

Il parafulmine e il sismografo

di Charles Sabel

Preferirei essere un parafulmine piuttosto che un sismografo.

Ken Kesey, quando Tom Wolfe gli chiese perché un affermato romanziere avesse rinunciato alla Tom Wolfe, *Electric Kool-Aid Acid Test*

Se vuoi capire un'organizzazione, prova a cambiarla.

Kurt Lewin, adagio popolare

Fabrizio Barca è un maestro nel combinare analisi e azione per mettere in luce l'attuale pantano in cui si trova la politica, trovando così le vie per superarlo. Il culmine delle riflessioni di Barca sulla politica italiana, nella sua molteplice esperienza di figlio di un dirigente del Pci, di studioso di spicco delle strutture aziendali e della *governance* della Banca d'Italia, di direttore di programmi di sviluppo regionale in Italia e nell'Ue e ora impegnato a livello nazionale con il Forum Disuguaglianze Diversità, è il cosiddetto «partito-palestra». Uno spazio o banco di prova che collega istituzioni ad attori nazionali e locali, tanto pubblici quanto privati, nell'articolazione e nella realizzazione di riforme pubbliche informate dai principi della giustizia sociale. La novità di questo concetto, il «partito-progetto», consiste nel mostrare che quando la presenza pervasiva dell'incertezza rende impraticabili i processi decisionali verticali «dall'alto verso il basso», è lo scambio di idee tra attori diversi che, oltre a essere necessario per concordare i mezzi e i fini dell'azione, genera impegni generali e condivisi sulla necessità e direzione del cambiamento. Questi impegni hanno implicazioni politiche immediate, ad esempio con chi allearsi, anche se non sono espressi come veri e propri programmi di partito o dichiarazioni a tutto tondo di fedeltà politica. Il «partito-progetto» inizia così a cancellare la distinzione, apparentemente inconciliabile, tra la soluzione di problemi tecnici come esercizio della ragione e il processo decisionale politico-partitico come affermazione di valori e principi

ideologici. In questo modo, fornisce un nuovo significato all'idea di Dewey di «pubblico» come risposta al riconoscimento condiviso di un problema. In questo saluto a un caro amico e compagno di viaggio – un fratello di madre diversa, a giudicare dalla sorprendente sincronia delle nostre reazioni viscerali e cerebrali alle situazioni più improbabili – ripercorro la combinazione di riflessione ed esperienza che ha portato Barca all'idea del «partito-progetto»; ne esploro il significato e l'utilità, mostrando come essa contribuisca a spiegare l'improbabile successo della riforma che a partire dalla fine degli anni ottanta ha contraddistinto la scuola pubblica a Chicago; affronto, infine, la questione dei modi in cui un «partito-progetto» ha una natura squisitamente politica.

Barca riconduce il declino dei partiti di massa del dopoguerra a due cause, che si rafforzano a vicenda. La prima è l'aumento del livello di incertezza. L'accelerazione dell'innovazione, l'ingresso nelle potenze industriali, del Giappone prima e di altri paesi poi, la crescente diversificazione dei gusti dei consumatori dovuta all'aumento della ricchezza e alle nuove mode culturali, hanno sconvolto i mercati e vanificato la gestione keynesiana dell'economia, che presupponeva una crescita costante e un ambiente prevedibile. Mentre le turbolenze dei mercati si propagavano a cascata sulle imprese, nelle comunità territoriali e nelle famiglie, i sistemi di istruzione, previdenza sociale e assistenza sanitaria sono stati messi a dura prova. Progettati a partire dal presupposto che i cittadini, in condizioni di crescita economica costante, potessero essere protetti dai rischi prevedibili della società industriale attraverso la fornitura di servizi sociali standard e fissi, tali servizi pubblici si sono dimostrati incapaci di rispondere alle nuove richieste e, in misura via via decrescente, sono stati capaci di farlo quando una crescita economica sempre più discontinua e irregolare ha portato a politiche economiche basate sulla contrazione della spesa pubblica. La manifesta inadeguatezza di queste misure di politica economica, evidenziata dal fallimento delle ambiziose riforme di de-regolazione del mercato del lavoro e di stampo neoliberale abbracciate con varie sfumature da tutti i principali partiti politici, ha ulteriormente minato la fiducia delle persone nelle capacità dello Stato e della classe politica.

Le risposte complementari degli Stati e dei partiti allo sconvolgimento dell'economia e alla disaffezione dei cittadini sono diventate una seconda causa di aggravio della crisi della democrazia di massa del dopoguerra. Quando i partiti hanno perso la fedeltà dei loro membri, e quindi il legame stabile con la loro base sociale, si sono rivolti allo Stato per compensare la mancanza di risorse e di legittimità. Ciò ha comportato un maggiore affidamento sui fondi pubblici

L'ECONOMIA, LA POLITICA, I LUOGHI (ITALIAN EDITION)

per il finanziamento delle campagne elettorali, l'occupazione di parti dell'apparato statale a vantaggio degli interessi dei partiti, o la costruzione di rapporti clientelari in cambio di benefici per le strutture organizzative dei partiti e, spesso, una combinazione di tutti questi elementi. Tutto ciò ha ulteriormente allontanato i partiti dai loro membri e simpatizzanti, trasformando lo Stato, che essi erano incaricati di supervisionare e dirigere, in un «elettore» o in un mecenate.

La reazione degli Stati a questi cambiamenti è stata anche quella di ripiegarsi su se stessi e di ridurre l'impegno verso la società. Le carenze nella fornitura di servizi pubblici fondamentali, poi, non sono state affrontate riformando la struttura amministrativa responsabile della loro elaborazione e attuazione. Invece, la risposta è partita da un presupposto ben preciso, più promettente sulla carta che nella pratica, volto ad appaltare a imprese private la fornitura di servizi di welfare, o a fornire ai cittadini buoni per acquistare direttamente tali servizi, in ossequio ai principi neoliberali della privatizzazione di funzioni precedentemente appannaggio dell'azione pubblica.

A queste sono via via seguite altre riforme, coerenti con questa impostazione. Tutti questi tentativi, in un'epoca in cui la crescente differenziazione e mutevolezza dei bisogni richiederebbe qualcosa che si avvicini alla co-creazione e al continuo aggiustamento dei beni pubblici da parte dei cittadini-utenti e dello Stato, si sono rivelati velleitari e viziosi fin dall'inizio dall'isolamento dei partiti e degli amministratori pubblici dall'esperienza concreta delle persone, isolamento rafforzato dal rapporto reciprocamente invasivo tra politica e amministrazione. Sebbene, come nota Barca, questi effetti siano stati più pronunciati in Italia e in quei paesi che stavano ancora lottando per costruire un moderno sistema di welfare, quando le turbolenze hanno iniziato a crescere negli anni settanta il risultato in tutti i paesi avanzati è stato uno scontro tra una crescente domanda di politica volta a rispondere alle carenze di beni pubblici e il disprezzo per una classe politica che ripetutamente promette di ovviare a queste carenze, senza poi essere in grado o voler mantenere tali promesse: proprio le condizioni che invitano alla crescita del populismo.

Il «partito-progetto» trae insegnamento da questi fallimenti. Laddove i tradizionali partiti di massa hanno faticato ad accettare un governo costituito da un'élite ristretta in condizioni di incertezza, il «partito-progetto» assume questa diagnosi come punto di partenza. Pertanto, il suo scopo principale è la creazione di forum in cui i cittadini, l'associazionismo, i sindacati e le altre rappresentanze di categoria sondino e mettano alla prova le reciproche conoscenze parziali per

arrivare a una migliore e più condivisa comprensione delle riforme necessarie e dei rispettivi interessi in queste. Nel migliore dei casi, la speranza è che le decisioni prese generino una nuova sintesi, rivelando soluzioni inaspettate e un'armonia di interessi più profonda e inclusiva. Sulla base di questi provvedimenti, il «partito-progetto» si riavvicina allo Stato, non più in un rapporto di mecenatismo o clientela, quanto piuttosto come partner di un'amministrazione la cui competenza, se non determinante, è comunque indispensabile per il raggiungimento di risultati effettivi. In altre parole, è proprio grazie a quella che Barca chiama in modo intercambiabile «mobilitazione cognitiva» o creazione di una «infrastruttura cognitiva» che il «partito-progetto» si realizza, ricollegandosi alla sua base sociale e classe dirigente, nonché allo Stato come sostenitore consapevole e co-architetto delle riforme.

A questo punto l'idea di Barca del «partito-progetto» potrebbe essere considerata una variante dell'idea di Dewey del «pubblico» che nasce quando attori diversi e precedentemente scollegati acquisiscono la consapevolezza di essere tutti interessati da una decisione o da un qualche tipo di processo. Quando, cioè, si rendono conto di dover affrontare un problema comune. La differenza cruciale è che Dewey ipotizzava – in modo non credibile – che, dato il problema, il pubblico fosse essenzialmente in grado di auto-organizzarsi, influenzato dalla circolazione delle idee attraverso la stampa e altri moderni mezzi di comunicazione di massa. Barca, al contrario, ipotizza che la costruzione di forum e arene deliberative richieda un agente attivo, che nell'adempiere a questa funzione ricopre così la funzione di un nuovo «partito-progetto», scegliendo i suoi leader e quadri dirigenti in vista della loro capacità di far progredire e facilitare la mobilitazione cognitiva.

Da questa angolatura, Barca compie un importante passo avanti ed è qui che entra in gioco il suo bagaglio di esperienze professionali, intellettuali e politiche. Egli vede la politica nel suo insieme da una pluralità di prospettive: dal punto di vista del singolo cittadino, dell'amministratore locale, dell'alto funzionario dello Stato o dei membri e/o leader dei partiti politici. Vuol perché ha ricoperto quei ruoli o perché ha lavorato a stretto contatto per anni con coloro che hanno ricoperto quei ruoli. Per il «partito-progetto», la lezione chiave che ne trae è la solitudine come condizione operativa, l'isolamento dell'impegno riformista di fronte all'ostilità consapevole dell'élite locale nei confronti di qualsiasi proposta che metta in discussione l'autorità di chi detiene posizioni di rendita. Nonché l'indifferenza degli amministratori e dei leader politici nazionali, anche di quelli formalmente appartenenti allo stesso partito, per i quali il coinvolgimento in progettualità locali

L'ECONOMIA, LA POLITICA, I LUOGHI (ITALIAN EDITION)

emergenti può essere costoso in quanto, molto difficilmente, frutterà risorse o consenso. Questo isolamento è di per sé aggressivo e intimidatorio. Infatti, scrive Barca, anche quando i decisori locali e nazionali sono eccezionalmente aperti all'innovazione:

L'impegno, la fiducia e il coraggio degli attori locali, pubblici e privati, sono limitati dalla loro solitudine, dall'assenza di una rete attraverso la quale possano trovare le riserve di conoscenza e di fiducia per rischiare nuovi comportamenti, per «osare la fiducia», come è stato saggiamente detto in un'assemblea pubblica. Questa è stata anche la mia esperienza.

Da ciò consegue che la mobilitazione cognitiva – così strettamente legata al *problem solving* che sarebbe forse necessario un altro concetto per meglio definirla – presuppone un atto preliminare, intrinsecamente di parte. Deliberare significa, nelle attuali condizioni politiche, schierarsi spesso a favore o contro lo *status quo*: essere costantemente attenti alla possibilità di individuare e rimuovere gli ostacoli al benessere individuale e collettivo, in un sostegno implicito quando non esplicito, dei valori più generali della politica progressista. A riconoscimento di questo ineliminabile substrato politico, la mobilitazione cognitiva va spesso di pari passo con la costruzione di alleanze, la cui portata e sostanza si chiariscono man mano che le lealtà vengono confermate e le riforme iniziano a prendere forma definitiva. Il «partito-progetto» rompe quindi con la tecnocrazia non solo perché insiste sul fatto che la soluzione dei problemi richiede una pluralità di soggetti portatori di diversi tipi di conoscenza, di cui solo alcuni sarebbero classificati come portatori di «competenze tecniche». Esso si affranca dalla tecnocrazia anche nel mostrare come la stessa distinzione tra l'affermazione di valori politici e la soluzione tecnica di problemi apparentemente privi di un orientamento valoriale, viene superata quando attori diversi discutono la definizione del problema che intendono risolvere e, a questo fine, si trovano di fronte alla necessità di costruire la solidarietà necessaria per sfidare lo *status quo*.

Come si presenta in pratica una «mobilitazione cognitiva»? Barca fornisce alcuni esempi, ad esempio in un'indagine sui circa 100 circoli romani del Partito democratico, l'erede del Pci, di cui circa il 10% si è sottratto al clientelismo e sta portando avanti progetti di quartiere (si veda a riguardo il saggio di Mattia Diletti). Ma la perversa co-dipendenza tra Stato e partiti, che paralizza la politica e rende l'idea del «partito-progetto» un'alternativa immediatamente appetibile, per ora limita fortemente le possibilità che i progetti locali più promettenti raggiungano

L'ECONOMIA, LA POLITICA, I LUOGHI (ITALIAN EDITION)

una scala sostanziale, anche se i risultati dell'indagine romana suggeriscono – e molti altri lavori di Barca lo confermano – che l'attuale chiusura politica nazionale lascia ancora un certo spazio all'innovazione a livello locale.

Per avere un'idea di come un'infrastruttura cognitiva possa formarsi e funzionare a un livello sovra-locale è utile guardare a Chicago, dove, alla fine degli anni ottanta, il fallimento del sistema scolastico pubblico ha convinto le parti interessate che un cambiamento radicale fosse urgente e necessario. Tuttavia, nessuno aveva un progetto di riforma pronto da applicare. Si è così aperto un forum deliberativo, o quello che un recente libro sull'argomento chiama «esoscheletro» della riforma, per lanciare nuove iniziative, valutare le scelte di riforma e imparare dai risultati provvisori. È probabilmente stata l'esistenza di questo esoscheletro a spiegare come il sistema scolastico di Chicago sia stato in grado, nei decenni successivi, di aumentare i tassi di diploma fino all'80%, migliorando i punteggi nei test standardizzati, riducendo i divari di rendimento tra gruppi etnici e aumentando le iscrizioni all'università, nonostante le continue turbolenze nella politica cittadina e scolastica e l'iniziale assenza di un modello di riforma.

Le premesse della riforma scolastica di Chicago erano disastrose. Negli anni ottanta, solo circa metà degli studenti iscritti alle scuole superiori pubbliche si diplomava e molti di quelli che lo facevano apprendevano solo competenze di base. Nei diciotto anni precedenti c'erano stati nove scioperi degli insegnanti; il bilancio scolastico era a pezzi e sotto il controllo di una commissione di revisione esterna. L'allora segretario all'istruzione aveva pubblicamente definito il sistema scolastico di Chicago come «il peggiore del paese». Le comunità afroamericane e latine, i cui membri spesso vedevano i loro figli ripercorrere gli stessi torti e fallimenti che avevano subito presso la scuola pubblica, chiesero un maggiore controllo locale delle scuole. L'operazione aveva anche il consenso della comunità imprenditoriale. Gli imprenditori non erano meno sconvolti dal fallimento della burocrazia dei distretti scolastici e, inoltre, erano determinati a migliorare le prestazioni del sistema scolastico utilizzando i metodi tipici della produzione snella di derivazione giapponese (metodo Toyota) per tagliare la gerarchia aziendale e introdurre un metodo orientato alla soluzione dei problemi fino a livello dell'erogazione del servizio alla cittadinanza.

Nel 1989, in Illinois, un'alleanza promossa da questi gruppi ha assicurato l'approvazione di una legge statale che affidava il controllo delle scuole di quartiere a un consiglio scolastico locale eletto, la cui maggioranza dei membri doveva essere scelta tra i genitori della comunità. Ogni consiglio sceglieva il

L'ECONOMIA, LA POLITICA, I LUOGHI (ITALIAN EDITION)

preside della propria scuola; il preside assumeva gli insegnanti e approvava un piano annuale di miglioramento della scuola. È apparso quasi subito chiaro che i membri neoeletti del consiglio non sapevano cosa fare della loro nuova autorità. Per sbloccare la situazione, con la burocrazia in ginocchio e i nuovi consigli di base che faticavano a orientarsi, un gruppo di ricercatori specializzati in sistemi dell'istruzione dell'Università di Chicago ha riunito gruppi di base, figure chiave del sistema scolastico (compresi i rappresentanti del sindacato degli insegnanti e dell'associazione dei presidi), fondazioni, accademici con stretti legami con le scuole di Chicago grazie a precedenti lavori sulla riforma scolastica, fino a gruppi civici legati alla comunità imprenditoriale. Da questi incontri è nato il Consortium on Chicago School Research, che è diventato un nodo cruciale dell'infrastruttura cognitiva, nella misura in cui ne esisteva una, e in questo senso un analogo del «gruppo di progetto».

Il Consorzio ha lavorato in due direzioni. In primo luogo, ha sviluppato strumenti per la riforma, come un sistema per identificare e aiutare gli studenti a rischio di abbandono, affiancati da tecniche per identificare i rendimenti annuali dell'apprendimento individuale degli studenti, non quindi basati sui dati medi delle prestazioni delle classi. Metodi, questi, più efficaci per la misurazione dei progressi degli studenti e capaci di alimentare sistemi di valutazione utili a giudicare se le iniziative di riforma intraprese fossero tra loro complementari o in conflitto. Questi strumenti sono diventati la lingua franca della riforma, agevolando un confronto informato circa i risultati raggiunti dagli studenti nelle diverse scuole. In secondo luogo, il Consorzio sostiene programmi innovativi di sviluppo professionale per insegnanti e presidi, studiandone attentamente il funzionamento e gli effetti. È apparso subito chiaro che, con i poteri del distretto scolastico centrale fortemente ridotti, insegnanti e presidi sarebbero stati la chiave del rinnovamento. Il Consorzio è diventato il sostegno e il paladino di successive coorti di innovatori a livello scolastico. I migliori sono stati inseriti nelle strutture del distretto centrale, dove hanno aiutato altre scuole ad adottare e perfezionare i metodi di cui erano stati pionieri. In questo modo, l'ufficio centrale si è lentamente trasformato da aspirante gestore di un sistema complesso in tutti i suoi dettagli a rete di supporto per il miglioramento delle scuole. Attraverso questa riforma e ampliando il sostegno all'innovazione, il Consorzio ha aiutato Chicago a realizzare quello che pochi altri sistemi scolastici sono riusciti a fare: rinnovamenti sistemici e duraturi nell'insegnamento e nella gestione della scuola, che hanno migliorato notevolmente i risultati degli studenti.

Come il «partito-progetto», il Consorzio ha un approccio decisamente pluralista e lo ha per lo stesso motivo: entrambi abbracciano il presupposto fallibilista che le convinzioni di partenza, alla fine del processo, si riveleranno parziali o sbagliate. Il corollario è che nessun gruppo può pretendere di avere un accesso privilegiato a una «verità incrollabile». Entrambi, quindi, sono determinati ad applicare empiricamente le strategie ideate, esponendole alla critica dei diversi punti di vista. Ma, come prima chiarito, non per questo sono apolitici. Proprio come mettere in discussione lo *status quo* configura per il «partito-progetto» un impegno politico, così l'idea stessa di lavorare all'interno del quadro decentralizzato creato nel 1989, con la presunzione che le scuole e i quartieri debbano avere l'autonomia di scegliere il proprio percorso con il supporto del distretto scolastico centrale, significa assumere una posizione politica. Questo è stato vero soprattutto dal 1995, quando un emendamento alla precedente legge sul decentramento ha autorizzato il sindaco a nominare un amministratore delegato/sovrintendente del sistema scolastico. Negli anni successivi – durante l'alta marea del modello neoliberale – molti dirigenti distrettuali hanno cercato di riaffermare il controllo sull'intero sistema imponendo metriche di rendimento molto rigide, del tipo che si suppone efficace in ambito aziendale, senza tener conto del loro effetto su altre iniziative e, talvolta, ignorando deliberatamente i risultati delle ricerche del Consorzio.

L'esempio di Chicago dimostra, con la sua stessa esistenza, la fattibilità del «partito-progetto»; più in generale, aiuta a spiegare come una riforma deliberativa e diretta di un sistema complesso e delle sue numerose parti sia possibile anche in assenza di un controllo centrale. Quando la politica tradizionale dei partiti è paralizzata e i fallimenti nella fornitura di servizi pubblici di base sono così evidenti e preoccupanti da rendere l'inazione inaccettabile, i diversi soggetti interessati possono deliberare per arrivare a soluzioni innovative, a patto di poter contare su un'infrastruttura cognitiva o su un esoscheletro di supporto.

Anche questa prospettiva non difetta di domande a cui rispondere. Cosa si può dire di più sulla natura e sul grado delle tensioni politiche che aprono la strada ai «partiti-progetto» e alla mobilitazione cognitiva? Se le situazioni di stallo politico, come quelle descritte da Barca per l'Italia e che hanno portato alla decisione radicale di decentrare l'autorità delle scuole di Chicago, diventano più pervasive, la combinazione di incertezza e urgenza che ne deriva favorirà l'emergere di agenti attivi per costruire un esoscheletro deliberativo in vari ambiti? Tali iniziative settoriali rafforzeranno, a loro volta, i silos organizzativi che oggi rendono difficile coordinare la fornitura di diversi beni pubblici? Oppure la crescente consapevolezza

L'ECONOMIA, LA POLITICA, I LUOGHI (ITALIAN EDITION)

che una riforma efficace, ad esempio del welfare, richiede una riforma coordinata della scuola e della sicurezza – e viceversa – permeerà la mobilitazione cognitiva fin dall'inizio, rendendo più facile scorgere i punti in comune nelle diverse iniziative e inserirle così in un quadro organizzativo comune? Cosa si può sostenere circa la postura politica del «partito-progetto» che potrebbe emergere da questi processi, oltre al fatto che si tratta di una postura progressista e pluralista?

Ciò che sappiamo con certezza dalla vita e dal lavoro di Barca è che il modo migliore, forse l'unico, per rispondere a queste domande sul «partito-progetto» è unirsi a lui nel tentativo di costruirne uno.

Riferimenti bibliografici

Barca, F. 2014

La traversata: Una nuova idea di partito e di governo, Feltrinelli, Milano.

Bryk, A. S., Greenberg, S., Bertani, A., Sebring, P., Tozer, S. E., Knowles, T. 2023

How a City Learned to Improve its Schools, Harvard Education Press, Cambridge (Mass.).

Sabel, C. F. - Victor, D. (in corso di pubblicazione)

Riparare il clima, Donzelli, Roma.

Sabel, C. F. - Zeitlin, J. 2011

Experimentalist Governance, in D. Levi-Faur (a cura di), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 167-83.