

# R.D.

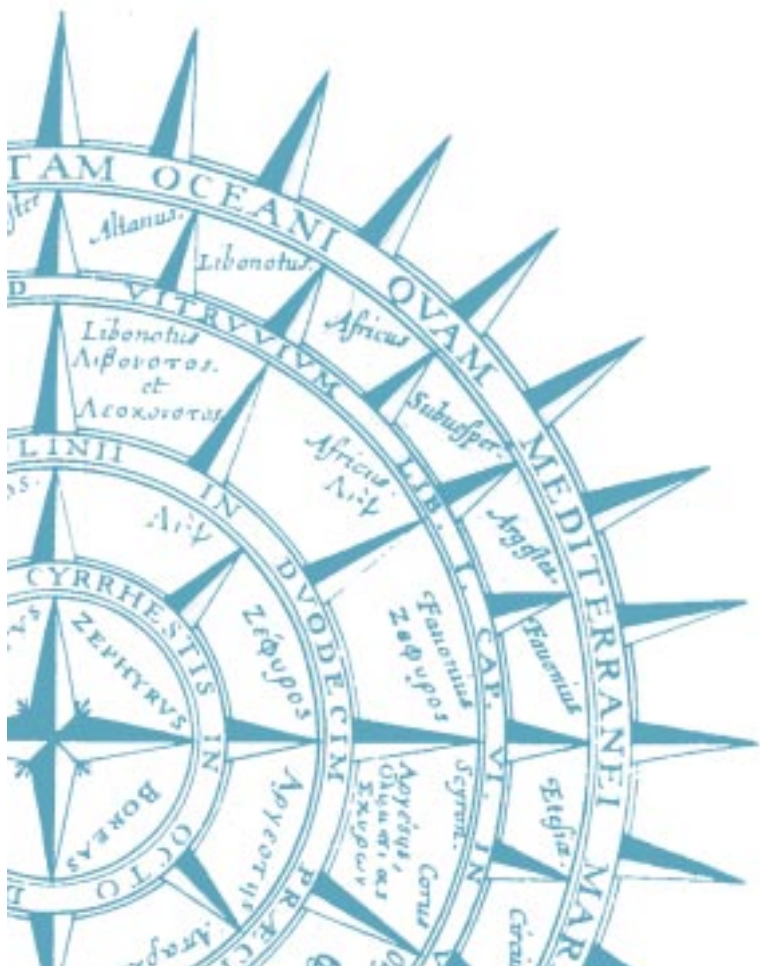
## Il MIUR sul territorio

### Ragionamenti

DI LUIGI AIELLO

*Con le nuove Linee guida per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali sono stati ridefiniti i compiti delle articolazioni territoriali del MIUR. Un ruolo sempre più strategico e meno gestionale*

**G**li ultimi mesi del 2003 e i primi del 2004 hanno visto ridefinire la struttura organizzativa del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sia a livello centrale sia a livello periferico. Si tratta dell'esito di un processo di rinnovamento cominciato con l'applicazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 mediante il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Quest'ultimo ha definito le regole per la riforma del Governo e ha previsto, tra l'altro, la stessa istituzione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, da concretarsi con un successivo provvedimento di natura regolamentare. Il regolamento di organizzazione, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 11 agosto 2003, n. 319, ha completato questo processo di riordino recependo i principi contenuti nel precedente DLgs n. 300/99. In estrema sintesi, il regolamento delinea, in sede centrale, una struttura fondata su tre dipartimenti. Due di essi sono correlati a omogenee aree funzionali: il Dipartimento per l'istruzione e il Dipartimento per l'università, l'alta



formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca. Il terzo, il Dipartimento per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione, raccoglie invece, ampliate, le funzioni trasversali precedentemente affidate a tre Servizi centrali (Servizio per gli affari economico-finanziari, Servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica e Servizio per la comunicazione) e appare in parte servente e in parte *organizzatorio* delle funzioni riservate ai due predetti dipartimenti.

La norma, tuttavia, affida alla Conferenza permanente dei capi dipartimento e dei direttori generali, sia centrali che regionali, il compito di coordinare le attività degli uffici centrali e periferici e di formulare al Ministro le proposte per l'emanazione di indirizzi e direttive tali da assicurare un raccordo operativo fra i dipartimenti e lo svolgimento coordinato delle relative funzioni (art. 4).

Questo breve contributo, concentrato sugli Uffici scolastici regionali, non può prescindere da alcune pregiudiziali riflessioni relative ai citati decreto legislativo 300/99 e decreto del Presidente della Repubblica 319/2003, in ordine al rapporto Stato-Regioni.

Infatti, è opportuno considerare che il regolamento presenta aspetti suscettibili di successive modifiche in relazione al procedere della riforma del titolo V della Costituzione, in via di attuazione in seguito alle prime "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", emanate con la legge 5 giugno 2003, n. 131.

Tale valenza transitoria, rilevata dal Consiglio di Stato in sede di espressione di un obbligatorio parere e dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale con sentenza n. 13 depositata il 13 gennaio 2004, risiede massimamente sull'istituzione e competenza degli Uffici scolastici regionali.

Si riporta, quindi, uno stralcio del parere rilasciato dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, in sede di esame del regolamento, il 14 ottobre 2002, in merito alla reiterata costituzione degli Uffici scolastici regionali, successivamente alla legge costituzionale n. 3/2001.

"[...] Come si è detto, le strutture organizzative, centrali e periferiche, del Ministero, al momento non tengono conto del nuovo assetto conseguente alla riforma del titolo V, ancora da disegnare con legge generale dello Stato. Difatti, una volta che il descritto nuovo assetto "sostanziale" del sistema-istruzione sarà attuato con legge generale dello Stato, risulteranno suscettibili di revisione anche le disposizioni del presente regolamento, che costituisce l'interfaccia "organizzativo" del sistema per ciò che riguarda il livello di intervento statale, tenendo conto del fatto che il

### *Il nuovo assetto accentuerà ulteriormente i compiti di indirizzo e coordinamento rispetto a quelli più strettamente gestionali e operativi*

nuovo assetto accentuerà ulteriormente i suoi compiti di indirizzo e coordinamento rispetto a quelli più strettamente gestionali e operativi.

In tale ottica, potranno verosimilmente risultare superflui, o comunque ridondanti, anche gli Uffici scolastici regionali, intesi come strutture dello Stato di livello dirigenziale generale diffuse sul territorio nazionale, anche considerando che già oggi l'art. 135 del decreto legislativo n. 112 del 1998 trasferisce, in via generale, alle Regioni le funzioni di programmazione e gestione del servizio scolastico con un assetto confermato dal nuovo titolo V.

[...] In altri termini, se oggi è necessaria una continuità organizzativa con il passato certamente garantita dallo schema in oggetto – che pure presenta significative innovazioni con la riduzione dei dipartimenti e delle direzioni generali nel settore della pubblica istruzione – nella attuazione a livello sostanziale dei principi costituzionali introdotti nel 2001 andrà rivista anche la struttura organizza-



tiva del servizio-istruzione (e specialmente quella periferica), tenendo conto che alcune funzioni ora attribuite agli uffici scolastici regionali potrebbero essere svolte direttamente dal Ministero centrale (come, ad esempio, quella di vigilanza), altre dalle Regioni (ad esempio, la ricognizione delle esigenze formative), altre ancora direttamente dalle scuole (ad esempio, l'attuazione delle politiche scolastiche)".

Più recente e incisiva la sentenza della Corte costituzionale che "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 3, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche".

La sentenza risulta tuttavia attenuata in concreto, laddove il principio di continuità del funzionamento del servizio istruzione trova sostanza non solo e non tanto negli aspetti normativi, *ma istituzionali*, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'*ordinamento* vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali.

In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da "valori costituzionali incompressibili".

Non rileva alla Corte infatti la questione, indubbiamente rimarchevole, della mancata riforma costituzionale in tema di finanza regionale. Pesano piuttosto considerazioni afferenti allo spazio, inteso come territorio nazionale, e al tempo, inteso quale garanzia "fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari a evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche".

Accantonando i pareri e le sentenze, vediamo la collocazione degli uffici scolastici regionali nella nuova organizzazione del MIUR. Gli USR si raccordano funzionalmente al Dipartimento per l'istruzione a norma dell'art. 6, comma 3. Il successivo articolo 8 disciplina l'intera amministrazione periferica, incentrata su questi Uffici, con sede in ogni capoluogo di regione, articolati a loro volta in Centri servizi amministrativi, di norma provinciali, preposti a garantire il necessario supporto alla piena realizzazione dell'autonomia scolastica.

Oltre alla suddetta articolazione territoriale, l'Ufficio scolastico regionale si articola per *funzioni*, per l'adempimento delle quali il Ministro si appresta a emanare le nuove *Linee guida per l'organizzazione degli Uffici scolastici regionali*, che ricalcano - semplificando - le precedenti (frutto di un accordo sancito nella Conferenza unificata il 19 aprile 2001) seguite al primo regolamento di organizzazione del Ministero emanato con il DPR 347/2000.

Dalla bozza delle nuove *Linee guida* non risultano intaccati i valori dei precedenti protocolli d'intesa basati su un disegno distributivo delle competenze fra gli organi dell'amministrazione diretta dello Stato e le attribuzioni di compiti e funzioni delle Regioni e degli Enti locali, in un sistema complesso nel quale ciascuno degli attori, pur destinatario di una sfera di competenze, agisce su aree che hanno significativi punti di contatto funzionale che richiedono l'indivi-

### Funzioni dell'Ufficio scolastico regionale

Vigila sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'attività formativa e sull'osservanza degli <i>standard</i> programmati	Promuove la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo della relativa offerta sul territorio in collaborazione con la Regione e gli enti locali	Cura l'attuazione delle politiche nazionali per gli studenti	Formula alla Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio e al Dipartimento per l'istruzione le proposte per l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale
---	--	--	--

### Are e di attività

- I Pianificazione, programmazione e integrazione delle politiche formative
- II Supporto e sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome
- III Organizzazione e politiche di gestione delle RU della scuola
- IV Amm. e gestione delle RRFF e valutazione dell'efficienza ed efficacia degli interventi educativi e formativi
- V Gestione delle RU e tecniche e servizi di supporto dell'USR

duazione di momenti di raccordo idonei a realizzare sinergie ed evitare sovrapposizioni, dispersioni e disarmonie. Risulta invece fortemente innovata la metodologia di organizzazione interna delle Direzioni regionali per quanto attiene l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti che deve essere adottata con un decreto ministeriale, su proposta del Direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale (art. 8, comma 8), al fine di garantire strutture amministrative regionali omogenee tra loro. Ci si augura che il testo definitivo, nell'approfondire il concetto di omogeneità, operi una distinzione fra aree "vincolate", finalizzate alla salvaguardia del rapporto di auspicata omogeneità delle strutture amministrative presenti sul territorio (ambiti 1, 2 e 4), e ambiti "flessibili" demandati all'adattamento delle strutture periferiche (USR) in relazione

alle realtà territoriali nelle quali sono chiamati a operare (ambiti 3 e 5).

**Ambiti "vincolati":**

- pianificazione, programmazione e integrazione delle politiche formative;
- supporto e sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome;
- amministrazione e gestione delle risorse finanziarie e valutazione dell'efficienza ed efficacia degli interventi educativi e formativi.

**Ambiti "flessibili":**

- organizzazione e politiche di gestione delle risorse umane della scuola;
- gestione delle risorse umane e tecniche e servizi di supporto dell'USR.

**(2° capoverso, comma 3 art. 8, DPR 319/03 – GU n. 270 del 20/11/03)**

Provvede alla costituzione della segreteria del Consiglio regionale dell'istruzione a norma dell'art. 4 del decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233	Cura i rapporti con l'amministrazione regionale e con gli enti locali, per quanto di competenza statale e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed educative, relativamente all'offerta formativa di istruzione e di istruzione e formazione professionale nonché all'educazione degli adulti	Esercita la vigilanza sulle scuole e sui corsi d'istruzione non statali, nonché sulle scuole straniere in Italia	Fornisce assistenza e supporto alle istituzioni scolastiche e vigila sul loro funzionamento nel rispetto dell'autonomia a esse riconosciuta	Assegna alle istituzioni scolastiche le risorse finanziarie	Assegna alle istituzioni scolastiche ed educative le risorse di personale ed esercita tutte le competenze in materia, ivi comprese quelle attinenti alle relazioni sindacali, non attribuite alle istituzioni scolastiche o non riservate all'amm.ne centrale	Assicura, con i modi e gli strumenti più opportuni, la diffusione delle informazioni	Ha legittimazione passiva in materia di contenzioso del personale della scuola
--	---	--	---	---	---	--	--

**Agregazioni delle funzioni per attività degli Uffici scolastici regionali**

- uff. 1** Comunicazione; organizz. eventi; rapporti con il sistema informativo, gestione risorse tecnologiche. **Alle dirette dipendenze del Direttore gen.**
- uff. 2** Nuovi ordinamenti, programmi e curricoli scolast., valut. apprendimenti, esami, scrutini, certificazioni. Diritto allo studio, politiche giovanili, associazionismo e servizi agli studenti. Parità scolastica e vigilanza sulle scuole e corsi non statali e sulle scuole straniere.
- uff. 3** Politiche formative integrate e rapporti con la Regione, gli EELL e il mondo del lavoro. Monitoraggio del sistema formativo locale e pianificazione del fabbisogno di RRUU e RRF per l'erogazione del servizio.
- uff. 4** Adozione iniziative finalizzate all'erogazione di servizi di consulenza a supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Promozione e assistenza a progetti nazionali, europei e internazionali.
- uff. 5** Reclutam., organizzazione, gestione dirigenti scol.; organizzazione e politiche di gestione delle RRUU della Scuola; relaz. sindacali. Coordinamento CSA.
- uff. 6** Formazione aggiornamento del personale della Scuola.
- uff. 7** Gestione amm.vo-contabile delle risorse finanziarie assegnate alle istit. scolast. Consulenza e supporto amm.vo-contabile. Analisi e valut., in conformità con gli indirizzi e gli standard individuati a livello nazionale, dell'efficacia degli interventi educativi e formativi delle istituzioni scolastiche e attivazione delle necessarie azioni correttive e di riequilibrio territoriale del sistema scolastico. Supporto e consulenza al collegio dei revisori dei conti. Gestione economica e finanziaria dell'USR.
- uff. 8** Organizzazione e gestione risorse umane della DRG. Gestione economato. Monitoraggio dei servizi della Direzione e valutazione soddisfazione utenza. Rapporti con sistema informativo, gestione risorse tecnologiche e supporto loro utilizzo.
- uff. 9** Assistenza legale; gestione contenzioso, attività di conciliazione.
- uff. 10** **Coordinamento delle attività svolte dai dirigenti con funzioni tecniche.**

Un'ulteriore modifica apportata dalle nuove, rispetto alle precedenti, *Linee guida* (a seguito di un provvedimento ministeriale del 21 dicembre 2001, che ne aveva sospeso l'istituzione), è l'assenza dei Centri servizi per le istituzioni scolastiche (CIS). In effetti, essi si sono forse rivelati superflui e meglio sostituiti da reti di scuole che utilizzano le risorse umane non avulse dalle istituzioni scolastiche e direttamente partecipi dei Piani di offerta formativa (POF), e presenti negli organi collegiali interni.

In questo quadro – reso sempre più complesso dall'evoluzione normativa sia statale che regionale avviata dalla Legge n. 59/97 e, attraverso la legge costituzionale 3/2001, dalla legge 131/03, contenente numerose deleghe – il ministro Moratti si appresta a diramare ai direttori generali regionali le nuove *Linee guida* per l'organizzazione e l'espletamento delle funzioni attribuite agli Uffici scolastici regionali.

Organizzazione ed espletamento di funzioni ovviamente correlate alla annuale direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, diretta in primo luogo ai capi dei tre dipartimenti, emanata per l'anno 2004 il 13 febbraio scorso e tuttora in corso di registrazione, che non trascura le 18 Direzioni regionali.

Questa direttiva indica obiettivi prioritari e sarà integrata da puntuali atti di indirizzo dipartimentali.

Allo stato ci si limita, pertanto, a una breve analisi della "bozza" (interamente riportata alle pagine seguenti), della quale si ritiene utile la rappresentazione grafica riprodotta alla pagina precedente.

L'analisi delle *aree di attività* evidenzia l'entità del decentramento operato dal Ministero agli Uffici regionali.

La natura delle *funzioni* delinea un Ufficio regionale sempre meno di tipo gestionale e sempre più teso a compiti di programmazione nel rispetto di un ruolo centrale dell'istituzione scolastica, chiamata con il DPR 275/99 a esaltare le proprie risorse culturali e professionali, siano esse collegate alla funzione del dirigente scolastico, dei docenti o delle risorse amministrative, tecniche e ausiliarie.

*Ancorché dotate di adeguate risorse umane sotto i profili culturali, professionali e numerici, tuttavia, le singole scuole non possono adempiere a compiti, in materia di status, che eccedano l'autoamministrazione*

Tale convinzione trova riscontro nella tipologia e definizione dei dieci *uffici* che la bozza suggerisce ai direttori regionali.

È di tutta evidenza infatti che solo tre di questi uffici presentano caratteristiche spiccatamente gestionali, mentre gli altri risultano dedicati a funzioni di organizzazione, consulenza, valutazione e assistenza.

Ancorché dotate di adeguate risorse umane sotto i profili culturali, professionali e numerici, tuttavia le singole scuole non possono adempiere a compiti, in materia di *status*, che eccedano l'autoamministrazione. I contratti collettivi hanno ampliato tali sfere, ma hanno anche delimitato le capacità, in relazione ad esempio alla titolarità e alla sussistenza dei ruoli provinciali, e l'esperienza dell'ultimo triennio ha, quindi, suffragato la scelta delle articolazioni provinciali. Al riguardo, la bozza in esame evidenzia le indispensabili funzioni dei Centri servizi amministrativi.

In aggiunta, i direttori regionali valuteranno l'opportunità di ulteriori deleghe, ma sembra opportuno sottolineare che le predette funzioni e ulteriori deleghe, come la necessità di costanti raccordi, presuppongono una circolarità di informazioni che non possono essere episodiche, anzi l'analisi dei bisogni delle istituzioni scolastiche e la possibilità di pianificazione, di organizzazione e di amministrazione delle Direzioni regionali sottendono costanti attività di monitoraggio che il CSA deve realizzare in sede provinciale, consentendo all'ufficio del capoluogo di regione un'azione di programmazione che non trascuri aspetti finanziari e strumentali e adeguata conoscenza di tutti i fenomeni a vario titolo denominati "anagrafici".

Incremento e decremento delle nascite, flussi migratori, nuovi poli di sviluppo, incidenza dei "debiti" e dei "recuperi", tassi di abbandono, evoluzione e recupero dei disabili, individuazione delle "eccellenze", eventuali crisi dell'associazionismo studentesco rappresentano alcuni esempi della possibile interazione tra CSA e istituzioni scolastiche e – in primo luogo – il Comune. Attraverso questi esempi è facile ricavare il senso dell'azione di monitoraggio: essa assume dapprima una dimensione orizzontale e risale successivamente da tutti i centri provinciali all'Ufficio regionale per consentire una adeguata strategia volta a realizzare compiutamente le potenzialità della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Infine, la costruzione di un adeguato sistema di monitoraggio, con indicatori correlati, risulta indispensabile per un controllo di gestione funzionale alla valutazione degli uffici e dei dirigenti da parte del responsabile regionale, e a tal fine si auspica la costituzione di uno specifico ufficio in ogni Centro servizi amministrativi.