



PRÜFSTELLE
ORGANISMO DI VALUTAZIONE

Istituzione della direzione istruzione e formazione tedesca

Verifica ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera e)
della legge provinciale n. 10/1992

Auditor:
Wolfgang Bauer e Gilbert Gasser

Bolzano, agosto 2018



Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione

39100 Bolzano/Bozen, corso Libertà/Freiheitsstraße 66

tel. 0471 402 212

fax: 0471 260 114

pruefstelle@landtag-bz.org

organismodivalutazione@consiglio-bz.org

PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org

internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp

internet: www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INDICE

I. CONTESTO NORMATIVO, MOTIVAZIONE E FINALITÀ DELL'INDAGINE.....	4
II. AMBITO E APPROCCIO METODOLOGICO	4
III. STATO DI FATTO	5
IV. VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI.....	8

I. Contesto normativo, motivazione e finalità dell'indagine

Ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 24 della legge provinciale n. 10/1992, l'Organismo di valutazione "redige una relazione sulla legittimità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa della Provincia e degli enti dipendenti".

In conseguenza l'esercizio di questa funzione è stato incluso nel programma di lavoro per il 2018.

Obiettivo della verifica è esprimere alcune considerazioni essenziali sull'istituzione della direzione istruzione e formazione tedesca nonché individuare – se necessario e ragionevole – proposte per ottimizzare l'attuazione di questa riorganizzazione, e portarla a termine nel migliore dei modi.

II. Ambito e approccio metodologico

Ancora una volta si è dovuto tener conto delle risorse a disposizione dell'Organismo di valutazione. Pertanto ogni anno, dell'insieme dell'azione amministrativa si analizzano a fondo solo temi e aspetti specifici, scelti per il loro significato particolare o trasversale.

L'ambito dell'*istituzione della direzione istruzione e formazione tedesca* è stato individuato attraverso una valutazione professionale, basata sulle capacità e conoscenze acquisite nonché sui risultati e l'esperienza di verifiche precedenti.¹

Coerentemente con la prescrizione di legge, si sceglie un approccio integrativo: pertanto la presente valutazione è in primo luogo un'analisi organizzativa e di sistema,² ma contiene anche elementi di una verifica di legittimità e regolarità.

La valutazione si è svolta in base a una serie di domande e di interviste con alcuni attori fondamentali del progetto di riorganizzazione (capo progetto e componenti del relativo gruppo di lavoro).

¹ Rapporti dell'Organismo di valutazione su "Legittimità, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa" (dicembre 2015, dicembre 2016 e febbraio 2018), pubblicati sul sito dell'Organismo stesso e sul sito della Provincia nella sezione Amministrazione trasparente.

² Cfr. Petra Haferkorn, *Systemische Prüfungen*, Carl-Auer Verlag, 2010.

III. Stato di fatto

Motivi della riorganizzazione del dipartimento istruzione e formazione tedesca; orientamento strategico e obiettivi

La relazione del capo progetto (maggio 2017) cita come motivi del processo di riorganizzazione³ per lo sviluppo sistematico del dipartimento istruzione e formazione tedesca – previsto fra settembre 2015 e agosto 2017 – l'introduzione nell'amministrazione provinciale del piano della performance e del progetto "Innovazione amministrativa 2018".

Gli obiettivi di tale processo vi sono definiti così: ridurre i raddoppi; accorpare ambiti simili o uguali; utilizzare le sinergie; semplificare l'organigramma; individuare ambiti che si possono organizzare anche trasversalmente rispetto ai gruppi linguistici; delimitare chiaramente certe unità organizzative e continuare a garantire l'indipendenza del servizio di valutazione; ottimizzare le risorse umane.

Inoltre, come espressione dell'orientamento strategico della riorganizzazione, bisogna accorpare e affrontare trasversalmente sia i diversi punti dei programmi amministrativi sia i servizi di consulenza e assistenza – e le questioni relative all'inclusione devono essere affrontate in un solo centro di competenza. Infine bisogna garantire una gestione unitaria della qualità e migliorare la comunicazione interna ed esterna.

Il processo

Generalmente si può dire che le modifiche dell'organizzazione non sono solo avvenimenti, ma costituiscono soprattutto un processo: partendo da un'analisi condivisa della situazione attuale (perché c'è bisogno di cambiamenti?) si elabora un quadro della situazione come la si desidera (a cosa deve tendere lo sviluppo?) e si definisce un percorso comune (processo), riguardante l'organizzazione e le persone.

Dal punto vista cronologico, il capo progetto riferisce che, procedendo in tre fasi successive, sono state concepite e definite delle strutture, e quindi create le condizioni giuridiche per realizzarle. Si è sempre lavorato coinvolgendo il livello politico ovvero collaboratori scelti, articolando il lavoro in numerosi "incontri a porte chiuse fra capi, dirigenti di diversi livelli e gruppi di lavoro tematici". Il coordinamento col progetto "Innovazione amministrativa 2018" e coi progetti di sviluppo dei dipartimenti istruzione e formazione italiano e ladino è stato garantito nel quadro di un regolare scambio d'informazioni e di idee con la direzione generale.

Al fine di una governance efficiente dell'ambito scuola e formazione, uno dei punti principali del progetto di riforma è separare le competenze amministrative da quelle propriamente

³ Questo processo è stato moderato e seguito, fino a giugno 2017, da due consulenti esterni.

pedagogiche e formative, senza però arrivare – almeno durante il processo – a rilevare ovvero delimitare completamente le relative attività amministrative, né a chiarire definitivamente le sovrapposizioni fra funzioni diverse in sede di descrizione dei processi. Nella sua presa di posizione sulla bozza della relazione di audit, la direzione istruzione e formazione precisa che è stata fatta una rilevazione delle prestazioni di consulenza e assistenza al fine di fissare le competenze della nuova ripartizione pedagogica, e che sono stati definiti dei processi nell'ambito della formazione professionale.

In primo luogo le nuove forme di organizzazione vengono definite e sancite sul piano normativo:

- direzione istruzione e formazione,
- ripartizioni e direzioni provinciali,
- servizio di valutazione.⁴

La base giuridica è il comma 4 dell'articolo 5 della legge provinciale n. 10/1992, come modificato dalla legge provinciale n. 12/2017. Per la specifica articolazione della direzione (o delle direzioni) istruzione e formazione, per la denominazione e le competenze delle singole strutture dirigenziali nonché per il numero delle ripartizioni e direzioni provinciali, la norma succitata rimanda al regolamento d'esecuzione. Infine, con decreto del presidente della Provincia n. 45/2017, è stato emanato il regolamento sull'articolazione, la denominazione e le competenze della direzione istruzione e formazione tedesca.

Riguardo alle succitate modifiche di legge, appare rilevante che una direttrice o direttore provinciale possa contemporaneamente guidare anche la direzione istruzione e formazione (comma 6 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 10/1992), e che una direttrice o direttore provinciale eserciti le funzioni dell'intendente scolastica o scolastico (la cui procedura di nomina è disciplinata dall'articolo 19 dello Statuto di autonomia), con la possibilità di trasferire proprie competenze – d'intesa con la direttrice o direttore della direzione istruzione e formazione – anche alle altre direzioni provinciali o ripartizioni (comma 7 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 10/1992).

Da quanto dichiarato nelle interviste si deduce che nell'ambito del processo di riorganizzazione, l'integrazione della formazione professionale (su cui la Provincia ha competenza legislativa primaria) nella direzione istruzione e formazione costituisce una sfida particolare.

Inoltre, secondo gli intervistati, ci sono differenze nel consenso dei collaboratori e nella loro convinzione sull'opportunità ovvero sui vantaggi del nuovo modello di organizzazione. I dirigenti si sforzano generalmente di comunicare in modo trasparente i cambiamenti previsti nell'organizzazione (come dimostrano i molti inviti a diverse iniziative d'informazione). Restano però certe irritazioni e incertezze nei collaboratori, dovute anche a informazioni diffuse precedentemente dalla stampa. Sempre secondo gli intervistati, sono molto limitati l'utilizzo

⁴ Un'illustrazione della nuova struttura della direzione istruzione e formazione tedesca è allegata alla presente relazione.

dell'istituto della mobilità ovvero le richieste di cambiare posto di lavoro a causa della riorganizzazione.

La nuova struttura della direzione istruzione e formazione tedesca

La direzione istruzione e formazione è equiparata a un dipartimento, garantisce l'accordo con gli obiettivi politici in questo ambito, e coordina lo sviluppo complessivo del sistema d'istruzione e formazione.

Le sono assegnate quattro direzioni provinciali⁵ (scuole dell'infanzia; scuole elementari, medie e superiori; formazione professionale; scuole di musica), due ripartizioni (una pedagogica e una amministrativa) e il servizio di valutazione. La direzione istruzione e formazione esercita funzioni di coordinamento sulle direzioni provinciali e le ripartizioni.

Di seguito evidenziamo alcune particolarità strutturali.

Fra la direzione provinciale per le scuole dell'infanzia e la direzione provinciale per le scuole di musica da una parte, e le scuole dell'infanzia ovvero di musica assegnate a dette direzioni dall'altra, c'è un rapporto gerarchico. Il rapporto fra la direzione provinciale per le scuole elementari, medie e superiori e la direzione provinciale per la formazione professionale da una parte, e le scuole statali ovvero professionali dall'altra, si può invece chiamare eterarchico, perché queste scuole sono autonome e hanno personalità giuridica.

In applicazione del ricordato comma 7 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 10/1992, l'articolo 7 del regolamento succitato stabilisce che il direttore o direttrice della direzione provinciale scuole esercita le competenze dell'intendente scolastico o scolastica, compresa l'amministrazione e vigilanza sulle scuole dell'infanzia ai sensi della legge provinciale n. 36/1976; come spiegato sopra, il direttore o direttrice della direzione provinciale scuole può delegare, in accordo con il direttore o direttrice per l'istruzione e la formazione, propri compiti ad altre direzioni provinciali o ripartizioni. Nell'esercizio delle sue competenze di intendente scolastica o scolastico, la direttrice o direttore provinciale sembra non essere gerarchicamente sottoposta, nell'attuale situazione giuridica, alla direzione istruzione e formazione (espressione della particolare posizione dell'intendente scolastica o scolastico è anche la procedura specifica di nomina, prevista dallo Statuto di autonomia).

Inoltre il regolamento stabilisce, all'articolo 4, che "le competenze in ordine ai procedimenti comuni tra le unità organizzative della Direzione Istruzione e Formazione tedesca" sono descritte in un manuale di organizzazione, approvato dal direttore o direttrice per l'istruzione e la formazione. Di questo manuale esiste già una bozza (versione del giugno 2018), che però non

⁵ Ai sensi del regolamento citato le direzioni provinciali sono equiparate alle ripartizioni.

dice ancora niente su procedure, processi, forme di collaborazione fra ripartizioni e direzioni provinciali, sovrapposizioni funzionali, comunicazione interna ed esterna.

Il regolamento prevede manuali di organizzazione anche per la direzione provinciale scuole professionali e per la ripartizione pedagogica (per quest'ultima, secondo informazioni della direzione istruzione e formazione, esiste già da diversi anni un manuale, che viene costantemente aggiornato).

Ai sensi del regolamento le direttrici e direttori provinciali possono avere una o un sostituto; per la direzione provinciale scuole professionali questo è obbligatorio, certamente per seguire adeguatamente sia il profilo "scuole professionali provinciali" sia il profilo "scuole professionali agricole e forestali, per l'economia domestica ed agroalimentare".⁶

La ripartizione pedagogica comprende sette unità, di cui tre risp. quattro riunite nei due centri di competenza: quello per "integrazione e inclusione" è coordinato dall'ispettrice o ispettore all'inclusione (insediato presso la direzione provinciale scuole), e quello per "lavoro formativo e insegnamento" dalla vicedirettrice o vicedirettore di ripartizione. Il regolamento non stabilisce in quali, fra le forme di organizzazione consuete nell'amministrazione provinciale, possano essere fatti rientrare i centri di competenza, ovvero a quali possano essere equiparati; in ogni caso, secondo quanto dichiarato dagli intervistati, le direttrici o direttori delle succitate unità sono inquadrati come coordinatrici o coordinatori.

Infine, riguardo alle posizioni dirigenziali nella direzione istruzione e formazione tedesca, si constata che negli ultimi tempi tali posizioni sono state nuovamente coperte, che alcune unità organizzative sono state guidate da reggenti e che in alcuni casi non è stata nominata alcuna ovvero alcun sostituto (fino a giugno 2018).

IV. Valutazione e raccomandazioni

Con l'istituzione della direzione istruzione e formazione tedesca, strategie ed obiettivi dell'ambito formativo sono riuniti in un solo dipartimento. Per gli ambiti scuole dell'infanzia, scuole elementari, medie e superiori, formazione professionale e scuole di musica vengono istituite apposite direzioni provinciali,⁷ sostenute dal punto di vista amministrativo e tecnico dalla ripartizione amministrativa, e dal punto di vista pedagogico e didattico dalla ripartizione

⁶ L'articolazione della direzione provinciale scuole professionali in questi due profili non ha altra valenza giuridica; certamente però tiene conto del fatto che l'ex ripartizione 22 (formazione professionale agricola, forestale e di economia domestica) è stata integrata nella formazione professionale. Il comitato per la formazione professionale agricola, forestale e di economia domestica ha carattere consultivo e serve al fine dello scambio di informazioni e all'armonizzazione.

⁷ Gli intervistati giustificano le nuove denominazioni introdotte - come direzioni provinciali, profili, unità, centri di competenza - con le particolarità del sistema d'istruzione e formazione. Questi termini, comunque, denominano in ultima analisi strutture e modelli consueti in questa Provincia, oppure non hanno rilevanza giuridica.

pedagogica. Il servizio di valutazione, funzionalmente indipendente, è insediato direttamente presso la direzione istruzione e formazione.

Questa unificazione di strategie e obiettivi in ambito formativo e l'accorpamento delle succitate prestazioni di servizio in due ripartizioni costituiscono senza dubbio il valore aggiunto primario del progetto di riorganizzazione.

La durata del processo di riorganizzazione (da settembre 2015 fino all'approvazione del regolamento nel dicembre 2017) appare eccessiva valutandola dall'esterno. Una serie di questioni amministrative e organizzative è stata chiarita solo in seguito all'entrata in vigore del regolamento. I processi di riorganizzazione troppo lunghi si accompagnano normalmente a insicurezze, e secondo alcuni intervistati così è stato anche in questo caso.

Per dare al nuovo modello organizzativo una piena e perfetta funzionalità, è indispensabile rappresentare e descrivere i processi nonché chiarire precisamente tutte le sovrapposizioni funzionali. A questo fine dovrebbe essere urgentemente portato a termine (e periodicamente aggiornato) il manuale di organizzazione previsto dal regolamento, per chiarire e definire, dopo gli aspetti strutturali (strutture ovvero organigramma) anche gli aspetti organizzativi (svolgimento dei diversi processi).⁸ In tale contesto bisogna anche tener conto dell'esercizio delle competenze dell'intendente scolastica o scolastico nell'architettura complessiva della direzione istruzione e formazione, delle competenze e funzioni dell'ispettorato scolastico, e della possibilità che la direttrice o direttore della direzione provinciale scuole deleghi competenze ad altre direzioni provinciali e ripartizioni.

Per consolidare in modo durevole la riorganizzazione della direzione istruzione e formazione tedesca, le direzioni guidate da reggenti dovrebbero essere definitivamente coperte quanto prima, con le consuete procedure di selezione per i direttori di ripartizione e d'ufficio. Inoltre, come previsto dall'articolo 19 della legge provinciale n. 10/1992, per ogni dirigente dovrebbe essere designata una o un sostituto.

Una particolarità è costituita dalla possibilità, prevista dal comma 6 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 10/1992, che una direttrice o direttore provinciale possa contemporaneamente guidare anche la direzione istruzione e formazione.⁹

⁸ Sul sito della direzione istruzione e formazione si trova ancora (giugno 2018) il piano di ripartizione dei compiti dell'intendenza scolastica risalente al 2012.

Nel progetto di riorganizzazione si sarebbe anche potuto chiarire prioritariamente processi e procedimenti, e in un secondo tempo definire la struttura organizzativa. Dalle dichiarazioni degli intervistati risulta che la concreta attuazione della riorganizzazione ha posto, e in parte ancora pone, grandi sfide nello svolgimento delle attività amministrative.

⁹ Tale concentrazione di posizioni dirigenziali, introdotta dal legislatore, non è necessariamente coerente ai principi della legge provinciale n. 10/1992 (vedi comma 8 dell'articolo 14, abrogato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 77/2013, e articolo 19).

La gestione unitaria della qualità per la direzione istruzione e formazione, inquadrata fra le aree di sviluppo nella succitata relazione del capo progetto, dovrebbe essere portata avanti, eventualmente anche per conseguire una certificazione di qualità.¹⁰ A tal fine ci si potrebbe servire delle esperienze fatte applicando il modello EFQM nella (allora) formazione professionale agricola, forestale e di economia domestica.¹¹

Contemporaneamente appare opportuno lavorare a una cultura comune della dirigenza e dell'organizzazione, tanto più che le riorganizzazioni sono efficaci solo se ancorate nelle strutture, nei sistemi e soprattutto nella mente delle persone (riorganizzazione come trasformazione strutturale e culturale). Concretamente questo si potrebbe realizzare fra l'altro definendo principi di fondo comuni (missione, visione) e valori unitari.

Per rilevare l'efficacia interna all'amministrazione ma anche gli effetti sul sistema scolastico, si raccomanda (a medio termine) una valutazione indipendente del progetto di riorganizzazione (compresa una valutazione di costi e benefici delle modifiche normative). Si potrà così verificare se gli obiettivi formulati – seppure molto generalmente – all'inizio del progetto (vedi sopra) sono stati raggiunti,¹² o se si devono definire punti ancora aperti ovvero fare delle correzioni.

Partendo dai risultati della valutazione si potrebbero anche verificare attuabilità e sensatezza dell'idea di alcuni intervistati di fare della direzione istruzione e formazione un'azienda speciale.

Entro l'estate del 2020 verrà effettuato un follow-up sulle raccomandazioni espresse.

Wolfgang Bauer

Gilbert Gasser

AB/pa

¹⁰ Così si terrebbe conto anche degli impulsi dati dalla direzione generale nell'ambito del progetto "Innovazione amministrativa 2018", tendenti allo "Sviluppo di un articolato sistema di gestione per il continuo miglioramento della qualità".

¹¹ Vedasi la relazione dell'Organismo di valutazione "Qualitätszertifizierungen in der Landesverwaltung"(Certificazioni di qualità nell'amministrazione provinciale), 2011.

¹² P. es., un intervistato ha valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi a 7 su una scala da 1 a 10 (nel giugno 2018).

