

Alla ricerca della governance ottimale

Per *governance* si intende normalmente il complesso di principi, regole, criteri e procedure su cui si basano le modalità di governo e di gestione di un sistema o di una organizzazione.

Dal punto di vista generale, uno dei *leitmotiv* che da trent'anni stanno caratterizzando la discussione su come ridare slancio al Paese e invertire la tendenza al declino, è quello della riforma della Pubblica Amministrazione, senza tuttavia aver trovato, almeno sino a questo momento, soluzioni completamente soddisfacenti. Per quanto riguarda in particolare il sistema scolastico, la problematica degli assetti istituzionali e dei modelli di *governance* si declina secondo diversi punti di vista: la distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni, Enti locali e Istituzioni scolastiche autonome; le funzioni e la struttura del Ministero dell'istruzione; l'assetto interno delle istituzioni scolastiche.

DAL CENTRALISMO ALLA GOVERNANCE MULTILIVELLO

Nella seconda metà dell'800 l'impianto amministrativo nel neonato Stato italiano è stato ispirato, anche per consolidare l'unità appena conquistata, al centralismo di origine napoleonica, appena temperato da un certo decentramento burocratico con i poteri conferiti ai prefetti e da qualche margine di discrezionalità nella spesa consentito a province e comuni, pur nel rispetto di precisi criteri e parametri nazionali.

Questa impostazione è andata in crisi circa un secolo dopo, con l'ampliamento delle funzioni dello Stato sociale, non più efficacemente gestibili esclusivamente con procedure verticistiche. Si è quindi affermato il *principio della sussidiarietà verticale*, secondo cui le funzioni pubbliche devono essere svolte dal livello più

Dino Cristanini

vicino ai cittadini capace di svolgerle adeguatamente. I passaggi più significativi di questa evoluzione sono costituiti dalla effettiva istituzione, nel 1970, delle Regioni, pur previste dalla Costituzione del 1948; dalle riforme cosiddette "Bassanini", dal nome del ministro della funzione pubblica in tre governi su quattro nella legislatura 1996-2001, promotore di leggi sul cosiddetto federalismo a Costituzione invariata (consistente nel maggiore decentramento possibile mediante legge ordinaria) e sul cambiamento della Pubblica Amministrazione, a partire dalla Legge n. 59/1997, riguardante il *Conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, e dal

L'istituzione scolastica è una organizzazione complessa con diversi livelli di competenze e di decisioni, di governo e di azione, di responsabilità e di capacità di rispondere al compito che la costituzione le assegna. Indispensabile avere un'idea chiara, organica e coerente del sistema che le permette di svolgere bene il suo compito. L'articolo di Dino Cristanini affronta qui una delle questioni più complesse e critiche che il rilancio della scuola, reso necessario e possibile dal Pnrr e dalle riforme collegate, deve affrontare.

Alla ricerca della governance ottimale

decreto n. 112/1998, attuativo della stessa, concernente il *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali*; e infine la riforma del Titolo V della Costituzione con la legge costituzionale n. 3/2001.

La *ripartizione delle potestà legislative prevista dalla riforma costituzionale* ha sin dall'inizio prodotto una notevole conflittualità tra lo Stato e le Regioni, in particolare per quanto riguarda le “materie di legislazione concorrente”, impegnando la Corte costituzionale nell'emanazione di numerose sentenze per dirimere le controversie. La gestione dell'emergenza pandemica ha poi acuito alcune problematiche, alimentando le voci di richiesta di ulteriore revisione del Titolo V provenienti da più parti per evitare che ogni regione vada per conto proprio.

L'esplosione della pandemia ha nel frattempo messo (almeno apparentemente) la sordina al dibattito sulle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” previste dall'art. 116 Cost. e richieste da alcune regioni a statuto ordinario. Ma la questione è rispuntata nella nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Nadef) del 29 settembre 2021, in cui tra i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 il Governo dichiara al primo posto quello denominato “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost.”. Per quanto riguarda la scuola, gli argomenti presenti nelle richieste, soprattutto di alcune regioni, sono molti e di peso consistente, ma quello più rilevante è sicuramente quello del trasferimento delle competenze sul personale, a cui è collegata una buona parte delle risorse finanziarie che si dovrebbero eventualmente trasferire alle Regioni. Occorrerà perciò vedere quale sarà precisamente il contenuto del disegno di legge e seguirne con attenzione il percorso.

Il problema da risolvere è quello di defi-



nire una chiara dislocazione delle competenze tale da massimizzare i vantaggi per i cittadini e minimizzare i conflitti, di individuare le sedi idonee per il confronto e la composizione delle istanze e delle posizioni, di promuovere effettive forme di leale e produttiva collaborazione tra i diversi livelli di governo.

LA STRUTTURA E I COMPITI DEL MINISTERO

Il Ministero dell'istruzione, un tempo denominato (e ancora spesso oggi nel linguaggio comune) “della Pubblica istruzione”¹ è stato profondamente rinnovato nella struttura una ventina di anni fa, in base al decreto legislativo n. 300/1999, *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Dal tradizionale impianto sostanzialmente centrato sugli ordini e gradi di scuola (espressione che avrebbe tra l'altro bisogno di un chiarimento, visto il diverso significato che viene a volte attribuito alla parola “ordini”) a una *struttura basata su funzioni trasversali*, con le direzioni generali facenti capo a dipartimenti “costituiti

per assicurare l'esercizio organico e integrato delle funzioni del ministero", ai quali "sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee". Nel corso degli ultimi due decenni il Ministero dell'istruzione è stato a volte accorpato con il Ministero dell'università e della ricerca (2001-2006, 2008-2020) a volte scorporato (2006-2008, 2020...).

A livello periferico il cambiamento strutturale più significativo è stato costituito dalla soppressione dei provveditorati agli studi (altra denominazione che tuttavia continua a ricorrere nel linguaggio comune) e dalla istituzione degli Uffici scolastici regionali a opera del Dpr n. 347/2000. Le strutture provinciali (denominate Uat-Uffici di ambito territoriale) costituiscono attualmente articolazioni sul territorio dell'Ufficio regionale.

Alcune criticità del funzionamento della struttura ministeriale sono comuni a tutta la Pubblica amministrazione. Per una analisi di tali problematiche rimandiamo a un intervento di Aldo Sandulli². Per quanto riguarda lo specifico del settore istruzione riteniamo opportuno sottolineare:

- il progressivo depauperamento delle risorse di personale dell'amministrazione periferica;
- l'esigenza di incrementare le competenze tecniche nella struttura, a partire dai dirigenti tecnici;
- l'importanza di ricostituire nel territorio strutture di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche, in modo da raccordare efficacemente gli indirizzi nazionali con l'operatività delle singole sedi.

L'attuazione del Pnnr, con la necessità di attuare gli interventi e raggiungere gli obiettivi definiti entro i tempi stabiliti, ha riproposto negli ultimi mesi un tema che si era imposto sin dagli anni Novanta del secolo scorso: quello di una Amministrazione che lavora per obiettivi e progetti. Basti pensare alla introduzione della responsabilità di risultato per i dirigenti, al controllo successivo sulla gestione affidato dalla legge n. 20/1994 alla Corte dei conti per valutare il conseguimento degli obiettivi programmatici e l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al Piano della performance introdotto dal decreto

legislativo n. 150/2009. Al contempo, però, *i processi gestionali sono stati appesantiti* da altre norme finalizzate a prevenire abusi o fenomeni di corruzione o che hanno creato i presupposti di una esposizione eccessiva a responsabilità di tipo erariale, civile o addirittura penale. Si avverte perciò il bisogno di una azione sul quadro normativo per equilibrare i principi di legalità, imparzialità e trasparenza con quelli di efficacia ed efficienza.

Nell'audizione del Ministro Bianchi del 4 maggio 2021 alle settime Commissioni congiunte di Camera e Senato per la presentazione delle Linee programmatiche del Ministero dell'istruzione, una specifica attenzione è stata data alla necessità di "ripensare il Ministero, a partire dalla rispondenza delle strutture alle funzioni da perseguire, in modo da snellire e rendere più efficiente l'apparato", a partire da "una aggiornata mappatura delle funzioni", in modo da "operare in piena attuazione dei criteri di funzionalità e flessibilità organizzativa". Nella stessa occasione venivano indicate alcune significative direzioni di cambiamento: ragionare per progetti e predisporre uffici di missione, *task force* in grado di gestire in modo efficace obiettivi e progetti complessi con un approccio di tipo "*project management*"; innovare posizioni organizzative e processi gestionali per quanto concerne le competenze tecniche; investire nell'innovazione sostenibile e digitale dei processi decisionali. Vedremo.

Al momento abbiamo le *norme specifiche di attuazione del Pnnr*³ recanti alcune disposizioni per semplificare e accelerare i processi e garantirne il regolare svolgimento. Saranno sufficienti? Cosa si potrà imparare dalla gestione del Pnnr per migliorare stabilmente il funzionamento dell'Amministrazione scolastica?

LA GOVERNANCE DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

L'attuale sistema di *governance* delle istituzioni scolastiche è il risultato della *stratificazione pluridecennale di cambiamenti da tempo in attesa di essere armonizzati e di assumere una coerenza di fondo*: la logica della scuola-apparato gestita dalle norme e dalle circolari ministeriali; l'istituzione, mezzo

Alla ricerca della governance ottimale

secolo fa, degli organi collegiali, in risposta alle istanze di partecipazione e sulla base dell'idea di scuola come "comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica"; l'attribuzione dell'autonomia funzionale alle istituzioni scolastiche e della qualifica dirigenziale a direttori didattici e presidi, con l'inizio, per quest'ultimi, della ricerca di una non semplice sintesi tra la funzione di leader educativo, o di leader per l'apprendimento, e le responsabilità di tipo amministrativo-gestionale, peraltro in costante aumento.

I tentativi di ridefinire un assetto capace di coniugare la partecipazione con l'efficienza e l'efficacia dei processi organizzativi non sono sinora andati in porto. Periodicamente si evidenziano le promesse non ancora mantenute dell'autonomia, attribuendone le responsabilità sia alla non sopita tendenza del Ministero a gestire, anziché limitarsi alle funzioni di indirizzo-coordinamento-supporto-monitoraggio-valutazione, sia alla scarsa intraprendenza delle scuole, salvo alcune eccezioni, nell'utilizzare le opportunità offerte dal nuovo quadro normativo, e se ne auspica il rilancio. Anche nelle citate Linee programmatiche del Ministero si annuncia l'intenzione di "predisporre un piano organico per il rilancio dell'autonomia scolastica", naturalmente "senza incidere sull'unità del sistema nazionale di istruzione". È una sfida impegnativa, perché significa *intervenire su molti aspetti*: definire con chiarezza gli elementi comuni a garanzia dell'equità dell'offerta formativa per tutti gli studenti e gli spazi significativi di decisionalità auto-



noma per le istituzioni scolastiche; rendere disponibili le risorse necessarie per consentire l'effettiva realizzazione di quanto progettato; aggiornare e rendere coerente la normativa riguardante le competenze dei vari organi (passo minimo necessario), e magari ripensare tipologia e funzioni degli organi alla luce della nuova realtà; dare un assetto più definito allo svolgimento di funzioni intermedie da parte dei docenti; semplificare e alleggerire il carico burocratico, stabilizzando le norme di attuazione del Pnrr che si siano dimostrate efficaci; creare strutture di supporto e assistenza alle scuole; finalizzare i sistemi di monitoraggio e valutazione alla promozione della qualità dell'azione delle istituzioni scolastiche autonome e allo sviluppo professionale del personale che in esse opera.

1) Tale denominazione è stata adottata anche nel periodo del secondo Governo Prodi (2006-2008).

2) Sandulli A., *Le riforme necessarie per migliorare la pubblica amministrazione*, 2020, <https://open.luiss.it/2020/06/20/le-riforme-necessarie-per-migliorare-la-pubblica-amministrazione/>

3) Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

Decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia*.