**L’analisi a “pezzi” del rischio corruzione nelle scuole**

Questa breve riflessione è finalizzata ad approfondire ulteriormente la tematica della prevenzione della corruzione e della trasparenza nell’istituzione scolastica. L’Anac ha predisposto delle Linee guida, in bozza, che ha messo in consultazione sul proprio sito per un certo periodo di tempo. Personalmente mi aspettavo una riflessione sulla specificità della scuola che avrebbe dovuto portare ad un dimensionamento della problematica sulle specifiche caratteristiche non solo organizzative della scuola, ma di missione.

Ciò che mi ha colpito, in via preliminare, nella lettura delle linee guida, è la contraddizione tra l’oggetto della prevenzione e l’architettura generale dei processi decisionali e delle responsabilità nella scuola.

L’Anac afferma che “*la gestione del rischio deve essere svolta in riferimento ai processi amministrati in tutte le istituzioni scolastiche rientranti nella sfera di competenza di ciascun responsabile, cioè del Direttore dell’Ufficio scolastico Regionale. A tal fine, il RPC coinvolge i referenti come sopra individuati e assicura la partecipazione dei dirigenti scolastici del territorio.*

*Affinché la partecipazione dei dirigenti scolastici sia effettiva, il RPC convoca, in accordo con il*

*referente di ambito territoriale, conferenze di servizio finalizzate all’analisi di contesto,*

*all’identificazione dei rischi, all’individuazione delle misure, alla formulazione delle proposte da*

*inserire nel Piano regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento*”.

Io non posso immaginare l’avvio di una macchina del genere che, a tappeto, analizza le zone a rischio corruzione nell’istituzione scolastica senza, prima, aver proceduto ad un’analisi contestuale della logica sottesa alla normativa da applicare. La stessa autorità parla di “processi amministrativi” in modo molto generico e superficiale, poiché nella scuola l’attività non è tutta coperta da processi amministrativi. La stessa missione della scuola sfugge ad una classificazione formale di risultato.

Per analogia dovremmo pensare che l’attività professionale medica, esercitata all’interno degli ospedali, potrebbe essere a rischio corruzione. Se scorriamo uno dei tanti Piani di prevenzione della corruzione degli ospedali italiani, troviamo aree già identificate dalla stessa norma, la l. 190, quali aree a rischio, in particolare l’area contrattuale e l’attribuzione di benefici economici (in questo caso agli studenti universitari). Non vengono considerate aree a rischio corruzione le attività professionali dei medici, già regolamentate nei protocolli e nei codici deontologici. Ciò non toglie che, verificati episodi corruttivi, si proceda ad identificare le zone di rischio e approntare misure di prevenzione.

Potrebbe mai essere considerata zona a rischio corruzione l’azione di missione della scuola, quella che si fonda sul presupposto costituzionale di una discrezionalità professionale diretta alla formazione etica e morale del cittadino?

Ma cerchiamo di analizzare i processi considerati “a rischio corruzione” dall’Anac nelle Linee Guida. Questi qui di seguito riportati sono i processi a “maggior rischio corruttivo”

**1) PROCESSO PROGETTAZIONE DEL SERVIZIO SCOLASTICO**

**a) Elaborazione del PTOF**

Il legislatore della l. 107 ha arricchito l’originario Piano dell’offerta formativa con una serie di documenti e tematiche che non afferiscono più, esclusivamente, all’offerta formativa e all’organizzazione della didattica. Il contenuto del PTOF si estende all’area gestionale, organizzativa e finanziaria. Questa sorta di “confusione” ha alterato i processi decisionali originari, attribuendo al dirigente due operazioni preliminari e pregiudiziali: l’emanazione degli indirizzi sulle attività della scuola e le scelte di gestione ed amministrazione. I primi, gli indirizzi, si riferiscono alle attività didattiche e, in una posizione di interpretazione proattiva, non potrebbero essere che tali, visto che la discrezionalità tecnica afferente all’attività didattica appartiene al collegio dei docenti. Al contrario, le scelte di gestione e amministrazione attengono all’area di competenza dirigenziale e, pertanto, sono vincolanti per il collegio. Se ne deduce che il PTOF, quando viene deliberato dal collegio, è strutturato partendo da un vincolo – le scelte di gestione e amministrazione – e sulla base di scelte discrezionali di natura tecnico-professionale. Secondo l’art. 16 del d.p.r. 275/1999, i docenti hanno il compito e la responsabilità della progettazione e della attuazione del processo di insegnamento e di apprendimento. Viene riaffermata una prerogativa costituzionale che, dal punto di vista applicativo, si traduce in compito e responsabilità. Ebbene, partendo da questa riflessione dobbiamo chiederci come la costruzione di questo segmento di attività possa essere a rischio corruttivo, quando l’esercizio di tale prerogativa non è stato declinato da norme esemplificative del dettato costituzionale, se non nella sua finalizzazione : art. 1 d.lgs. 297/1994 ”*Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente.  
2. L'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni.*

*3. E' garantita l'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca*”.

Ma in questo ragionamento si perde il senso dell’intera normativa relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. Se procedessimo nell’analisi identificativa del rischio relativamente all’elaborazione del PTOF dovremmo inevitabilmente entrare nello spazio discrezionale dei docenti. Ma non è quello che intende il legislatore della l. 190, poiché la discrezionalità cui si riferisce tale normativa è quella di tipo amministrativo. Non a caso, una volta individuate le misure di prevenzione del rischio si deve passare alla fase del controllo. Ma poco o nulla c’entra tutto ciò con l’elaborazione dell’offerta formativa da parte del collegio dei docenti.

È altresì vero che ci deve essere un legame funzionale tra il Piano della performance e il Piano di prevenzione della corruzione, ma proprio in questo legame c’è un vuoto difficilmente colmabile. Nella scuola il piano della performance non può essere assimilato sic et simpliciter al Piano Triennale dell’offerta formativa. Nella visione del legislatore del d.lgs. 150/2009, Il Piano della Performance si impianta a valle della programmazione economico finanziaria e quantifica le prestazioni dell’organizzazione attribuendo indici basati sugli obiettivi di missione e strategici. Oggi nella scuola gli obiettivi di missione e strategici sono fissati nelle norme primarie, ma rimane alla scuola la libertà di individuare i percorsi e le modalità attuative. Ecco, in questo percorso si inserisce la discrezionalità dei docenti, a partire dalla costruzione del PTOF e via di seguito fino alla programmazione educativa e didattica dei livelli successivi.

Se, dunque, si possono immaginare aree a rischio corruzione, queste devono afferire ai luoghi nei quali si esercita la discrezionalità amministrativa e, nel caso dell’elaborazione del Ptof, alle scelte di gestione e organizzazione dirigenziali. Certo che tali aree dovrebbero essere definite a livello regionale, come prevedono le stesse linee guida, individuando rischi specifici di corruzione. Ma non si può trattare della collazione formale di singoli casi di rischio. Occorre che le aree specifiche siano individuate dal MIUR e declinate dagli USR sui territori, in un’ottica di astrazione rispetto ad una serie di dati di programmazione già declinati. Si tratta, in fondo, di ripensare, in termini di policy all’attività della scuola che diventa sempre più agganciata alle scelte di governo perlomeno per quanto riguarda l’azione amministrativa di organizzazione e di gestione. Un esempio possiamo anticiparlo. La determinazione dell’organico dell’autonomia dovrebbe passare da libro dei sogni ad una richiesta basata su dati concreti provenienti dalla filiera programmatoria del MIUR e dell’USR (il primo detentore del potere di determinazione del bilancio e il secondo partecipe della definizione dell’organico regionale). Eliminato il soggetto Regione nella gestione degli organici, occorre mettere punti fermi sulla sua determinazione a livello centrale e successiva distribuzione regionale, rendendo partecipi le istituzioni scolastiche sin dalla fase della sua definizione. Il momento delle scelte discrezionali sulla formazione dell’organico attiene alla fase del dimensionamento e dell’interlocuzione con la regione e successivamente alla determinazione a livello nazionale. Se in questa fase si riuscirà a rappresentare le esigenze prospettiche delle istituzioni scolastiche e a valutarne la congruità e coerenza con gli obiettivi strategici di missione, la previsione dell’organico all’interno del Ptof avrà già superato la valutazione di legittimità. Solo irrigidendo questa filiera si può, pertanto, immaginare un sistema successivo di programmazione a livello di singola istituzione scolastica e conseguente responsabilizzazione gestionale.

Fino ad oggi, peraltro, la richiesta dell’organico dell’autonomia non nasce da un luogo di discrezionalità assoluta, ma trova la propria legittimazione nella documentazione fondamentale e incrementale che parte dal RAV e arriva al Ptof. Forse bisognerebbe anche riflettere sul fatto che nella scuola la partecipazione ha una storia assente nel resto della PA. Anche se con meccanismi spesso inceppati e con poca consapevolezza, il reciproco controllo tra i soggetti decisionali funziona.

Tornando all’esercizio della discrezionalità tecnica dei docenti, qualora si rilevassero nell’esperienza pratica fenomeni corruttivi nell’elaborazione del Ptof, si potrebbe affermare che tale ambito è a rischio corruzione e, pertanto, andrebbero assunte misure di prevenzione. Mi auguro non avvenga mai…..

**b) Programma annuale**

Nell’analisi meramente ricognitiva dell’ANAC il Programma annuale rappresenta la seconda zona a rischio corruzione. Ma anche in questo caso dobbiamo partire dall’analogia con il procedimento programmatorio messo in atto dalle altre amministrazioni pubbliche. A seguito della riforma del bilancio dello Stato risalente al 2009 la programmazione economico finanziaria ha assunto sempre di più il ruolo di step prodromico rispetto alla successiva elaborazione del Piano della performance, del Pia no di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Questa rigida filiera è stata più volte richiamata dalla stessa Anac, proprio al fine di poter ricostruire l’intero processo decisionale e delle responsabilità. Nell’istituzione scolastica la programmazione finanziaria si fonda su un processo di finanza derivata e sull’attribuzione parametrata delle stesse risorse. È vero che oggi, in particolare, l’accesso alle risorse finanziarie passa dalla capacità di aderire a progetti, singolarmente o in rete. Ciononostante, il programma annuale rappresenta solo il momento formale delle scelte di gestione funzionali alle scelte didattiche e organizzative. Ne deriva che il margine di discrezionalità gestionale, una volta strutturato il PTOF, è veramente minimo, limitato, in sostanza all’attività negoziale. Tale attività trova collocazione in procedimenti posti fuori dal programma annuale, in parte di tipo amministrativo e in parte di tipo civilistico. Si tratta della materia già assoggettata alla normativa di cui alla l. 190, c. 32, alla cui applicazione la scuola è tenuta per esplicito chiarimento dell’Anac.

Pertanto, quali potrebbero essere le zone a rischio corruzione nel programma annuale? Quelle connesse all’attività negoziale, ricavabili dalle schede attività e dalle schede progetto. Ma se la materia progettuale è di natura didattica e formativa attiene alla discrezionalità tecnica dei docenti che non ha nulla da spartire con la discrezionalità amministrativa. Per il resto, non bisogna farsi trascinare dalla foga legalista che può far riportare nell’area a rischio corruzione azioni già comprese nei target della legittimità dell’azione amministrativa o, addirittura, nelle norme del codice penale.

Allora, se dovessimo immaginare misure di prevenzione intorno a questa area, senza ripetere le stesse misure afferenti all’area contrattuale già oggetto di adempimento da parte delle scuole, potremmo pensare ad una intensificazione della trasparenza nei processi decisionali dirigenziali connessi alle scelte di missione della scuola, cioè le scelte educative e didattiche. In particolare, le decisioni gestionali dirigenziali dovrebbero essere analizzate per individuare i rischi concreti di corruzione (ad esempio la scelta di stringere una collaborazione con un’università piuttosto che con un’altra per favorire legami amicali o politici) e successivamente accompagnate dalla previsione di misure di prevenzione della corruzione mirate (ad esempio prevedendo un’in formazione preventiva al consiglio di istituto relativa a certe categorie di determine dirigenziali o previsione di un piano ispettivo di controllo annuale a campione)