

## **L'assetto organizzativo dell'Amministrazione**

Leonardo Marini

*Dirigente del Centro Servizi Amministrativi di Macerata*

### **QUADRO DI RIFERIMENTO**

Sono trascorsi almeno vent'anni dai tempi in cui la cifra riassuntiva del cambiamento del sistema scolastico veniva individuata nel passaggio da una scuola-apparato ad una scuola-servizio.

Con tale espressione s'ipotizzava il superamento della struttura burocratica ministeriale, invasiva nella gestione diretta delle istituzioni scolastiche, e l'esaltazione del rapporto di prestazione da assicurare all'utenza.

La lunga stagione riformistica che ne è seguita ha prodotto, sul versante del servizio scolastico propriamente detto, la nascita del sistema di autonomia, di cui sono noti i riferimenti ordinamentali e normativi, ma ha altresì determinato la necessità, secondo linee coerenti, di un rilevante mutamento dell'assetto dell'Amministrazione scolastica, centrale e periferica.

Tale ultimo aspetto è risultato particolarmente complesso, per dover rispondere da un lato alle esigenze di razionalizzazione e riordino dell'amministrazione dello Stato, nel più generale quadro riformistico varato dalla legge Bassanini 1 (n.59/1997), dall'altro al mutato testo costituzionale riferito al titolo V, in base al quale, sulla scia del precedente federalismo amministrativo a Costituzione invariata, sono profondamente cambiati i rapporti di competenza tra Stato ed Enti territoriali (leggi n.3/2001 e n.131/2003).

Sotto il primo profilo è stata emanata una serie di disposizioni, che, sulla scorta delle funzioni in materia di istruzione riconosciute in capo agli organi ministeriali dalla legge n.300/1999 (fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche), hanno modificato il contesto organizzativo dell'Amministrazione, dapprima con il regolamento - in via provvisoria - emanato nel novembre 2000 (dpr. n. 347), cui sono seguite nel successivo anno 2001 delle linee guida di articolazione specifica degli uffici, poi con il nuovo e definitivo regolamento di organizzazione dell'agosto del 2003 (dpr n. 319), al quale debbono seguire altre linee guida e decreti ministeriali di riorganizzazione (anche per gli uffici periferici), tuttora in fase di preparazione.

Per quanto riguarda il restante profilo degli assetti interistituzionali, la situazione si presenta ancor più aleatoria, sia per la mancanza di specifici orientamenti formali, condizionati peraltro da disegni di legge tesi ad una totale devoluzione della gestione scolastica alla competenza esclusiva regionale, sia per la recentissima lettura da parte della Consulta ( decisione n.13/2004), secondo la quale già l'attuale potestà concorrente (art. 117, 3° comma Cost.) determinerebbe un ambito organizzativo di spettanza regionale comprendente l'assegnazione del personale alle istituzioni scolastiche.

### **LE FUNZIONI DELL'AMMINISTRAZIONE**

Mentre a livello ministeriale la nuova architettura si dimensiona su funzioni di governo per obiettivi, l'odierno assetto degli Uffici periferici, sulla base del menzionato regolamento n.319/2003 in fase di attuazione, si incentra nell'Ufficio scolastico regionale, al quale sono state formalmente assegnate, quale autonomo centro di responsabilità amministrativa, tutte le funzioni già spettanti agli uffici periferici dell'amministrazione, con articolazioni territoriali costituite dai Centri servizi amministrativi.

Le funzioni dell'U.S.R. vengono sostanzialmente aggregate nei seguenti ambiti di attività, in aggiunta, ovviamente, alla gestione interna degli uffici medesimi:

1. Pianificazione, programmazione e integrazione delle politiche formative;
2. Supporto e sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome;
3. Organizzazione e politiche di gestione delle risorse umane della scuola;
4. Amministrazione e gestione delle risorse finanziarie e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi educativi e formativi.

In tali ambiti vanno, pertanto, collocate le diverse funzioni esercitate, in via esemplificativa dalla vigilanza sull'attuazione degli ordinamenti, all'attuazione delle politiche nazionali per gli studenti, all'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale, fino alla legittimazione passiva in materia di contenzioso del personale della scuola.

I Centri servizi amministrativi, fatte salve le funzioni delegate, sono chiamati a svolgere i seguenti compiti: gestione delle graduatorie del personale scolastico e proposte per l'assegnazione dello stesso alle scuole, assistenza agli istituti scolastici autonomi sul piano

amministrativo e contabile, supporto agli istituti medesimi per la progettazione e innovazione dell'offerta formativa, nonché per l'integrazione con gli altri attori locali, supporto e sviluppo delle reti di scuole.

Il complesso ambito di riferimento, con punti di contatto, connessione ed interazione tra ruoli e soggetti anche di diverse amministrazioni, richiede, come evidenziato dallo stesso Ministero, l'individuazione di momenti di raccordo volti a realizzare le necessarie sinergie ed evitare sovrapposizioni di compiti e dispersione di risorse.

#### **CULTURA DEL SERVIZIO: CRITICITÀ E PROSPETTIVE**

Ciò detto, va richiamata l'attenzione sulla valenza di autentica rivoluzione culturale da attribuire al sistema di autonomia delle scuole, nella sua configurazione forte di "risorsa" della comunità scolastica, coinvolgendo di necessità anche i servizi dell'amministrazione periferica e le interazioni con questa, a seguito dello spostamento del baricentro dal Ministero al territorio.

Il passaggio delle funzioni gestionali da prevalenti a residue e la novità dei ruoli di tipo ausiliario, di supporto e coordinamento, fatta salva la garanzia di qualità del sistema da correlare allo sviluppo di un servizio nazionale di valutazione, richiedono una nuova *forma mentis*, sia in chi negli uffici ministeriali deve offrire i nuovi servizi, sia in chi li riceve ed è chiamato ad interpretare, in un contesto policentrico, il ruolo di agenzia formativa appartenente ad un sistema nazionale, assicurando espressioni di appartenenza e di funzionalità rispetto al più ampio contesto dell'organizzazione maggiore.

Si tratta, in buona sostanza, di una criticità di tipo culturale, rispetto alla quale possono risultare vani gli sforzi di adeguamento delle nuove architetture di supporto e coordinamento in presenza di una sorta di disorientamento istituzionale.

Se è indispensabile reagire a tale rischio con significativi interventi che stimolino la comunicazione circolare, la formazione del personale e la condivisione degli obiettivi e delle direttrici di marcia, mettendo in campo i rinnovati ruoli propri degli uffici dell'amministrazione, sembra utile guardare in prospettiva a soluzioni di funzionalità coerente con il disegno policentrico del sistema e con l'assetto organizzativo dell'amministrazione.

Il criterio guida di tali soluzioni può forse essere mutuato dalle più recenti analisi, ad opera della Corte Costituzionale (sentenza n.303/2003), dei rapporti tra le strutture statali e gli enti territoriali, con una più aggiornata concezione procedimentale e consensuale di sussidiarietà: si tratta di operare secondo iter in cui assumano il dovuto risalto le attività di condivisione e di coordinamento orizzontale.

Una "**sussidiarietà dinamica**" che, con gli adattamenti coerenti alle diverse funzioni messe in campo, potrebbe legare anche i rapporti tra i diversi soggetti dell'organizzazione statale – scuole e uffici ministeriali periferici – come fattore di flessibilità in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.