

Bur n. 46 del 28/06/2011

D.G.R.n. 768 del 07 giugno 2011

Programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa. Anno scolastico 2012-2013. Linee-guida. D.Lgs 112/1998 e DPR 81/2009.

L'Assessore Elena Donazzan riferisce quanto segue.

Il quadro normativo e i nuovi assetti istituzionali, delineati dal modificato Titolo V della Costituzione, hanno attivato processi concreti e radicali di modifica nel settore dell'istruzione.

Il nuovo sistema di riparto delle competenze trova fondamento nella copiosa legislazione di questi anni.

In particolare, al fine di avere il quadro di riferimento essenziale all'interno del quale trova motivazione il presente provvedimento, occorre richiamare fundamentalmente il D.Lgs 112/1998, in particolare il Capo III, artt. 135 e seguenti, con il quale sono state conferite alle Regioni diverse funzioni della programmazione e gestione amministrativa del Servizio scolastico, declinando successivamente l'insieme in sottofunzioni assegnate a Province e Comuni. Tra le funzioni spettanti alle Regioni rientra la definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche afferenti ai singoli territori regionali di competenza.

Il successivo DPR 233/1998, contenente il "Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle Istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli Istituti, a norma dell'art. 21 Legge n. 59/1997", ha stabilito i principi e le modalità cui attenersi per la definizione di un dimensionamento ottimale al fine del conseguimento degli obiettivi didattico-pedagogici in un quadro di razionalizzazione del sistema e nell'insieme delle diverse funzioni legate all'articolato mondo delle istituzioni scolastiche.

A sua volta il DPR 81/2009 "Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133", ha definito in dettaglio i percorsi e le linee di riferimento per il dimensionamento scolastico assegnando, nell'ambito del processo programmatorio, i ruoli e le competenze dei diversi soggetti interessati, con il coordinamento delle Regioni, al fine di attivare momenti di confronto e verifica per semplificare e facilitare la gestione della competenza regionale in un quadro di collaborazione e di dialogo interistituzionale. In effetti già con la citata Legge 133/2008 erano state anticipate le linee generali di riferimento per la futura regolamentazione del sistema istruzione sebbene inserite in un piano programmatorio generale della spesa.

La Regione Veneto, partendo dal piano adottato con DGR 407/2000, ha negli anni apportato le modifiche ritenute necessarie al fine di determinare progressivamente il livello ottimale di erogazione del servizio in rapporto ai vari fattori di riferimento in campo (numero allievi, consistenza numerica nei plessi, ecc.) previsti dalla norma.

Infatti, con successive deliberazioni, ultima in ordine di tempo la n. 91/2011, si può affermare che il disegno complessivo di razionalizzazione del sistema sia nella realtà veneta per larga parte raggiunto.

Con l'adozione delle "Linee-guida" allegate alla presente deliberazione (**Allegato A**) la Regione dà formalmente avvio al procedimento per la definizione del dimensionamento afferente all'Anno scolastico 2012/2013, e in particolare:

- detta gli indirizzi di programmazione e i criteri generali per il dimensionamento e l'offerta formativa;
- stila il calendario delle operazioni;
- stabilisce di adottare le modifiche al piano regionale sulla base delle indicazioni dei comuni e delle province espresse mediante propria deliberazione; le amministrazioni provinciali, come indicato nelle linee guida, si avvarranno del parere espresso dalle commissioni di distretto formativo (dette anche commissioni d'ambito).

Per completezza del quadro di riferimento occorre ricordare inoltre, ai fini della corretta individuazione delle competenze proprie delle Regioni, gli interventi e le decisioni assunte dalla Corte Costituzionale in merito ai ruoli da assegnare agli attori, in particolare Stato e Regioni, del processo programmatico in questione. In particolare con le sentenze n. 13 del 2004 e n. 200 del 2009 la Corte Costituzionale ha sancito che le Regioni sono competenti nella programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa sul loro territorio e che loro è anche la competenza nella distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche in quanto è strettamente connessa con la programmazione della rete scolastica.

Quest'ultimo aspetto ancora non è stato compiutamente definito: provvisoriamente valgono ancora le disposizioni contenute tra l'altro nella L. 59/97 e nel D.Lgs 112/08 che assegnano il ruolo operativo nella gestione del personale agli Uffici Scolastici Regionali (USR) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

Si è ancora nella sostanza in una situazione non definita compiutamente in quanto le ipotesi di accordo tra Governo e Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano, Province, Comuni e Comunità Montane concernenti le finalità, i tempi e le modalità di attuazione del Titolo V, parte II della Costituzione, definito in sede tecnica prevedrebbero alcuni passaggi fondamentali. Il primo riguarda la distribuzione delle funzioni normative generali sull'istruzione, i principi fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP); il secondo il trasferimento di funzioni e risorse finanziarie a completamento del parziale trasferimento effettuato con il D.Lgs 112/98; il terzo riguarda la possibilità di avvalersi del personale degli uffici periferici dell'Amministrazione Statale nella misura necessaria al raggiungimento dell'idoneità operativa e gestionale indispensabile per garantire la continuità del servizio. La situazione è comunque complessa e il percorso di attuazione necessita di definire percorsi non traumatici per non creare criticità in un delicato settore come quello dell'istruzione.

La traduzione operativa di questo processo si deve inoltre saldare con la legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, concernente la materia del federalismo fiscale.

Punto cruciale comunque, ed è motivo di confronto e valutazione fra le Regioni, è il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard e dei fabbisogni nell'attribuzione delle risorse e la definizione degli indicatori comunemente accettati.

La potestà, ma anche la responsabilità delle Regioni in materia, è stata puntigliosamente riconosciuta in particolare dalla sopra citata sentenza n. 200/2009 secondo cui "la preordinazione

dei criteri volti alla attuazione" del "dimensionamento ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica" ed anche, nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni, ogni specifica misura finalizzata alla riduzione del disagio degli utenti. Risulta quindi "una facoltà di esclusiva pertinenza delle Regioni poiché quello della chiusura o dell'accorpamento degli istituti scolastici nei piccoli Comuni costituisce un ambito di sicura competenza regionale proprio perché strettamente legato alle singole realtà locali, il cui apprezzamento è demandato agli organi regionali".

Va peraltro sottolineato come rimanga comunque il pesante vincolo, determinato dal Governo, che dal dimensionamento della rete scolastica a carico degli Enti Locali, ai sensi del DPR n. 81/2009, art. 1, comma 2, "deve conseguire un'economia di spesa non inferiore a 85 ml di euro entro l'anno scolastico 2011/2012 [...]", con evidenti ripercussioni anche nel Veneto dove, per l'anno scolastico 2011/12, si registra una ulteriore riduzione del personale docente di ben 1398 unità.

Risulta peraltro evidente che una seria e rigorosa programmazione non possa oggi ancora prescindere da una stretta concertazione e collaborazione con gli USR che gestiscono le graduatorie e le assegnazioni di tutto il personale docente e Ausiliario Tecnico e Amministrativo (ATA), in quanto il dimensionamento deve considerare una pluralità di elementi fra cui, principalmente ed ovviamente, la disponibilità sul territorio dei docenti.

Va inoltre considerato che, al momento attuale, sta andando a regime il riordino degli istituti professionali, tecnici e licei, di cui ai DD.PP.RR. 15 marzo 2010 n. 87, 88, 89 con le modifiche intervenute sul piano complessivo dell'ordinamento scolastico e degli obiettivi formativi che hanno determinato - tra l'altro - confluenze di vecchi indirizzi in quelli nuovi, creando situazioni di criticità e talvolta di confusione e quindi disorientamento negli utenti. Con il dimensionamento di cui alla DGR 91/2011 molti indirizzi silenti sono stati cancellati; si dovrà inoltre prevedere una razionalizzazione ulteriore al fine di non creare false aspettative e doppioni oltre che ridondanze sul territorio. In questa azione risulta ancora indispensabile un confronto ed una verifica del quadro complessivo con l'USR.

In Veneto, a partire dal 1998, la Regione, le scuole autonome, gli Uffici Scolastici Regionale e Provinciali, i Comuni, le Province, le loro associazioni, l'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCHEM), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), parti sociali, hanno condiviso un modello di governance territoriale che, anche se in modo non ancora sancito da una legge regionale di settore, è risultato efficace: tale modello ha prodotto scelte importanti sul nuovo dimensionamento e sulla razionalizzazione dell'offerta formativa.

Si tratta di scelte che, si ricorda, comportano ulteriori impegni dei Comuni per riorganizzare i servizi di mensa, di trasporto e di supporto alle scuole, rispetto ai quali pare opportuno elaborare ipotesi e modelli condivisi.

In particolare, sul problema dei punti di erogazione del servizio nelle zone montane, sia per la specificità del territorio che per la conseguente complessità e criticità della strutturazione del sistema, in un'area che presenta implicanze di carattere demografico e socio-economico, si conferma come per i precedenti atti che non saranno operate chiusure di plessi.

Già nel passato i Comuni della Provincia di Belluno, oltre a quelli ricadenti in province parzialmente montane come Vicenza e Verona, hanno chiesto, ribadendo la specificità della situazione territoriale, il mantenimento di almeno un ordine di scuola in ogni comune; hanno inoltre

prospettato che il calcolo del numero di classi avvenga per "bacino" anziché per singola scuola e che il calcolo delle ore del personale ATA venga effettuato in base alle ore di reale utilizzo degli edifici anziché per il loro numero. Le stesse valutazioni di merito, in ordine a criticità territoriali riscontrabili nelle aree di fatto non classificate come montane, ma nella realtà definibili come aree morfologicamente assimilabili alla montagna, che soffrono spesso delle medesime difficoltà dal punto di vista operativo e gestionale, sono state da più parti effettuate.

Pur non trovando riscontri specifici nell'attuale normativa di riferimento sarà comunque possibile riconsiderare tali situazioni ove esistessero margini operativi.

Le linee guida, riportate nell'**Allegato A** del presente provvedimento e che ne fanno parte integrante, dettano pertanto disposizioni in merito al dimensionamento delle istituzioni scolastiche e dei punti di erogazione del servizio e alla programmazione dell'offerta formativa sul territorio regionale, nell'esercizio delle competenze delegate alle Regioni dal D.Lgs 112/1998, tenendo conto della necessità di mantenere elevata la qualità del sistema scolastico regionale compatibilmente con le risorse che al Veneto sono date.

Sono state introdotte significative novità rispetto agli anni precedenti. In particolare:

- l'anticipo nella tempistica delle fasi decisorie e di confronto per poter produrre un documento finale a disposizione dei vari istituti nella fase preliminare dell'orientamento;
- un ampliamento dei soggetti coinvolti, comprendendo fra l'altro per la prima volta le consulte provinciali degli studenti che sono fra gli attori maggiormente interessati al processo del dimensionamento;
- la definizione di regole precise per i processi decisori periferici.

Si propone inoltre che l'analisi della documentazione che perverrà da parte degli Enti locali venga effettuata, in fase istruttoria, da una commissione mista composta da due rappresentanti della Regione e da due rappresentanti dell'USR per il Veneto.

Si è ritenuto infine, per facilitare l'attività istruttoria degli Enti locali, predisporre due modelli riguardanti, rispettivamente, le azioni di dimensionamento della rete scolastica e le azioni di programmazione dell'offerta formativa; tali modelli costituiscono l'**Allegato B** del presente provvedimento e ne fanno parte integrante.

Il Relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta Regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

- udito il relatore, incaricato dell'istruzione dell'argomento in questione ai sensi dell'art. 33, 2° comma, dello statuto, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale;
- visto il d.lgs. n. 112/1998, artt. 136, 138;
- vista la legge costituzionale n. 3/2001;
- vista la legge n. 53/2003;
- visto il dpr 20 marzo 2009 n. 81 "norme per la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

- visto il dpr 22 giugno 2009, n. 119;
- visti il dpr n. 87 del 15 marzo 2010 "regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";
- visto il dpr n. 88 del 15 marzo 2010 "regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";
- visto il dpr n. 89 del 15 marzo 2010 "regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133";
- vista la l.r. 17 aprile 2001, n. 11 "conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112", artt. 136-138;

VISTA la DGR 2038/2010 "Programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa. Anno scolastico 2011/2012. Linee guida";

VISTA la DGR 91/2011 "Dimensionamento della rete scolastica e nuova offerta formativa per l'anno scolastico 2011/2012. Rettifiche alla Dgr n. 3506 del 30.12.2010";]

delibera

1. di adottare le "Linee-guida" che costituiscono l'**Allegato A** al presente provvedimento e ne formano parte integrante, in materia di dimensionamento scolastico e di nuova offerta formativa per le scuole secondarie di secondo grado (anno scolastico 2012-2013);
2. di approvare i modelli di scheda istruttoria relativi alle modificazioni da apportare al Primo Piano regionale di dimensionamento e al Piano dell'Offerta formativa che rappresentano l'**Allegato B** al presente provvedimento e ne fanno parte integrante;
3. di stabilire che l'analisi della documentazione che perverrà da parte degli Enti locali sarà effettuata, in fase istruttoria, da una commissione mista composta da due rappresentanti della Regione e da due rappresentanti dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto (USRV);
4. di dar mandato al Dirigente della Direzione regionale Istruzione di assumere tutti gli atti connessi all'esecuzione del presente provvedimento anche procedendo ad ogni rettifica che si rendesse necessaria;
5. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale;
6. di notificare il presente atto ai Presidenti delle Amministrazioni provinciali, ai Sindaci del Veneto, ai Dirigenti delle Istituzioni scolastiche, all'USRV, all'ANCI veneta, all'Unione delle Province d'Italia (UPI) sezione veneta, all'UNCCEM.

(seguono allegati)