

Il pubblico e il privato dialogo sopra i due minimi sistemi

Il 29 ottobre Don Luigi Verzé, rettore dell'Università *Vita e Salute – San Raffaele* di Milano ha dichiarato a *Il Giornale* che l'Ateneo da lui diretto farà da cavia per la riforma della scuola e dell'università del ministro Gelmini. «Il futuro dell'*università pubblica* – sostiene – è aprire la strada a quella *privata*». *La Repubblica* del 5 dicembre scorso riporta una dichiarazione di monsignor Bruno Stenco, direttore dell'*Ufficio nazionale della Cei per l'educazione*: «Qui - dice - si vuole la *scuola statale* e la *scuola commerciale*, lo *stato* e il *mercato* ma non il *privato sociale* che rappresentiamo noi e che fa la scuola non per interesse *privato*, ma per interessi *pubblici*». Parlando a *La Stampa* (il 9/12/08) dello sciopero del 12 dicembre, Piero Bernocchi, portavoce dei *Cobas*, afferma che la protesta è contro «i tagli e la *privatizzazione* di scuola e università e per chiedere la cancellazione della legge 133 e della 169, l'ex decreto Gelmini».

La carrellata potrebbe continuare a lungo. L'università è solo l'ennesima protagonista della storica battaglia fra le categorie di *pubblico* e *privato*, la grande dicotomia che nell'ultimo trentennio descrive lo delle riforme che investono tutte le funzioni rilevanti per la collettività.

Alla scelta della definizione del termine “privatizzazione” spesso si associano premesse implicite e giudizi di valore relativi ai ruoli di stato e mercato. Laddove, parlando di pubblico e privato, ci si vorrebbe appellare ad una neutrale valenza descrittiva della realtà, si incappa, quasi inevitabilmente, in una dimensione di valore. Pubblico e privato divengono, a seconda del contesto, parole di celebrazione o di condanna, categorie politiche più che analitiche, che lasciano spesso l'impressione di aver bevuto acqua salata: più la bevi e meno ti disseta.

Non si intende qui esaminare la sconfinata letteratura in materia. Piuttosto, abbiamo scelto di esplorare questo scenario ambiguo simulando un incontro fra cultori di quattro aree delle scienze sociali. Alle persone intervistate, senza alcuna pretesa di esaustività di posizioni nell'ambito delle discipline che rappresentano, abbiamo chiesto di compiere un esercizio di riflessione su queste categorie applicate alle idee di riforma che interessano oggi l'università italiana. L'esito di questo dialogo immaginario, che pone le tradizioni disciplinari delle scienze sociali a servizio dell'interpretazione del nostro scenario, pur non offrendo risposte definitive, suggerisce di concentrarsi sull'uso di tali concetti come categorie politiche, oltre che analitiche.

Per iniziare la simulazione, accettiamo per un momento l'idea che chi lavora in università abbia tutto il tempo che desidera per stare seduto al tavolino di un bar, invece di fare ricerca, seguire gli studenti, occuparsi delle scartoffie burocratiche. Mettiamo dunque attorno al tavolino di un bar a commentare le notizie del mattino un giurista, un economista, un sociologo e un politologo. Osservando la frequenza con

cui le parole *pubblico* e *privato* vengono usate nell'arena mediatica, si interrogherebbero, alla luce delle rispettive competenze, sul significato pertinente da attribuire loro.

Un politologo: Partiamo dalla grande dicotomia, per usare l'espressione di Norberto Bobbio, tra pubblico e privato in quanto sfere congiuntamente esaustive e reciprocamente esclusive. Tale dicotomia si sovrappone, parzialmente o totalmente, ad altre dicotomie correnti nel linguaggio pubblico e nelle scienze sociali: quella tra stato e mercato, tra società e individuo, tra politica ed economia e tra legge e contratto, perfino a quella tra diseguale e uguale (dove a un pubblico gerarchico si contrapporrebbe un mercato egualitario) e a quella tra destra e sinistra. A queste dicotomie si è attribuito un valore analitico, ma anche un significato, in base a cui uno o l'altro dei due termini è stato considerato assiologicamente e normativamente superiore. Mentre il significato assiologico-normativo permane, quello analitico-descrittivo appare crescentemente inadeguato a interpretare le realtà attuale. L'idea di privatizzazione è utile come bersaglio polemico, ma va quantomeno problematizzata e "complicata" sotto il profilo analitico e considerata un concetto multidisciplinare e multidimensionale, non meramente giuridico-formale.

Un sociologo: "Privatizzazione" non è un termine da cercare su un'enciclopedia delle scienze sociali. Per come se ne discute negli ultimi anni, ha piuttosto a che vedere con la dicotomia stato vs. mercato che, da quando è entrato in crisi il modello bismarkiano di welfare, è diventato un modo per alludere alle trasformazioni in atto nelle società postfordiste. Privatizzazione è dunque quel processo che sposta la proprietà e il controllo di un ente dallo stato a uno o più soggetti privati. Si va dalla semplice trasformazione dello stato giuridico a un vero e proprio passaggio del potere di controllo dallo stato a soggetti che operano nel mercato.

Un giurista: "Privatizzazione" indica sia il trasferimento di un bene o di un servizio da un soggetto pubblico ad un soggetto privato, sia, più frequentemente, la sottoposizione di un'organizzazione o di una attività alle regole del diritto privato, ove i rapporti tra le persone – gestori ed utenti – sono disciplinati (in via prevalente) in ragione del carattere patrimoniale degli interessi. Talvolta si è confuso l'interesse patrimoniale con l'efficienza e l'efficacia della gestione privata, dimenticando che tali parametri sono da tempo utilizzati anche per gli enti pubblici non economici, in particolare dal giudice (Corte dei Conti) nel decidere sul risarcimento del danno arrecato nella gestione della "cosa pubblica" da funzionari e dipendenti.

Un economista: Per privatizzazione si intende il passaggio della proprietà di un'impresa da pubblica a privata.

Com'è nata questa distinzione? È utile all'analisi del mondo accademico? I nostri quattro si mettono a dibattere e cominciano a emergere divergenze di metodo.

Un politologo: Il primato assiologico e politico del privato sul pubblico si è affermato grazie alla rivoluzione conservatrice della Thatcher e di Reagan, e ha

trovato la sua consacrazione accademica nelle scuole di Chicago e della Virginia e nelle teorie della *public choice*. L'idea è che il pubblico sia ad un tempo inefficiente e corrotto e che impedisca al privato di funzionare: la nostra epoca è segnata dal “fallimento dello stato”. Quindi bisogna fare in modo di ridurre la sfera del pubblico e/o di far funzionare il pubblico con regole e secondo logiche private che disincentivino la “ricerca di rendite”, la corruzione, lo spreco. Come si può vedere dalla crisi attuale, però, la crescente privatizzazione e mercatizzazione del pubblico non ha risolto, ma semmai ha aggravato, tutti i problemi. Il sistema privato ha rivelato drammaticamente la sua natura non solo iniqua, ma anche corrotta e inefficiente.

L'idea della privatizzazione dello stato è alla base del *New public management*, paradigma dominante durante gli anni '80 e '90, il cui fallimento è oggi riconosciuto. Si pensava che un servizio pubblico trasformato in un'azienda gestita con criteri manageriali avrebbe soddisfatto i propri utenti divenuti clienti e realizzato economie di gestione. Qualcosa del genere, *mutatis mutandis*, si pensa di fare con l'università nell'illusione che ciò che è privato sia *naturaliter* efficiente. Ma le università, anche ammesso che ciò sia opportuno sotto il profilo dell'equità sociale, sono difficilmente trasformabili in imprese produttive se vogliono continuare a produrre beni pubblici.

Un sociologo: Le dicotomie aiutano a dare una prima definizione del campo di analisi ma subito dopo diventano scomode e difficili da maneggiare: i confini tra stato e mercato sono molto frastagliati e impossibili da definire in maniera univoca. Per rimanere al tema che ci interessa, ovvero alla possibile privatizzazione delle università pubbliche mediante la loro trasformazione in fondazioni, occorre chiedersi: in che cosa sono pubbliche oggi le università? Certamente per quanto riguarda i rapporti di lavoro del personale assunto con contratti a tempo determinato o indeterminato, ma non per quella galassia di rapporti di lavoro atipici (co.co.co.) o per le innumerevoli prestazioni professionali di cui le università si servono sia per la ricerca e la didattica, sia per numerosi servizi tecnici. Certamente per quanto riguarda la ricerca finanziata dal MIUR, ma non per le sempre più rilevanti entrate che, provenendo da soggetti privati (aziende o fondazioni bancarie), consentono di integrare, talvolta in maniera decisiva, le magre entrate pubbliche. E che dire poi dei master finanziati da privati, che hanno per gli studenti costi che variano da poche migliaia di euro fino a diecimila e più euro l'anno?

Un economista: Più che la definizione, per quest'area mi sembra importante il concetto di sistema di regolamentazione. Qui si entra nel vivo del famoso dibattito sulla *regulation*, per cui non è necessario, anzi forse è inopportuno, che lo stato produca direttamente beni e servizi attraverso le sue amministrazioni, perché gli obiettivi della funzione pubblica possono essere raggiunti meglio attraverso non la produzione, bensì la definizione di regole alle quali i produttori devono sottostare.

Il dibattito si fa più approfondito e vengono tirati in ballo esempi da altri settori, in cui risulta più evidente l'ambiguità delle espressioni.

Un politologo: In ogni caso, pubblico e privato sono inestricabilmente mescolati. Prendiamo l'esempio delle fondazioni: formalmente sono soggetti di diritto privato, ma il pubblico nomina i suoi rappresentanti, e le fondazioni ricevono fondi pubblici. Anche nell'attività di governo pubblico e privato si intrecciano, si sovrappongono, interagiscono. Il potere pubblico si basa su risorse di legittimazione elettorale, i gruppi privati si basano su denaro, organizzazione, competenze ecc. In questo quadro, il potere decisionale (politico) si esercita attraverso partnership tra poteri di fatto e poteri pubblici (come *governance*, si suol dire). Ma nei mix pubblico-privato che si realizzano sono spesso gli attori e gli scopi privati a prevalere attraverso pressioni, negoziati, ricatti: i voti contano, le risorse decidono. Si pone dunque il problema difficile dell'autonomia del pubblico (in quanto interesse generale) più che del privato.

Un sociologo: Nel mercato del lavoro la percezione dello iato esistente tra i contratti dei lavoratori pubblici, più tutelati, e i contratti dei lavoratori privati, esposti a maggiori rischi e incertezze, senza che questo si traduca in vantaggi collettivi apprezzabili è alla radice del diffuso livore di molti cittadini verso il "pubblico", livore alimentato anche dalle uscite demagogiche di qualche ministro in carica.

Un giurista: La differenza maggiore tra gestione pubblica o privata consiste nei differenti stimoli o sollecitazioni alle quali strutturalmente debbono rispondere le due forme di gestione. La gestione pubblica è retta dal perseguimento di uno o più interessi pubblici che non sono dell'organizzazione, ma di terzi amministrati. Interessi pubblici che normalmente sono individuati ed apprezzati da organi rappresentativi di comunità cui questi terzi amministrati appartengono e di cui talvolta sono elementi costitutivi (es. i residenti per gli enti territoriali). Nella gestione privata si affermano gli interessi della persona fisica o giuridica presa in esame, nel caso di un'impresa si tratta delle ragioni del mercato, cioè dello specifico ritorno economico che può derivare alla persona fisica o giuridica dallo svolgimento di una qualsiasi attività (non importa quale) purché lecita. Se proprio si vuole pensare ai terzi si può affermare che nella gestione privata l'utile e dunque il successo dell'organizzazione che lo produce (per sé) sono la dimostrazione – seppure indiretta – della soddisfazione degli interessi dei terzi (utenti).

Un economista: Pensando al sistema universitario, dobbiamo distinguere due ambiti. Nell'ambito dell'*educazione*, come in quello della salute, non vedo nulla di male nel fatto che siano forniti da privati entro regole ben precise: lo stato smette di produrre e inizia a controllare, naturalmente con una capacità di controllo energica e decisa. Nell'ambito della *conoscenza* vi sono ragioni per credere che sia necessaria anche la produzione da parte dello stato: la situazione ideale sarebbe la coesistenza di stato produttore e privati produttori sottomessi a regole. Questa situazione avrebbe la massima capacità di far scaturire informazioni e conoscenza.

Emergono diverse sensibilità sul tema e scoppia un disaccordo.

Un economista: Io non riesco a credere che ancora si difenda una produzione pubblica di beni e servizi: la produzione deve essere lasciata al mercato, poste una

serie di regole che garantiscano il perseguimento dell'obiettivo pubblico che viene giudicato necessario. Secondo me le uniche eccezioni dovrebbero essere la giustizia e l'esercito. Nel primo caso sarebbe troppo costoso monitorare che un privato perseguisse il principio di equità, per lo stato è più efficiente produrre il servizio direttamente. Nel secondo caso se lo stato appaltasse la difesa ad eserciti privati rischierebbe di essere vittima della stessa forza che ha loro concesso.

Un politologo: L'idea che il pubblico sia di per sé inefficiente, tendenzialmente monopolista, e che tenda a privilegiare gli interessi del personale, è un'idea che ha avuto molto corso e non senza importanti pezze d'appoggio. Tuttavia, non c'è evidenza empirica sistematica, che io sappia, che a parità di condizioni il pubblico sia meno efficiente del privato. Ci sono servizi pubblici efficienti, e servizi privati inefficienti o meno efficienti di quelli pubblici. E non ci sono ragioni teoriche, se non nell'iperuranio abitato dagli economisti, per cui non debba essere così. Le inefficienze del pubblico le conosciamo e le deprechiamo tutti, quelle del privato stiamo imparando e impareremo a conoscerle perché dovremo pagarle. L'idea della "naturale" superiorità del privato e dell'inefficienza del pubblico è dura a morire anche oggi in cui il ricorso allo stato nella gestione della crisi globale diventa di attualità. Ma l'intervento statale viene invocato come finanziamento (a perdere) e come regolazione (debole), non come intervento diretto da parte di un soggetto capace di guidare la società e orientare lo sviluppo; tantomeno si guarda allo stato come titolare non solo di risorse di legittimazione, ma anche di risorse economico-organizzative con cui poter esercitare una programmazione e una regolazione efficace; in quanto tale anzi viene esorcizzato: dia il suo doveroso contributo e si tolga dalle scatole....

Un sociologo: Forse (...) si dovrebbe dire che una gestione pubblica ha per fine la produzione di beni pubblici, mentre una gestione privata ha per fine il profitto. Le cose non stanno esattamente così nei fatti. Una gestione pubblica può essere fonte di spreco di denaro pubblico e di ingiustizie: contratti di lavoro eccessivamente garantiti, stipendi d'oro dei dirigenti, cattiva amministrazione, eterogenesi dei fini, ecc. Una gestione privata (ad esempio di una *onlus*, o anche di un'azienda *profit* che funziona ispirandosi a criteri di responsabilità sociale) può produrre beni pubblici, offrire servizi efficienti, ecc.

Dopo il quarto caffè, chiedendosi dove andranno a finire l'università e la ricerca, cercano di proporre alcuni spunti di analisi.

Un politologo: Pubblico e privato, lo si è detto, non sono concetti congiuntamente esaustivi né mutuamente esclusivi. Lo stesso sistema democratico è diretto di fatto da "governi misti" pubblico-privati, in cui si intrecciano e si confondono due sistemi decisionali, uno basato sul voto e uno basato sul negoziato tra i poteri di fatto. In questa chiave il problema della privatizzazione non è la trasformazione del pubblico nel privato, ma il prevalere di una logica sull'altra. Questo riguarda il governo generale del sistema come la gestione dei servizi o la natura dell'università. Privatizzare l'università vuol dire in quest'ottica metterla al

servizio del profitto e subordinarla a logiche particolaristiche e contingenti. La trasformazione in fondazione non è automaticamente questo, ma è una tappa coerente di questa strategia, soprattutto se letta non astrattamente (coi distinguo tra proprietà e rapporti di lavoro) nel quadro di una politica (che trascende trasversalmente la maggioranza di governo) e di una temperie ideologica.

Un economista: In questo caso occorre fare molta chiarezza, perché il termine privatizzazione secondo me è fuori luogo nell'attuale dibattito sulla possibilità di trasformazione delle università in fondazioni private. Se le università diventassero proprietà di privati, allora si potrebbe parlare di privatizzazione, ma le fondazioni non sono imprese. Parlando di trasformazione dell'università in fondazione non si fa riferimento al concetto di proprietà privata, ma piuttosto al passaggio dal diritto pubblico al diritto privato come ambito nel quale vengono gestiti i rapporti contrattuali. Questa è la vera differenza. La fondazione universitaria rimane un ente pubblico, che si avvale però del diritto privato nella gestione dei suoi rapporti contrattuali.

Un sociologo: Non sappiamo bene che cosa possa significare in concreto la trasformazione delle università in fondazioni. Oltre a trasferire il patrimonio delle università a un ente privato (in senso giuridico), si potrebbe reclutare in forma privata il personale tecnico e amministrativo, ampliare la libertà delle istituzioni accademiche di reclutare docenti e di reperire risorse, secondo percorsi e modalità relativamente indipendenti, ecc. Che altro? Sulla capacità di attrarre finanziamenti privati, la trasformazione in fondazioni modificherebbe i flussi di risorse private che già oggi affluiscono verso alcuni atenei? Si migliorerebbe la qualità della didattica e della ricerca? L'esperienza delle università private in Italia (poche quelle finanziate da privati e dalle elevate rette degli studenti, molte quelle religiose), mostra – come mostra l'esperienza di altri paesi – che le università private eccellenti sono anche quelle che fanno pagare tasse più elevate. E' un modello adeguato a far crescere il livello dell'istruzione terziaria dei nostri giovani? E' un modello che favorisce l'uguaglianza di opportunità e il merito? Si migliorerà il livello quantitativo e qualitativo della ricerca scientifica. C'è da dubitarne.

Post scriptum

Probabilmente se al tavolo a fianco ci fossero altri accademici, avrebbero difeso ben altre posizioni, anche a partire dagli strumenti concettuali delle medesime discipline. Al tavolo a fianco, si sentirebbero, ad esempio, frasi quali: «tu sei più a destra della scuola di Chicago», «profit e non profit sono concetti molto più utili di pubblico e privato», «tu dimentichi i fattori culturali e non consideri la privatizzazione come evoluzione sociale», «tu nascondi, dietro tecnicismi, posizioni ideologiche»...

La nostra ipotetica conversazione potrebbe finire con un unico punto di accordo: in mancanza di una definizione e di un uso univoco di pubblico e privato, la loro ossessiva frequenza nel dibattito politico non ha altro effetto che banalizzarlo.

[La conversazione fra studiosi non è mai avvenuta. Non ce ne vogliono i nostri intervistati per essere stati privati della loro identità, in questa circostanza, e inseriti nella nostra finzione. Ringraziamo gli intervistati, che sono stati sottoposti individualmente alla stessa traccia di intervista: Cristiano Antonelli (l'economista), Silvano Belligni (il politologo), Roberto Cavallo Perin (il giurista) e Adriana Luciano (il sociologo). Le interviste sono a cura di Irene Bono, Chiara Carrozza, Antonio Mastropaolo, Valentina Moiso, Arianna Santero, Elena Vallino. Il post scriptum raccoglie alcuni commenti al testo di anonimi *referee*, che ringraziamo. Naturalmente, nemmeno loro erano seduti a un tavolino a bere un caffè. L'articolo è stato curato da Irene Bono, Chiara Carrozza e Massimo Cuono].