

# La riorganizzazione dell'amministrazione scolastica (livello nazionale, regionale e dell'autonomia della scuola)

di Michele D'Amato e Angelo De Vita

## Sommario

<b>1. Premessa</b>	pag. 1
<b>2. I primi vagiti dell'autonomia</b>	pag. 2
<b>3. La legge 59/97</b>	pag. 2
<b>4. La distribuzione delle competenze</b>	pag. 3
<b>5. L'autonomia scolastica</b>	pag. 4
<b>6. La scuola e gli altri</b>	pag. 5
<b>7. Il Titolo V della Costituzione</b>	pag. 5
<b>8. Il "master plan" delle azioni</b>	pag. 7
<b>9. La riforma della struttura organizzativa dell'Amministrazione centrale e periferica</b>	pag. 7
<b>10. La finanziaria e il "nuovo" Ministero</b>	pag. 9
<b>11. Gli organi collegiali</b>	pag. 13
<b>12. Conclusioni</b>	pag. 14

## 1. Premessa

Il pianeta "istruzione e formazione" è forse tra quelli più bersagliati da interventi legislativi e normativi negli ultimi anni e, paradossalmente, quello che spesso viene additato come esempio di immobilità, fatta salva, come si suole dire, la sfera della funzione docente, che indubbiamente rappresenta il volano della crescita culturale dei giovani e, quindi, dell'intero Paese, ma che, comunque, articola la propria libertà di

insegnamento "Nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola...".<sup>1</sup>

Occorre allora verificare, scorrendo velocemente i più significativi interventi legislativi, in quale misura essi hanno inciso sull'organizzazione scolastica e, indirettamente, sulla stessa funzione educativa e formativa della scuola.

## 2. I primi vagiti dell'autonomia

Prima di arrivare alla modifica del Titolo V della Costituzione, che sancisce definitivamente lo status di organismo autonomo delle Istituzioni scolastiche, occorre riferire della legge 24 dicembre 1993 n. 537 che all'art.4, comma 1, disponeva: "Gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado nonché le istituzioni di alta cultura di cui all'articolo 33 della Costituzione ed in particolare le Accademie di belle arti, le Accademie nazionali di arte drammatica e di danza e i Conservatori di musica hanno personalità giuridica e sono dotati di autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo, nei limiti, con la gradualità e con le procedure previsti dal presente articolo."

Ma, purtroppo, la Delega al Governo, fissata al comma 6 dello stesso articolo, per l'emanazione di uno o più Decreti legislativi per l'attuazione dell'autonomia e il riassetto degli organi collegiali entro 9 mesi dalla promulgazione della legge 537, è decaduta senza che ciò avvenisse.

## 3. La legge 59/97

Bisogna allora andare all'art. 21 della legge n.59 del 15 marzo 1997.

Con questo provvedimento l'autonomia scolastica viene iscritta nel più ampio disegno della riorganizzazione del sistema formativo, con l'attribuzione alle scuole delle funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica in materia di gestione del servizio di istruzione "fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio".<sup>2</sup>

Questo riferimento ai livelli "unitari e nazionali" apre, nell'intero corpo dell'articolo 21, la puntuale descrizione dei "caratteri" dell'autonomia scolastica, a partire dalla indicazione della dimensione necessaria per il riconoscimento della personalità giuridica all'Istituzione scolastica autonoma, per proseguire con l'attribuzione delle risorse finanziarie ed umane alle scuole,<sup>3</sup> nonché la connotazione didattica e organizzativa della scuola autonoma che ritroveremo poi nel D.P.R. 275/99.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> D.Lgs 297/94, parte I, Art. 1, comma 1

<sup>2</sup> Comma 1 art. 21 Legge n. 59 citata

<sup>3</sup> Qui troviamo anche un primo intervento sul tema delle donazioni, per le quali viene stabilita l'abrogazione delle disposizioni "che prevedono autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni, eredità e legati da parte delle istituzioni scolastiche" (comma 6).

Un accenno va fatto qui, per poter poi riprendere l'argomento più avanti, al conferimento della qualifica dirigenziale ai Capi di Istituto in concomitanza dell'attribuzione della personalità giuridica e dell'autonomia alle singole Istituzioni scolastiche.<sup>5</sup>

Il complesso delle norme incluse nell'articolo 21 indicava chiaramente un percorso, con l'attribuzione all'amministrazione centrale della titolarità dei poteri di indirizzo, di determinazione degli ordinamenti e dei programmi, nonché della struttura organizzativa e dello status del personale docente. La differenza, rispetto al passato, era nella rinuncia alle funzioni di gestione da parte dell'amministrazione centrale con il trasferimento di quelle più dichiaratamente "tecniche" (aspetti didattici e organizzativi) alle singole scuole, e quelle amministrative alle autonomie regionali, provinciali e locali.

#### **4. La distribuzione delle competenze**

Procedendo in ordine logico e cronologico occorre verificare, per potere avere un quadro il più possibile chiaro anche di ciò che oggi si va costruendo in tema di riorganizzazione dell'amministrazione scolastica, quanto veniva stabilito dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" con riferimento al Capo III "Istruzione scolastica" che all'articolo 135 nel definire l'oggetto: "Il presente capo ha come oggetto la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico," precisa, è il caso di sottolinearlo, "fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche previsto dall'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Il richiamo alla specificità della funzione esercitata dal sistema istruzione all'interno del più vasto complesso della organizzazione dello Stato, discende dalla sua particolare collocazione al centro di un insieme di competenze, che attengono all'esercizio di un fondamentale diritto di cittadinanza, e sono esercitate da più soggetti. La materia dell'istruzione rientra infatti tra quelle "concorrenti", ma d'altra parte l'istruzione e la formazione professionale sono di competenza esclusiva delle Regioni; inoltre le competenze di Stato e Regioni devono tener conto e rispettare le prerogative proprie dell'autonomia scolastica richiamata e riconosciuta dall'art. 21 della Legge 59/97.

La tabella che segue può essere utile per dipanare questo intreccio di competenze e ci segnala la necessità che le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle scuole siano esercitate attraverso il coinvolgimento e la

---

<sup>4</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 - Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59

<sup>5</sup> Comma 16 art. 21 legge citata.

partecipazione dei soggetti protagonisti dei processi di insegnamento/apprendimento e di coloro che sono interessati agli esiti di tali processi.

Stato	Regioni	Enti locali
<p>Funzioni di indirizzo, programmazione, controllo e valutazione.</p> <p>In particolare a livello centrale vengono determinati gli obiettivi educativi generali; fissati gli standard di qualità a livello nazionale; definiti i criteri e i parametri per la organizzazione della rete scolastica, la valutazione del sistema scolastico e infine l'assegnazione delle risorse finanziarie</p>	<p>Funzioni amministrative che comprendono:</p> <p>Programmazione dell'offerta formativa, programmazione regionale della rete scolastica;</p> <p>suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento del servizio;</p> <p>determinazione del calendario scolastico;</p> <p>concessione di contributi alle scuole non statali.</p>	<p>Istituzione, soppressione e aggregazione di scuole; piani di utilizzazione degli edifici e delle attrezzature previa intesa con le istituzioni scolastiche.</p>

## 5. L'autonomia scolastica

Con l'emanazione del "Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 - Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59" si arricchisce il quadro delle disposizioni che discendono dall'applicazione della Legge 59/97 e si dà forma e sostanza all'autonomia scolastica.

Tralasciando la lettura puntuale del D.P.R. 275, troppo noto agli operatori scolastici per diventare oggetto di un'analisi approfondita, accenniamo brevemente agli aspetti salienti del provvedimento, che delineano il profilo della scuola autonoma e la sua collocazione rispetto agli altri soggetti (istituzioni e agenzie educative) che operano nel territorio e che, con la scuola, costituiscono la trama di quel "sistema delle autonomie" che cominciava ad imporsi alla fine degli anni '90.

L'autonomia didattica, che consente alla singola scuola di differenziare la propria offerta formativa, e l'autonomia organizzativa, con la facoltà di ridisegnare le

modalità e i tempi dell'insegnamento attraverso il superamento dell'unità oraria della lezione e dell'unità di classe, costituiscono il fondamento su cui la singola istituzione scolastica costruisce il proprio Piano dell'Offerta Formativa (POF). A questi aspetti vanno aggiunti, e non come "contorno" ma in qualità di altrettanti assi portanti, l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nell'ambito della flessibilità curricolare; l'autonomia gestionale, con l'attribuzione alle scuole delle funzioni fino ad allora di competenza dell'amministrazione centrale e periferica; l'autonomia contabile e di spesa e infine la facoltà di costituirsi in "reti di scuole".

## 6. La scuola e gli altri

Una particolare attenzione va posta all'articolo 7 del D.P.R. 275 in esame, dedicato alle reti di scuole; ciò in funzione del percorso che stiamo compiendo che non può prescindere dal rapporto tra l'istituzione scolastica e le realtà territoriali.

La costituzione di reti, infatti, oltre che riguardare le attività didattiche e di ricerca da svolgere in consorzio con i partners della rete nonché particolari norme sulla gestione di beni e servizi e tanto altro ancora, potenzia la capacità, già assegnata ad ogni singola scuola, di "stipulare convenzioni con università statali o private, ovvero con istituzioni, enti, associazioni o agenzie operanti sul territorio"<sup>6</sup>; "costituire o aderire a consorzi pubblici e privati per assolvere compiti istituzionali coerenti col Piano dell'offerta formativa"<sup>7</sup>

In questo quadro va posta attenzione, come già accennato, alla figura del Capo di Istituto, passato dal ruolo Direttivo al ruolo Dirigente con l'attribuzione dell'autonomia alle singole Istituzioni scolastiche. Egli infatti assume la piena titolarità della gestione dei rapporti con l'esterno, con la possibilità di stipulare accordi e sottoscrivere convenzioni e intese. Questa nuova prerogativa va qui annotata non per gli aspetti normativi strettamente legati al profilo del Dirigente e, soprattutto, alle sue accresciute responsabilità, ma per evidenziare come la "libertà di manovra" del dirigente abbia un risvolto immediato sulla maggiore fluidità dell'azione amministrativa.

## 7. Il Titolo V della Costituzione

La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" ha consolidato il percorso finora descritto, inserendolo in un più ampio disegno, funzionale a quel "sistema delle autonomie" cui si è già fatto cenno.

Prima di procedere nell'esame del quadro che deriva dall'applicazione della Legge n.3, occorre dissipare qualche possibile dubbio di interferenza/sovrapposizione tra

---

<sup>6</sup> Comma 8 art. 7 D.P.R. 275/99

<sup>7</sup> Comma 10 ibidem

questa e il D.Lgs 112/98 che, come abbiamo visto, si era già occupato del trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, alle Province e ai Comuni.

A questo proposito risulta dirimente la Sentenza della Corte Costituzionale n. 13 del 2004. Nell'argomentare la sentenza sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella finanziaria del 2002 per la formazione del bilancio annuale, sollecitata da un ricorso della Regione Emilia Romagna, il giudice dichiara "implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998."

In considerazione di tale autorevole richiamo al D.Lgs 112/98 e con riferimento a quanto già abbiamo, sia pure rapidamente, ricordato a proposito della L.59/97, possiamo tracciare un quadro sufficientemente lineare delle diverse attribuzioni.

#### Competenza esclusiva dello Stato:

- norme generali sull'istruzione;
- livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- principi fondamentali a cui si deve ispirare la legislazione concorrente.

#### Competenza concorrente Stato-Regione:

- Istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche

#### Competenza esclusiva delle Regioni:

- Istruzione e formazione professionale.

Essendo quest'ultima una competenza non condivisa con altre istituzioni ("esclusiva") non dovrebbero sorgere dubbi sulla potestà a legiferare in materia, ma la ripartizione del sistema educativo in due sottosistemi "istruzione" e "istruzione e formazione professionale"<sup>8</sup> richiede una condivisione al fine di evitare duplicazioni tra l'intervento dello Stato e quello delle Regioni.

Sull'argomento il recente Decreto Legge 25.01.07 concernente "Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica" dà indicazioni precise: la competenza relativa ai percorsi di istruzione secondaria superiore, finalizzati al conseguimento di un diploma spetta allo Stato; conseguentemente alle Regioni va la competenza sui percorsi, successivi all'obbligo di istruzione, finalizzati al conseguimento di una qualifica.

La descrizione, sommaria se inserita in un contesto specificamente giuridico, ma sufficientemente puntuale per l'economia del nostro lavoro, ha uno scopo preciso: indicare le competenze dei diversi soggetti istituzionali per poi disegnare, sulla base

---

<sup>8</sup> Questa definizione sostituisce la dizione "istruzione artigiana e professionale" contenuta nell'art. 117 del testo costituzionale del 1948, tradizionalmente realizzata dai centri di formazione professionale.

dei compiti loro affidati, una nuova o rinnovata articolazione organizzativa delle strutture chiamate ad assolvere a quei compiti.

## 8. Il “master plan” delle azioni

La traduzione di quanto disposto dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 in azioni concrete è stato oggetto della seduta della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 14 dicembre 2006 nella quale si sono fissati alcuni criteri fondamentali, che si riportano integralmente, che dovranno guidare le azioni delle singole Istituzioni coinvolte:

- 1) l’ambito territoriale di operatività costituisce elemento fondamentale per la delimitazione dell’ambito delle competenze nazionali e regionali previste dalla Costituzione;
- 2) la programmazione dell’offerta di istruzione e formazione e della rete scolastica e formativa deve trovare coerente realizzazione nella potestà regionale di allocazione delle risorse umane disponibili operata nell’ambito territoriale;
- 3) la gestione regionale del servizio scolastico e formativo deve avvenire nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e secondo criteri che ne garantiscono l’unitarietà.

Nel testo si fa esplicita raccomandazione affinché lo Stato individui “all’interno dell’ordinamento vigente, quale garanzia dell’unitarietà del sistema educativo, le norme generali ed i principi fondamentali di riferimento per la legislazione concorrente in materia di istruzione, nonché i livelli essenziali delle prestazioni per l’istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale.”

## 9. La riforma della struttura organizzativa dell’Amministrazione centrale e periferica

La riforma della struttura organizzativa dell’Amministrazione centrale e periferica della scuola, discende dal D.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 che ha riordinato l’amministrazione scolastica periferica con l’istituzione degli Uffici Scolastici Regionali, che rimangono, come livello organizzativo, anche con il *ritorno* del Ministero della Pubblica Istruzione.

Infatti il MPI, come previsto dalla bozza di regolamento di prossima emanazione<sup>9</sup>, conserva lo stesso assetto organizzativo del Miur della precedente legislatura. I Dipartimenti conservano le prerogative di programmazione e

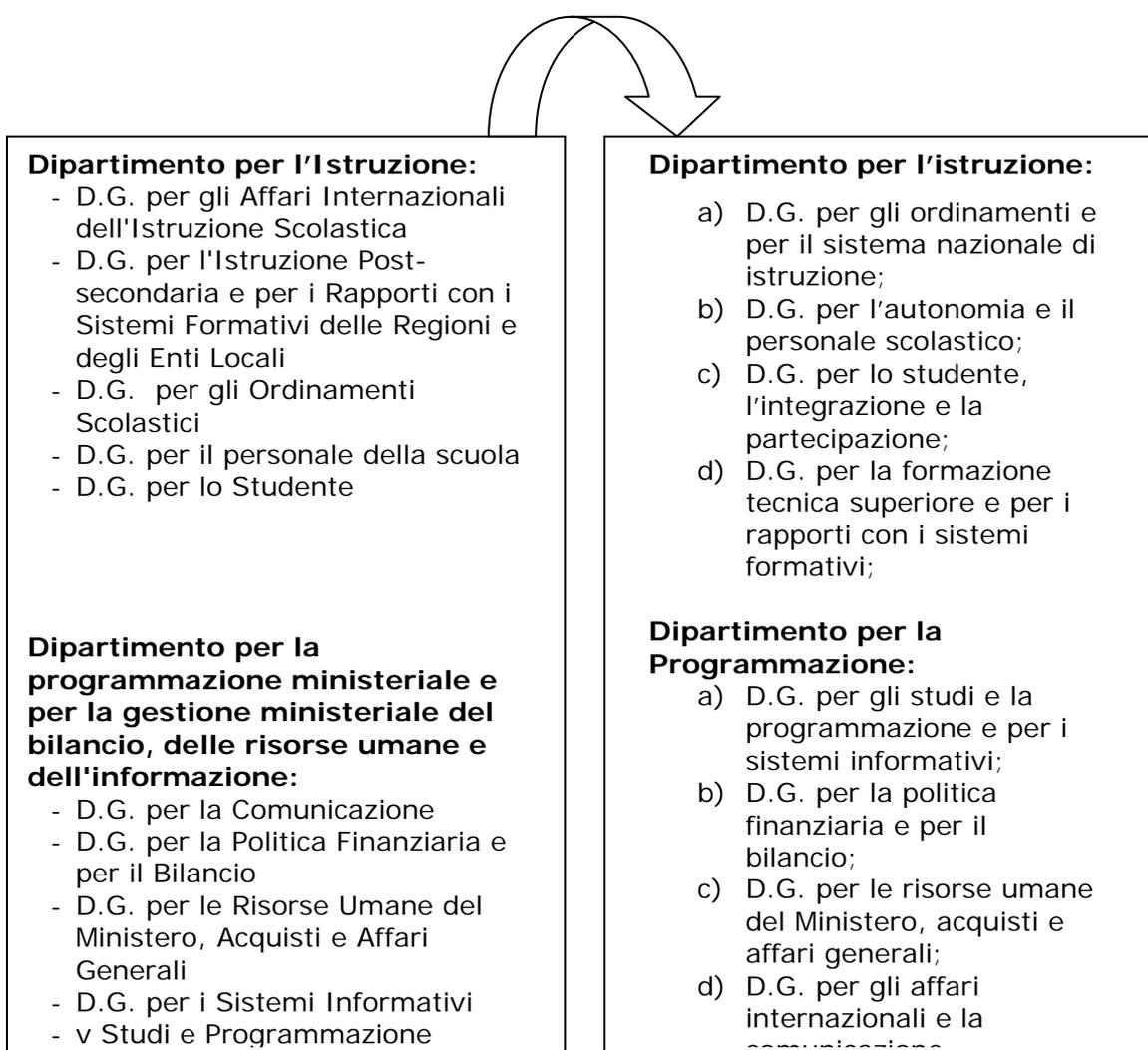
---

<sup>9</sup> Quanto descritto in queste note fa riferimento alla bozza del Regolamento, non ancora emanato.

orientamento delle politiche educative che dovranno poi essere veicolate e gestite nel territorio dagli Uffici scolastici regionali e dagli Istituti scolastici autonomi.

Nello scorrere la tabella di confronto tra l'attuale e il futuro assetto, una attenzione particolare va alla Direzione Generale per l'autonomia e il personale scolastico che rappresenta, in qualche modo, la novità, con la specifica attribuzione di compiti relativi alla definizione degli indirizzi generali di supporto all'autonomia degli istituti scolastici.

Una seconda annotazione va riservata alla direzione generale per la formazione tecnica superiore e per i rapporti con i sistemi formativi che cura, tra l'altro le attività istruttorie per i provvedimenti da sottoporre all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e della Conferenza unificata.



L'altra consistente novità contenuta nel nuovo Regolamento è quella degli Uffici Scolastici Provinciali, nuova denominazione, ma non solo, dei C.S.A. modifica già operativa, di cui si parlerà in seguito, per ora basterà annotare che ai nuovi uffici vanno infatti alcuni compiti operativi precedentemente in appannaggio degli UU.SS.RR., senza tuttavia che venga spostato l'asse organizzativo incardinato a livello regionale.

Gli UU.SS.RR., oltre alla funzione di sostegno e di consulenza alle scuole autonome e alle confermate competenze statali di centri autonomi di responsabilità amministrative, continuano a svolgere compiti attuativi dei provvedimenti promossi dai Dipartimenti, cui fanno riferimento.

Di particolare e significativa rilevanza rimane la funzione di raccordo con le Regioni, gli EE.LL. e le varie agenzie formative del territorio.

Le Direzioni Generali Regionali esercitano il ruolo di promotori e sollecitatori di accordi di programma, di protocolli d'intesa, di convenzioni.

Individuano e mettono in essere, quindi, una pluralità di strumenti e procedure che meglio e più rapidamente possono veicolare forme di collaborazione e utilizzo di risorse tra le scuole autonome e le varie agenzie formative del territorio, in particolare le Università.

Possono, inoltre, attivare relazioni dialettiche e collaborazioni più produttive tra scuole ed EE.LL. che in un passato recente erano improntate alla separatezza se non proprio alla incomunicabilità.

Gli Uffici scolastici regionali, dunque, continuano a rappresentare un tassello importante per la interlocuzione delle scuole con i vari attori del territorio; per offrire ad esse servizi efficaci ed efficienti, consulenza e supporto.

## **10. La finanziaria e il "nuovo" Ministero**

Per avere però il quadro completo degli snodi cui fare riferimento per la riorganizzazione dell'amministrazione occorre prendere in esame quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", tenendo conto che con il DI 181/2006 (convertito in legge 223/2006), il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca si è scisso in due diversi Ministeri, quello della Pubblica Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca.

La finanziaria contiene un forte nucleo di norme dedicate alla scuola che vanno dal potenziamento dell'autonomia scolastica, allo sviluppo e qualificazione del sistema dell'istruzione, alla valorizzazione del personale.

Sul piano più strettamente amministrativo occorre ricordare che la finanziaria impone ai Ministeri la riduzione, non inferiore al 10%, del livello dirigenziale generale e del 5% livello non generale.

Per restare al tema che qui si affronta cercheremo di evidenziare gli aspetti che più di altri hanno ripercussioni sulla organizzazione del sistema scolastico, avendo

come cartina di tornasole gli interventi che hanno incidenza sulla accresciuta autonomia ai diversi livelli: nazionale, regionale e di Istituto.

### *Il livello nazionale*

Esaminando quanto previsto, in materia di organizzazione degli uffici, nella Legge Finanziaria la prima annotazione va fatta sulla proposta di riforma degli Enti preposti alla ricerca e alla valutazione, con un percorso che porterà anche ad una ottimizzazione di risorse utili per la spesa dell'istruzione.

E' prevista, infatti, la costituzione della *"Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica"* finalizzata a sostenere i processi di ricerca e innovazione delle istituzioni scolastiche e a favorirne l'integrazione con i contesti territoriali, con compiti di:

- ricerca educativa e consulenza pedagogico-didattica;
- formazione e aggiornamento del personale della scuola;
- attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione;
- partecipazione alle iniziative internazionali nelle materie di competenza;
- collaborazione alla realizzazione delle misure di sistema nazionali in materia di istruzione per gli adulti e di istruzione e formazione tecnica superiore;
- collaborazione con le regioni e gli enti locali.

La costituzione dell'Agenzia comporta la contestuale soppressione degli Istituti regionali di ricerca educativa (IRRE) e dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE).

Ancora in tema di riorganizzazione degli Istituti di ricerca e valutazione va segnalata la modifica alle norme contenute nel Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, che disciplina l'organizzazione interna e le competenze dell'INVALSI.

L'INVALSI assume pieno titolo nella formulazione di proposte per la realizzazione della valutazione dei dirigenti scolastici, anche con compiti di monitoraggio sullo sviluppo e gli esiti del sistema di valutazione.

Altro settore toccato dalla finanziaria è quello della istruzione della popolazione adulta, anche immigrata.

E' infatti previsto che, con Decreto del Ministro della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza unificata, venga riorganizzato l'attuale sistema dei centri territoriali permanenti e dei corsi serali funzionanti presso le istituzioni scolastiche, con la creazione di nuove strutture, articolate su base provinciale, con la denominazione di "Centri provinciali per l'istruzione degli adulti".

Le nuove strutture saranno dotate di autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, nonché di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici, da determinare in sede di contrattazione collettiva nazionale.

A partire dal 2007, infine, il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore, di cui all'art. 69 della legge 144/1999, è riorganizzato secondo linee guida

da adottare con DPCM, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Si creano così le condizioni affinché il sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) diventi un'offerta formativa stabile a livello post secondario, in tutte le province, alternativa ai percorsi universitari.

### *Il livello regionale*

Seguendo il filo di Arianna dell'autonomia la prima annotazione da fare è quella relativa all'intervento del Ministro che, con la Direttiva del 7 settembre 2006, che quindi precede la finanziaria, ha modificato la denominazione dei Centri Servizi Amministrativi (C.S.A.) in Uffici Scolastici Provinciali. Non si tratta, come dicevamo, solo di una variazione nominalistica; ai responsabili degli Uffici Scolastici Regionali si raccomanda l'emanazione di atti di indirizzo per i "nuovi" Uffici che privilegino alcuni aspetti della loro attività rafforzando la loro natura territoriale, con compiti che vanno dalle iniziative di monitoraggio e raccolta di dati sui temi della sicurezza, dell'edilizia, dei progetti europei, al raccordo e interazioni con i Comuni, le autonomie locali, le A.S.L. per l'integrazione degli alunni diversamente abili, fino alla assistenza, consulenza e informazione-formazione per la piena realizzazione dell'autonomia scolastica.

A differenza di quanto disposto con il D.P.R. 319/2003<sup>10</sup> gli USP assumono, per la loro maggiore vicinanza alle scuole, una dimensione più propositiva, attenuando (ma non eliminando) le funzioni di semplice "servizio"; d'altro canto questo non comporta una *diminutio* degli Uffici Scolastici Regionali che coordinano e dirigono le attività degli Uffici scolastici provinciali, assicurando quindi l'omogeneità della loro funzione amministrativa e vedono valorizzata la propria funzione di indirizzo e di ricerca, anche in corrispondenza della costituzione della *"Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica"* di cui si è detto.

La soppressione dell'IRRE e dell'INDIRE, infatti, non comporta la soppressione delle loro funzioni. La nuova Agenzia verrà articolata in nuclei locali che opereranno presso gli Uffici Scolastici Regionali ed avranno il compito di facilitare lo sviluppo di collaborazioni e sinergie tra le Istituzioni scolastiche, gli EE.LL. e le Regioni.<sup>11</sup>

L'USR ha quindi responsabilità in ordine al governo complessivo del sistema scolastico, garante del rispetto delle norme generali sull'istruzione, dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da parte delle Regioni, degli Enti locali e delle scuole autonome e si raccorda funzionalmente con i due Dipartimenti,

---

<sup>10</sup> "L'ufficio scolastico regionale si articola per funzioni e sul territorio; a tale fine operano a livello provinciale e/o subprovinciale, i centri servizi amministrativi." Art. 8 comma 2 D.P.R. 319/2003 DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 11 agosto 2003, Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca.

<sup>11</sup> art. 1, c. 610 e c. 611, l.f. 2007

per l'istruzione e per la programmazione, che continuano a costituire l'articolazione del Ministero a livello centrale.<sup>12</sup>

### *Il livello di Istituto*

La scuola, la cui autonomia è sancita come sappiamo a livello Costituzionale<sup>13</sup>, è comunque destinataria dei mutamenti che intervengono a livello nazionale e regionale, sebbene non più come anello terminale della struttura amministrativa, ma come soggetto che con essa interagisce.

Il potenziamento dell'autonomia scolastica, cui si è fatto cenno introducendo il discorso sulla legge finanziaria, trova un momento qualificante con la semplificazione delle procedure di accreditamento dei fondi.

Sono infatti istituiti due soli capitoli per il finanziamento delle scuole: uno denominato **"Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato"** e l'altro denominato **"Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche"**.

L'aspetto rilevante sta nell'attribuzione diretta alle scuole delle risorse relative a detti Fondi, sulla base di criteri e parametri definiti con decreto del Ministro della pubblica istruzione. Tale scelta, oltre a rendere più trasparente il processo di finanziamento delle scuole, lo accelera eliminando il passaggio dagli Uffici scolastici regionali alle contabilità speciali degli Uffici scolastici provinciali e da queste alle scuole.

---

<sup>12</sup> Va annotato che attualmente "L'ufficio scolastico regionale svolge le sue funzioni in raccordo con il Dipartimento per l'istruzione" (D.P.R. 319 citato); l'attuale dicitura, con il raccordo con i due Dipartimenti evidenzia un tratto non secondario della autonomia "funzionale" della struttura regionale.

<sup>13</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"



Infine le risorse potranno essere utilizzate dalle scuole senza ulteriori vincoli di destinazione,<sup>14</sup> evitando una serie di difficoltà e ritardi, rappresentati graficamente nella figura.

## 11. Gli organi collegiali

A tutt'oggi, come già accennato, il riordino degli Organi Collegiali, previsto dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537 (finanziaria '94) non è avvenuto; ciò ha comportato e comporta difficoltà legate alla presenza di norme obsolete per quanto riguarda il livello scolastico<sup>15</sup>, mentre il D.Lgs 233/99, con il quale venivano regolamentati gli Organi territoriali, non ha avuto applicazione perché "sospeso" dal Ministro Moratti. Attualmente, quindi, sopravvivono gli organismi provinciali e distrettuali, inadeguati rispetto alla riorganizzazione periferica dell'amministrazione scolastica e ai nuovi compiti assegnati a Comuni e Province dal D.Lgs 112/98.

<sup>14</sup> art. 1, c. 601, l.f. 2007

<sup>15</sup> Le norme fanno riferimento al D.Lgs 297/94 che ha recepito il Decreto Delegato 416/74.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri del 25.01.07 "Norme generali in materia di istruzione tecnico-professionale e di organi collegiali delle istituzioni scolastiche prevede la "possibilità per le istituzioni scolastiche di far partecipare agli organi collegiali e alla giunta esecutiva rappresentanze delle autonomie locali, delle Università, delle associazioni, delle fondazioni e delle organizzazioni rappresentative del mondo economico, del terzo settore, del lavoro e delle realtà sociali e culturali presenti sul territorio".

L'attribuzione o la redistribuzione di competenze, a qualsiasi livello, non può non tenere conto di alcuni principi fondamentali, che riguardano in primo luogo la libertà di insegnamento prevista dall'art. 33 della Costituzione, intesa come libera espressione culturale e come autonomia didattica.

L'esercizio di tale libertà è finalizzato alla piena formazione della personalità degli alunni, che viene perseguita attraverso la realizzazione del Piano dell'offerta formativa (POF) che la scuola elabora anche recependo le esigenze espresse dalla realtà sociale ed economica del territorio in cui opera.

Responsabile dei processi organizzativi e gestionali dell'offerta formativa è il Dirigente scolastico che deve trovare, nel Regolamento contabile e negli Organi collegiali, strumenti che possano facilitare e velocizzare le procedure per l'azione negoziale della scuola.

## **12. Conclusioni**

Il percorso compiuto ci ha dunque riportato alle considerazioni di partenza.

L'esercizio concreto delle competenze attribuite ai diversi livelli dell'amministrazione scolastica e non (Regioni, Province, Comuni) deve avere come obiettivo di fondo quello del miglioramento dell'efficacia dell'azione educativa che vede la funzione docente come principale agente di trasformazione di una realtà, quella scolastica, da tempo non più chiusa nelle mura di un edificio, ma protagonista della vita sociale del Paese che ha bisogno, per crescere e svilupparsi, di cittadini coscienti dei doveri di ciascuno e capaci di riconoscere diritti e prerogative di gruppi e forze sociali.