

LIVELLI ESSENZIALI DI PRESTAZIONE PER IL SISTEMA DI ISTRUZIONE NAZIONALE: UNA QUESTIONE APERTA

Una introduzione

La definizione di Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) si pone come “questione generale” che investe l’intero sistema di *welfare*, a partire da due “processi” sovrapposti e interconnessi:

- a. La ristrutturazione complessiva del tradizionale sistema di *welfare State* in direzione della costruzione di un *welfare system*, all’insegna dei principi della sussidiarietà e del decentramento amministrativo (emblematicamente possiamo assumere i riferimenti delle “bassanini” e della Legge 328/2000 che si riferisce specificamente alla “territorializzazione” dell’Assistenza).
- b. La ripartizione delle competenze tra lo Stato e il sistema delle autonomie locali, nell’ambito della riforma costituzionale e significativamente nel dettato dell’art 117, lettera *m*, che assegna alla potestà dello Stato “ *la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (da parte di *tutti* i titolari di competenze legislative, organizzative, amministrative, nella erogazione di tali servizi, N.d.R)

Un rapido *excursus* analitico sui riferimenti precedenti (lascio al lettore l’approfondimento: la pubblicistica è ampia e autorevole) consente di enucleare alcuni elementi essenziali della questione.

1. La preoccupazione essenziale che si vuole affrontare con la definizione dei LEP, a livello di “organizzazione e gestione” del sistema del *welfare* “territorializzato” è quella dei rischi di discriminazione sociale che sono connessi con la pluralità degli operatori (pubblici e privati, localizzati sul territorio) che organizzano ed erogano i servizi. Dunque i LEP come garanzia di livelli di eguaglianza propri della cittadinanza.
2. I diritti civili e sociali cui ci si riferisce sono definiti nella prima parte della Costituzione e sono contenuti in sostanza negli articoli da 29 a 34 e negli articoli 35,37, 38. In complesso individuano quattro “macro-funzioni” connesse a tali diritti: Previdenza, Assistenza, Tutela della salute, Istruzione. La prima è assegnata alla competenza esclusiva statale (art.117, lettera *o*). La seconda è assegnata alla competenza esclusiva regionale, e tale assegnazione non ha mancato di suscitare interrogativi, anche in relazione proprio alla Legge 328/2000 che cerca invece di rintracciare principi generali ai quali dovrebbero attenersi l’azione locale. La Tutela della salute e l’Istruzione (art. 32-34 Costituzione) sono materie di legislazione concorrente tra Stato (norme generali) e Regioni. Dunque la problematica dei LEP, sotto il profilo della loro connessione con il “federalismo possibile” riguarda in realtà tre macrofunzioni: Assistenza, Sanità, Istruzione. Va subito affermato che tra le definizioni di carattere costituzionale e la loro effettiva traduzione operativa, stiamo attraversando anni di “sperimentazione istituzionale” che andrebbero seguiti con attenzione, sia per la ovvia cura che è necessario immettere in tutte le fasi di transizione, sia perché occorre mettere in conto che occorrerà verificare attentamente le possibili “retroazioni” di tali esperienze concrete sullo stesso dettato costituzionale, che forse presenta fin d’ora necessità di migliori articolazioni. (Io si afferma in piena consapevolezza della attenzione e della delicatezza politica del problema che assume ogni revisione costituzionale, sia pure di portata limitata).

3. Appare evidente che, mentre la “definizione formale” dei LEP è compito dello Stato, la individuazione e gestione tecnico operativa è oggetto essenziale del sistema di *governance*, e dunque richiede il massimo di collaborazione interistituzionale da parte di tutti i talari del sistema di *welfare*. Dunque una sorta di “competenza trasversale” che necessita sia dell’intervento dell’organismo “pilota” del sistema di *governance* (la Conferenza Unificata) sia l’apporto tecnico scientifico di strutture che operano a garanzia della qualità comune dei servizi offerti.(si pensi per stare alla Sanità, al ruolo dell’Istituto Superiore di Sanità, o dell’Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali; ma anche ad alcune misure della Legge 328/2000 come il “segretariato sociale”). In sostanza i LEP sono definizioni *a-territoriali* che sono *operativamente tradotte in realtà in dimensione territoriale*, rispetto alle quali lo Stato assume ruolo di garante della “effettività” (fino a sostituirsi ai titolari locali, rispetto a inadempienze) oltre che di titolare della loro definizione.
4. Nel confronto politico-culturale-scientifico, che la questione LEP solleva si evidenziano tre approcci (ovviamente non escludentisi a vicenda, ma variamente coniugati). Si guarda ai LEP come
- ✓ Definizioni riferenti a diritti “soggettivi” esigibili, fino alla possibilità di esercitare diritto individuale di risarcimento a fronte di inadempienze.
 - ✓ Strumenti e riferimenti per la programmazione dell’erogazione di servizi; dunque come “strumentazione dell’offerta”, indipendente dalla interrogazione e dalla interazione con la domanda nella sua composizione effettiva.
 - ✓ Definizioni di “standard minimi” garantiti all’utenza dei servizi.

Come si vede si tratta di tre approcci che non sarebbe difficile sintetizzare in una definizione “formale” del tipo: *“Standard di qualità per alcune tipologie di servizi ritenute meritevoli di tutela costituzionale e per le quali si configura l’ insorgere un diritto soggettivo”*. Ma si tratta, appunto, di una sintesi formale tra tre “impostazioni” che invece presentano rilevanti effetti di gestione, anche solo per una questione sostanziale di organizzazione materiale di tali erogazioni: **la connessione tra LEP e risorse disponibili per i servizi. O meglio la connessione tra LEP e il costo della/e prestazione/i che essi definiscono come “essenziale”**.

5. Ci sono dunque tre *step* fondamentali per la definizione dei LEP, che si devono affrontare in modo simile in tutti i settori del *welfare* citati.
- ✓ La “nomenclatura” delle prestazioni che rientrano nei LEP (in certo modo l’aspetto “qualitativo”)
 - ✓ La definizione del livello “quantitativo” delle stesse
 - ✓ I costi standard presentati da ciascuna definizione nella sua traduzione operativa (il *trade off* tra qualità/quantità possibile, conveniente, economico, portabile, compatibile).

La tenuta e coerenza tra questi tre aspetti non possono che far sottolineare che la definizione dei LEP ha un inevitabile carattere di gradualità e processualità.

La variabilità della composizione dei costi, delle risorse disponibili (si pensi alle politiche di spesa pubblica), la stessa dinamica della tecnologia e della ricerca scientifica (si pensi alla Sanità e ai suoi protocolli), e infine la variabilità stessa della domanda sociale e della interpretazione dei “diritti” (la turbolenza della domanda nella fase storica attuale è uno degli elementi di crisi del *welfare*..) non consentono certo una “nomenclatura statica” dei LEP.

E’ al contrario un “lavoro di ricerca permanente” e di continua raffinazione, approfondimento, ricerca delle alternative possibili nell’organizzazione materiale dei servizi.

E’ un richiamo che risulta particolarmente significativo nel caso della scuola che, per reazione culturale tradizionale, tende a trasferire la questione LEP sul piano delle definizioni “ordinamentali” (che in

genere hanno cadenze temporali proprie degli ambiti istituzionali, non della programmazione e organizzazione materiale di servizi: un approccio completamente diverso).

A conclusione di tali richiami introduttivi si possono indicare sei condizioni fondamentali che presidiano un possibile lavoro sui LEP per l'istruzione

- Si tratta di individuare “prestazioni” e non “sistemi organizzativi” o (peggio) “ordinamenti”. I LEP si riferiscono a definizioni di “prestazione”. Le modalità organizzative, gli strumenti per raggiungere l'obiettivo che esse definiscono sono e rimangono detenzione del sistema delle Regioni, delle Autonomie locali e delle Istituzioni scolastiche autonome. (Un criterio che attende ancora di essere tradotto in pratica organizzativa, non ostante le definizioni costituzionali e il regolamento dell'autonomia scolastica).
- La determinazione dei LEP, tra definizioni formali e traduzioni operative è frutto del confronto e dell'intesa tra i titolari del sistema a “governo misto”. Allo Stato sta la competenza esclusiva della loro definizione formale; ma è di tutta evidenza che essa è possibile solo attraverso il confronto interistituzionale.
- Il luogo della “concertazione” istituzionale è quello deputato della Conferenza Unificata; la rilevanza tecnico scientifica delle definizioni e la dimensione di ricerca che essa riveste necessitano dell'opera di tecnostutture tecnico-scientifiche che operino *congiuntamente per e per conto* di tutti i titolari del sistema.
- Il problema di definizione dei LEP va di pari passo con quello delle risorse necessarie e disponibili e garantirli.
- Il sistema di definizione è graduale e progressivo, in costante e continuo aggiornamento sia in relazione ai costi, sia in relazione alla dinamica tecnologico scientifica, sia in relazione alle diverse alternative organizzative.

Standard di costo e differenziazione della spesa del welfare: i LEP convengono?¹

Il processo di definizione di LEP è assai differenziato nei tre settori (Assistenza, Sanità, Istruzione) per i quali tale definizione riveste il significato complesso che è stato indicato nei punti precedenti, tra ristrutturazione del *welfare* e esperienze di federalismo possibile.

La Sanità, che ha più lunghi anni di sperimentazione, avendo iniziato ben prima del “federalismo” l'esercizio delle titolarità regionali, ha più ampiamente esplorato i diversi livelli di articolazione definitoria che consentono di elaborare un sistema di LEP e di costi standard di prestazione (si veda oltre).

La scuola e l'istruzione devono ancora, in sostanza, muovere i primi passi.

La domanda che intesta il paragrafo, nella sua radicalità, è dunque assolutamente preliminare.

¹ Scelgo di iniziare da questo livello di analisi, che si riferisce ad una problematica assai lontana, per ora, dal dibattito “scolastico” per due ragioni sostanziali: la prima vuole rinforzare una precisazione già fatta che i LEP non riguardano la definizione di obiettivi formativi, programmi, ecc.. ma gli standard di servizi necessari a realizzare quegli obiettivi in connessione con le risorse disponibili/necessarie. La seconda è che tale problematica riceve una potente spinta di attualizzazione nelle novità che si prospettano nei meccanismi di finanziamento delle scuole (vedi Bollettino n. 83) e che possono rappresentare una tappa di sviluppo essenziale dell'autonomia scolastica.

Si tratta dunque di questioni con le quali avremo a che fare sempre più spesso e che ci costringe a rielaborare categorie e strumenti tradizionali che si rivelano insufficienti per lo sviluppo del sistema.

Infatti, se è vero che la definizione dei LEP è un adempimento “comandato” dalla legge; dovendo por mano ad un intenso e complesso lavoro di analisi, ricerca, sperimentazione (che ha i suoi non trascurabili costi) la domanda è più che fondata.

Una delle motivazioni di fondo che animano la problematica dei LEP è, come si è detto, la necessità di contrastare la differenziazione, in qualità e quantità, dei servizi organizzati e fruiti dai cittadini, in risposta a diritti civili e sociali di rilevanza costituzionale, tra diverse situazioni territoriali.

Una differenziazione che, già operante in base alle differenze “strutturali” tra le diverse realtà locali, si paventa venga incrementata dal processo di ristrutturazione federalistica del *welfare*.

Esistono, in letteratura di ispirazione macroeconomica, alcune “simulazioni e stime” per fornire risposta alla domanda, e che partono dalla spesa reale dedicata ai tre settori di *welfare* in esame.

Voglio riportare tre esempi tratti da **ISAE – Rapporto annuale sull’attuazione del federalismo 2004**. (Ultimo disponibile, almeno a mia conoscenza, con a tema i LEP.).

Nel primo si confronta la spesa reale per il sistema sanitario (quella locale e quella nazionale “ribaltata” sul sistema locale) con quella desumibile dal sistema di costi standard.

Nel secondo, con approssimazioni e simulazioni evidentemente più rischiose del primo, è riportato tale confronto per il servizio Istruzione (Università compresa).

Nel terzo sono riportati i dati analoghi, relativi al sistema di Assistenza.

Le tabelle che propongo di seguito, tratte da quel rapporto, confrontano ambiti territoriali usuali (regioni del Centro Nord e del Mezzogiorno) e Regioni a Statuto Ordinario e a Statuto Speciale.

I dati più interessanti riguardano gli scostamenti tra la spesa effettiva e quella calcolata/stimata in termini standard.

I “correttori” utilizzati per stimare quest’ultima tengono conto dei dati “strutturali” più usuali per valutare i differenziali regionali: popolazione per stratificazioni di età, reddito medio e sua distribuzione, popolazioni in età scolare e dunque “aventi diritto” all’istruzione, entità della produzione del PIL regionale, ecc...

Quanto a dire tutti quegli indicatori che, se correttamente applicati, consentono di stimare le differenze “strutturali”, cioè quelle che possono considerarsi “legittime e oggettive”, iscritte nella “storia” delle realtà locali, e non legate ai differenziali di livello di efficienza nella gestione dei servizi stessi (e dunque alle “prestazioni” delle amministrazioni e dei Governi locali).

In tale modo è possibile stimare una spesa pro-capite depurata dall’influenza delle variabili suddette, confrontarla con la spesa effettiva erogata in ogni realtà territoriale, e stimare gli scostamenti tra i due valori.

Per la Sanità, dato il livello più avanzato nella definizione dei LEP i dati sono riportati anche per (semplici) disaggregazioni tipologiche.

Infine è proposto il grafico che contiene i dati relativi alle singole regioni che si riferiscono alla simulazione dell’incidenza % sul PIL regionale dei differenziali tra spesa standard e spesa effettiva per l’intera area dei servizi Sanità, Assistenza, Istruzione.

Tab.1 Differenze % tra spesa sanitaria standardizzata e spesa sanitaria effettiva delle Amministrazioni locali a decentramento avvenuto.

Ripartizioni	Livelli delle prestazioni					Ulteriore correzione per fattore dimensione	TOTALE differenza fra spesa standard e spesa effettiva	
	LIVELLO 1 Prevenzione	LIVELLO 2 Assistenza distrettuale			LIVELLO 3 Assistenza ospedaliera			TOTALE LIVELLI
		TOTALE	di cui Farma- ceutica	di cui Speciali- stica				
Differenza in percentuale della spesa effettiva								
Regioni a Statuto Ordinario								
Centro-Nord	-0,4	-2,4	3,7	-12,2	6,2	1,7	-0,5	1,2
Mezzogiorno	4,6	-0,1	-15,9	31,4	-8,4	-3,0	0,5	-2,5
Totale	1,0	-1,8	-2,3	-3,0	2,6	0,4	-0,2	0,2
Regioni a Statuto Speciale								
Centro-Nord	11,7	-1,9	29,7	-18,5	-12,7	-7,0	5,0	-2,0
Mezzogiorno	-9,7	17,1	11,5	44,6	-12,3	0,0	0,0	0,0
Totale	-5,1	11,4	15,9	20,6	-12,4	-2,0	1,4	-0,6
Totale regioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Centro-Nord	0,3	-2,4	5,0	-12,6	4,9	1,1	-0,2	0,9
Mezzogiorno	-0,5	4,9	-8,6	35,4	-8,4	-2,1	0,4	-1,7

Tab. 2 Stima della differenza % tra spesa effettiva e spesa standardizzata per l'Istruzione, a decentramento avvenuto.

Ripartizioni	Spesa effettiva	Standardizzazione della spesa			Differenza fra spesa standardizzata e spesa effettiva
		Con popolazione in età scolare per classi di età	Ulteriore correzione per fattore dimensione	Spesa standardizzata	
Valori in percentuale della spesa effettiva					
Centro-Nord	100,0	92,7	-0,8	91,9	-8,1
Mezzogiorno	100,0	116,5	0,6	117,2	17,2
Totale Regioni a Statuto Ordinario	100,0	100,4	-0,3	100,1	0,1
Centro-Nord	100,0	75,1	6,3	81,4	-18,6
Mezzogiorno	100,0	105,9	0,0	105,9	5,9
Totale Regioni a Statuto Speciale	100,0	98,2	1,6	99,7	-0,3
Totale regioni	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Centro-Nord	100,0	91,4	-0,3	91,1	-8,9
Mezzogiorno	100,0	113,0	0,4	113,4	13,4

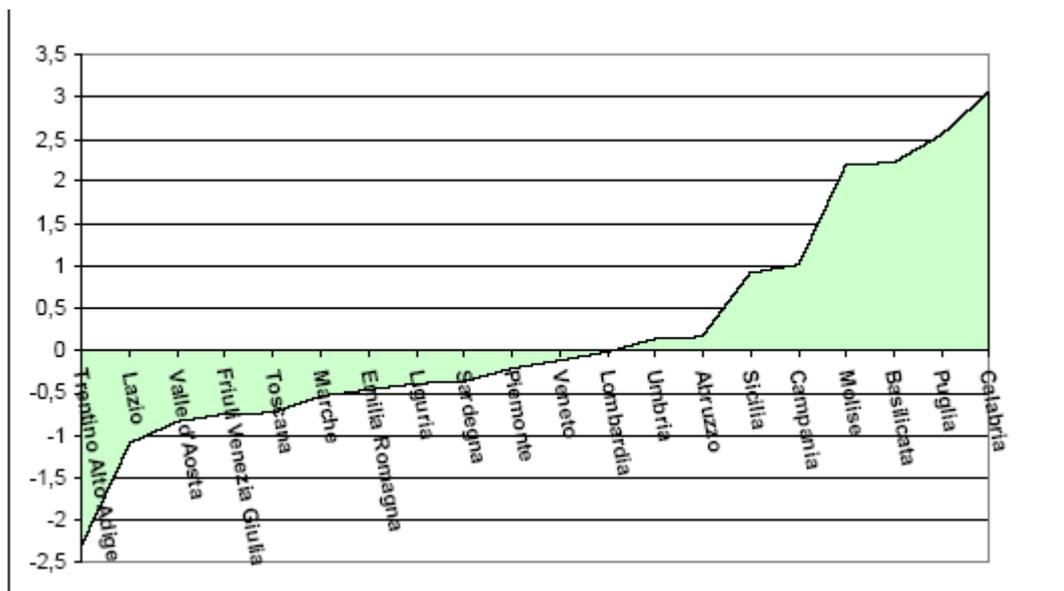
Tab. 3 Stima della differenza % tra spesa effettiva e spesa standardizzata per l'Assistenza, a decentramento avvenuto.

Ripartizioni	Spesa effettiva	Standardizzazione della spesa			Differenza fra spesa standardizzata e spesa effettiva
		Con indicatore composito (1)	Ulteriore correzione per fattore dimensione	Spesa Standardizzata	
Valori in percentuale della spesa effettiva					
Centro-Nord	100,0	79,7	-4,8	74,9	-25,1
Mezzogiorno	100,0	227,7	7,8	235,5	135,5
Totale Regioni a Statuto Ordinario	100,0	106,4	-2,5	103,9	3,9
Centro-Nord	100,0	36,0	19,9	55,9	-44,1
Mezzogiorno	100,0	110,7	-0,1	110,8	10,6
Totale Regioni a Statuto Speciale	100,0	78,6	8,5	87,1	-12,9
Totale regioni	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Nord	100,0	73,8	-1,5	72,4	-27,6
Mezzogiorno	100,0	170,8	3,9	174,8	74,8

(1) L'indicatore tiene conto dell'indice di povertà relativa, del reddito medio pro capite, della popolazione in età superiore a 65 anni e della complessiva popolazione residente.

Incidenza % sul PIL regionale dei differenziali fra spesa standard e spesa effettiva nell'area del welfare.

Dati regionali.



Tenendo conto che si tratta di dati stimati e dunque da utilizzare in termini di “apprezzamento” piuttosto che di esatta descrizione della realtà, la lettura delle tabelle e del grafico si presta a considerazioni di qualche interesse per il ragionamento di approccio ai LEP che qui si sta affrontando.

Si tenga conto che, nelle tabelle, i valori negativi sottolineano livelli di spesa effettiva superiore a quella standard/stimata. Al contrario, quelli positivi sottendono una spesa effettiva inferiore ai livelli considerati standard (quelli che, almeno in teoria dovrebbero essere riferibili ad un sistema di LEP).

1. I differenziali testimoniano (se ce ne fosse stata la necessità) che, a prescindere dalla effettiva operatività dei LEP, la differenza nella erogazione dei servizi alla cittadinanza tra le diverse realtà regionali è assai consistente. La distribuzione dei differenziali consente inoltre apprezzamenti “diagnostici” che possono caratterizzare i diversi *welfare* regionali (dunque anche le possibili generalissime linee di azione correttiva necessarie). Nella Sanità, per esempio, le regioni del Mezzogiorno presentano una spesa complessiva effettiva nettamente superiore a quella standard/stimata, al contrario le Regioni del Centro Nord.

Il divario sarebbe ancora più elevato se i dati del Centro Nord non comprendessero quelli particolarmente elevati di spesa effettiva delle Regioni a Statuto Speciale (rappresentate nel Sud dalla sola Sicilia). Ma nella composizione della spesa per il Mezzogiorno è particolarmente “fuori standard” quella farmaceutica, mentre è inferiore (e nettamente) allo standard quella per prestazioni specialistiche ed anche per la prevenzione. Per l’istruzione, al contrario, le regioni del Centro Nord hanno una spesa effettiva nettamente superiore a quella standard/stimata, anche se il dato è enfatizzato, con tutta evidenza per quanto riguarda le Regioni a Statuto Speciale. Il Mezzogiorno ha invece una spesa effettiva inferiore a quella standard. Nonostante il correttivo “dimensionale” utilizzato per la stima dello standard, neppure la presenza di una regione a Statuto speciale di grande popolazione come la Sicilia, risolve i dati del Mezzogiorno.

2. I dati dell’Assistenza in Tab.3 non richiedono grandi commenti. Basti dire che riflettono un andamento non dissimile da quello dell’Istruzione, ma con una enfasi particolare nei

differenziali tra spesa effettiva e spesa standardizzata per le regioni del Mezzogiorno. La prima è sempre nettamente inferiore alla seconda. Non è inutile qui ricordare che sui valori complessivi di spesa si registrano differenziali più consistenti tra spesa standard e spesa effettiva proprio nei settori (come la scuola e l'assistenza) nei quali il processo di definizione dei LEP è o appena gli inizi o neppure avviato. La possibilità reale di dotarsi di standard nella Sanità ha invece ridotto (in un processo pluriennale) il grado di "ingovernabilità" (nel senso di non avere strumenti per garantire il livello di razionalità gestionale della decisione politico-amministrativa) della spesa stessa

3. I correttivi utilizzati nel rapporto ISAE per pervenire alla stima della spesa standard sono tali da salvaguardare i "differenziali oggettivi" di contesto. Dunque i differenziali tra spesa effettiva e spesa standard potrebbero essere utilizzati come parametri di descrizione e diagnosi delle caratteristiche "gestionali" dei sistemi di *welfare* (efficacia del servizio, sua effettiva fruibilità da parte dei cittadini, sia in termini di accesso che di qualità delle prestazioni, politiche della spesa e della sua destinazione). Non è esercizio da compiere in questa sede: basti rilevare che se vi sono argomenti forti per sostenere la necessità di pervenire ad una definizione esaustiva di LEP e delle garanzie connesse, stanno tutti entro queste cifre. Sia per i valori che esse assumono, sia per il campo di diagnosi tecnico politica che schiudono, proprio perché, per comprenderne appieno il valore diagnostico, renderebbero necessario procedere per differenziali ulteriori, per disaggregazioni analitiche che porterebbero necessariamente alla definizione minuziosa di standard di spesa e di costo. (Connessi ai LEP, appunto).

4. L'analisi del grafico schiude a considerazioni che esulano dal tema di queste note, ma che è importante almeno citare. Le regioni vi sono graduate per la rilevanza, rispetto al PIL regionale, che avrebbe una politica di correzione della spesa per il *welfare* regionale, se si adottasse l'obiettivo di far coincidere spesa effettiva a spesa standard. Quanto a dire l'influenza (stimata) delle politiche di spesa se si portasse a regime un sistema di LEP.

Come si vede ai due estremi si collocano da un lato le due Province autonome di Trento e Bolzano (Statuto speciale), nelle quali la spesa effettiva è nettamente superiore a quella standard stimata; dall'altro la Regione Calabria. Per le prime due vincolare la spesa effettiva allo standard LEP significherebbe risparmiare un valore pari a circa il 2.5% del PIL regionale. Per la Calabria significherebbe reperire risorse aggiuntive pari a circa il 3% del suo PIL.. Dell'intero Mezzogiorno, solo la Sardegna occupa una posizione di relativo equilibrio non mostrando un deficit di risorse significativo da dedicare ai LEP. Da rimarcare che, come risulta dal confronto tra i dati delle tabelle e l'andamento del grafico, i settori di deficit particolare per il Mezzogiorno sono, significativamente, l'istruzione e l'assistenza.

Anche in tale caso, al di là della precisione e attualità dei dati assoluti (il rapporto ISAE è del 2004 e si tratta di stime per quanto riguarda la spesa standardizzata, in assenza di LEP consolidati tranne che per la Sanità), il significato della rappresentazione interroga direttamente questioni di carattere generale che riguardano la politica di spesa riferita ai diritti sociali dei cittadini. Come interpretare infatti, le esigenze di riequilibrare i differenziali locali qui rappresentati? Impossibile indicare una sola risposta. La questione infatti è quella di graduare il mix di risposte possibili e necessarie

- i. Il riequilibrio è a carico dello Stato (dunque della fiscalità della collettività) che redistribuisce risorse in chiave perequativa; ma evidentemente deve (dovrebbe) accompagnare tale redistribuzione con un sistema di garanzie sulla qualità e quantità della spesa effettivamente destinata a realizzare livelli standard di servizio (controllo e valutazione)..
- ii. Il riequilibrio è imputato alla fiscalità locale, che dunque andrebbe radicalmente ristrutturata in termini di “federalismo fiscale”. I vincoli di controllo e di adeguata destinazione della spesa ricadrebbero in tale caso sulle stesse “convenienze” delle popolazioni locali nel loro rapporto con le rispettive classi dirigenti politico-amministrative.
- iii. Il riequilibrio sarebbe da imputare a strumenti di “solidarismo interregionale” (federale?), come un Fondo comune gestito a livello di conferenza unificata. In tal caso la strumentazione di controllo della spesa è strettamente destinata a contenere i rischi di “azzardo morale” e di “terzo pagatore” (le inefficienze di una Regione si riflettono in costi aggiuntivi per le altre).

Occorre sempre, con tutta evidenza, calibrare il mix di interventi collocabili nei tre filoni indicati: il “peso specifico” di ciascuna componente entro tale mix caratterizza “politicalmente” le scelte di governo della spesa sociale, al di là delle semplificazioni “fondamentaliste” che spesso assume la “politique politicienne”. (semplificazioni tipo “lo stato sociale non si tocca” o al contrario “bisogna tagliare la spesa”)

In ogni caso e per ogni scelta viene posto in evidenza un nodo di problemi comuni: controllo, valutazione, responsabilità politico-amministrativa, ruolo del “sapere tecnico” nella gestione, garanzie di qualità comune, misurata e riconosciuta, nell’opera di tutti i protagonisti della governance, presidi tecnici comuni per la valutazione, il controllo di qualità, il controllo della spesa stessa, la rielaborazione e verifica dei LEP e dei costi connessi.

Il sistema di istruzione non è certamente “esentato” dall’esplorare queste prospettive (federalismo fiscale, o fiscalità locale compresi) quando affronti la questione LEP.

LEP per il sistema di istruzione e formazione: cosa non sono.

Sono convinto che un approccio fortemente tecnico, come quello necessario nella definizione dei LEP per la scuola e l’istruzione, debba procedere preliminarmente a delimitare il “campo semantico” della questione, per identificare “cosa”, nel servizio reso al dritto all’istruzione dei cittadini, sia riconducibile a definizioni di standard.

Il processo che si sviluppa nel percorso scolastico ha una componente “istituente” (la formazione del soggetto della persona, del cittadino...termini non equivalenti ma che possiamo in prima ipotesi supporre come tali per l’oggetto di questa riflessione), in permanente dialettica con una componente “istituita” (accade in una organizzazione, in una istituzione-apparato, in un aggregato di risorse umane e materiali che ha la delega sociale a svolgere tale compito.

Entro tale dialettica, la fase “istituita” ha la funzione di riprodurre saperi, significati, valori ereditati e riconosciuti dalla cultura disponibile nella fase storica presente: il suo compito è dunque descrivibile con sufficiente determinatezza.

La fase “istituente” deve realizzare la compiutezza del percorso di formazione che si traduce nella capacità della persona (del soggetto, dell’individuo, del cittadino) di “assegnare” i significati e dunque anche di alterare quelli ereditati.

La componente “istituente” della formazione non è riconducibile al paradigma del risultato.

Nietzsche diceva (cito a memoria) che un buon maestro è colui che insegna al proprio alunno a tradire il maestro stesso.

Nulla, meno del “tradimento”, è riconducibile a parametri di risultato.

Standard, livelli essenziali di prestazione, parametri di risultato, parametri di costo non sfiorano neppure questo campo semantico; ne sono assolutamente estranei.

La fase “istituita” deve invece disporre di risorse, strumentazione tecnica, organizzazione di strutture, ambienti fisici, sistemi di relazioni organizzative e professionali, organizzazione di servizi e dunque “prestazioni”.

Deve, in altre parole, dotarsi di “contenitori” (spazio temporali, economici, professionali) adeguati per consentire al primo processo di compiersi secondo “la forma e i principi propri” e contemporaneamente assolvere al compito istituito di una “organizzazione specializzata alla riproduzione culturale”.

Questo è il campo del risultato, delle prestazioni, degli standard.

Con una avvertenza: la dialettica di cui sopra va rispettata con le sue inevitabili caratteristiche di incertezza, rischio, elevato coinvolgimento relazionale, irriducibilità degli esiti, pluralità dei linguaggi e dei registri.

Se la componente istituita “schiaccia” e mortifica tempi e modi del processo istituente la riproduzione culturale rischia di essere manipolazione subalterna, introiettamento di un modello culturale etero determinato.

Ma anche il reciproco: se in nome della “ineffabilità” e incommensurabilità del processo istituente si nega la legittimità e la significatività degli approcci al risultato, alle risorse, all’organizzazione, si lascia operare un “residuo” di concezione elitaria della cultura con conseguente spreco di risorse, selezione impropria dei risultati, inefficienza dei processi organizzativi.

Questa dialettica grava interamente sul lavoro di insegnamento-apprendimento, dando ad esso i contorni appassionati, inquietanti, spesso irriproducibili che tanti insegnanti conoscono, sia pure con gradi e intensità diverse.

La “gestione” professionale-professionistica di questa dialettica si giova della mediazione “tecnica” delle metodologie e della strumentazione (didattica) dell’insegnamento.

Esse vanno considerate come “artefatti”: necessari per la gestione della dialettica della formazione, ma non sovrapposti e tanto meno coincidenti con essa.

Bisogna sempre porre mente al fatto che la “composizione tecnica” dell’apparato artefattuale dell’insegnamento-apprendimento è andata crescendo in modo evidente con lo stesso sviluppo dei sistemi di istruzione che hanno acquisito via via la dimensione di “universalismo” dell’erogazione, interessando progressivamente l’universo delle generazioni in riproduzione.

E’infatti evidente che una scuola elitaria e a base sociale ristretta può giovare di una sorta di corto circuito di identità di valori, significati, saperi tra chi insegna e chi apprende. (la “continuità/contiguità tra il “maestro” e il “discepolo”, cui si riferiva Nietzsche); non necessita dunque di grandi mediazioni tecniche.

A riprova si pensi alla nostra esperienza storica: la scuola elementare (la prima che ha conosciuto dimensioni “popolari”) ha storicamente sviluppato per prima sia la sensibilità “pedagogica”, sia la produzione e socializzazione organizzata di un know how didattico-strumentale. E ciò è, sia detto per inciso,

gran merito storico della pedagogia cattolica: nelle sue riviste si trovano da sempre tanto le impostazioni di filosofia dell'educazione, quanto il "manuale" didattico ad uso quasi quotidiano.

Nelle secondaria di primo grado per conoscere qualche cosa di simile occorre arrivare ai programmi del 1979, con la assunzione dichiarata della metodologia curricolare.

Nella secondaria superiore è questione aperta oggi.

Questi cenni necessariamente ultra sintetici semplicemente per porsi una ulteriore domanda: la definizione dei LEP in quale rapporto sta con l'apparato "artefattuale" degli strumenti d'insegnamento?

Anche in tale caso la domanda è fondata sulla constatazione di una potenziale sovrapposizione con la questione LEP nel dibattito confronto in corso nella scuola: i LEP si definiscono a partire dal "curricolo", oppure sulla base di "competenze", oppure sulla base di "risultati terminali", ecc...

Credo invece sia importante ribadire che un insegnante possa/debba dotare la propria "borsa degli attrezzi" di uno strumentario vario e (possibilmente) ricco per adattare lo strumento al "problema" da risolvere.

Può lavorare per obiettivi, seguendo la metodologia curricolare, può lavorare per "moduli", per mappe cognitive, per concetti, per stili cognitivi. Può accogliere le suggestioni relative al lavoro per e sulle competenze. Può accogliere tutte le occasioni delle tecnologie informatiche e telematiche.

L'evoluzione della mediazione tecnica e dei suoi artefatti ci ha proposto negli ultimi anni soluzioni diverse e spesso ha teso ad indicare l'ultima proposta come quella risolvente (taccio degli artefatti proposti "forzatamente" per via normativo-amministrativa come nuova frontiera del fare scuola, dai PECUP agli OSA, UDA, della scorsa legislatura).

In prima approssimazione tendo a rispondere alla domanda precedente dicendo che la definizione dei LEP non può coincidere con l'uso di alcuno di tali artefatti.

Vi è ovviamente una correlazione, ma non una identità di soluzione.

Faccio un esempio sanitario che forse torna più chiaro di alcune argomentazioni di filosofia dell'educazione.

Se definisco come LEP per il sistema sanitario "Diagnosi precoce del tumore mammario", identifico con sufficiente precisione un servizio da rendere in termini standard alla cittadinanza in risposta al diritto alla tutela della salute (Costituzionale).

Come ovvio la declaratoria delle attività connesse a tale servizio per renderlo uno standard, la strumentazione diagnostica, l'apparato organizzativo del servizio e dunque i parametri di costo, variano in funzione delle "tecniche disponibili", della evoluzione delle ricerca scientifica, delle modalità organizzative e di accesso generalizzato al servizio.

Ma tutto ciò non si identifica con la definizione di LEP. Ne condiziona l'erogabilità e la fruibilità, ma non la definizione.

Allo stesso modo, per la scuola, non posso utilizzare una tecnica (per esempio la definizione di competenze o un lavoro per obiettivi) come elemento definitorio di un livello di prestazione.

Le "tecniche", a partire dalla consapevolezza della loro consistenza artefattuale, della loro evoluzione possibile e necessaria, della loro pluralità di impiego, e, **specificatamente nella scuola, della evanescenza dei loro protocolli d'uso**, concorrono a definire le condizioni di accesso e di erogazione di un LEP, e i suoi costi.

Sono dunque una parte della ricerca progressiva cui si accennava nei paragrafi precedenti, non sono “la definizione” della prestazione.

Insisto su tale argomento perché, al contrario di quanto avviene nella Sanità, i protocolli d’uso dei diversi strumenti disponibili alla produzione del servizio, sono, nella scuola, assai meno rigorosi e determinati.

Hanno una variabilità d’uso e una “bassa composizione tecnica” che fanno prevalere il peso specifico del contributo *soggettivo* di chi li usa, sulla dimensione standard-oggettiva degli strumenti stessi.

Una ragione in più dunque per porre grande attenzione nel non confondere e sovrapporre, oggetti, livelli e contenuti della definizione dei LEP.

Posso, per esempio definire con sufficiente determinatezza come un LEP quello della “conoscenza di una lingua straniera al secondo livello certificato internazionalmente” e anche definire i “servizi e le prestazioni” standard necessarie per organizzare tale LEP. Posso anche giungere al risultato conforme per il quale uno studente conosca l’inglese a tale livello. Ma non sta qui la soluzione del problema se, conoscendo l’inglese, quello studente abbia qualche cosa da dire.

Esattamente allo stesso modo posso raggiungere, attraverso la rigorosa applicazione di un LEP corrispondente, l’obiettivo della padronanza dell’uso della lingua scritta da parte di uno studente ; ma rimane iscritto alla fase “istituente” del processo di formazione (dunque non sottoposto a LEP) il fatto che egli abbia una sensata e personale opinione da esprimere. ²

LEP per il sistema di istruzione e formazione: cosa potrebbero essere.

Credo sia necessario proseguire nel chiarimento semantico riprendendo il significato del termine “prestazione”.

Una definizione possibile (ovviamente in campo organizzativo: ma questo è il primo vincolo definitorio) potrebbe essere questa: *una prestazione è un insieme di comportamenti organizzativi efficaci, diretti ad uno scopo, riproducibili nel tempo e nelle medesime condizioni organizzative.*

Dunque per definire un LEP è necessario indicare

- L’insieme dei comportamenti (delle attività) efficaci
- Lo scopo, l’obiettivo per il quale si rivelano efficaci

² Tale rischio di sovrapposizione di significati è spesso determinato da due fattori contrastanti: il primo è il comprensibile sforzo di allontanare la dimensione “inquietante” del processo istituente della formazione, depositandolo sulla strumentazione come “apparato” esterno alla dinamica intersoggettiva.

Il secondo attraversa tutto il pensiero pedagogico come una sorta di “generosa scommessa” democratica, ben sintetizzabile dalla sfida di Comenius che sia “possibile insegnare tutto a tutti”. A patto di usare gli strumenti e le tecniche appropriate.

Una sfida che sortisce esiti anche assai contraddittori. Anima per esempio tutta la scuola comportamentista che guarda agli input e agli output, e non a ciò che accade nella “scatola nera” costituita dal soggetto.

Le forzature addestrative e manipolative del behaviorismo, che pure parte dall’istanza “democratica” dell’insegnare tutto a tutti, concentrano la loro attenzione su obiettivi, strumenti, performances, risultati. La realtà del soggetto cala dietro l’orizzonte dello sguardo. Non diversamente accade per altre “strumentazioni” didattiche, anche quando affermino il contrario.

Chiarire cosa i LEP non sono è dunque altrettanto necessario dell’ identificare ciò che sono.

- Le condizioni organizzative (risorse, costi, strumentazioni disponibili)
- Che li rendono ripetibili nel tempo, alle medesime condizioni

Corollari essenziali di tali definizioni mi paiono essere i seguenti

- Quando si parla di prestazioni ci si riferisce a servizi e attività poste in essere da una organizzazione
- L'insieme delle condizioni che consentono di definire "prestazioni medie" con tutte le stratificazioni e le correzioni tipologiche necessarie, contribuiscono a costituire degli standard.
- La definizione di standard è sottoposta a continua verifica a causa della variabilità delle componenti definitorie della prestazione (tecnologie, strumenti, costi) ed anche a causa della variabilità degli "scopi" (per esempio una prestazione di servizio alla cittadinanza è sensibile alla variazione della composizione specifica della domanda).
- Se lo scopo, l'obiettivo che le prestazioni così definite ha la consistenza di un diritto di cittadinanza di rilevanza costituzionale, le prestazioni stesse configurano un LEP.

I contorni del "campo della questione" cominciano a evidenziarsi.

Se l'obiettivo cui si riferisce uno o più LEP fosse per esempio quello di "mettere in grado il "cittadino" di apprendere una lingua straniera fino al secondo livello certificato da un certificatore esterno", il/i LEP relativo verrà/nno definito/i come l'insieme delle attività, degli strumenti, dei costi che la scuola eroga in modo "standard" a tale fine.

Ma "NON" è il risultato di apprendimento.

Anche e soprattutto perché il grado di correlazione tra quest'ultimo e quanto l'organizzazione ha fatto perché sia reso possibile, è tutt'altro che determinabile con sicurezza.

Ciò che devo "garantire" al cittadino è l'appropriatezza (alle condizioni tecnico economiche date) dei servizi che metto a disposizione (contenuto tecnico, ma anche accesso e fruibilità); ma non posso "garantire" il risultato.

Ciò vale certamente per la scuola, ma anche per tutti i servizi alla persona, e gli esempi tratti dalla Sanità sarebbero ancora più illuminanti.

Proviamo a riferirsi alla esperienza ed al processo storico che, in tale direzione, si è sviluppato nella Sanità con notevole anticipo rispetto agli altri settori di *welfare*.

Il "modello logico" della Sanità può essere adottato come "paradigma" non tanto per improponibili sovrapposizioni, ma come schema che consente di comprendere l'organizzazione di un processo che è necessario impostare anche per l'istruzione.

Come ovvio il "modello logico" è cosa assai diversa dal processo reale: nella stessa Sanità ciò che oggi appare interconnesso logicamente è stato oggetto di faticosa e controversa sperimentazione e ancora oggi, dopo diversi anni di affinamento e di correzione, questa è la dimensione "di ricerca" che accompagna a problematica di gestione dei servizi sanitari regionali.

Nella Sanità il modello può essere descritto come articolato a diversi livelli, come da ultrasintetico schema successivo. (riferimento all'accordo in sede di Conf..erenza Unificata del 22/11/2001)

Macroaree di servizio	Nomenclatura singole prestazioni	Costi standard per prestazione
Assistenza sanitaria collettiva in ambito di vita e di lavoro	Organizzata per sottolivelli di ciascuna macroarea (p.es. Prevenzione, Prestazioni farmaceutiche, day hospital ecc..)	Metodologia di finanziamento e di allocazione delle risorse
Assistenza distrettuale		“sistema” SDO / DRG
Assistenza ospedaliera	

Per quanto attiene alla sua costruzione, è importante sottolineare due aspetti

- ✓ È supportato da una notevole messe di dati raccolti sul campo, cioè dal livello operativo dei diversi protagonisti del sistema sanitario (dalle Aziende ospedaliere alle ASL), ed è una rilevazione che caratterizza “continuativamente” il loro lavoro (sistema informativo).
- ✓ Il sistema di determinazione di standard di costo è alimentato oltre che dal sistematico lavoro di rilevazione e correlazione, da sistemi come quello fondato sul apporto SDO/DRG (le Schede di Dimissione Ospedaliera che contengono la descrizione “standard” delle prestazioni effettivamente erogate al paziente, e il sistema dei profili diagnostici correlati, DRG, alimentato da anni di ricerca internazionale) che consente di ricavare standard di costo delle prestazioni ospedaliere, collegate ai protocolli sanitari sostanzialmente validati e certificati nella loro appropriatezza.. Da questi si ricavano “repertori di costo” che alimentano, almeno in parte i sistema dei finanziamenti. (sia detto per inciso, il sistema è a livelli di formalizzazione che consentono di utilizzare strumentazioni software per calcolare correlazioni e costi).

Naturalmente non tutta la spesa sanitaria è riconducibile a tale strumentazione così “formalizzata”.

Nessun servizio ad un diritto di cittadinanza può essere finanziato con esclusive metodologie “a prestazione”, neppure in campo sanitario, dove pure le “prestazioni” si giovano di “protocolli” standard solidi e continuamente aggiornati.

Si pensi, per comprendere tale limite , alla necessità di erogare un servizio alla cittadinanza anche in condizioni di fruizione particolarmente difficili, o di garantire l’operatività potenziale di strutture che devono essere sempre disponibili (come un pronto soccorso, per esempio) anche se non concretamente operative. Dunque costi non connessi (solo) a concrete prestazioni.

LEP per il sistema formativo nazionale: un possibile itinerario di ricerca

Le proposte che seguono utilizzano come premesse le riflessioni precedenti i dati e le “comparazioni” con altri settori del *welfare* e le suggestioni che se ne possono ricavare, in particolare con il Sistema Sanitario.

In particolare seguono lo schema proposto nel paragrafo precedente che esemplificava il “modello” Sanità, con alcune modificazioni.

Gli step dell’itinerario “possibile” sono “ordinati” dalla matrice seguente.

Macroaree di servizio	di	Nomenclatura singole prestazioni	Titolari delle prestazioni	Attività che compongono le singole prestazioni	Costi standard per prestazione
....	

Occorre “riempire” la matrice: come più volte ripetuto accanto all’impegno “concettuale” per le definizioni che riempiano le “etichette” delle singole celle della stessa, occorre un intenso lavoro sul campo, di analisi, verifica di appropriatezza e, in particolare, rilevazione dei costi effettivi e successiva determinazione di quelli standard.

Il passo preliminare, che dà misura al tutto, è quello di aggiornare e specificare il diritto di cittadinanza, fondato costituzionalmente, che costituisce riferimento di “garanzia” ai Livelli Essenziali di Prestazione.

Come aggiornare il dettato dell’art. 34 della Costituzione? Come noto esso recita *“La scuola aperta a tutti. L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto, anni è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”*.

Come diceva Piero Calamandrei la Costituzione italiana non è solo una “dichiarazione di principi” ma ha anche un forte carattere “programmatico”. Dunque non è improprio proporsi l’obiettivo di aggiornarne le affermazioni generali.

Del resto la dinamica sociale (atteggiamenti, valori, costume, disponibilità e distribuzione della ricchezza) e quella della legislazione di settore hanno provveduto ampiamente a creare una situazione “di fatto” che declina quel principio in attese e comportamenti della società e dei singoli cittadini.

Cercando di sintetizzare questi elementi si potrebbe sostenere che una buona descrizione che declina il diritto di cittadinanza in merito all’istruzione nella situazione dell’oggi, potrebbe essere il seguente.

“Diritto alla formazione in un percorso formativo dai tre ai diciotto anni per tutti. Entro tale percorso il diritto alla formazione si articola in un percorso “obbligatorio” di dieci anni, del quale è titolare il sistema di istruzione pubblico.

A realizzare il percorso formativo dai tre ai diciotto anni che la Repubblica riconosce come diritto di cittadinanza, contribuiscono lo Stato, il sistema delle autonomie locali e le Istituzioni scolastiche autonome”.

Se si assume tale definizione come una buona approssimazione alla descrizione del “diritto” in merito ai servizi alla formazione, ne discendono immediatamente tre considerazioni relative alla compilazione della matrice precedente.

1. L’intero sistema è a “governo misto”, dunque la matrice va “riempita” attraverso il lavoro congiunto e condiviso dei titolari della *governance*. Necessario fin d’ora definire ed attivare la/le tecnostutture di ricerca cui affidare, in termini istruttori, tale compito (INVALSI, Agenzia costituenda, ISFOL) in modo che la decisione formale dei LEP (che tocca allo Stato) si costruisce su un retroterra adeguato di consenso politico e di comune e riconosciuta competenza tecnica.
2. Nell’arco compreso dalla definizione del “diritto” sono presenti almeno tre grandi articolazioni (livello dell’infanzia, della istruzione obbligatoria, della formazione post obbligatoria, articolata a sua volta tra istruzione e formazione professionale).

Dunque in fase analitica la matrice andrebbe “replicata” in modo specifico per ciascuna di queste articolazioni (e ciascuna di esse prevede un apporto specifico dei diversi titolari della *governance*)

3. Il nesso diritto/obbligo che caratterizza il percorso decennale di istruzione (dunque una parte delle prestazioni), è fondato, sotto il profilo economico, dalla condizione di “gratuità” relativamente alle condizioni di accesso e fruizione dei servizi relativi. Completare la matrice vuol dire dunque che, in particolare nell’ultima colonna, oltre alla identificazione dei costi standard relativi alle prestazioni individuate come essenziali, occorre indicare anche quali di questi costi sono totalmente a carico della collettività e quali e in che misura, necessitano del contributo (tariffe pubbliche e/o tasse di scopo) del singolo utente delle prestazioni stesse.

Lontano da queste note il compito di cimentarsi con tale complesso lavoro.

Di seguito solo una ipotesi di “primo riempimento” della matrice per quanto riguarda la fascia dell’obbligo compresa entro la definizione generale del “diritto alla formazione” assunta precedentemente.

A partire dalla premessa che si tratta di un esercizio “ipotetico” destinato a saggiare la portabilità delle premesse metodologiche e delle impostazioni contenute nei paragrafi precedenti, e che l’esercizio è da ritenersi assolutamente aperto a tutte le integrazioni e migliori approfondimenti analitici, si devono elencare alcune avvertenze per la lettura.

1. La matrice (o parti di essa) andrebbe espansa per sagomarsi sulla specificità delle diverse fasi del ciclo formativo, per le quali alcune prestazioni acquistano rilevanza particolare, e altre appaiono meno essenziali.
Per esempio per la macroarea contrassegnata dalla etichetta “Insegnamento e apprendimento” dovrebbe replicarsi la matrice per tutte le aree o le discipline. Così come indicare come LEP le attività di stage e di alternanza scuola lavoro interessa evidentemente gli ultimi anni del ciclo obbligatorio, ma con la scelta che deve interessare “tutti” (dunque sia effettivamente un Livello Essenziale di Prestazione) e non solo “i cittadini” che prospettano un raccordo con il lavoro in termini ravvicinati. Dunque rappresenta la scelta di fare del “lavoro” un “operatore” pedagogico e non una alternativa o un limite alla formazione della persona (del cittadino).
2. La colonna relativa ai “Protocolli standard” è, per la maggior parte delle voci senza indicazioni. Valgono le considerazioni precedenti circa la relativa “leggerezza” dei protocolli operativi della scuola. Ma anche l’indicazione più volte ripetuta che questo è luogo della ricerca sul campo sulle esperienze “reali” realizzate nelle scuole. Si potrà cominciare a riempire di indicazioni tale casella sulla scorta di una osservazione ripetuta ed analitica di quelle esperienze, scongiurando la tentazione “didatticista” di descrivere “idealtipi” di prestazioni e protocolli.
3. Considerazioni analoghe valgono per la colonna dei “Costi standard”. Con un buon esercizio analitico sui Bilanci delle scuole sarebbe oggi possibile indicare livelli di “Spesa media” opportunamente stratificati per tipologie di scuola e di collocazioni territoriali. Ma, pur considerando essenziale tale esercizio, occorre sottolinearne i limiti insiti nella scarsa significatività dovuta alla impostazione puramente finanziaria della rendicontazione delle scuole (che complica la valutazione della composizione dei “costi” delle diverse attività). Dunque semmai una tappa di quel lavoro analitico e “molecolare” di ricerca sul campo la cui necessità è una sorta di *leit motive* di queste note. Inutile aggiungere che i livelli di “razionalità” decisoria del finanziatore sono strettamente collegati alla disponibilità di repertori di costi standard: impegnarsi nel compito è dunque una condizione per la gestione corretta ed efficace della spesa pubblica.
4. Nella matrice, nella macroarea relativa a insegnamenti e apprendimenti, sono stati evidenziati a parte quegli insegnamenti che sono passibili (non necessariamente, ma come possibilità) di certificazione “esterna” degli esiti.

Uso qui il termine “certificazione” nella accezione “forte” di risultati il cui raggiungimento è “garantito da terzi” abilitati e riconosciuti a farlo. In questo senso il campo è oggi estremamente limitato, riferendosi in sostanza alle lingue, alla matematica, alle TIC. In questi casi è possibile identificare con maggiore determinazione protocolli standard ed anche costi standard, proprio in grazia delle “terzietà” delle determinazioni relative “prodotti”. Trovo invece assai discutibile una estensione di significato del termine “certificazione” (ad altre discipline o anche ad altri oggetti, come per esempio le “competenze”) e comunque non utilizzabile ai fini della determinazione di LEP.

5. Come è agevole riscontrare nella matrice non trovano alcuna collocazione voci relative ai “risultati” in quanto tali della erogazione dei LEP. Tale mancanza non è un “incidente” ma è coerente con le concettualizzazioni proposte circa “cosa sono” e “cosa non sono” le definizioni di LEP. L’erogazione dei LEP è campo dell’attività di controllo, tesa a verificare se sono rispettati (almeno) gli standard, sia per le attività/servizi erogati, sia per i costi. I risultati sono invece il campo specifico di un’altra attività essenziale che è quella della valutazione. Un esempio sanitario, ancora una volta semplifica il ragionamento. A parità di LEP definiti ed erogati (prestazioni, servizi, protocolli, costi) da due ospedali, posso verificare risultati diversi, per esempio relativamente agli indici medi di guarigione/sopravvivenza dei pazienti (e così infatti accade). Ciò proprio a causa del significato circoscritto che ha la definizione di LEP e sul quale mi sono ripetuto più volte: solo parte del complesso funzionamento di una organizzazione è descrivibile in termini di LEP, né essi, reciprocamente, contengono tutte le variabili di una organizzazione di servizi complessi, a partire da quelle relative al contesto operativo ed alla qualità degli operatori.. I due ospedali dell’esempio andranno, per dirlo brutalmente, valutati diversamente. La definizione, anche la più esauriente e completa dei Livelli Essenziali di Prestazione non sostituisce la necessità del controllo e della valutazione. Anzi ne enfatizza il significato: non per stilare classifiche, ma per retroagire opportunamente sull’apprezzamento della adeguatezza delle definizioni stesse e sulla fondatezza della determinazione degli standard. Ma anche, come ovvio, sulle misure di miglioramento organizzativo dei servizi offerti. E ciò vale anche per la scuola: qualità professionale degli operatori, dagli insegnanti ai Dirigenti, contesto operativo, scelte strategiche, modelli e cultura organizzativa ecc... condizionano i risultati a parità di LEP applicati. Ciò esalta il valore dell’attività di controllo e valutazione, ma ne dimensiona positivamente anche l’operatività. E’ infatti la disponibilità del riferimento ad una comune e condivisa “piattaforma” di prestazioni da erogare che rende significativa la valutazione e ne attenua gli inevitabili (per quanto ci si sforzi di controllarli) rischi di discrezionalità e arbitrarietà.

Macroaree di servizio	Nomenclatura di singole prestazioni	Titolari	Attività per prestazione	Misura delle prestazioni	Protocolli Standard	Costi standard per LEP
Impianti fissi	Spazi adeguati e conformi all'attività di istruzioni	Enti territoriali	Adeguatezza spazi pro capite	Superficie e volumetria	Certificazione	
			Agibilità		Certificazione	
			Sicurezza		Certificazione	
			Spazi attività ordinaria	Superficie e volumetria		
			Spazi attrezzati sportivi	Superficie e volumetria		
				Attrezzature		
			Laboratori	Superficie e volumetria		
				Attrezzature		
			Spazi collettivi	Superficie e volumetria		
				Tipologia		
		Cablatura informatica	Edificio	Certificazione		
			Spazi dedicati	Certificazione		
		Istituzioni scolastiche	Manutenzione ordinaria	Ore lavorate		
Accesso al servizio	Informazione preventiva e promozionale delle scelte dei cittadini	Istituzioni scolastiche	Documentazione	Completezza, significatività		
			Sportello pubblico	Tempi di apertura		
	Fruibilità del servizio	Enti territoriali	Trasporto Pubblico			Tariffe
			Trasporto Dedicato			Tariffe
Accoglienza e inserimento	Valutazione di ingresso	Istituzioni scolastiche	Valutazione conoscenze	Ore di lavoro dedicato	Test apprendimento	
			Valutazione capacità, attitudini, competenze	Ore di lavoro dedicato	Test psicodiagnostica	
			Profilo individuale	Ore di lavoro dedicate	Test di personalità	
	Informazione diagnostica individuale	Istituzioni scolastiche	Documentazione individuale	Ore di lavoro dedicate	Scheda diagnostica	
Organizzazione dei servizi all'utenza	Progettazione formativa offerta agli utenti	Istituzioni scolastiche	Stesura del POF	Ore di lavoro dedicate		
			Documentazione interna del piano	Completezza, coerenza, significatività		

Macroaree di servizio	Nomenclatura singole prestazioni	Titolari	Attività per prestazione	Misura delle prestazioni	Protocolli Standard	Costi standard per LEP		
<i>(continua)</i>	Misure di diritto allo studio	Enti territoriali	Erogazioni economiche					
			Erogazione servizi					
			Esenzione spese					
Insegnamento e apprendimento	Erogazione Insegnamenti comuni <i>N.B la matrice va espansa per ogni area/disciplina</i>	Istituzioni scolastiche	Attività di aula	n. ore				
			Esercitazione laboratorio	n. ore				
			Insegnamento individualizzato	n.ore				
	Erogazione Insegnamenti complementari	Istituzioni scolastiche	Attività di aula	n. ore				
			Esercitazione laboratorio	n. ore				
			Insegnamento individualizzato	n.ore				
	Erogazione insegnamenti opzionali	Istituzioni scolastiche	Attività di aula	n. ore				
			Esercitazione laboratorio	n. ore				
	Erogazione attività formative integrate	Istituzioni scolastiche	Orientamento professionale	n. ore				
			Percorsi formativi integrati	n. ore				
		Sistema FP	Stage lavoro	n. ore				
	Erogazione insegnamenti ad esito certificabile "esterno"	Istituzioni scolastiche	Attività di aula	n. ore	Certificazioni			
			Esercitazione laboratorio	n. ore				
	Servizi offerti all'apprendimento	Istituzioni scolastiche	Biblioteca	Consistenza giacimenti	Ore uso pro capite			
				Spazi multimediali		Consistenza giacimenti	Ore uso pro capite	
Aule studio			Ore uso pro capite	Agibilità e appropriatezza spazi				
Documentazione esiti formativi			Documentazione esiti apprendimento	Istituzioni scolastiche	Misura delle conoscenze acquisite	Uso strumentazione valutativa "oggettiva"	Schede valutazione	
			Documentazione competenze	Istituzioni scolastiche	Descrizione capacità, attitudini competenze	Uso strumentazione psicodiana	Portfolio competenze	

