istituzionale, economica.

a) In primo luogo è assolutamente vero che lo sviluppo economico di questa fase storica richiede una elevata qualificazione della risorsa umana.

Anche se non è così vero che ciò valga sempre, in ogni settore e soprattutto ovunque. Ma, ed è ciò che mi interessa qui mettere in luce, se è vero che lo sviluppo necessita di "talenti" umani di elevata qualità, è anche vero che lo sviluppo stesso, per le sue caratteristiche, la sua velocità differenziata, la flessibilità e variabilità della distribuzione delle convenienze economiche, remunera gli stessi talenti in modo "selettivo" sia per quantità (qui basterebbe uno sguardo ai dati dell'occupazione, di quella giovanile e di quella "istruita" nei paesi OCSE) sia per qualità: la mobilità accentuata della classificazione dei lavori e delle qualifiche, le professioni "nuove" presto obsolete, le istanze di mobilità professionale e lavorativa.

Insomma lo sviluppo ha bisogno di talenti di qualità elevata (e dunque di aumentare lo stock di conoscenza disponibile) ma comporta processi di valorizzazione di quei talenti di tipo fortemente

selettivo e differenziato. Vi è dunque una potenziale contraddizione tra la necessità di elevare lo stock e la convenienza di mantenerlo con caratteristiche generali e diffuse.

- b) In secondo luogo, e per la ragione testè ricordata, tale approccio alla formazione ed all'investimento in formazione, mette implicitamente ed esplicitamente in discussione le modalità con le quali si è storicamente affrontato il problema dell'investimento stesso: la creazione, il mantenimento e lo sviluppo di quei grandi apparati sociali che sono i sistemi di istruzione di massa.

Nei quali cioè la formazione e l'istruzione, vengono "istituiti" come processi con caratteristiche standard e stabili nel tempo e uguali nello spazio (o comunque con un elevato carattere di stabilità), iscrivendosi contemporaneamente nell'apparato dei "diritti" dei cittadini, in quello delle "convenienze economiche" del sistema, e nelle aspettative dei singoli, come una "offerta" stabile e garantita, fisiologicamente e tendenzialmente "crescente".

Insomma, per questa via e con la forza stessa delle suggestioni culturali e sociali che connotano questo approccio, si mette in discussione radicalmente (anche se l'evidenza non è immediata) la soluzione che al problema venne storicamente identificata con la delega totale e piena alla scuola (ai grandi apparati istituiti dell'istruzione di massa) per garantire la riproduzione culturale della società.

Mettere in discussione non significa evidentemente negare: ma certo passare a vaglio critico modelli, forme di organizzazione, significati acquisiti e così socialmente stratificati da apparire ovvi e "naturali" e non prodotti storici.

E a riprova sta il fatto che la problematica delle "riforme" dei sistemi di istruzione abbia cambiato "connotati" (naturalmente per chi se ne è accorto) in tutti i paesi avanzati, almeno a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

Con l'ovvia "complicazione" (per il dibattito culturale ed il confronto politico) che i grandi sistemi di istruzione di massa sono, contemporaneamente anche se non ovunque, assimilati ad apparati ed istituzioni dello Stato. E dunque il corredo di significati sociali che li accompagnano è ben più ampio di quello relativo alla domanda "come si fa formazione in questa fase storica?".

Dalle due considerazioni precedenti emerge con tutta evidenza il fatto che le suggestioni della "società della conoscenza" (per inglobarle in una unica etichetta: in realtà si tratta di un insieme non del tutto omogeneo) pur avendo una origine nel pensiero democratico (basti, per tutti il nome di Delors) non danno luogo automaticamente a soluzioni e prospettive "democratiche".

La contraddizione latente tra esigenza di aumentare lo stock di conoscenze disponibili e possibilità reali di loro valorizzazione, conduce anche a ipotesi "selettive" e differenzianti. Non è affatto scontato che la via per acquisire il primo fattore sia quella di procedere ad una "diffusione sociale" della conoscenza, tanto meno per la via che può sembrare a qualcuno ovvia, di investire nel/nei sistemi scolastici.

Anzi, se ci si fermasse alla sola considerazione relativa alla "convenienza economica" sarebbe difficile sfuggire ad una logica di selezione attenta dell'investimento.

Per usare un aforisma famoso di uno dei ricercatori (Colmar) che più si sono cimentati a livello internazionale sulla problematica dei sistemi di competenze: "si può sempre insegnare ad un tacchino ad arrampicarsi sugli alberi; ma è probabile che convenga assumere uno scoiattolo".

Anche in questo caso, come nei precedenti citati, vale la pena di accennare al fatto che la concettualizzazione che accompagna la problematica dell'investimento sociale in formazione, genera isomorfismi sul campo della ricerca educativa.

Ne abbiamo testimonianza (a volte francamente insopportabile a chi scrive...) in un insieme vario di temi che accompagnano l'elaborazione didattica pedagogica di questa fase, che meriterebbero una trattazione specifica: le istanze della "flessibilità" sia come qualità personale che come caratteristica dei percorsi formativi (con tutta l'ambiguità semantica che contiene...); quelle della "personalizzazione", dell'enfasi sulla scelta individuale, gli stili personali, il "successo".

Ancora si veda il tema delle "competenze" che si trasferisce disinvoltamente dal terreno dell'impresa e della sua politica del personale a quello dell'istruzione come se la tanta ricerca sul campo che lo accompagna potesse semplicemente essere "cassata" da più o meno fondate citazioni nelle raccomandazioni o nelle circolari ministeriali.

E ancora il tema della "valutazione oggettiva" e della "certificazione", che, sempre per via di comunicazioni amministrative ("bisogna" fare il portfolio...) sembra disinvoltamente dimenticare come e quanto, nella ricerca internazionale, venga riconosciuto come inevitabile prerogativa del (più tradizionale, ma anche meno "certificabile") teacher assessment.

Per concludere questa sezione dell'argomentazione propongo tre considerazioni.

1. Sono stati ricostruiti schematicamente tre modelli di concettualizzazioni attorno al problema dell'investimento sociale in formazione che caratterizzano altrettante epoche di sviluppo sia economico, sia specifico dei sistemi di istruzione di massa.

Nessuno di questi approcci ha una propria "autoconsistenza economica" (il primo anzi la nega esplicitamente).

L'obiettivo di disegnare una sorta di "economia dell'istruzione" produce suggestioni, elaborazioni importanti e significative, ma le contraddizioni evidenti, intrinseche in tali tentativi suggeriscono di abbandonare una sorta di ricerca dell'oggettività delle convenienze.

Quanto e come sia conveniente investire in istruzione non è desumibile da una tavola intersettoriale dell'economia di un paese.

2. Ciascuno di tali approcci, qui posti in serie storica come caratterizzanti di altrettante fasi, in realtà si stratifica sull'altro, dal più antico al più moderno, a generare ed alimentare un apparato di significati sociali, spesso mantenuti costanti anche entro l'evoluzione dei "simboli" disponibili (Socrate e il computer stanno assieme...).

Ciascuno con il suo corredo di verità e con i suoi inganni si interseca con l'altro nei modelli di lettura ed interpretazione e dunque nel comportamento sociale stesso. In particolare ciò è vero per le interpretazioni ed i modelli professionali immaginati e agiti dal ceto professionale che presiede alla formazione.

Chiunque voglia "dire" di riforma dei sistemi formativi e voglia "praticare" innovazione, deve misurarsi con tale stratificazione, non dando per scontata nessuna apparente ovvietà.

Realizzare riforma e innovazione è sempre "guidare" un processo attraverso una soluzione di continuità. Dunque trasferire significati da un contesto all'altro insieme a risorse e investimenti. Non c'è una "legittimazione sociale" scontata, neppure presso coloro che si battono con maggiore energia e calore per le riforme stesse.

Se bastasse una buona idea guida, un buon apparato esecutivo, un congruo investimento, a realizzare una riforma, la storia dei movimenti riformatori del '900 non sarebbe così ricca di fallimenti, o di processi che hanno prodotto effetti indesiderati o contrari a quelli previsti (vedi la storia dei sistemi di welfare).

3. Investire in formazione è dunque una scelta "squisitamente" politica ed a altissimo "valore soggettivo", posto che i fondamenti "oggettivi" delle convenienze sono tutt'altro che dimostrabili. E ciò è vero sia per la (più moderna) mutevolezza dell'oggetto di investimento (su cosa e come investire) sia per i modelli sociali che, a parità di investimento, possono essere promossi.

Per argomentare con qualche brutalità semplificante ed esemplificante, e per stare al nostro Paese ed alla sua contingenza storico-politica: il sistema previdenziale copre circa il 14% del PIL, quello sanitario oltre l'8%; per la scuola qualcuno pone l'obiettivo di una crescita dal poco più del 5% attuale fino al 10% (!?).

Anche solo a stare a questi pochi dati, è evidente che ciò che è in discussione non è solo la "convenienza" dell'investimento in formazione, ma il suo significato entro un modello sociale complessivo di consumi, costumi, convenienze, compatibilità, priorità, comportamenti singoli e collettivi. L'ultima cosa che è legittimo fare, in termini di onestà intellettuale e di strategia politica, è di "predicare" la "centralità" di qualche cosa per farne una "politica settoriale".

Le "priorità" hanno potenzialmente tutte "costi aggiuntivi" in termini di legittimazione, consenso, condivisione di significati, fino a porre in alternativa e concorrenza le convenienze individuali e quelle collettive. E non è un caso che, nella storia, le finalizzazioni sociali strette e prioritarie degli investimenti pubblici si siano sempre accompagnate con modelli di forte dirigismo pubblico dell'economia.

Se poi si riflette sul fatto che anche solo i settori citati (complessivamente circa il 30% del PIL) si traducono in larga misura in spesa pubblica e dunque in fiscalità generale, appare evidente come la tensione tra convenienze individuali (il far da sé e per sé) e quelle collettive (disporre di servizi universali), a fronte di una fiscalità che supera il 40% medio del prelievo, rischi di corrodere dall'interno ogni principio di cittadinanza capace di motivare e far accettare anche le inefficienze relative (queste sì oggettive e inevitabili) che accompagnano l'eguaglianza.

Il che probabilmente spiega meglio di ogni altra considerazione (poteri mediatici, capacità di illusione e di condizionamento...ecc) il successo politico ed il consenso di ipotesi sociali selettive.

Per contro è significativo un cambiamento progressivo degli stessi connotati della domanda sociale, lungo l'ultimo trentennio. Si è passati da una domanda di "beni sociali" di tipo standard e a carattere "universale" caratteristico della "società di massa" degli anni '70 ad un progressivo accentuarsi del carattere individuale, selettivo, di una domanda sociale diretta alla "qualità" e dunque anche alla differenziazione e personalizzazione della sua soddisfazione.

Difficile non valutare oggi con attenzione la portata di una crescita netta della "disponibilità a spendere" che caratterizza anche il comportamento della domanda di servizi pubblici, alla ricerca di una più elevata qualità.

Naturalmente la diffusione diversificata di tale aumentata "disponibilità a spendere" da parte delle famiglie e dei cittadini, è un problema che interroga direttamente una concezione tradizionale del servizio pubblico come "egualitario e universale", e la minaccia di corrosione interna dei modelli di

cittadinanza è evidente, e di portata altrettanto ampia di quella evidenziata dalle considerazioni precedenti circa il rapporto tra spesa sociale e fiscalità.

Chi ha la responsabilità di definire strategie di gestione della “produzione pubblica” (e dunque di coniugare principi e diritti con la gestione economica) non ha alternative a quella di percorrere tale stretto sentiero, a meno di cortocircuitare il principio stesso del “bene pubblico” sia smontando totalmente l’assetto del welfare (Regan, Thatcher..) , sia relegandolo alla dimensione della “solidarietà compassionevole” (Bush)

Se dunque l’investimento in formazione ha tale connotato squisitamente politico ed a altro valore soggettivo, auspicarlo, e soprattutto farne un programma di governo è cosa tutt’altro che scontata, ne scontato (salvo appunto giaculatorie buone per ogni occasione) è il consenso. Bisogna dire e fare il dove, il come, il perché, sapendo che le modalità e le strade tradizionali dell’investimento sono profondamente corrose dalla storia stessa.

Una aggiunta relativa alle politiche di investimento nel sistema di istruzione del nostro paese, e sempre per grandi schematizzazioni semplificatorie.

1. Nella storia di questi ultimi quarant’anni la linea portante delle politiche di investimento è stata quella di “pagare al costo”. Si è cioè finanziata più o meno adeguatamente, la crescita quantitativa del sistema (la scuola che si è fatta di massa, più sulla spinta del comportamento sociale via via acquisito che su quella di interventi riformatori) sulla scorta di parametri “statistici” (alunni, insegnanti, aule) che non di valutazioni di risultati attesi e ottenuti e di “discriminanti” definite su ipotesi riformatrici o anche di innovazione.

Ciò corrisponde, anche sotto il profilo quantitativo, a quella che si chiama “gestione incrementale” del Bilancio. (se ne lasciano inalterate le strutture interne, si aumenta via via l’entità delle poste).

Naturalmente ciò ha fondamenti necessari: anche solo i costi di esercizio dell’esistente vanno pagati. Ed è possibile parametrarli statisticamente. Ma se dovessimo rintracciare il segno delle “politiche” dai documenti contabili dovremmo constatare che è impossibile ricostruire le scelte a partire da essi.

2. E’ una gestione confortante (richiede poche scelte prioritarie) nei periodi di deficit e debito sotto il livello di guardia, e per un paese con un “modello sociale” sobrio e con valori riconosciuti consolidati.

Non è un modello adeguato né per gestire le concorrenzialità interne dell’opulenza e dei consumi affluenti, ne tanto meno quando deficit e debito rappresentino altrettanti vincoli stringenti alle scelte politiche, ne infine per affrontare le fasi di innovazione. (Un capitolo a parte meriterebbe l’analisi dei modelli professionali interni all’Amministrazione Pubblica che si sono costruiti su tale gestione di Bilancio; basti qui accennare alla questione e che essa ha carattere essenziale per chiunque si misuri con politiche di riforma).

3. Sono pochissimi, nella storia del nostro sistema scolastico, gli interventi di investimento segnati da ipotesi di finalizzazione, da definizione di risultati attesi e (ancor meno) da controllo di quelli realizzati. Il modello “incrementale” è stato spesso applicato anche ai diversi interventi di riforma parziale intervenuti in questi anni.

Sono pochi esempi, anche se non è il caso di citarli tutti: segnalo qualche intervento sull’edilizia scolastica, una parte del finanziamento di quella fase di estremo interesse che fu la sperimentazione nella secondaria superiore degli indirizzi tecnici e professionali, il Piano Nazionale per l’Informatica, il finanziamento “speciale” all’avvio dell’autonomia scolastica, e una più recente e densa (ma quantitativamente non rilevante) stagione di “progetti speciali” (dalle Lingue allo sviluppo delle TIC). Ma anche in questi casi, la cui rilevanza è molto più “metodologica” che non “quantitativa” (il grosso del finanziamento rimane caratterizzato da modalità “al costo”), è sempre stato carente il sistema di valutazione e controllo dei risultati, che legittima la scelta politica che comunque cerca consenso ex ante su priorità e selezione delle intenzioni (dunque “deve” renderne conto, in una corretta “democrazia del Bilancio”).

Segnalo la questione, che può apparire “tecnica” (e non lo è: la democrazia del Bilancio è il “cuore” della democrazia moderna) sia per la “portata democratica” che ha un sistematico, interrogabile, affidabile sistema di valutazione dei risultati, specie se richiedono ingente spesa sociale e fiscalità, sia perché sulle questioni di “struttura del Bilancio” (e dunque degli investimenti), si gioca anche una parte della stessa politica europea. Sul parametro del vincolo di stabilità e sviluppo si concentrano ormai le critiche di molti. E la prima critica viene dalla realtà stessa: i deficit di Francia e Germania, considerati congiuntamente “sballano” i conti dell’intera Comunità.

Ma il parametro del vincolo sul deficit si rivela sempre più un “espediente contabile” (dunque potenzialmente “stupido” come afferma qualcuno di autorevole) non tanto perché sia “rigido”, quanto invece per le ragioni di fondo che lo hanno reso indispensabile e che, esse sì, andrebbero progressivamente superate.

Paesi con medesima moneta, ma strutture di Bilancio non confrontabili, non possono che ricorrere all’espediente contabile (stupido) per garantire allineamento delle proprie economie.

Il problema dunque non è (o non prevalentemente) nella flessibilità del parametro, che potrebbe essere comunque ricontrattata, ma nelle convergenze nella struttura dei Bilanci.

Sicché chiunque ponga nella propria agenda politica di Governo (attuale o venturo...) una politica di investimenti pubblici (anche ma non solo in formazione) non può che misurarsi anche con una strategia di confronto europeo.

Anche per la scuola e l'istruzione, dunque, la ricerca di convergenze e comparazioni nella relativa politica di investimento, non è uno "strumento in più" dell'argomentazione politica e tanto meno una ricerca del quanto siamo "peggio o meglio degli altri", ma da il "segno" qualitativo di una opzione politica.

Note quantitative

Sull'agenda politica del soggetto riformatore, del Governo, attuale o futuro, l'affermazione della necessità dell'investimento in formazione è doppiamente impegnativa: da un lato occorre misurarsi con alcune delle considerazioni precedenti, per rielaborare il significato di tale scelta in modo da renderla intellegibile, discriminante, qualitativa, legittimata e fondato politicamente dal consenso rielaborato e critico (il consenso scontato e immediato spesso non aiuta nel produrre risultati...). Dall'altro occorre dare spessore e discriminare economico alla scelta stessa: come, quanto, perché, dove investire, si diceva.

Sicché forse non è inutile guardare a qualche cifra che consenta di ricostruire "l'oggetto" dell'investimento invocato, la sua struttura, la composizione interna, le condizioni di rischio e di potenzialità di successo.

Dovrebbe essere chiaro infatti, almeno sulla base di quanto fin qui si è detto, che l'investimento in formazione, in questa fase storica sempre più invocato come necessario, ha un elevato fattore di rischio e dunque richiede scelte attente e selettive sugli oggetti e sui costi dell'investimento stesso.

I dati non sono né nuovi né completi. Quelli di comparazione internazionale vanno presi con tutte le cautele del caso data la non completa comparabilità tra sistemi diversi.

Sono anche stati scelti in modo selezionato per muovere, a partire da essi, qualche considerazione relativa al tema di queste note. Dunque nessuna pretesa di completezza né di "oggettività". I dati hanno le parole che noi prestiamo loro nella interpretazione.

Per ciascun blocco si propongono alcuni commenti specifici ai dati e "considerazioni e raccomandazioni" che prendono spunto da essi ma si integrano con altri spunti di riflessione proposti.

Gli "utenti"

Nell'ultimo decennio si è consumato il trend negativo di diminuzione della popolazione scolastica: dai 9.400.000 del 1992, ai circa 8.800.000 del 2002. Ma il minimo storico del decennio è collocato nel 1998/99, oggi una tenue risalita.

Facendo 100 la popolazione scolastica del 1992, nella scuola dell'infanzia l'indice odierno è di qualche punto superiore, per la scuola elementare è inferiore di circa 5 punti, per la Media è inferiore di circa 10 punti, ma in tenue risalita; per la superiore è di circa 5 punti inferiore ma risale a partire dal 1998.

Gli allievi della Formazione Professionale (anno 2001) sono circa 283 mila. Dunque rappresentano una quota esigua della popolazione in formazione. Se anche consideriamo solo gli studenti della secondaria superiore, per il raffronto in età comparabili, i frequentanti della Formazione Professionale sono meno del 10%.

Per contro circa 8600 sono i giovani frequentanti dei corsi dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore. Nella Formazione Professionale vi sono inoltre circa 330mila adulti. Nei Corsi per adulti dei CTP vi sono poi altri circa 390mila frequentanti.

Dunque se usiamo il parametro della "popolazione di utenza" il cosiddetto "sistema formativo" italiano è fatto per l'89,7% di scuola, per lo 0,1% di istruzione post secondaria non universitaria, per circa il 2,9% di Formazione Professionale giovanile, e per circa il 7,3% di formazione di adulti, sia di carattere generale che professionale.

Aggiungo un parametro di comparazione internazionale (non omogeneo ai dati raggruppati nel modo precedente, ma indicativo per l'argomentazione) relativo alla composizione dell'istruzione superiore per orientamento di studi e programmi. In Italia il 74.1% degli studenti della superiore segue indirizzi di carattere generale e non direttamente professionale. Il 25.9% segue indirizzi ad orientamento professionale. Questi dati diventano, per la media UE rispettivamente 44.7% (orientamento generale) contro il 55.3% (orientamento professionale).

L'orientamento professionale è dominante in Germania (63.3%), Francia (56.7%), Regno Unito (66.9%).

A mantenere particolarmente elevati gli indici relativi alla istruzione di carattere "generale" sono, oltre l'Italia, l'Irlanda, la Grecia, il Portogallo, la Spagna.

Certo si potrebbero opporre questioni non peregrine di classificazione: gli Istituti Professionali hanno circa il 20% della popolazione scolastica delle superiori, e i tecnici oltre il 38%. Ma nelle elaborazioni internazionali non si bada tanto alla classificazione ordinamentale, quanto all'effettivo orientamento al lavoro e professionale. E qui non possiamo nasconderci che la tendenza maturata negli anni passati si esprimeva più in una tensione alla licealizzazione dei tecnici e professionali che non ad una accentuazione della cultura del e per il lavoro.

Considerazioni e raccomandazioni

Se ne deduce non solo che il sistema italiano è fortemente scuola centrico (con l'esilità dei dati relativi alla formazione degli adulti, o per altro verso a quella post secondaria non universitaria), ma che anche all'interno della scuola, vi è una rimarchevole esilità dell'istruzione ad orientamento professionalizzante.

Con tutte le dovute cautele che accompagnano la comparata internazionale è difficile non cominciare con l'affermare che questo rappresenti un punto debole di tutta rilevanza per il sistema italiano.

Nella storia del confronto culturale e politico che in Italia ha contraddistinto il dibattito sulla scuola e la sua riforma, almeno lungo gli ultimi 30 anni, il problema degli studi e della formazione di carattere "professionale" (si è addirittura costretti a utilizzare altri termini che quelli assolutamente appropriati di Formazione Professionale, per non correre equivoci) ha un singolare destino: irrisolta sta alla base dei fallimenti di oltre un trentennio di progetti di riforma della superiore (il quanto e il quando e dove della Formazione Professionale è stato un elemento primario di scontro tra "scuole di pensiero" e tra forze politiche). E tuttavia il dibattito e l'elaborazione culturale specifici sono stati per tutti gli orientamenti politico-culturali, assolutamente carenti.

A sinistra si è in fondo considerato un "tema minore" e sempre in odore di subalternità rispetto a quelli della "cultura" propriamente detta (il "licealismo" di tanta elaborazione, pure di grandissimo significato, della cultura scolastica della sinistra).

A destra si è mantenuta coerente l'ispirazione gentiliana che considerava in fondo tali indirizzi come "impropri" al sistema di istruzione in quanto tale (appendici del Ministero del Lavoro, per esempio).

La cultura cattolica è sembrata più preservare le grandi tradizioni che pure ha nel campo (si pensi alle scuole professionali dei Salesiani), piuttosto che immettere tale ricchezza nel sistema pubblico.

Riequilibrare il sistema di formazione italiano, sia sul fronte del lifelong learning, sia su quello della formazione professionale, è dunque, stando ai numeri, una impresa che si offre con il carattere della priorità elevata.

Ma occorre anche tanta elaborazione e critica culturale, sia per scongiurare che il tema "la scuola per il lavoro" configuri immediatamente ipotesi di definizioni subalterne, sia per cogliere i connotati adeguati di una formazione per e del lavoro, in una fase storica nella quale proprio il lavoro si trasforma radicalmente.

Il personale

I docenti impegnati nel sistema scolastico sono circa 830 mila (compresi quelli a tempo determinato): l'11% nella scuola per l'infanzia, il 32% nella Elementare, il 24% nella Media, il 33% nella Superiore. Le donne rappresentano, come si sa, la maggioranza in tutti gli ordini di scuola con una oscillazione che va dal 99.5% della scuola dell'infanzia al 58.8% della superiore. Ma i dati relativi ai docenti a tempo determinato mostrano una accentuazione della femminilizzazione anche per la superiore.

Alcune comparazioni internazionali (sempre tenendo conto delle avvertenze del caso) tornano utili a qualche considerazione più finalizzata al nostro argomento.

Considerando insieme i docenti della primaria e della secondaria, il rapporto tra docenti e forze di lavoro complessive, è in Italia del 2,9% rispetto alla media europea del 2,3%.

Germania 1,7%, Regno Unito 2,0%, Francia 2,6%. Percentuale superiore all'Italia ha solo il Belgio, ma il dato comprende tra gli insegnanti anche quelli della scuola pre-primaria.

Il rapporto tra numero di studenti per docente in Italia è 13,0 nella scuola dell'infanzia (media UE 16,3; Germania 23,6; Danimarca 6,6) In Italia 11,0 nella scuola primaria (media UE 15,8; Irlanda 21,5; Danimarca 10,4) In Italia nella secondaria 10,3 (Media UE 12,4; Portogallo 9,0; Paesi Bassi 17,1). Dunque in tutti gli ordini di scuola il parametro italiano è sempre di qualche punto sotto la media europea, e molto vicino al dato minimo europeo.

Rispetto alla composizione interna dei docenti aggiungo solo il dato dell'età.

Utilizzando come indicatori di giovinezza e di anzianità gli accorpamenti al di sotto dei 30 anni e al di sopra dei 50, ciò che emerge è che i docenti italiani sono tra i più anziani di Europa.

Il dato medio UE è il 21,8% di docenti sotto i 30 anni nella primaria (Italia 4,0%); nella secondaria il dato medio UE sotto i 30 anni è del 9,0%, contro lo 0,1% dell'Italia; Per contro sopra i 50 anni il dato medio europeo nella primaria è del 27,7% (Italia 30,3%); nella secondaria il valore medio europeo è 34,4, mentre per l'Italia è il 43,6% (vicinissimo al valore massimo rappresentato dal 44,9% della Germania.).

In termini assoluti va ricordato infine che i docenti italiani di età superiore ai 51 anni sono oggi oltre 300mila (301.303 per la precisione).

Considerazioni e raccomandazioni

Integrando la lettura dei dati è possibile enucleare proposizioni molto sintetiche (fino alla crudeltà) ma non meno vere.

1. Non può essere un argomento all'ordine del giorno quello di un incremento di occupazione nella scuola, ma –cosa certo più complessa– di un più pertinente impiego e impegno del personale disponibile nell'organizzazione scolastica e formativa.

E' ben vero che l'alto numero di docenti rispetto agli studenti in tutti gli ordini di scuola ha giustificazioni sia "oggettive" (le caratteristiche del territorio del nostro Paese, p.es.) che relative a caratteristiche del servizio (la normativa più avanzata, sul piano internazionale, circa il sostegno, per esempio).

Ma una parte consistente e influente di ragioni stanno nelle modalità organizzative interne al sistema scolastico, nella classificazione del personale, nella determinazione delle prestazioni e negli schemi definitori degli organici.

Tutte variabili che si pongono all'attenzione del possibile "investitore" come assolutamente influenti a determinare la "convenienza" dell'investimento. E che l'investimento di cui si invoca la necessità sia efficace ma anche efficiente è "convenienza" sia dei cittadini "utenti" (absit iniuria verbis..) che degli amministratori, che dei professionisti impegnati nella formazione.

2. L'invecchiamento del corpo docente pone un duplice ordine di problemi, comunque di grande rilevanza

- a) Sul piano degli interventi che, a fronte di forti esigenze e intenzioni innovative, si rendono necessari con e per un personale che abbia consolidati e sperimentati modelli e immaginari professionali che, anche al di là degli schieramenti politici o delle vocazioni individuali, costituiscono comunque un problema nelle fasi di riconversione e/o break point innovativo. Non è il problema del rapporto tra età e competenza professionale (conta l'esperienza? Conta la flessibilità della gioventù? Falsi problemi, senza soluzione univoca). Quanto invece del fatto molto più specifico e delicato che un patrimonio di competenze, modelli, immaginari professionali consolidati, nelle fasi di innovazione, va "interrogato" circa le potenzialità e le energie innovative da suscitare e promuovere, in modo affatto diverso da come lo si fa con nuove assunzioni o con personale che sta costruendo la propria esperienza e competenza. L'uso della "formazione del personale" come strumento di sviluppo professionale va, per esempio, ricalibrato. Personale di competenze ed esperienza professionale consolidata va interrogato rispetto ad esse in un impegno autoriflessivo, piuttosto che sottoposto ai riti dell'aggiornamento, come li abbiamo purtroppo conosciuti e come ancora oggi si praticano (con spreco delle risorse).

E ancora: le problematiche dello sviluppo professionale e di carriera diventano importanti, ben al di là dell'ideologia della (supposta) "unità del corpo docente" (in realtà così inteso è una specie di "corpo mistico/mitico")

La disponibilità di senior, di docenti esperti, con fisiologiche aspirazioni a cambiare un lavoro ormai sperimentato ed anche a svolgere ruoli nuovi, vanno utilizzate come altrettante risorse sia per la formazione in situazione dei nuovi docenti, sia per la creazione di figure intermedie di organizzazione, anche creando condizioni di flessibilità di impiego tra la docenza diretta ed altre funzioni, sia nella stessa ricerca educativa

Vi è stata negli anni passati da parte di molti responsabili, sia politici che sindacali che amministrativi molta "miopia" nel guardare a tali potenzialità, mortificandole spesso in una astratta e crudele "democrazia dell'invidia" mascherata da istanza egualitaria. E' problema di cultura organizzativa e insieme di coraggio a definire istituti contrattuali più flessibili e istituti economici premiali nelle retribuzioni (cosa assai diversa, ovviamente, dai "riconoscimenti" dell'anzianità, che sono, semmai, "risarcimenti").

- b) Sul piano della gestione del turnover generazionale. I dati sembrano indicare nei prossimi anni una fuoriuscita più che consistente di personale che matura, tutto insieme, le condizioni di quiescenza.

Si tratta in sostanza del personale che fu assunto in grande numero nelle fasi di crescita tumultuosa della popolazione scolastica negli anni '70. Prossimamente il problema della gestione assennata di quel turnover avrà le dimensioni di una vera e propria sfida per definire non una politica del personale ma, finalmente, "la" politica del personale.

Per un settore nel quale la composizione della spesa vede quella per il personale al primissimo posto, si tratta di un vincolo ad ogni politica di investimento.

Nel dibattito politico corrente tale questione è oggi occultata da quella contingente e urgente del precariato. Affermare che prima si risolve e con equilibrio e realismo quest'ultima, prima la questione fondamentale ha modo di essere posta nei suoi connotati effettivi, significa forse aprire uno spiraglio di riflessione politica più attenta sui motivi per i quali in realtà la soluzione contingente non si trova, la si rimanda o la si complica, probabilmente in attesa che il vero nodo (il turnover a scadenza quinquennale di oltre 200mila docenti) venga al pettine. Nelle condizioni delle risorse per la scuola, chi amministra il personale, governa la scuola.

Sono sottese a ciò, una volta sgombrato il campo dalla "spina" del precariato, due questioni nodali per la politica del personale: la formazione in ingresso e i processi di assunzione.

Non è questa la sede per trattare a fondo tali questioni; voglio solo evidenziare due notazioni.

- La prima di carattere generale: nessuna impresa, nessuna organizzazione professionale (tanto meno un grande aggregato come la scuola) può affidare il problema vitale del proprio turnover generazionale e professionale a soli strumenti “esterni”, svincolati cioè dalle concrete modalità di funzionamento dell'organizzazione stessa. In genere, è il caso delle imprese, ma anche di grandi produzioni di servizi alla cittadinanza, come la Sanità, si investono “risorse interne”, economiche e professionali, per garantire il turnover generazionale e professionale.
Nella scuola invece la strumentazione relativa è di carattere “esterno” (all'organizzazione, al lavoro concreto). Ciò vale sia per l'istituto del concorso (nel suo assetto tradizionale) sia per la formazione, “delegata” ad un soggetto esterno come l'Università.
- La seconda è di carattere specifico: in questi anni si sono sostanzialmente sprecate alcune occasioni interessanti come l'anno di prova-formazione, o come il tirocinio legato alle scuole di specializzazione e a Scienze della Formazione.
Sprecate dal punto di vista organizzativo ed operativo, anche perché a quelle definizioni anche di carattere normativo, non sono corrisposti effettivi “investimenti interni” da parte dell'organizzazione scolastica in quanto tale (anche solo investimenti di risorse professionali), per motivi che sono ascrivibili congiuntamente a modelli di gestione permanentemente “centralistici” (tutto viene definito e governato da “circolari”, a prescindere dalla specificità molecolare dei processi) e a sostanziale indifferenza culturale circa le modalità di formazione del personale (tanto si lavora su “grandi numeri”, conta la statistica, non i “casi”..).
Un caso esemplare di ciò è rappresentato dalle ultime “modalità” di formazione dei “neoassunti”, con l'enfasi posta sulla formazione on line. Sulla quale non vi sarebbe nulla da obiettare se non se ne intravedessero due motivazioni, entrambe non del tutto corrette: la prima è che la formazione on line sia più economica, e chi si occupa davvero di FAD sa che non è propriamente vero: i costi della Formazione a distanza hanno composizione diversa da quella della formazione in presenza (e vantaggi diversi) , ma non è detto né che i primi siano inferiori né che i secondi siano comunque più rilevanti. Dipende.
E dipende, paradossalmente dalla seconda ragione: la sensibilità verso le problematiche del tutoring e del mentoring, necessari sia per una buona formazione a distanza, sia per una buona formazione in presenza.
Sono rarissimi, a tal proposito, i casi di scuole che abbiano investito, in tutor o in mentor, risorse interne proprie e adeguate. Più spesso si è trattato di stanche ripetizioni di procedure burocratiche (sia pure giustificate dagli scarsi input di investimento esterno).
Si potrà obiettare che nessuna organizzazione scolastica (nessuna Istituzione scolastica autonoma) trova incentivo alcuno ad investire nel proprio sul turnover organizzativo, quando non abbia alcuna possibilità di determinare, poco o tanto, un ritorno di tale investimento, assicurandosi, in poco o in tanto, la possibilità reale di utilizzare il personale così formato presso di sé...
E qui si apre un fronte di riflessione di quali possano essere le modalità concrete di selezione del personale, contemperando i principi generali dei concorsi pubblici (parità di accesso e garantismo delle procedure) e le problematiche concrete della organizzazione molecolare della formazione, ormai incardinata in istituzioni scolastiche autonome con specifici profili organizzativi, progettazione e culture organizzative assai differenziate, modalità diverse e specifiche di organizzare le risorse per raggiungere i risultati “di sistema”.
Arrivare ad un mix equilibrato di misure è l'unico modo per scongiurare le due opposte semplificazioni: procedure formalmente rispettose del “diritto individuale” ma che non promuovono (è la storia quotidiana) la persona “giusta al posto giusto”, versus le suggestioni semplificatorie e aperte a una deregulation inaccettabile in contesto pubblico, come quella di semplici albi professionali in totale discrezione della domanda.
Il docente è un “professionista che opera in una organizzazione” (come dicono ormai tante ricerche di carattere organizzativo nella scuola); dunque i due insiemi di “garanzie”, quelle del “professionista” e quelle della organizzazione specifica devono (e possono se si procede con un saggio mix di misure) essere ricomposti, nelle fasi di accesso alla professione.

La spesa

La spesa pubblica per l'istruzione e la formazione è (dati 2001) pari al 5,01% del PIL.

Negli ultimi dieci anni ha avuto un massimo del 5,43% nel '94, è discesa al 4,57% nel '97 per risalire al valore indicato nel 2001. In Valore assoluto sono 61.103 milioni di Euro.

In rapporto alla spesa pubblica totale, invece tale valore rappresenta il 10,4% e il suo andamento è simile: un minimo del 9,0% nel '97 ed una risalita negli anni successivi, fino ad oggi.

La sua composizione interna per destinazione è, in rapporto al Pil, del 4.0% per la scuola, del 0,22% per la Formazione Professionale regionale, del 0,78% per l'università.

Nel decennio tale composizione è variata di poco per la Formazione Professionale (oscillando dal 0,18% al 0,24%) mentre ha un trend positivo per la spesa Universitaria (da 0,63% del 1991 al 0,83% del 2000) e negativo per la scuola (dal 4,5% del '91 al 3,6% del 2000). Nel 2001 vi è un riequilibrio come ricordato dai dati precedenti.

Alla spesa scolastica contribuisce lo Stato per l'83,6%, le Regioni per il 2,2%, gli Enti locali per il 14,2%, sempre nel 2001.

Il trend di tale composizione è crescente per quanto riguarda la spesa statale, passando dal 80,2% del 1991, al dato attuale; è crescente per l'impegno regionale che passa dal 1.0% del 1991 al ricordato 2,2% del 2001; cala proporzionalmente il contributo degli enti locali dal 18,9% del 1991 al dato attuale.

Singolare andamento, se si considera l'enfasi, anche mediatica, assunta dalle problematiche del federalismo. Ma evidentemente un conto è la suggestione mediatica, un conto sono le dislocazioni di risorse. Del resto la distribuzione di tali dati è coerente con quello che abbiamo indicato come il carattere "scuolacentrico" del sistema di formazione del nostro Paese.

Nel confronto internazionale (i dati disponibili sono però del 2000) la spesa per l'istruzione in rapporto al PIL è, per l'Italia, sostanzialmente allineata alla media europea, ad un livello leggermente inferiore (4,65% per il nostro paese contro il 4,94% della media UE). Il massimo è rappresentato dalla Danimarca con l'8,38% e il minimo dalla Grecia con il 3,80%. (Francia 5,78%, Germania 4,51%, Regno Unito 4,41%). Ripeto però che i dati sono del 2000, e rappresentano per l'Italia un punto di flessione, dal quale si è risaliti tra il 2000 e il 2001.

Potremmo assumere come orientamento realistico il fatto che in rapporto al PIL il dato italiano sia nella media europea, anche se, ovviamente, anche un solo decimo di percentuale, rispetto al Prodotto Interno Lordo, rappresenta un insieme consistente di risorse in valore assoluto, e che occorre ricordare che un sistema così complesso e delle dimensioni del sistema formativo, ha costi fissi ingenti e non sagomabili prontamente con l'andamento del PIL (dunque hanno rilevanza le risorse assolute investite).

Anche nella composizione interna per allocazione di spesa rispetto ai diversi livelli di istruzione, i dati italiani sono in sostanza allineati alla media UE. Il Italia, rispettivamente per l'istruzione preprimaria, primaria e secondaria lo 0,6%, l'1,0% e il 2,1%. La media UE rispettivamente lo 0,5%, l'1,1%, il 2,3%.

I valori massimi sono rappresentati dalla Danimarca (rispettivamente 1,0%, 1,7%, 3,0%). Francia 0,6%, 1,2%, 3,0%; Germania 0,6%, 0,7%, 2,3%.

Anche da questi dati si ricava una immagine di relativa sofferenza del dato riguardante l'istruzione secondaria.

Interessanti sono i dati relativi alla spesa pubblica per studente. Sono calcolati in valori Euro rapportati in Standard del Potere d'Acquisto (SPA).

Nella scuola primaria il costo medio per studente a livello UE è di 3.829; il valore italiano è di 4.914, dunque superiore di circa il 28%.

Nella scuola secondaria il costo medio per studente a livello UE è di 5.206, contro un valore italiano di 6.043, dunque superiore del 16% circa.

Spendiamo di più per studente rispetto alla media europea, ma di più ancora per l'istruzione primaria. Rispetto al carattere della spesa, quella Corrente rappresenta, per l'Italia il 94,8% contro una media UE del 93,4% (dunque superiore di un punto e mezzo). All'interno della spesa corrente, quella per i docenti rappresenta il 63,6% contro una media UE del 62,7% (poco più di un punto superiore).

Le spese in conto capitale più rilevanti sono della Grecia (14,2%), della Francia (8,6%) della Germania (7,7%) della Finlandia (7,1%). Italia 5,2%.

Anche escludendo la Grecia, il cui livello di sviluppo può ragionevolmente considerarsi tale da richiedere "fisiologicamente" una composizione così spostata verso l'investimento in capitale, rimane tuttavia evidente la differenza con paesi più vicini come tipologia di sviluppo. Il dato della Finlandia può invece essere interessante per le considerazioni che seguiranno.

Considerazioni e raccomandazioni

Ci si può provare ad integrare la lettura dei dati proposti, in notazioni sintetiche

1. Il valore della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione ha raggiunto un livello (oltre il 10% della spesa totale) che pone con particolare evidenza politica il rapporto tra spesa, fiscalità, comportamenti della domanda, coesione sociale e interpretazione dei diritti di cittadinanza. L'agenda politica del governo della spesa sociale ha all'ordine del giorno questioni di forte concorrenza: la spesa sanitaria, quella previdenziale, quella che riguarda (e riguarderà) gli interventi di gestione e governo del mercato del lavoro (ammortizzatori sociali, garanzie a fronte di flessibilità, provvedimenti per governare una alta frizionalità del mercato del lavoro), infine l'invocato necessario aumento della spesa per formazione al quale si ispirano queste note. Rispetto a tale "agenda concorrenziale" si richiama ancora una volta l'attenzione da prestare al mix di

fattori, economici e non, che presiedono ad una politica di investimenti pubblici, in particolare, ma non solo, per l'istruzione e la formazione

- a) Il rapporto tra spesa sociale e fiscalità. Quando quest'ultima supera il valore del 30% si generano tensioni oggettive tra l'aspirazione di "cittadinanza" ad un bene pubblico di carattere universale ed egualitario e ipotesi individuali verso la differenziazione e la qualità che alterano i significati sociali che hanno costituito la base di consenso del sistema di welfare. La fruizione individuale e differenziata di servizi diventa una prospettiva credibile per una quota notevole, di popolazione. Il richiamo alla efficienza della produzione pubblica diviene non solo ispirazione "etica" (il pubblico dipendente ha una deontologia fondamentale che lo invita a comportarsi con la cura del "buon padre di famiglia". Bisognerebbe ricordarlo in ogni occasione), ma condizione politica per il consenso all'investimento pubblico. L'alternativa "sociale" a controllare rigorosamente i costi (inevitabili) dell'eguaglianza è quella della "solidarietà compassionevole" (servizio pubblico solo per quel terzo di popolazione che "non ce la fa")

- b) La composizione della domanda sociale e la "disponibilità a spendere" a fronte della qualità del servizio.

Si tratta di considerarla e valorizzarla come una risorsa potenziale per la ristrutturazione della spesa sociale, non di un vulnus al carattere universale e egualitario dei servizi.

E' il risultato di modelli di consumo "affluenti" che chiedono qualche cosa di più di oggetti "pubblici" standard e di bassa qualità. E' una risorsa che può essere facilmente dirottata verso approdi "privatistici" e individualisti; ma combattere tale deriva non può consistere in un ribadire "ideologico":

Il "primato del pubblico" non è un apriori, ma un risultato.

Questione delicata che richiede una messa a punto particolare sia della strumentazione della fiscalità locale (vedi oltre) sia degli apparati della "critica politica".

Da quest'ultimo punto di vista, per esempio, appare "fuori bersaglio" la polemica circa il buono scuola distribuito agli utenti delle scuole paritarie. Non si tratta infatti tanto (o non solo) di un "finanziamento" alla scuola paritaria e di un episodio di lotta tra pubblico e privato nel settore (se così fosse, infatti, posta la legge sulla parità che, a certe condizioni, assimila il servizio della paritarie a quello pubblico, indipendentemente perciò dall'assetto "proprietario", si tratterebbe solo di discutere le "quantità"). Si tratta invece di una "distribuzione di reddito" ai singoli, contro gradiente rispetto alle logiche redistributive del welfare.

Si iscrive perciò su quella "tensione" alla individualizzazione della domanda che qui viene indicata, e che ha due possibili interpretazioni in relazione alla capacità del sistema pubblico di tenerne conto ed inglobarla nel sistema dei "prezzi pubblici" oppure di considerarla non una risorsa, ma tout court come un "nemico":

Si tenga conto infatti che, rispetto ai dati qui presentati, anche tale finanziamento rientra tra i costi medi per alunno, dunque non vi è nessuna "equiparazione fiscale" da invocare a supporto dei sostenitori di tale misura. Ma anche nessun conforto alle tesi di chi si oppone con i medesimi argomenti.

Rimane il dato che il sistema italiano ha i costi medi per alunno tra i più alti di Europa, senza che vi sia percezione pubblica di avere un sistema pubblico tra i migliori.

2. Vi è una contraddizione palese nei dati riportati: si spende mediamente il 20% in più per alunno rispetto alla media europea, la composizione della spesa per il personale nella spesa corrente è in linea con quella media europea, mentre la spesa corrente è tra le più elevate (la spesa in capitale di conseguenza minore). Si aggiunga che le retribuzioni dei docenti italiani sono significativamente più basse dei paesi che costituiscono confronto di elezione (Francia, Germania, Regno Unito).

La forbice tra i dati è evidente: cosa vi passa in mezzo? Propongo solo alcune considerazioni.

Sulla spesa corrente gravano evidentemente sia i costi del personale, quanto quelli di esercizio e funzionamento del sistema.

Le due voci sono in parte collegate, ma meritano una attenzione distinta

- a) I dati richiamati indicano chiaramente che la "macchina organizzativa" del sistema di istruzione ha un basso livello di efficienza. E' argomento poco affrontato: spesso si preferisce sbrigativamente commentare l'alta spesa per alunno caratteristica del nostro Paese sostenendo che il personale sia troppo numeroso (e così anche giustificando in parte il basso livello delle retribuzioni). Ma così si trascura di sottoporre ad analisi attenta l'insieme delle condizioni organizzative attraverso le quali il lavoro di formazione viene erogato.

Alcune di queste hanno carattere oggettivo, in relazione alla struttura del territorio. Se costruiamo una sorta di indice di "localizzazione" degli impianti scolastici, rapportando la loro

distribuzione territoriale con la densità di popolazione sarebbe agevole dimostrare che garantire il servizio scolastico in particolare per la scuola primaria e del primo ciclo ha in Italia inevitabili costi aggiuntivi dovuti proprio alla tipologia di localizzazione.

Vale qui la pena notare che con una situazione territoriale analoga (dispersione territoriale, impegno nel garantire servizi a realtà locali residuali) la Finlandia concentri l'investimento in beni strumentali con un significativo sistema che affianca alla formazione in presenza, quella a distanza. (vedi il dato di composizione della spesa finlandese)

Tuttavia qualche cosa si può fare e in parte è stato fatto nella fase di avvio dell'Autonomia delle Istituzioni scolastiche con quello che è stato chiamato dimensionamento. Non è inutile però ricordare che, in quella occasione, si è preferito scegliere la via del "piccolo è bello" o comunque di legare il processo di dimensionamento a parametri (di alcuni dei quali tacere è bello) che poco avevano a che fare con la determinazione "tecnica" della dimensione organizzativa ottimale per "produrre" formazione.

Con tutta la specificità del lavoro formativo, sotto il profilo dell'organizzazione si possono e devono utilizzare parametri non dissimili da ogni altra produzione: utilizzazione degli impianti, concentrazione di personale sufficiente a produrre un'offerta qualificata ed estesa, concentrazione di personale sufficiente ad innescare una autonoma capacità di innovazione e di ricerca, ottimizzazione del back office e dei servizi alla "produzione", convenienze ed economie di scala nel rapporto con i "mercati esterni" (quello del lavoro, e quello dei beni e servizi). Certo, a differenza di altri settori, per la formazione non esiste una ricerca consolidata sulla base della quale si possano identificare i parametri dimensionali ottimali per definire "economie di scala". E' una ricerca empirica i cui si avrebbe gran bisogno.

Rimane tuttavia il fatto che il dimensionamento abbinato alla Autonomia ha creato praticamente 10mila nuovi enti pubblici "piccoli e spesso deboli", sotto dimensionati sia per offrire ai cittadini una offerta formativa estesa, sia per esercitare forza negoziale in rapporto alle altre istituzioni del territorio, sia per agire in concreto alcune prerogative pure riconosciute dall'autonomia stessa: valga per tutti l'esempio della "autonomia di ricerca e sviluppo", che pure è affermata nella norma.

Le poche ma significative esperienze di formazione degli adulti, o anche dei progetti integrati di formazione e formazione professionale che fanno perno sulle istituzioni scolastiche, dimostrano per esempio che l'offerta ai cittadini estesa al di là delle fasce di età strettamente "scolastiche" ha permesso una più razionale ed efficiente utilizzazione degli impianti (e quindi un risparmio relativo), ma anche che i parametri di dimensionamento utilizzati sono "stupidi", nel senso che non "dicono nulla" sulla effettiva produttività erogata.

Vi sono poi i costi della piramide del comando amministrativo, che in teoria almeno, l'autonomia delle istituzioni scolastiche avrebbe dovuto contribuire a far abbassare drasticamente. Le "Bassanini" che hanno dato forza normativa al processo di riforma della Pubblica Amministrazione, hanno innescato un processo (tutt'altro che concluso) di alleggerimento del sistema dei Ministeri.

Ma, pur essendo l'autonomia scolastica iscritta a pieno titolo in quel processo, nel caso della scuola si sono misurate "controtendenze": l'amministrazione centrale esercita ancora un grande potere gravitazionale, che incide profondamente nel sistema di allocazione delle risorse, nelle regole di finanziamento e di spesa, nella efficienza di gestione dei bilanci.

I macro sistemi piramidali di comando sono gravati da costi propri che necessariamente abbassano l'efficienza media, ed ancora di più se si sovrappongono, mantenendosi, a "modelli produttivi" avviati a promuovere una pluralità di "produttori autonomi" che operano a diretto rapporto con i cittadini cui offrono il servizio (l'autonomia scolastica è anche questo, sotto il profilo dei modelli organizzativi).

L'amministrazione è una "tecnologia del comando a distanza" che come tale si adatta a diversi modelli organizzativi; perciò non esiste un "modello giusto".

Ciò che però non si può fare è di sovrapporre due modelli diversi; se ne sommano i difetti e non i pregi.

Chiunque abbia intenzione di "investire" in questo settore non può che misurarsi con questo aspetto della composizione dei costi interni; modificarlo è operazione che ha un elevato grado di priorità.

- b) La seconda componente della spesa corrente è quella del personale. Incrociando i dati sull'elevato costo medio per alunno, con quelli del basso rapporto insegnanti/alunni, nella comparazione internazionale, non è possibile negare che siamo di fronte ad un problema specificamente italiano.

Né, ad esorcizzarlo, valgono le pur giuste osservazioni circa i docenti di religione o la quantità degli insegnanti di sostegno. I dati hanno una loro cruda verità, non tanto nel dimostrare che gli

insegnanti siano troppi, quanto a promuovere qualche più assennata misura circa la loro concreta utilizzazione nell'organizzazione.

Come in tutti i settori di "servizi alla persona", laddove il "prodotto" è in realtà una "relazione", anche la formazione (soprattutto la formazione) ha nel personale la risorsa fondamentale, dunque gli indicatori quantitativi consentono di argomentare poco (se non come già è stato detto, di affermare che nessuna politica economica può guardare alla scuola come ad un settore di possibile incremento netto di occupazione), perché celano in realtà il problema della collocazione della risorsa del personale entro i modelli organizzativi del lavoro collettivo. Siamo probabilmente l'unico paese europeo che determina gli organici del sistema filtrando attraverso parametri formali caratterizzati da una segmentazione e articolazione rigida, che riguardano tanto i contenitori spazio temporali della popolazione scolastica e del lavoro docente (l'organizzazione di classe, le unità orarie, le cadenze dell'orario settimanale e annuale), quanto la minuziosa "classificazione" standard del lavoro stesso (le discipline ed il numero di classi di concorso, il basso livello di fungibilità e sostituzione delle figure professionali).

Naturalmente tutto ciò intercetta sia la questione dei modelli organizzativi della didattica, sia quella delle modalità di formazione e di assunzione dei docenti.

Ma, anche senza addentrarci in problemi che meritano trattazioni specifiche ben più estese di queste note, appare evidente che parametri meno articolati e rigidi di quelli indicati possono consentire, anche a parità di distribuzione quantitativa del personale stesso, il suo concreto impegno nell'organizzazione del lavoro con maggiore flessibilità e con maggiore aderenza alle caratteristiche specifiche della singola organizzazione e alle modalità con le quali costruisce l'offerta.

Per esempio, le poche ma significative esperienze di applicazione di quello che è stato chiamato "organico funzionale" stanno a dimostrare quali elementi di flessibilità e quali risultati di maggiore efficacia nell'offerta formativa si possono raggiungere allentando l'articolazione rigida dei parametri tradizionali del calcolo degli organici e aprendo uno spazio di autonomia della singola organizzazione nella gestione del personale.

Sono piccole esperienze sviluppate soprattutto nella scuola primaria (dove è oggettivamente più facile) ma, invece di affossarle potevano e possono essere utilizzate come buoni spunti di ricerca empirica per estenderne, modificando certo divisori e rapporti, la logica ispiratrice. Rimane comunque il fatto che, lungo la strada di un più razionale e efficace impiego del personale, i parametri relativi alle dimensioni temporali e spaziali del lavoro erogato (il quanto e il dove...) rappresentino altrettanti problemi di fondo (di rilevante pertinenza sindacale) nel governo della spesa e degli investimenti in formazione.

Governo della spesa

Rispetto alla storia del nostro sistema di formazione, vi sono due "novità" recenti che hanno conseguenze dirette (o lo dovrebbero) sul governo della spesa e dunque sulla allocazione dell'investimento pubblico.

La prima è costituita dall'autonomia scolastica, la seconda dalla riforma del titolo V della Costituzione e dal "federalismo".

...e autonomia

Sotto il profilo della spesa e del suo governo, l'Autonomia può essere letta in due modi

1. In primo luogo come parte del processo di "territorializzazione" del welfare che ha investito tutti i settori di produzione di servizi pubblici alla persona.
Sotto questo profilo la ristrutturazione del sistema corrisponde alla creazione di una pluralità di "produttori pubblici" che operano a diretto contatto con i cittadini, si misurano direttamente con la domanda sociale ed assumono la responsabilità dell'uso ottimale delle risorse nel costruire l'offerta. In questo senso le istituzioni scolastiche non sono più l'anello terminale di una catena di comando, ma, nel quadro degli obiettivi e delle risorse di sistema, i "produttori" dell'offerta. La vicinanza con i cittadini ed il territorio e le attribuzioni dell'autonomia le mettono in grado di sagomare l'offerta stessa calibrandola sulla domanda; ai cittadini prima di tutto rispondono della qualità dell'offerta prodotta.
Si tratta di un processo, quello della individuazione di una pluralità di produttori con un quadro di decisionalità e di responsabilità autonome, e di conseguente ristrutturazione dei mega apparati che hanno contraddistinto lo sviluppo dei sistemi di welfare, che ha caratterizzato tutti i tentativi di superare la crisi dello Stato Sociale (crisi fiscale dello stato, ma anche crisi organizzativa degli apparati pubblici), almeno negli ultimi 20 anni, in tutti i paesi sviluppati nei quali la scelta è stata non quella del semplice e brutale abbandono e smontaggio dei sistemi di welfare, ma di cercare vie e strategie di ristrutturazione, salvaguardando la funzione pubblica della produzione di servizi.
A tale modello di ristrutturazione sono corollari una più netta distinzione tra decisore politico,

decisore amministrativo, e, appunto, "produttore" del servizio.

Al primo spettano le definizioni strategiche e il riparto generale delle risorse pubbliche.

Al secondo spetta la responsabilità di allocare le risorse stesse con il massimo di efficacia e di efficienza nella distribuzione dell'investimento.

Al terzo spetta la responsabilità di combinare ottimalmente le risorse sia finanziarie che umane per raggiungere gli obiettivi generali del sistema e per rispondere congiuntamente alla sagomatura e specificità che essi necessitano nella realtà locale.

Il modello di ristrutturazione si completa attraverso il comportamento e le decisioni politiche dei cittadini che sono, per via politica, i controllori del decisore politico, e per via "economica" i fruitori del bene pubblico prodotto.

Come si comprende sono modelli e generali che vanno oltre la specificità dell'autonomia scolastica e che hanno trovato lettura ed interpretazione sia in approcci nuovi alla problematica amministrativa (si pensi a quelle scuole di pensiero che vanno sotto l'etichetta di New Public Management) sia a processi di "riforma della politica" tesi a individuare con maggiore nettezza le responsabilità del decisore politico stesso (sono leggibili così anche le tendenze al bipolarismo, le problematiche della governabilità e stabilità delle maggioranze, ecc..)

Quanto e come nel concreto processo di costruzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e nella riforma amministrativa innescata dalle "Bassanini" tali modelli siano stati interpretati e sagomati può essere oggetto di più attente analisi (sono evidenti sia le coerenze, sia le controtendenze: per esempio nel mantenimento dei paradigmi del diritto amministrativo nella gestione e nella operatività delle scuole, o nel già citato mantenimento della funzione gravitazionale di un Ministero tutt'altro che alleggerito, come è avvenuto invece per la Sanità o per il Lavoro).

Ciò che invece è assodato è che in tali modelli la ristrutturazione "produttiva" si accompagni ovviamente a modalità di allocazione della spesa e delle risorse affatto diverse da quelle che caratterizzarono i mega apparati amministrativi che presidiavano l'architettura tradizionale dei sistemi di Stato Sociale (con tutte le ovvie specificità nazionali) e che abbinavano distribuzione delle risorse con "comando amministrativo" circa il loro uso concreto.

In sostanza in un teorico sistema di produzione pubblica improntato alla autonomia dei produttori, a carico del sistema stesso dovrebbe stare la definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del servizio, espressa in termini di "terminalità" (quali sono i risultati da raggiungere), e la distribuzione conseguente delle risorse pubbliche; mentre sui "processi" l'autonomia dei produttori dovrebbe essere ampia, accompagnata da responsabilità piena sulla gestione delle risorse.

Ciò rende anche conto del motivo per cui, nell'estendersi di tali modelli abbiano acquistato rilevanza assoluta le questioni del monitoraggio, della valutazione e del controllo di gestione come attività essenziali del "nuovo amministrare" a livello di sistema e che sostituiscono la tradizionale centralità della determinazione amministrativa sia dei prodotti che dei processi.

Naturalmente tra la definizione teorica del modello e la sua implementazione ce ne corre: occorre "apprendimento istituzionale" da parte di tutti gli operatori (in primis gli amministratori); occorre superare modelli professionali costruiti e sedimentati sui modelli organizzativi che si vogliono superare; occorre una strumentazione tecnico scientifica (per esempio per gestire la comunicazione e l'informazione che va sostituendo il comando) che non è semplice né acquisire né usare con appropriatezza. Infine occorre superare le resistenze, le passività, le reazioni degli interessi stratificati sui vecchi modelli.

Già si è detto in precedenza che per quanto riguarda la scuola non poche contraddizioni, sullo sviluppo del sistema dell'autonomia, derivano da alcune "controtendenze" che sono radicate sulla "convivenza" tra un processo in sostanza appena avviato e che ha in prospettiva il valore di una vera e propria ristrutturazione sistemica, e il tradizionale modello ministeriale (ancorché lo stesso Ministero affronti, ma con quante contraddizioni, un processo di autoriforma: si veda la regionalizzazione dei suoi terminali periferici).

2. In secondo luogo come avvio, anche nella scuola, di un modello (anche in tale caso con gli scarti tra modello teorico e realizzazioni) di gestione della produzione del servizio pubblico che è stato indicato, nella pubblicistica internazionale con i termini di "quasi mercato".

In sostanza in tale prospettiva, è "come se" il decisore pubblico a livello di sistema, dopo avere definito specifiche e caratteristiche del servizio richiesto, lo acquistasse dal produttore.

In questa accezione, il finanziamento pubblico dal decisore amministrativo al produttore rappresenta il "prezzo" del servizio prodotto.

Con l'ovvia conseguenza "teorica" che il finanziamento è ricondotto, almeno in parte, non al costo, ma alla prestazione.

La suggestione interna a tale modello è che esso promuoverebbe un circuito virtuoso nei comportamenti tanto del finanziatore, quanto del produttore.

Il primo sarebbe indotto non solo a determinare con precisione gli obiettivi da raggiungere (le

specifiche del prodotto richiesto) ma anche a negoziarne il prezzo con il produttore sulla base di parametri di prestazione (dunque attraverso una "lista standard" permanentemente aggiornata e migliorata).

Il secondo riceverebbe il finanziamento e sarebbe spinto a produrre il risultato richiesto migliorando l'efficienza e l'efficacia della produzione stessa, per realizzare un "guadagno" sul finanziamento stesso, che, trattenuto dallo stesso produttore può essere reinvestito in sia in ulteriore miglioramento dell'efficacia-efficienza dell'offerta, sia in ricerca e sviluppo proprio, sia anche in istituti retributivi premiali per il personale.

Naturalmente le condizioni di contorno per il funzionamento del modello e per realizzare la dinamica virtuosa prima indicata sono determinanti. In particolare occorre che la determinazione dell'investimento a prestazione sia suffragata da una descrizione standard delle prestazioni stesse (simili per intenderci al sistema dei DRG nella Sanità).

In secondo luogo è necessario avere un sistema di monitoraggio permanente dei risultati e delle prestazioni (con triplice valore: combattere l'opacità dei costi del produttore, promuovere attenzione al controllo interno ed alla autovalutazione dei produttori stessi; informare i cittadini)

In terzo luogo è necessario costruire un sistema organizzato di valutazione e infine, per impedire che la tensione all'efficienza si traduca in caduta della qualità del servizio, occorre un sistema di certificazione di qualità in attività permanente.

Condizioni per realizzare le quali occorre probabilmente l'impegno di una intera generazione di "decisori" politici e amministrativi, e un grande impegno di ricerca (anche educativa).

Ma, come sempre, non conta tanto (o solo) la velocità con cui ci si muove, ma la direzione (si può sempre andare a piccoli passi verso il baratro).

Rispetto alla "forza logica" dei modelli, i processi reali scontano ovviamente le condizioni oggettive e soggettive di realizzabilità (sarebbe un'altra riflessione su cosa significhi realizzare le riforme). E tuttavia anche le cose piccole o meno piccole portano i segni della chiarezza di direzione.

Facciamo un esempio: vi è stato uno sforzo, anche apprezzabile, per correggere le regole di gestione economica delle istituzioni scolastiche autonome, attraverso una attenuazione dei vincoli del bilancio per competenza.

E invece il "finanziatore" ha in sostanza mantenuto comportamenti tradizionali.

La logica del finanziamento al costo si sovrappone a quella del finanziamento a progetto (qualche cosa di simile al finanziamento a prestazione, ma in sostanza senza grandi vincoli al risultato); spesso quest'ultima (che si interpreta come "modernità") conduce a sovrapposizioni confuse di destinazione di risorse: si pensi per esempio ai diversi canali attraverso i quali la scuola riceve finanziamenti per la formazione del personale (dagli esiti della contrattazione del CCNL, alla Legge 440; ad una pluralità di progetti a titolarità centrale separata ma che contengono tutti una quota di finanziamento per formazione del personale).

L'effetto economico più evidente è che, mentre si lamenta una carenza di risorse economiche per le scuole, vi è una realtà diffusa di residui nei bilanci delle stesse, ed una dinamica dei flussi non proprio virtuosa, ma in gran parte legata alle difficoltà reali di spesa che tali meccanismi oppongono, e che si sarebbe voluta attenuare con un regolamento economico e finanziario che si "pone a mezzo" tra la logica di competenza e quella di cassa.

Guardare all'autonomia scolastica, sotto il profilo della politica di investimento, attraverso gli occhiali costituiti da tali modelli può apparire esercizio accademica. Ma la forza delle modellizzazioni sta appunto nel consentire di scorgere con maggiore chiarezza lo scarto tra processi e realizzazioni e risultati auspicati, le condizioni di coerenza tra le decisioni e gli obiettivi, i limiti di errore e le necessarie correzioni.

Già si è detto: non esiste "un" modello più o meno "giusto" o ottimale. Ma certamente è regola generale che la sovrapposizione di modelli differenti non conduce alla sommatoria dei pregi di ciascuno, ma al contrario a sommarne i difetti.

La riflessione sull'Autonomia scolastica (probabilmente l'unica vera riforma degli ultimi dieci anni) è stata più spesso condotta con categorie e concettualizzazioni tutte interne alla stessa cultura scolastica (e se ci si fosse fermati ad essa probabilmente la stessa Autonomia sarebbe "al palo": il legame con i processi più ampi della riforma amministrativa di Bassanini non è certo casuale).

Così si è puntato l'occhio più sugli aspetti didattici o gestionali interni, sui processi riorganizzativi a livello di Istituto, con la connessa trasformazione di alcune figure professionali (i dirigenti, per non fare che un esempio) o sui caratteri della progettazione formativa.

Meno, molto meno, sul processo di ristrutturazione sistemica e sulle sue logiche, alcune da promuovere, altre da controllare e verificare; sulle coerenze e sulle condizioni di realizzazione.

Le questioni dei meccanismi di spesa stanno tra queste ultime, e anche la sinteticità schematica dei punti precedenti lascia intravedere quali "imprese" politico-amministrative si debbano affrontare per poter davvero parlare di "riforma" o di effettiva politica di investimento (che non si limiti cioè alla già richiamata logica "incrementale").

Torno almeno su tre indicazioni sparse nei punti precedenti: Monitoraggio, Valutazione, Definizione standard delle prestazioni. (quest'ultimo è un campo di ricerca permanente: non esistono "liste" definite una volta per tutte, ma un continuo adattare, aggiornare, raffinare).

Aggiungerei la costruzione di un buon sistema informativo e documentativo, che rappresenta l'ordito necessario per dare alla trama delle attività precedenti il supporto adeguato.

Fare di quelle parole non etichette di richiamo (o di monito...) ma attività organizzate, specialistiche, sistemiche, significa investire risorse sia finanziarie che umane.

Costruire un buon sistema di valutazione significa, per esempio, stando alle elaborazioni correnti della pubblicistica internazionale, aggiungere almeno un 10% ai costi "normali" di produzione.

E' un costo legittimabile con i benefici (non solo economici) che provengono da un sistema rimodellato su una pluralità di "produttori".

Un sistema "verticale" e centralizzato ha altre modalità di "valutazione" intrinseche alla catena di comando, come era nella tradizione, e che non richiedono (almeno in teoria) input supplementari di risorse: si assegna ai terminali della catena di comando tale compito, invece di differenziarlo a sistema. E' ciò che accadeva in passato, con il solo teacher assessment rispetto agli studenti, o con le funzioni relative al personale affidate ai dirigenti. Due modelli appunto, da interpretare con qualche coerenza.

L'ibrido produce solo "autonomia senza responsabilità e responsabilità senza controllo"

....e federalismo

Poichè qui si guarda al federalismo sotto il profilo della spesa, non si entra nel merito di una pur importante disamina di carattere giuridico. Assumiamo come sufficientemente definito il campo dalla riforma del titolo V della Costituzione, con due affermazioni sostanziali

1. La scuola e la formazione sono oggetto di titolarità plurima da parte dei soggetti che costituiscono la Repubblica (Stato, Regioni, Autonomie locali).
2. La pluralità di titolarità trova una sistemazione "giuridica" nella doppia categoria di "titolarità esclusiva" e "titolarità concorrente". Tale definizione è in realtà quella più esposta sia a possibili ulteriori riforme costituzionali (la cosiddetta devoluzione) sia alla gestione concreta, che ne può modificare anche sensibilmente l'interpretazione.

Voglio solo aggiungere, relativamente a tali assunti, due considerazioni.

- a) La titolarità plurima e concorrente appare come la definizione più adeguata ad interpretare il principio di sussidiarietà che ha costituito, a livello internazionale, un criterio ordinatore delle riforme del welfare.

"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" (la "definizione" è di Delors).

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 la scuola e l'istruzione esso interpreta pienamente la doppia preoccupazione di mantenere l'assetto nazionale e unitario di un sistema al quale si dà una rilevanza costituzionale particolare, e insieme esplorare quel riorientamento alla domanda che rappresenta, sinteticamente, uno dei caratteri distintivi dell'autonomia.

In questo senso ogni suggestione verso definizioni di titolarità "esclusiva" pur comprensibili sotto il profilo gestionale (la titolarità plurima è "faticosa" da gestire) è in realtà un modo di rappresentare istanze "centralistiche". Sia nel caso di esclusività "statale" (il vecchio modello) sia nel caso della esclusività regionale: per la tradizione storico-sociale del nostro paese il cuore della sussidiarietà è la municipalità; la Regione è più spesso un "artefatto" politico-istituzionale, e di storia assolutamente recente.

- b) Procedere alla distinzione rigorosa tra "esclusivo e concorrente" è certamente un buon esercizio giuridico; e tuttavia, una volta posta la titolarità plurima, il campo di esercizio di quest'ultima si offre a interpretazioni pratiche che possono modificarne anche sensibilmente le connotazioni, "oltre e non ostante la norma".

Per fare solo un esempio, la Regione Emilia Romagna ha approvato una legge regionale sulla scuola e la formazione che, formalmente rispettosa della titolarità plurima, si offre, con potata innovativa assai interessante, come "opportunità" allo stesso mondo dell'istruzione a titolarità statale. Dunque con carattere non "prescrittivo" ma "promozionale".

E' tuttavia evidente, al di là delle questioni giuridiche, che se i soggetti di riferimento adottano tale promozionalità, la gestione della titolarità plurima assume una configurazione

assai diversa da quella che assumerebbe attraverso una puntigliosa e giuridicamente rigorosa ermeneutica delle “competenze”.

Per sciogliere ogni possibile equivoco, sostengo che, per quanto riguarda il governo della spesa, l'approccio più coerente e realistico è quello segnato nel punto precedente.

In contesto di titolarità plurima il problema di una definizione di “strategia pubblica” (in particolare a livello regionale) è descrivibile in termini di

- Comune definizione e accordo sul “valore pubblico” da produrre
- Costruzione della strumentazione di legittimazione e consenso circa tale “valore pubblico” (dal consenso politico in senso stretto, alla strumentazione normativa, a quella “pattizia” con gli interlocutori sociali)
- Investimento di risorse (umane, finanziarie, organizzative) coerenti per la sostenibilità economica e sociale della strategia definita.

Si tratta del “triangolo strategico” (Moore) comune a molta elaborazione appartenente al New Public Management.

I tre “vertici strategici” operano in simultaneità a determinare il successo (i risultati di una strategia). Buona definizione del valore pubblico, investimento conseguente, ma scarsa legittimazione e consenso generano conflitti e fallimenti; buon investimento e consenso adeguato ma insufficiente definizione del valore pubblico generano spreco di risorse; definizione appropriata del valore pubblico, consenso e legittimazione sociale conseguente, ma risorse inadeguate conducono alla delusione delle speranze e alla sconfitta della strategia. Queste note si concentrano sull'ultimo vertice del triangolo strategico (le risorse); ai primi due sono dedicate notazioni assolutamente schematiche

- a) A prescindere dalle titolarità puntigliosamente e normativamente sanzionate, quando esse siano plurime occorre che i rispettivi decisori (per esemplificare la Regione e la Direzione Regionale del Ministero) debbano prioritariamente convenire su quale sia il valore pubblico da produrre. Solo tale definizione comune abilita successivamente a ragionare sulle reciproche competenze e risorse. Non è facile perché tale definizione di “valore pubblico” ha sia un quadro generale sia uno specifico di declinazione locale.
Per esemplificare: potremmo assumere che il fondamentale valore pubblico da produrre sia la formazione di tutti i cittadini fino ai 18 anni di età (valore stabilito prima e indipendentemente dalla riforma “Moratti” che pure lo ha assunto) ; con corollari importanti che sono quelli dello sviluppo di un adeguato sistema di formazione professionale e in successione di un sistema di lifelong learning. Rimane comunque poi da specificare la sagomatura locale di tale valore pubblico (le realtà regionali, sotto questo profilo sono sensibilmente diverse)
Senza tale sforzo prioritario (che ha un aspetto significativamente negoziale tra diverse istituzioni) non si mette in campo nessuna adeguata strategia pubblica.
E' evidente che, insieme alle difficoltà culturali e giuridiche del compito, qui si misura anche una “deontologia” del dirigente pubblico, ovunque sia collocato.
Un poco provocatoriamente possiamo affermare che comunque i cittadini decidono politicamente chi sia l'assessore regionale; ma non hanno nessuna voce in capitolo per identificare il Direttore Regionale del Ministero dell'Istruzione. Ma non è detto che i due meccanismi di scelta (elettorale e per cooptazione interna) garantiscano per sé il migliore esito.
- b) Il vertice strategico del “consenso e legittimazione” ha sia un versante “normativo” (qui come oggetto di esame sono le produzioni normative regionali...) sia il versante del consenso sociale e della strumentazione “pattizia” tra le forze sociali.
E' il campo della “politica locale”, da esplorare da parte di tutti i contraenti della titolarità pubblica, sia di quelli più avvezzi alla politica (penso alla dirigenza regionale) sia da parte di quelli statali che, al meglio, interpretano un modello “weberiano” di dirigenza pubblica. (più spesso di oggettiva dipendenza dal decisore centrale).
Ma anche da parte delle organizzazioni sociali e politiche: la centralità che acquisisce la politica locale in questo modello è fondamentale. Non del tutto in linea con le suggestioni mediatiche e semplificate della politica nazionale.
Forme e dimensioni della contrattazione sociale (si vedano gli istituti contrattuali del Sindacato) e forme di selezione e promozione della classe politica locale sono qui messe alla prova.

Sotto il profilo della spesa sociale e della politica di investimento, l'intercetta del federalismo (e delle incerte prospettive della devoluzione) disegna un campo di esplorazione critica che si misura con grandi questioni, di assoluta rilevanza per definire una politica di investimento

Nella composizione della spesa attuale, come si è detto, la quota “statale” è oggi assolutamente rilevante (vedi punti precedenti).

E' evidente che la prospettiva federalista, sia nella versione qui assunta, sia in quella che certo dibattito

politico prospetta (la devoluzione), comportino una radicale modificazione di tale composizione. Difficile dare corso ad una immagine concreta di federalismo nel sistema di istruzione e formazione, quando lo Stato detenga l'83,6%, dell'investimento, le Regioni il 2,2%, gli Enti locali il 14,2%, e che il trend sia decrescente (almeno per questi ultimi) nell'ultimo decennio.

Il riequilibrio di tale composizione è evidentemente oggetto specifico di una politica di investimento (a meno che, come più volte detto, non si assuma una semplificata logica "incrementale").

Vi sono qui due questioni sovrapposte che conviene dipanare

1. La politica di "trasferimento" dallo Stato al sistema delle autonomie e la "titolarità di spesa".

E' evidente che la logica dei "trasferimenti" ubbidisce ad un paradigma di "decentramento" non a quello del "federalismo". Il problema è quello della titolarità e disponibilità piena delle risorse e della loro "gestione".

Più che una disamina analitica vale un esempio: nella fase ultima di costruzione degli accordi Regioni MIUR per costruire una offerta formativa integrata tra istruzione formazione professionale agli studenti in uscita dalla Scuola Media (causa l'abrogazione della Legge 9 sull'obbligo scolastico e l'assenza di una legislazione sostitutiva) il finanziamento alla Regione da parte del Ministero del Lavoro è diretto: Il finanziamento del MIUR è mediato dai suoi "uffici periferici" che sono titolari del trasferimento di risorse.

Ciò immette nel dispositivo negoziale tra Regione e Ufficio scolastico regionale un "passo in più" ed una mediazione ulteriore.

Sotto il profilo dell'efficienza della allocazione degli investimenti un potenziale di costi aggiuntivi. In "attesa" che il MIUR proceda secondo la logica del trasferimento effettivo sul sistema delle autonomie locali questa è la complicazione nella gestione della definizione "locale" del valore pubblico da produrre. (e se le suggestioni "politicate" del federalismo si misurassero con la concretezza di tali problemi ne guadagneremmo tutti in chiarezza degli obiettivi e delle prospettive: gli schieramenti consolidati di oppositori e sostenitori ne sarebbero probabilmente scompagnati) L'effetto pratico di tale "separatezza" di gestione e titolarità è probabilmente quello della moltiplicazione dei "residui", e dunque di un abbassamento dell'efficienza della spesa e dell'investimento (ogni contraente di possibili accordi ha le sue regole di gestione e rendicontazione: la profezia è facile).

Lascio al lettore la disamina di quali e quante siano le resistenze e le stratificazioni di interessi che si aggregano su tale separatezza della gestione finanziaria.

Per contro occorre realisticamente comprendere come sulla "titolarità statale" della spesa si accentrino le preoccupazioni (in sé legittime) di governare uno strumento diretto a garantire il carattere nazionale del sistema di istruzione e formazione.

Chi scrive è convinto che l'unicità del "comando amministrativo" non abbia mai garantito una effettiva unità del sistema che si sostanzia di altri parametri (per esempio la omogeneità di modelli professionali e deontologici del ceto professionale addetto, o la univocità e condivisione della definizione dei risultati attesi dal sistema).

E tuttavia mediando tra le due "intenzioni" e letture del "federalismo possibile" potrebbe avere senso un obiettivo politico di variare progressivamente la composizione della spesa per istruzione e formazione (anche a parità di valori assoluti) tra lo Stato e le Regioni, anche filtrando accuratamente le tipologie di finanziamento da trasferire.

A contrappeso sta una definizione rigorosa delle prestazioni essenziali che il sistema statale si impegna a garantire ai cittadini.

Nella legge di riforma "Moratti" (per la verità nei documenti di accompagnamento che non hanno analoga coerenza normativa) ciò viene tentato sia pure in modo che genera discussioni e preoccupazione diffusa.

E tuttavia, rispetto alla polemica politica corrente va ribadito che si tratta di un capitolo che ogni legge di riforma (dopo la riforma del titolo V) dovrà assolutamente contenere sotto il profilo metodologico.

Si può (e si deve) discuterne sotto il profilo quantitativo, ma metodologicamente si tratta di una garanzia di tenuta sistemica rispetto alle suggestioni del federalismo e della devoluzione.

2. La seconda questione ha a che fare con la fiscalità locale:

Diversi analisti e studiosi hanno messo in rilievo la contraddizione tra la centralizzazione del prelievo fiscale e il carattere locale della spesa, ben prima della attualità politica delle suggestioni del federalismo (per tutti valga la citazione dei numerosi scritti di Sabino Cassese)

E' una contraddizione che genera congiuntamente inefficienza della spesa, deresponsabilizzazione dei gestori, deficit di democrazia nei cittadini che sono destinatari dell'investimento.

La fiscalità locale ha oggi strumenti limitati, di portata sostanzialmente esigua, e grandemente differenziata: le quote regionali IRPEF sono differenziate e limitate, e ciò vale anche per le quote ICI dei Comuni. Le Provincie, pure soggetti di ampie deleghe in tutte le leggi regionali, non hanno in

sostanza margini di imposizione fiscale autonoma.

La questione è centrale rispetto ad ogni suggestione federalista, ed ha a che fare con una interpretazione realistica (e non mitica) del principio di sussidiarietà, dunque anche con le “grida” che s elevano circa la tenuta del carattere “nazionale” del sistema.

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, a parità di regione, si viva meglio che a Sondrio.

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 da del principio di sussidiarietà (richiamata più sopra) 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 soprattutto per i servizi di alto contenuto tecnico-scientifico (dalla salute alla formazione) che richiedono attenzione e rispetto alle problematiche di scala.

I dati ricordati, con la loro brutalità, ripropongono in modo radicale la questione: a fronte delle oggettive (tralasciamo per ora le cause soggettive) differenze locali nella possibilità reale di affrontare e risolvere autonomamente la produzione di servizi pubblici di alta qualità, vi sono solo due alternative: o lo Stato avoca a se tale compito facendosi garante della eguaglianza dei cittadini tutti di fronte alla possibilità di usufruire di servizi di eguale qualità; o lo Stato e gli altri componenti della Repubblica collaborano per sagomare l’intervento in modo da appianare le disuguaglianze presenti e le diverse potenzialità di organizzazione di servizi di qualità.

Nel primo caso (largamente smentito dalla storia della politica pubblica del nostro paese) è implicita una visione “dirigistica e centralistica”: lo Stato sa cosa è bene per i cittadini..... e lo offre loro. Primato dell’offerta, produzione di “beni standard”, minuziosa definizione sia degli oggetti, sia dei processi.

Il secondo modello, oltre che sfidare, in termini di “strategie di superamento”, la crisi conclamata dei modelli tradizionali di welfare, riorienta il sistema verso la domanda (i cittadini sanno cosa è il loro bene...), e ridistribuisce le responsabilità in termini ravvicinati alle dimensioni locali, e dunque al controllo dei cittadini.

In questo senso la valorizzazione della fiscalità locale (con quali strumenti e quale equilibrio con quella nazionale?) ha dunque tre profili

- Colmare il deficit di rappresentanza contenuto nella contraddizione tra prelievo centrale e spesa locale (no taxation without rapresentation come recita la Magna Charta libertatum) e di legittimazione della spesa
- Sagomare l’intervento pubblico (la strategia pubblica delle definizioni precedenti) sull’ambiente “autorizzativo” (legittimazione e consenso) che costituisce uno dei vertici della “strategia pubblica” di produzione di “valore pubblico”.
- Riequilibrare, in modo rigoroso, in una preoccupazione di “tenuta” del sistema nazionale le difformità territoriali e locali del paese reale.

Torna qui il ragionamento al “triangolo strategico” della definizione di una strategia di gestione pubblica a titolarità plurima, e di dimensione locale (regionale, stando alla riforma del titolo V della Costituzione). Alla sua definizione, sul vertice delle risorse, deve essere finalizzato un flusso di finanziamenti e di risorse di diversa provenienza: quelle dello Stato, caricate anche di una valenza riequilibrativi delle differenze locali; quelle della finanza e fiscalità locale che esprimono pienamente l’autonomia della collettività per la quale i servizio pubblico è prodotto.

Da rimarcare il fatto che nella possibile valorizzazione della finanza locale sta anche la possibilità di governare la maggiore “disponibilità a spendere” che è stata segnalata dianzi come una caratteristica “moderna” della composizione della domanda di beni e servizi pubblici (una domanda di “nicchia” e differenziata verso la qualità, rispetto alla domanda di massa e di prodotti standard caratteristica degli anni ’70).

Lasciata al “libero gioco” del mercato, tale maggiore disponibilità a spendere conduce, da un lato all’inevitabile aumento dei prezzi dei servizi, dall’altro alla gestione individuale della domanda. (in questa

direzione vanno alcune strategie che, solo per comodità di etichetta, indichiamo con il termine assai improprio di “privatizzazione”)

Può essere invece incanalata in una strategia di gestione pubblica realizzata in maggiore aderenza alla realtà locale, attraverso un uso accorto sia della fiscalità locale, sia della stessa politica dei prezzi pubblici. Ancora una volta, a conclusione di questi punti vale ribadire che l'impostazione di una politica di investimento in formazione deve misurarsi con una complessità di problemi che non sono riducibili ad una semplice logica “incrementale” e che non sono tutti e solo di natura semplicemente “economica”.

Conclusioni (provvisorie)

Disperse lungo l'argomentazione qui svolta, vi sono numerose proposte sia di approfondimento, sia di possibili priorità di cui tenere conto nell'affrontare una coerente agenda di spesa e di investimento in formazione.

Le riprendo sinteticamente

1. Indirizzare l'investimento sui “punti deboli” della composizione della spesa e che corrispondono ad altrettanti “punti di sofferenza” del sistema formativo italiano, rispetto al panorama UE:
 - Il comparto della formazione professionale o comunque degli indirizzi della formazione secondaria diretti all'orientamento al lavoro
 - Lo sviluppo del sistema di lifelong learning
 - Lo sviluppo del sistema di formazione post secondaria non universitaria
2. Riequilibrare la composizione della spesa attraverso il potenziamento dell'investimento a carico della finanza locale, in coerenza con le misure concrete di realizzazione del federalismo
3. Riequilibrare la composizione della spesa attenuando l'incidenza della spesa corrente attraverso
 - Misure di efficienza del funzionamento della “macchina organizzativa”, sia a livello di sistema che a livello di singola organizzazione scolastica.
 - Una politica del personale (organizzazione del lavoro, meccanismi di reclutamento, modalità di definizione degli organici) che consenta il suo migliore impegno nel lavoro formativoGran parte di tali misure sono connesse alla realizzazione di principi e affermazioni già contenute, esplicitamente e implicitamente, nell'ordinamento dell'autonomia scolastica
4. Rimodellare la gestione finanziaria
 - Riunificando i flussi di finanziamento verso le Istituzioni scolastiche autonome,
 - Riconducendo le prerogative dell'amministrazione centrale ai poteri di indirizzo e controllo
 - Sviluppando e espandendo le responsabilità di gestione delle istituzioni scolastiche autonome
5. Investire risorse, non solo finanziarie, ma anche umane, tecniche, scientifiche, per la costruzione dei sottosistemi di monitoraggio, valutazione, documentazione (se nel nostro paese, ma solo nel nostro, il termine Ricerca Educativa non fosse caricato da un equivoco di pedagogismo, si potrebbe dire sinteticamente: investire in Ricerca Educativa)
6. Dare impulso e spazi di maggiore flessibilità e risorse alla progettazione formativa da parte delle istituzioni scolastiche autonome (proseguire con maggiore determinazione il cammino aperto con la riforma dell'autonomia).

Quest'ultimo punto ha una rilevanza economica, ma non solo. E' misura che deve accompagnare, una volta fatta la scelta dell'autonomia, ogni processo di riforma di ordinamenti e programmi, per almeno due ordini di ragioni:

- perché è il terreno effettivo sul quale si misurano i risultati di “traduzione” delle norme riformatrici
- perché è ormai assodato (vedi la storia del movimento riformatore del secolo scorso) che nessuna riforma della scuola realizza i propri obiettivi con un approccio “esecutivo” (il “prodotto” predefinito in dettaglio “dall'intelligenza centrale”, ed il “processo” veicolato dalla catena di comando amministrativo).

Sotto questo profilo è assai singolare ciò che sta accadendo: una sorta di inversione delle priorità che sono evidenti nelle argomentazioni qui raccolte.

Della Legge 53/03 si sta privilegiando la implementazione nella scuola primaria (e pre primaria) con investimenti relativi. Ciò è vero nei comportamenti politico amministrativi, ma è anche vero nelle percezioni sociali guidate dal dibattito prevalente e dai suoi riflessi mediatici.

Le ragioni di tale scelta non sono del tutto chiare: qualcuno potrebbe sostenere che “occorre partire dalle basi”.

E tuttavia, se non bastassero i dati qui commentati sulla sofferenza particolare dell'istruzione secondaria, basterebbe richiamare quelli delle tante ricerche valutative di carattere internazionale, che pure sono oggetto di rituale enfasi mediatica (spesso assai superficiale) ad ogni uscita.

Tali ricerche (si citano quelle periodiche IEA per esempio) recitano tutte il buon livello della nostra istruzione primaria, nella comparazione internazionale.

Mentre presentano vere e proprie situazioni deteriorate nella secondaria, sia nella media che, ancora di più, nella superiore, anche negli indirizzi umanistici che si vorrebbe fossero i fiori all'occhiello della cultura nazionale.

Verrebbe da dire: se la scuola elementare funziona abbastanza bene, lasciamola lavorare, curando con attenzione i risultati e le potenzialità di miglioramento, ma concentriamoci sul punto debole del sistema che è rappresentato dal "passaggio" della secondarietà.

Il successo di qualunque disegno di riforma è legato sia ad una buona e conforme produzione normativa, ma soprattutto alla capacità di legarsi al lavoro molecolare che si sviluppa nella scuola, valorizzandone le potenzialità, modificando stili e prestazioni professionali con saggezza, facendo perno sulla potenzialità di progettazione, piuttosto che sulla fedeltà esecutiva, "curando" i processi, piuttosto che etero determinarne le caratteristiche e le cadenze.

E' questo il terreno della valorizzazione dell'Autonomia di progettazione delle scuole (il POF).

Voglio fare solo due esempi che sono coerenti con le osservazioni precedenti circa una sorta di inversione delle priorità nei processi di attuazione della riforma.

1. La maggior parte delle scuole elementari sono oggi operative all'interno di Istituti Comprensivi (effetto del dimensionamento territoriale, e dunque di esigenze "gestionali"). In alcune Regioni essi sono la modalità corrente di organizzazione di quasi l'intera scuola primaria e secondaria di I° grado. Un modo di affrontare il processo di riforma potrebbe essere quello di mobilitare le risorse progettuali in direzione dello sviluppo di un ciclo di "otto anni" (del resto la stessa Legge 53 parla di "primo ciclo", in proposito), Curando in particolare gli snodi e i processi interni di secondarizzazione (dell'insegnamento e dell'apprendimento) che cadono all'interno del ciclo e che sono invece malamente contenuti negli snodi formali ordinamentali di passaggio dalla Elementare alla Media, e che rappresentano una caduta di qualità della scuola italiana nella comparazione internazionale.
2. Per l'istruzione superiore un modo per affrontare il processo di riforma potrebbe invece essere quello di mobilitare le risorse progettuali degli Istituti (in particolare dell'istruzione Tecnica e Professionale) per strutturare un ciclo con offerta "a tre, cinque, sette anni", in integrazione e collaborazione (risorse e progettazione) con il sottosistema della Formazione Professionale. In parte ciò si sta delineando per l'uscita a tre anni, con l'accordo quadro MIUR Conferenza Unificata, Ministro del Lavoro. Anche se per ora l'iniziativa sembra essere maturata sul vuoto apertosi con l'abrogazione della sull'obbligo scolastico e l'attesa della decretazione legislativa prevista dalla Legge 53, vi è la possibilità di concreta di espanderne il significato.