

Lo Stato dopo Ford

Robin Murray

Gli eventi di quest'ultimo decennio hanno imposto l'organizzazione della sfera pubblica come il problema politico centrale degli anni '90. In precedenza, il tema fondamentale tanto per i socialdemocratici quanto per i socialisti rivoluzionari era stato quello di come conquistare lo Stato; oggi la questione è come amministrarlo. Il crollo del comunismo in Europa orientale, così come i problemi amministrativi del settore pubblico in Occidente, hanno chiaramente dimostrato che il modello di Stato tradizionale presenta gravi limiti.

Allo stesso tempo, l'introduzione del mercato e del capitale privato in aree precedentemente gestite dallo Stato ha già prodotto il riaffacciarsi dei problemi che lo sviluppo stesso dello Stato era teso in origine a risolvere. Sappiamo, e lo sa anche John Major, che gli ingorghi di traffico non scompariranno se si introducono tariffe per l'uso di alcune strade o se si privatizza qualche linea della metropolitana: lo dimostrano gli spaventosi ingorghi nelle città americane. Né sarà risolto il problema dei senza tetto se si vendono le case di proprietà pubblica. Lo Stato è tutt'altro che finito. La questione è — e si tratta di una questione che non è mai stata così in primo piano dalla metà del diciannovesimo secolo — quale forma esso debba prendere.

La forma amministrativa che ha caratterizzato il ventesimo secolo è stata quella della produzione di massa. Gli Stati hanno tentato di armonizzare le domande dell'economia con la necessità di nuovi servizi ispirandosi alle idee e ai metodi del fordismo industriale. In questo modo, gli architetti progressisti hanno tentato di applicare i metodi di Ford a edifici abitativi, scuole e ospedali: hanno disegnato modelli di base e poi ne hanno standardizzato le componenti e il processo di costruzione. La mancanza di varietà era giustificata in termini di economia ed eguaglianza, e si è ritrovata intrinsecamente associata al principio di «universalità» tipico del welfare state, offerta di diritti e servizi standard per tutti. Pasti, banchi e uniformi scolastiche potevano essere prodotti e acquistati

come se fossero destinati all'esercito. Questo era il sogno del welfare fordista.

Associato alla standardizzazione era l'ideale delle grandi dimensioni: quanto più grande, tanto più conveniente economicamente. Gli ospedali psichiatrici londinesi presero l'aspetto di grandi fabbriche della *green belt*. Le scuole diventarono più grandi, così come gli aeroporti e gli uffici pubblici. I consigli municipali hanno perso il controllo dei servizi che sono stati trasferiti alle contee, e dalle contee, al governo di Londra. La tesi era sempre che le dimensioni più ampie consentivano un maggiore specialismo (lezioni di spagnolo nell'ultimo anno delle scuole superiori per esempio), forniture meno care e un'amministrazione più economica.

Lo Stato ha mutuato dall'industria anche le idee di Taylor sull'organizzazione del lavoro. Le mansioni sono state suddivise più volte e dequalificate dovunque possibile in modo da poter essere affidate a forza lavoro solo parzialmente qualificata. Si è avuta una rigida divisione tra quello che i vittoriani chiamavano il lavoro «intellettuale» e quello «meccanico»: i manager stabilivano come doveva essere fatto il lavoro. Ciascun posto di lavoro era associato ad una descrizione particolareggiata delle mansioni e ad un suo inquadramento salariale, e il tutto era sottoposto ad un negoziato centralizzato.

La gestione ricalcava gli stessi principi. I manager di livello più alto pianificavano le attività da svolgere, assicuravano il coordinamento tra le varie unità e prendevano le decisioni. Le unità subordinate avevano scarsa autonomia e ancor meno rapporti diretti tra loro. Le decisioni del management arrivavano, tramite una lunga gerarchia, agli addetti al servizio in questione. Le informazioni sul servizio e le richieste di decisioni risalivano la scala gerarchica in un mare di memorandum e di copie multiple.

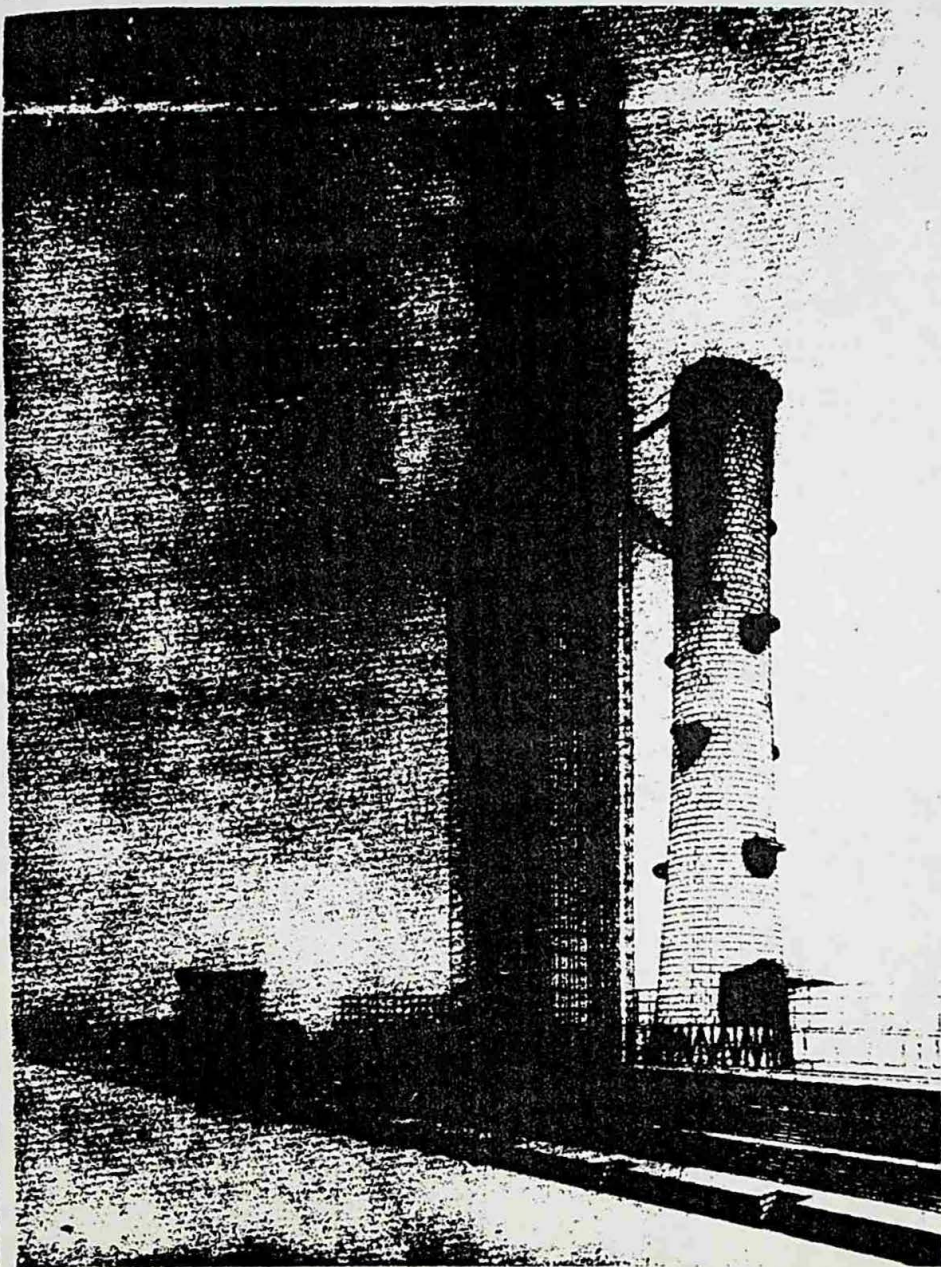
Questi flussi di informazioni e decisioni erano i cilindri della macchina amministrativa. Le regole e procedure

che li accompagnavano erano il suo rivestimento. Vista la sua alta strutturazione e complessità, la macchina era lenta ad adattarsi ai cambiamenti esterni e preferiva ricavare forniture e assistenza tecnica da fonti interne. Era una forma di organizzazione introvertita. I contatti esterni, quando c'erano, passavano attraverso i massimi dirigenti. Gli acquisti di forniture erano definiti con contratti particolareggiati e sottoposti a formali procedure di appalto.

Quanto agli utenti del servizio, non sorprende che si siano spesso sentiti oggetti passivi di una macchina produttrice di servizi che svalutava tanto l'utente quanto l'operatore (basti pensare al controllo dei pazienti sul loro corpo nel servizio sanitario). Da parte sua il servizio pubblico — diciamo la piscina locale — non aveva un'idea chiara di chi usava le sue strutture, e quindi di come esse avrebbero potuto essere disegnate su misura di esigenze particolari. Esiste quindi un elemento nettamente fordista nello Stato del ventesimo secolo: prodotti standardizzati, infatuazione per le grandi dimensioni, processo del lavoro tayloristico, un'amministrazione centralizzata e dal macchinoso processo informativo, assorbita in se stessa e lontana dagli operatori e dagli utenti. Questi sono elementi della cultura amministrativa dei nostri tempi, promossa tanto dalla sinistra quanto dalla destra.

Ma il settore pubblico si è rivelato un terreno poco felice per il fordismo. Buona parte dei suoi servizi sono assicurati da professionisti qualificati: medici, insegnanti e assistenti sociali che si sono opposti ai tentativi dei manager scientifici di standardizzare e standardizzare il loro lavoro, e che i dipendenti pubblici hanno voluto la sicurezza del posto di lavoro e i sindacati nazionali hanno fatto imporre loro il livello di servizio nazionale che è stato invece

Robin Murray è ricercatore al Centro di studi sullo sviluppo sociale della Sussex. Questo articolo è apparso nel numero di maggio di *Marxism Today*.



nella produzione di massa del settore privato.

Se i manager di Stato hanno avuto meno controllo operativo rispetto alle loro controparti private, hanno però goduto di un potere più accentrato. Questo è avvenuto in parte perché i ministri sono formalmente responsabili davanti al Parlamento della gestione del loro ministero, e i burocrati di grado più alto sono responsabili di fronte ai ministri: gli apparati centrali hanno dunque tutto l'interesse a tenere strettamente sotto controllo i gradi inferiori. E in parte, anche, perché i costi della forte centralizzazione — i ritardi e la scarsa qualità dei servizi — sono difficili da misurare quando i servizi non sono messi in vendita. Le aziende giudicano

i risultati di un'unità dai suoi profitti; uno Stato non può farlo. Le sotto-unità del settore pubblico, come le persone, sono giudicate sulla base delle loro capacità di rispettare le regole e restare dentro il bilancio. Questo incoraggia la centralizzazione e spinge a trascurare la quantità e la qualità dei servizi resi.

Per questi motivi la migliore definizione della forma tradizionale dello Stato moderno è semi-fordista. Negli Stati Uniti, dove il vecchio assetto della terra e il nuovo assetto del lavoro erano entrambi più deboli, il procedere del «management scientifico» ha incontrato minori resistenze. Lì, come paradossalmente in Unione Sovietica, il fordismo ha assicurato una struttura integrata per l'industria privata, le for-

ze armate e l'amministrazione civile. In Europa, invece, le dimensioni stesse del settore pubblico assicuravano uno spazio politico ed economico che era più isolato dal mercato e che registrava una perdurante tensione tra un modello fordista di amministrazione e quanti, all'interno di questa, ne erano minacciati.

Le politiche Tory dell'ultimo decennio devono essere valutate in questo quadro. Il loro significato non va sottovalutato; da due secoli vari governi avevano tentato di ridurre il peso dello Stato e controllarne i costi. Ma i cambiamenti di oggi sono stati determinati da una teoria della pubblica amministrazione che è radicalmente nuova.

Il testo fondamentale di questa scuola, di Niskanen, è comparso nel 1971. Sembrava nient'altro che una escursione ideologica dell'economia ortodossa in un campo accademico contiguo: ma nell'arco di 20 anni questa scuola si è portata al centro della nostra scena politica, e generazioni di keynesiani ascoltano senza reagire i colpi della sua ascia abbattersi sugli alberi più pregiati del giardino statale.

La scuola della *public choice*, scelta pubblica — questo è il nome del nuovo approccio — sembra consistere essenzialmente nell'introduzione dell'economia di mercato in campi pubblici in precedenza sacri. Il suo linguaggio è quello dei contratti e della concorrenza, del consumo e della scelta. Già in questo, tale approccio altera in modo decisivo il pensiero tradizionale, passando dall'input all'output. Chiede ai produttori di rispondere ai consumatori e punta ad una nuova democrazia fondata sulla scelta dei servizi, che sostituisca una antica corruzione fondata sugli interessi dei produttori. Invoca, come già Adam Smith, il mercato come arma contro un sistema di privilegi. e in ciò ritiene di eseguire una missione storica.

La mia tesi è che, diversamente da quel che appare, l'ambizione fondamentale della politica thatcherista, ispirata alla teoria della *public choice*, è stata quella di sviluppare ulteriormente il progetto fordista del settore pubblico tradizionale.

Questo è stato fatto, tanto per cominciare, usando il mercato e i controlli finanziari per estendere il taylorismo soprattutto al lavoro dei professionisti operanti nel settore pubblico. Le mansioni lavorative sono state frammentate e le parti meno qualificate sono state assegnate a lavoratori meno pagati (questo è stato il nucleo centrale della riorganizzazione del settore infermieristico). Altri posti di lavoro sono stati dequalificati attraverso l'automazione o attraverso forme di remunerazione

sono vantaggiose soltanto per fornitori con minore esperienza e meno pagati (è quel che è successo con i contratti di formazione negli ultimi anni '80). La ristrutturazione del lavoro e i vincoli di bilancio hanno accresciuto l'intensità del lavoro nel settore pubblico. Le retribuzioni sono state collegate ai risultati; l'output è stato misurato e i compensi monetari sono stati promossi come la principale forma di incentivazione. Queste politiche sono state presentate come l'introduzione dei metodi di lavoro del settore privato in parti del settore pubblico che ne erano state in precedenza protette. Ma tali misure rappresentano solo un tipo particolare di regime del mercato del lavoro: quello del movimento del «management scientifico».

Vi è stata un'analoga ristrutturazione del controllo manageriale. L'innovazione cruciale è stata, anche qui, la misurazione dell'output. Si è passati dalla responsabilità diretta dei più alti burocrati e dei ministri ad una gestione «distaccata» dei servizi sulla base di un accordo sulle prestazioni. Che gli operatori del servizio siano pubblici o privati, il meccanismo è simile. L'iniziativa governativa denominata *Next Step* — prossimo passo — ha suddiviso le funzioni del governo centrale che non possono essere privatizzate in un piccolo nucleo amministrativo e in circa 40 nuove agenzie (come lo *Stationary Office*). Ciascuna agenzia riceve un contratto, un bilancio, e con questo può andare avanti. Lo stesso principio viene applicato ai quangos (quasi autonomous national governmental organizations) e a molti servizi dei governi locali. La responsabilità dei ministri e degli alti burocrati è oggi limitata alla definizione dei contratti e al controllo delle prestazioni fornite. Lo Stato è diventato un compratore piuttosto che un fornitore.

Anche questo contrasta radicalmente con la tendenza invalsa in un secolo di pubblica amministrazione. Nella sostanza, però, non si tratta di altro che dell'introduzione del modello di Alfred Sloan per la compartimentazione della General Motors. Le agenzie, come le divisioni della Gm, sono tuttora strutturate in gerarchie verticali. La *Next Step* non modifica il modello organizzativo di fondo, ma sposta piuttosto la sede del controllo. Il decentramento e l'allontanamento dai politici è compensato da un accentramento nell'ambito delle agenzie stesse.

La rivoluzione thatcheriana nel sistema pubblico è essenzialmente il tentativo di imporre le strutture di controllo del fordismo allo Stato. In alcuni casi lo Stato ha assunto dei manager dal settore privato; in altri, il settore

privato è entrato in scena direttamente tramite privatizzazioni o sub-appalti. A comprare i beni dello Stato e a vincere gli appalti per i suoi servizi sono state perlopiù le maggiori compagnie private: sono state loro gli agenti del nuovo ordine.

I mutamenti sono serviti a confermare altri aspetti del fordismo. Vi è tuttora una chiara preferenza per le grandi dimensioni, che si riflette tra l'altro nella chiusura delle strutture locali più piccole. Quanto ai prodotti, il ruolo delle grandi aziende nell'assumere il controllo dei beni o servizi pubblici ha comportato che i prodotti commerciali di massa sono subentrati ai prodotti pubblici standardizzati.

Ma l'indicazione più netta del perdurante carattere fordista dello Stato è l'istituzione centrale del nuovo ordine: il contratto. Esso presuppone rapporti distaccati tra contraente e vincitore del contratto. Il primo definisce i termini del contratto unilateralmente e in dettaglio; esso può essere negoziato con un'agenzia pubblica o sottoposto a gara d'appalto. Il contratto comporta un prezzo o un bilancio e, una volta firmato, l'appaltatore accetta di ritirarsi dietro le quinte e di limitarsi a sorvegliare il rispetto del contratto. Nonostante le clausole di revisione, il contratto congela il servizio per il periodo stabilito, e non è fatto per adattarsi al mutare delle circostanze. Il contratto è l'epitome dei rapporti interfordisti.

Il punto cruciale è che il nuovo modello di Stato si fonda su un vecchio modello di management. Si tratta del modello che ha forgiato lo Stato britannico, ma non lo ha mai controllato fino in fondo. Il thatcherismo ha cambiato questo dato e spostato lo stile del management dello Stato verso un fordismo più commerciale. Ciò che resta di importanza cruciale è che questo vecchio modello di management è quello responsabile dei problemi incontrati dall'industria inglese e americana nei mercati mondiali. Quanti sono emersi in prima fila nella competizione industriale hanno dato prova di una nuova managerialità post-fordista i cui capisaldi si scontrano frontalmente con le politiche discusse sopra, e mettono in luce le debolezze di fondo del modello della nuova destra.

Il primo punto debole riguarda la qualità. Il controllo della qualità del servizio era già il principale problema nella gestione dei sub-appalti da parte delle autorità locali e del governo centrale. È stato un problema cruciale anche per l'industria privata. Una recente indagine industriale condotta negli Stati Uniti ha indicato che tra il 15 e il 40 per cento dei costi ex-fabbrica erano dovuti alla bassa qualità, in contrasto

con la bassa percentuale di difetti delle fabbriche giapponesi. Quel che i giapponesi hanno capito è che la qualità non può essere imposta dall'esterno, come punta a fare il sistema dei sub-appalti pubblici: deve essere garantita e controllata dai produttori direttamente coinvolti.

Il secondo punto debole riguarda il lavoro. Il nuovo punto manageriale considera i produttori qualificati direttamente coinvolti, un fattore cruciale non solo sotto il profilo della qualità, ma anche dell'innovazione e del controllo della produzione. Per operare efficacemente, essi hanno bisogno di formazione, sicurezza del posto e di attaccamento al lavoro. Lo stesso vale per i «colletti bianchi». È ormai un principio fondamentale del management moderno che la competitività di un'azienda dipende innanzitutto dalla qualità della sua forza lavoro. Lo Stato thatcheriano si scontra in modo radicale con questo principio, con il suo accento sulla dequalificazione dei lavoratori, sulla riduzione del loro salario, e sull'aumento dei tassi di turnover dei lavoratori ai livelli di una fabbrica di produzione di massa. Un servizio pubblico innovativo, economico e di alta qualità non può assolutamente fondarsi su una forza lavoro taylorizzata e resa antagonista.

In terzo luogo, vi è la struttura del management. Il post-fordismo mette l'accento sul decentramento del controllo a tutti i livelli, alle squadre di produzione, alle unità di sostegno e ai manager di fabbrica. Cerca anche di limitare il flusso dal basso verso l'alto di informazioni, mantenendolo nelle mani degli operatori che ne hanno bisogno. Il personale tecnico ha un ruolo consultivo piuttosto che di controllo. Sono stati eliminati gli strati del management intermedio e la piramide organizzativa ne risulta appiattita. Quel che preoccupa il management non è come far valere catene di comando verticali, bensì come creare rapporti funzionali orizzontali tra unità produttive separate attraverso squadre di progetto, flussi informativi, e così via.

Lo Stato disegnato dalla nuova destra contraddice ogni elemento di questo modello. È stato rafforzato il controllo manageriale centralizzato e ridotta l'autonomia degli operatori. È stata moltiplicata la quantità di informazioni, finanziarie e altre di analogo importanza, necessaria al management di vertice, a beneficio dei contabili. Ma il fatto più grave, è che lo Stato si è frantumato in frammenti tra i quali non esiste alcun rapporto di coordinamento. In passato il coordinamento era troppo accentrato, ora, al di fuori del mercato, non esiste affatto.

In quarto luogo, la centralità che la nuova destra attribuisce al «contratto» è in totale contrasto con la pratica post-fordista. Lo scopo di quest'ultima è di stabilire rapporti operativi a lungo termine con fornitori e clienti: la parola d'ordine è fiducia, non contratto. È noto che le aziende giapponesi firmano tra loro delle «intese reciproche» di una paginetta, laddove la Ford avrebbe bisogno di un contratto di 500 pagine. Il motivo è che quel che l'azienda acquirente desidera non può essere specificato in un contratto. Essa avanza delle idee, il fornitore ne presenta altre, entrambi si impegnano ad un continuo miglioramento che renderebbe un contratto vecchio e superato prima ancora che si fosse asciugato l'inchiostro. I fornitori vengono scelti in base alla loro capacità di innovare e lavorare in modo cooperativo, non per i bassi prezzi. La gara d'appalto è l'antitesi di questo tipo di rapporto.

Anche con i clienti si cerca di stabilire analoghi rapporti stretti. Uno studio recente ha rivelato che oltre la metà di un campione di innovazioni introdotte negli Stati Uniti prendeva le mosse da idee dei clienti. In un'era di prodotti tagliati secondo le esigenze del consumatore, i clienti stessi diventano parte della produzione. L'idea di contratti detagliati e gestiti a distanza è in netto contrasto con gli orientamenti dell'industria.

Tutto questo discorso porta ad una conclusione chiara. Il modello Thatcheriano di Stato presenta gravi limiti come sistema di fornitura di servizi. Ha tentato di dare risposte ad alcuni dei punti deboli del tradizionale Stato semi-fordista inglese — al suo successivo centralismo, alle sue rigide strutture occupazionali — ma queste risposte si sono rivelate di natura fordista e contraddicono le esigenze dell'organizzazione del servizio pubblico.

Che dire delle alternative? Il management privato post-fordista ha attribuito la massima priorità ai temi dell'innovazione, della qualità, dei servizi alla clientela e della flessibilità dei macchinari che tale adattabilità al cliente richiede. Tutto questo dipende a sua volta da una forza lavoro qualificata e coesa: richiede anche un sistema organizzativo aperto che ha molteplici punti di autonomia al suo interno e mantiene un'ampia gamma di rapporti operativi con gli elementi esterni. La condizione per il decentramento interno è un sistema sviluppato di controllo delle informazioni e quella coesione che proviene da un certo grado di cultura comune. Si tratta di un sistema che fa perno sui rapporti sociali piuttosto che sullo scambio.

Questa non è la descrizione di un

modello di management giapponese. Non sorprende che le aziende private incontrino delle contraddizioni nel promuovere la cooperazione quando la proprietà è ristretta. Ma qualsiasi nuovo modello per la sfera pubblica ha molto da imparare da quelle istituzioni in cui elementi di post-fordismo stanno emergendo in grandi aziende, in piccole e medie aziende locali e in alcuni gruppi di cooperative di successo.

Tanto per cominciare, il post-fordismo ci spinge a concentrarci sui produttori di servizi statali più immediatamente coinvolti, sugli utenti e sul rapporto tra di essi. Da questi produttori dipenderà la qualità del servizio e molti dei suoi miglioramenti. Il netturbino, il conducente dell'autobus e il personale della biblioteca locale escono dall'ombra indistinta dell'organizzazione e sono individuati come gli elementi di punta del contatto con il pubblico. È interessante osservare che il chief executive del Comune di Wirral (un conservatore) ha cominciato a passare, per questo motivo, un po' del suo tempo al tavolo delle informazioni all'entrata del Comune.

Tutto questo implica non solamente uno status più alto e la sicurezza del posto di lavoro per questi operatori più a contatto con il pubblico, ma anche una delega della responsabilità operativa e la loro formazione nella raccolta, nell'analisi e nella diffusione delle informazioni. In Svezia si sono avuti esperimenti riusciti: alcuni assistenti sociali si sono organizzati da soli la propria tabella di lavoro invece di dipendere da un manager dell'ufficio. Per una cultura tayloristica queste idee sembrano campate in aria, ma sono comunemente praticate nelle situazioni più avanzate della moderna produzione industriale.

Una necessità è quella di ridefinire le mansioni in modo da comprendervi il lavoro con gli utenti. Dico «utenti» perché il termine «consumatori» non dà conto del fatto che anche l'utente è un produttore. Gli utenti, anzi, desiderano spesso essere più coinvolti nella produzione, ma ciò è loro impedito dal modo in cui sono organizzati i servizi. Basta considerare il mutamento di ruolo dell'utente nel caso della medicina preventiva invece di quella curativa, o nei programmi di conservazione invece che di produzione dell'energia. Si è avuta una proliferazione di gruppi di utenti attorno a questi temi. In alcuni casi, essi gestiscono direttamente una struttura semi-pubblica, come un centro comunitario; in altri, fanno da canali di informazione e discussione e costituiscono uno strumento per stimolare lo Stato sulla natura dei servizi che fornisce.

Quel che risulta chiaramente dall'esame di questi movimenti civici è che i cittadini sono ben lontani dal modello di consumatori individuali e passivi e sono invece ben informati e razionali circa quello che vogliono. Vogliamo tutti imparare e saperne di più, fare cose assieme e avere il controllo delle nostre vite. Ciò pone il ruolo dell'operatore dei servizi in una nuova luce: un assistente, un consigliere oltre che un fornitore. Prendiamo il lavoro del netturbino. Una giunta municipale vicino Rotterdam, in Olanda, ha ridefinito il suo ruolo, includendovi la funzione di consigliare le famiglie sul riciclaggio. Un ampio ventaglio di lavori può essere ridefinito in questo modo, dalla lettura dei contatori della luce alla custodia delle scuole o alla sorveglianza dei musei (e infatti di solito questi lavori vengono ridefiniti, in modo non ufficiale: ma tutto questo è stato distrutto dalla privatizzazione).

In prima linea operano anche dei professionisti. Ciò che stupisce è che la formazione professionale, ad esempio, dei medici o degli insegnanti universitari, attribuisca maggiore importanza alle competenze tecniche che alle capacità di rapporti interpersonali, per non parlare della conoscenza dei modi per aiutare la gente a curare sé stessa o dei meccanismi dell'apprendimento degli adulti. Questo tipo di capacità e rapporti sono difficili da misurare: tempi di realizzazione che comprimono questo lavoro «di qualità».

Partire dai fornitori di servizi capovolge la normale piramide organizzativa, o piuttosto la rimodella facendone un cerchio in cui gli operatori del servizio e gli utenti si trovano in centro ed altre parti del settore pubblico — il personale addetto alla manutenzione, i contabili e i manager — li appoggiano. La domanda difficile è quale debba essere la struttura dei rapporti tra le cellule del servizio e il più ampio corpo dell'organizzazione. Questa è un'area su cui la nuova destra si è concentrata con grandi energie; ha dimostrato che la mancanza di un criterio di misurazione dell'output era un grave punto debole del vecchio regime pubblico visto che portava al controllo tramite i costi.

Dati del tipo quanti treni arrivano in ritardo, o quale percentuale di lettere arriva puntualmente sono ovviamente benvenuti. Abbiamo anzi bisogno di più dati del genere, soprattutto relativi all'uso dei servizi. Quante persone si servono della biblioteca pubblica, e chi sono? Qual è il livello di utilizzazione degli edifici scolastici? Non solo questi dati dovrebbero essere resi pubblici, ma dovrebbero essere adoperati per sollecitare nuovi servizi e rendere più

adeguati agli utenti quelli vecchi. Se il costo per utente rimpiazzasse i costi assoluti come indicatore fondamentale, questo sarebbe un forte incentivo a migliorare l'accesso alle strutture (una corsa gratis in autobus con ciascun biglietto d'ingresso in piscina) e l'espansione dei servizi invece, ad esempio, di ridurre le ore di apertura della biblioteca per risparmiare sugli stipendi.

I giapponesi, come la nuova destra, sono affamati di misurazione ma la utilizzano non per introdurre una sorta di mercato, bensì come strumento per migliorare l'output. I lavoratori della linea di produzione svolgono controlli statistici sulla qualità, con un livello di conoscenze statistiche superiore a quello di uno studente di economia. Queste cifre sono adoperate come strumenti di diagnosi e per suggerire innovazioni. Quale medico segue i progressi dei suoi pazienti con anche solo un decimo di questa attenzione?

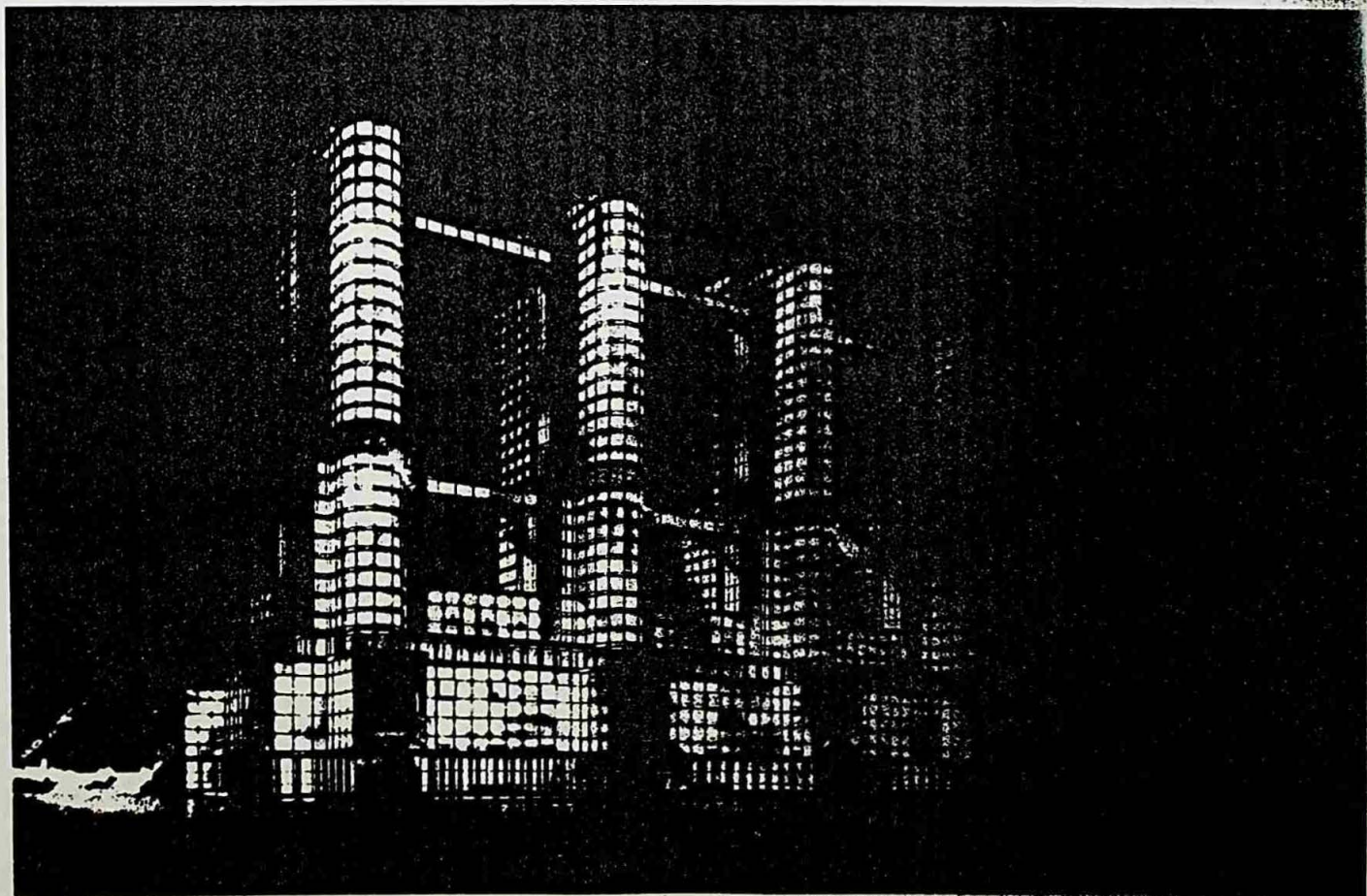
La quantificazione produttiva è un sostegno, non un surrogato della valutazione qualitativa. Per quanto riguarda valutazioni, ispettorati, commissioni per la qualità, controllori del servizio, i giudizi degli studiosi (anzi, più in generale, i giudizi degli utenti) devono sempre avere la priorità; e come le stesse cifre, servono a dare suggerimenti e a stimolare oltre che a valutare.

Questi sistemi informativi rappresentano il sistema nervoso di qualsiasi nuova economia sociale. Eguale importanza hanno i termini del contratto di lavoro e quello che i francesi definiscono la «formazione» di quanti lavorano in base ad esso. Il lavoro statale dovrebbe essere una forma di artigianato, non una produzione di massa, e il contratto di lavoro dovrebbe riflettere questo aspetto. Ciò implica un'idea di apprendistato e la riaffermazione del principio di carriera in senso esteso. I lavoratori del settore pubblico, come i mobiliari della Danimarca occidentale che accumulano esperienza in tutta l'Europa prima di tornare a casa, dovrebbero potersi spostare tra diversi settori pubblici (come avviene nel settore dell'istruzione in Francia), e poter godere di periodi di aspettativa per andare a lavorare all'estero, o nell'industria, o per le cure domestiche.

Una lezione che proviene dalla storia di tutte le burocrazie europee è che un'attenzione tutta particolare è stata dedicata alla formazione delle élites dei dipendenti pubblici. L'Indian Civil Service ha fondato la propria scuola privata (Haileybury) nel 1806. Le riforme del pubblico impiego attuate alla metà del diciannovesimo secolo erano strettamente collegate alle riforme delle scuole private e dei *colleges* di Ox-

ford e Cambridge. In Francia esistono collegi per i funzionari pubblici, in Prussia vigeva un lungo periodo di apprendistato burocratico, dopo un'istruzione di tipo giuridico. In tutti i casi, l'obiettivo era quello di creare una cultura integrante e di modellare le procedure di reclutamento in modo da favorire gli elementi che possedevano quella cultura, individuata come elemento centrale della struttura e del controllo organizzativo. Come le grandi società per azioni di oggi, le burocrazie del diciannovesimo secolo non davano per scontata una cultura comune.

Uno Stato progressista deve dedicare simile attenzione al reclutamento e alla formazione di tutti i suoi dipendenti. L'occupazione del settore pubblico deve riflettere la composizione della società che esso serve, ed è per questo che oggi l'occupazione delle donne e delle minoranze è un tema così importante. Deve anche esservi un'etica comune ed un senso di comunanza dei valori sociali come precondizione del decentramento e della ridefinizione del «rapporto di servizio». L'istruzione superiore, quella impartita nei politecnici e nelle università, dovrebbe essere sostanzialmente riconsiderata in questa luce, ed una nuova e impegnata sociologia dovrebbe subentrare all'economicismo utilitaristico.



1934. Viktor Vesnin, Commissariato all'industria pesante

come base della preparazione per il lavoro nel settore pubblico.

Una cultura integrata e coerente è il principio primario dell'organizzazione post-fordista. Un altro principio è la necessità del decentramento e di una struttura a rete. Le unità di produzione, come il personale impegnato in prima linea hanno bisogno di un grado di autonomia nettamente definito, al cui interno debbono prendere le loro decisioni e con il quale gruppi di utenti possano entrare in rapporto. Il principio del decentramento è stato centrale nel determinare la forma della moderna produzione e la sua organizzazione.

Esso rimette necessariamente in discussione le tesi favorevoli alle grandi dimensioni. Ampi progetti tecnici spesso comportano diseconomie di organizzazione; si sono rivelati inflessibili (si pensi all'industria nucleare francese) e sono stati promossi da un governo troppo centralizzato che non riesce a gestire piccoli progetti. Inoltre, molti dei servizi specialistici che sono stati adottati per giustificare gli accorpamenti potrebbero continuare ad essere forniti tramite consorzi o da singole unità di servizio.

L'interrogativo su cui verte la questione dell'organizzazione è se unità autonome possano lavorare assieme efficacemente, o se non sia necessaria una gestione centralizzata e di controllo. L'esperienza industriale in Italia, Germania e Giappone indica che l'istituzione di rapporti a rete tra imprese indipendenti ha avuto un notevole successo nel superare la separazione tra dipartimenti in una azienda compartmentalizzata: grandi aziende han-

no incoraggiato la creazione di rapporti orizzontali tra le proprie sub-unità. Dal punto di vista dello Stato, questo suggerisce una struttura a rete, con un ente centrale o locale che garantisce la creazione dei rapporti laterali e di sistemi unificati.

Tali organizzazioni sono «aperte» al loro interno, permeabili, necessariamente variate. Analogamente, la loro buona salute dipende dalla loro apertura al mondo esterno. Ciò significa che una democrazia funzionante è un prerequisito di qualsiasi servizio pubblico funzionante. Liberalismo e socialismo hanno messo l'accento sui voti, i partiti e le maggioranze, indicandoli come le colonne portanti della loro concezione della democrazia. La pratica ci ha insegnato che questo non è sufficiente: i rappresentanti del popolo (e gli operatori dei partiti) sono numericamente pochi e dominati dalla tirannide dell'immediato.

Quattro cose sono necessarie. In primo luogo, assieme al decentramento dell'amministrazione, dovrebbe esserci un decentramento della rappresentanza; gli utenti devono essere rappresentati nelle strutture di gestione delle unità ed agenzie operative. In secondo luogo, occorre mettere fondi pubblici discrezionali a disposizione di gruppi di supporto dell'utente a livello sia locale che nazionale. In terzo luogo, devono essere rese pubbliche informazioni particolareggiate sul funzionamento di ogni servizio. In quarto luogo, servono fondi discrezionali da dedicare alla ricerca di una strategia di lungo termine per settori particolari, visto che sono le strutture di regolazio-

ne e i sistemi integrati di produzione — spesso programmati molti anni prima — che limitano sempre di più le possibilità di intervenire nel presente.

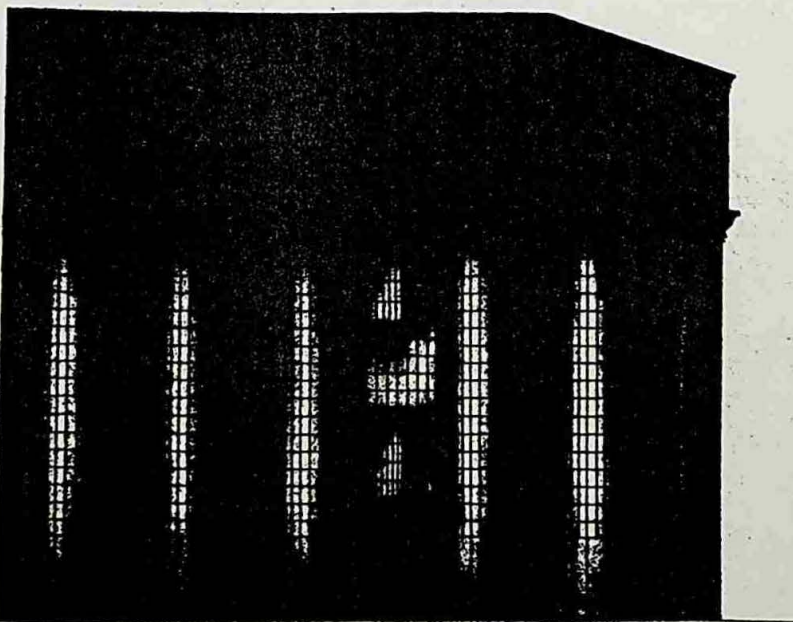
Se una forte società civile ha un peso determinante per l'efficacia del servizio pubblico, il post-fordismo suggerisce che anche il carattere e la cultura dell'economia privata sono importanti. Numerosi sono stati in passato i dibattiti attorno ai confini tra pubblico e privato; minore attenzione è stata dedicata alla natura di ciascuno dei due.

Ho definito il settore pubblico in termini di un'etica sociale. Un organismo di operatori pubblici qualificati impegnati ad attuare una forma particolare di servizio, e sottoposti a vari tipi di controllo democratico. Storicamente lo Stato ha rappresentato un modo in cui poteva essere riaffermata l'idea di una società nel contesto di un'esperienza quotidiana frammentata. Lo Stato rappresentava un qualche senso di cultura collettiva, e sebbene molte delle sue strutture si siano rivelate inadeguate, in qualche modo ancora oggi insegnanti, infermieri o medici si identificano realmente con il loro lavoro per i suoi più ampi obiettivi sociali.

Molti di questi capisaldi di un'economia sociale si rintracciano al di fuori del settore pubblico formale in organizzazioni di volontariato, cooperative, imprese comunitarie e così via. Questi enti «senza fini di lucro» formano un terzo settore che è tra quelli in più veloce espansione negli Stati Uniti. Le loro strutture operative, i loro rapporti produttore-utente e la loro etica collettiva esemplificano molti dei principi discussi sopra.

Esistono gli spazi per ampliare questi principi, cambiando il diritto societario in modo da riconoscere una nuova categoria di impresa privata, la «compagnia sociale», che quanto a proprietà privata, accetta nella sua pratica l'introduzione degli elementi di economia sociale che ho descritto sopra. Tali compagnie, assieme al terzo settore, dovrebbero essere considerate i partner primari di uno Stato post-fordista.

I risultati regressivi sotto il profilo distributivo delle riforme della nuova destra sono stati evidenti sin dall'inizio. Io ho concentrato la mia analisi su quelli che sono a mio avviso i suoi punti deboli sul piano produttivo. La gravità dei risultati, assieme al radicalismo distruttivo delle misure stesse, ha opdato luogo ad una fase politica particolare: è una fase che offre una possibilità reale alla sinistra di proporre una visione sociale alternativa, accompagnata dal progetto di un nuovo modello di Stato post-fordista, allo stesso tempo produttivo e democratico.



1924. Alexander Gegello, Ufficio commerciale anglo-russo