



Spending review e assetto organizzativo dell'istruzione pubblica

di Fabrizio Manca

Uno Stato 'leggero'?

Si può sostenere senza tema di smentita che il processo di revisione della spesa pubblica, comunemente denominato *spending review*, sia stato uno degli assi portanti delle politiche del Governo Monti (2011-2013), tant'è che a partire dal decreto legge "Salva Italia", adottato in occasione del suo insediamento, non vi è provvedimento tra quelli successivamente assunti che non abbia avuto al suo interno anche misure di riduzione dei costi degli apparati burocratici. Tale processo ha poi trovato sintesi nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che può essere considerato il provvedimento quadro degli interventi in materia.

Esso persegue obiettivi che non si limitano al risanamento economico, ma puntano a stimolare la crescita e la competitività del Paese, sottolineando come queste ultime siano strettamente correlate al miglioramento della qualità della spesa pubblica e dunque alla capacità delle Pubbliche Amministrazioni di garantire maggiore efficienza ed efficacia nella gestione/erogazione dei servizi.

In quest'ottica, che nella sostanza mira a rendere i costi degli apparati pubblici più sostenibili per la collettività, le misure adottate dal Governo, come si vedrà meglio, prefigurano, fra l'altro, uno Stato più leggero, una più razionale allocazione delle sue funzioni a livello territoriale, una progressiva eliminazione dei livelli di governo intermedi (Province) e un progressivo accorpamento di quelli con popolazione sotto-dimensionata (piccoli Comuni).

Un piano industriale per la pubblica amministrazione

Ne deriva che la *spending review* è, in primo luogo, un piano industriale di ri-

organizzazione complessiva delle amministrazioni pubbliche; di razionalizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie; di riallineamento delle funzioni e dei servizi alla specifica *mission*, evitando sovrapposizioni, duplicazioni e diseconomie; di implementazione delle nuove tecnologie digitali per favorire maggiore trasparenza, partecipazione, rendicontazione sociale, accesso e fruibilità dei servizi. Con questo piano industriale, evidentemente, dovrà misurarsi anche il MIUR, cui spetta, oggi più che mai, la responsabilità di definire con chiarezza e certezza quale assetto dovrà assumere il sistema dell'istruzione pubblica nel complicato intreccio di competenze tra Stato, Regioni, Enti locali e scuole.

Ma prima di affrontare questo nodo cruciale è necessario passare brevemente in rassegna i dispositivi di legge, a partire dalla norma che ha imposto la riduzione, in misura non inferiore al 20%, del numero degli uffici dirigenziali, anche di livello generale, e delle relative dotazioni organiche (art. 2, comma 1, lettera a, del citato d.l. n. 95 del 2012) (1). Tali riduzioni, che si dovevano effettuare entro il 31 ottobre 2012, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, possono avvenire anche in misura inferiore alla percentuale indicata, in funzione delle specificità segnalate dalle singole amministrazioni, a condizione però che la differenza sia recuperata attraverso una maggiore diminuzione delle dotazioni organiche di altro apparato (art. 2, com-

1) L'articolo 2, comma 1, lettera b), citato dispone anche in ordine alle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Attraverso
la spending
review
si vorrebbero
rendere
più snelle
le pubbliche
amministrazioni,
eliminando
duplicazioni
e sprechi



ma 5). Qualora i suddetti provvedimenti non siano stati emanati entro la data prevista, alle amministrazioni inadempienti è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto (art. 2, comma 6).

Gli effetti per il MIUR

Si deve evidenziare che il termine indicato dalla legge è slittato al 22 gennaio 2013, data in cui è stato adottato il previsto d.P.C.M. (registrato dalla Corte dei Conti il 18 marzo 2013), con cui sono state disposte le suddette riduzioni per cinquanta amministrazioni, ivi compreso il MIUR. Rispetto alla dotazione organica prevista dal vigente regolamento di organizzazione (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17), i posti di dirigente di I fascia scendono da 34 a 27, mentre quelli di II fascia (inclusi i dirigenti con funzioni tecniche) da 672 a 413. Se si considerano anche le riduzioni del personale non dirigenziale, la dotazione organica complessiva del Ministero passa da 9475 posti a 6418 posti⁽²⁾, con un taglio di poco inferiore ai 3000 posti.

I risparmi di spesa relativi al personale con qualifica dirigenziale sono immediati con riguardo al taglio dei posti di I fascia, proiettati nel futuro per quelli

di II fascia in quanto effettuato in prima battuta su posti attualmente non ricoperti da titolare, fatti salvi, da subito, i minori oneri conseguenti alla riduzione del contingente degli incarichi dirigenziali conferibili ai sensi dell'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da calcolarsi in percentuale alla nuova dotazione organica.

I criteri per la riorganizzazione

È evidente che queste misure di contenimento della spesa per il personale non siano neutre rispetto ai pregressi assetti di ciascuna organizzazione coinvolta e comportino di conseguenza la necessità di dimensionare le strutture in funzione delle diminuite consistenze organiche, salvaguardando l'efficienza dei servizi erogati. Tant'è che non solo è disposto che entro sei mesi dall'approvazione dei provvedimenti governativi si dia luogo, con procedura semplificata rispetto a quella ordinaria⁽³⁾ (art. 2, comma 10-ter), all'a-

3) L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono regolate dall'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modifiche e integrazioni, ai sensi del quale i relativi regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

2) Il personale non dirigenziale scende da 8769 a 5978 unità.

*La riduzione
del personale
pubblico
riguarda anche
il MIUR
in tutte le sue
diverse
componenti
professionali,
a partire
dai dirigenti*



Governance

*La riorganizzazione
dell'amministrazione
scolastica
si dovrà ispirare
a criteri
di semplificazione
e sobrietà.*

*Alcune
competenze
passerebbero
alle prefetture*



dozione dei rispettivi regolamenti di organizzazione, ma sono anche indicati i criteri generali da applicare (art. 2, comma 10):

- a) concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici, eliminando eventuali duplicazioni;
- b) riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;
- c) rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale;
- d) unificazione, anche in sede periferica, delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale e dei servizi comuni;
- e) conclusione di appositi accordi tra amministrazioni per l'esercizio unitario delle funzioni di cui alla lettera d), ricorrendo anche a strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica e all'utilizzo congiunto delle risorse umane;
- f) tendenziale eliminazione degli incarichi di cui all'articolo 19, comma 10, del citato d.lgs. n. 165 del 2001 (consulenza, studio e ricerca).

C'era una volta la Prefettura... e c'è ancora

Ai nostri fini occorre, altresì, considerare le disposizioni relative alla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (art. 10), tese a valorizzare il ruolo delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo. Queste devono assicurare, nel rispetto dell'autonomia funzionale e operativa degli altri uffici periferici delle amministrazioni statali (ivi compresi quelli del MIUR), le funzioni di *rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio*, mediante la costituzione di un *ufficio unico di garanzia* dei rapporti tra i cittadini e lo Stato. Per conseguire livelli ottimali di efficienza, le medesime disposizioni stabiliscono anche che le singole *funzioni logistiche e strumentali* di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni statali siano esercitate da *un unico ufficio* che ne assume la responsabilità diretta ed esclusiva.

Il riordino e l'individuazione delle ulteriori funzioni alle Prefetture vengono anche qui affidati allo strumento rego-



Governance

lamentare, da adottarsi entro novanta giorni, nelle forme previste dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 (d.P.R.), secondo puntuali indicazioni che, in coerenza con l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, espressamente dichiarato, dettano i principi generali a cui attenersi per definire le modalità di costituzione e funzionamento dei predetti uffici unici, l'utilizzo in comune delle risorse e gli ambiti di operatività.

Si devono, infine, richiamare le disposizioni relative al riordino delle Province (art. 17), finalizzato, nella sostanza, a una consistente riduzione del loro numero, attraverso accorpamenti in ambiti territoriali più estesi. Le funzioni amministrative statali svolte attualmente dalle Province che verranno soppresse saranno trasferite, in base al principio di sussidiarietà, ai Comuni e alle Città metropolitane, ove costituite. Per quanto qui interessa, va rilevato che alle Province sopravvissute al riordino, quali *Enti di area vasta*, continueranno a essere attribuite, fra le altre, le funzioni di programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado (4).

Riscoprire le funzioni essenziali

Questo è, dunque, il quadro entro cui si deve provvedere anche alla riforma dell'apparato statale preposto alla *governance* del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione, il cui assetto, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, attende da oltre un decennio di essere riconfigurato in coerenza con il nuovo riparto di competenze attribuite allo Stato, alle Regioni, agli enti locali e la peculiare centralità ri-

4) Ai sensi dell'art. 18, d.l. n. 35 del 2012, cit., le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014.

conosciuta alle autonomie scolastiche. In quest'ultima prospettiva, a fronte della particolare severità e rigidità dei provvedimenti governativi sopra sinteticamente illustrati, sarebbe auspicabile, da parte dell'apparato, un approccio 'courageoso', di reale apertura al cambiamento che gli stessi inducono a intraprendere, quale concreta opportunità per riprogettare l'amministrazione intorno al nucleo essenziale di funzioni disegnate dalla riforma costituzionale: indirizzo, programmazione e regolazione; supporto allo sviluppo dell'autonomia responsabile delle istituzioni scolastiche; valutazione, controllo e rendicontazione (*accountability*).

Si potrebbe, in altre parole, considerare la *spending review* come stimolo non solo per recuperare il grave ritardo accumulatosi nella definizione di un assetto organizzativo stabile, ma soprattutto per rilanciare il ruolo e la credibilità del Ministero, oltre che di garante dei diritti fondamentali tutelati dagli articoli 33 e 34 Cost. e dell'unitarietà del sistema scolastico nazionale, anche di necessario punto di riferimento e di sintesi di tutte le politiche territoriali in materia di istruzione.

Un centro sovradimensionato?

Tuttavia, spiace constatarlo, le scelte adottate in relazione alla riduzione delle piante organiche (cfr. d.P.C.M. 22 gennaio 2013, sopra riportato), e quelle che vanno profilandosi in tema di riorganizzazione, tradiscono l'auspicio formulato sopra, in quanto sembrano denotare la persistenza di un approccio 'burocratico', teso più a conservare che a innovare l'esistente per proiettarlo in una prospettiva virtuosa di medio e lungo periodo. Difatti il Ministero, soprattutto a livello centrale, appare ancora sovradimensionato rispetto alle competenze che dovrebbe esercitare, tutte riconducibili, come si è visto, a funzioni sostanzialmente di *policy* e sarà davvero arduo convincere la collettività, in generale, e gli utenti e gli

*Una moderna
amministrazione
dovrebbe svolgere
solo (?!)
funzioni
di indirizzo,
regolazione,
supporto,
valutazione,
controllo...*



*La riorganizzazione
del MIUR
dovrebbe
essere
più coraggiosa,
attuando
quanto
è ormai previsto
dal Titolo V
della Costituzione*

operatori dell'istruzione dell'utilità di una scelta che conserva ulteriormente, lasciandola pressoché immutata, una struttura organizzativa ancora incentrata su due dipartimenti e ben sette direzioni generali che, direttamente o indirettamente, continueranno a governare il sistema.

Si tratta di una scelta difficilmente comprensibile anche alla luce del percorso tracciato dagli orientamenti, ormai consolidati, della Corte Costituzionale, che vedono le Regioni titolari dell'organizzazione e della gestione territoriale del servizio scolastico, ivi compreso il personale, e le scuole, nella loro autonomia funzionale, responsabili, in via esclusiva, dell'erogazione (cfr., in particolare, le sentenze n. 14/2004, n. 200/2009, n. 235/2010, n. 92/2011 e n. 147/2012).

Necessità di una svolta

È vero che la stessa Corte, per evitare soluzioni di continuità nella fruizione del diritto all'istruzione, ha ritenuto ammissibile che lo Stato eserciti, in via suppletiva, i compiti da trasferire alle regioni fino a che queste ultime non abbiano approvato le rispettive leggi di settore e non si siano dotate degli apparati necessari al loro svolgimento. Ma trascorso oltre un decennio dall'approvazione della riforma costituzionale è

tempo che si compia senza ulteriori indugi un deciso passo avanti verso quella prospettiva, attraverso la formalizzazione di una proposta che definisca da subito, e con estrema chiarezza, sia l'assetto organizzativo che il Ministero dovrà assumere nell'arco di un termine breve e predeterminato (massimo tre anni), sia i tempi e le modalità della transizione, da concordare tempestivamente con le Regioni nelle sedi deputate al confronto interistituzionale, in base al principio costituzionale di leale collaborazione.

Un ultimo auspicio, sempre nell'ottica del cambiamento reale che il Paese si attende dagli apparati governativi, è che tali decisioni non siano appannaggio soltanto dei vertici dell'amministrazione ma coinvolgano in modo attivo anche i dirigenti di base. Si offra a questi ultimi, soprattutto alle nuove leve amministrative, la possibilità di essere finalmente ascoltati, di esporre apertamente i loro punti di vista, lo si faccia con fiducia e nella consapevolezza di investire sul futuro.

Fabrizio Manca

*Dirigente di ruolo presso il Dipartimento per l'istruzione del MIUR
mancafab@gmail.com*