



**Programmazione territoriale in materia di offerta di istruzione e
di rete scolastica - a.s. 2024/2025**

Delibera dell'Assemblea legislativa n. 210/2019

**Quadro normativo e di programmazione vigente e indicazioni
operative**

1. IL QUADRO NORMATIVO

1.1 Competenze e funzioni

Il D.Lgs. 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" e s.m.i. al Titolo IV "Servizi alla persona e alla comunità", Capo III "istruzione scolastica", avente ad oggetto la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico, dispone:

all'Art. 138 - *Deleghe alle Regioni che "ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle Regioni le seguenti funzioni amministrative:*

- a) *la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;*
- b) *la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);"*

all'Art. 139 - *Trasferimenti alle Province ed ai Comuni che, fatte salve le competenze dello Stato, "ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:*

- a) *l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;*
- b) *la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche."*

La Legge n. 56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni" e s.m.i. dispone che le Province e le Città metropolitane, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano tra le funzioni fondamentali, la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale.

La Legge regionale n. 13 del 30 luglio 2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" conferma quanto già disposto

dalla Legge regionale n. 12 del 30 giugno 2003 ovvero conferma in capo alla Regione le funzioni di programmazione generale del sistema formativo attraverso la definizione di indirizzi generali per la programmazione territoriale dell'offerta di istruzione. Sono confermate in capo alla Città metropolitana di Bologna e alle Province le funzioni di programmazione della rete scolastica e programmazione dell'offerta formativa inerente all'istruzione, che sono esercitate nel rispetto degli indirizzi della Regione e fatte salve le competenze dei Comuni.

Nel quadro delle normative nazionali e regionali come sopra riportato spetta ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitana di Bologna definire e attuare le operazioni di riorganizzazione della rete scolastica, anche prevedendo soppressioni, fusioni, sdoppiamenti e cambi di aggregazione di scuole o parti di esse - plessi, sezioni staccate, succursali.

1.2 Normativa e disposizioni in materia di dimensionamento

L'articolo 19, commi 5 e 5-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che sia assegnato un dirigente scolastico (DS) con incarico a tempo indeterminato e un direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA) in via esclusiva solo alle istituzioni scolastiche con almeno 600 alunni (400 nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche).

La Legge 29 dicembre 2022, n. 197 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*", all'articolo 1, comma 557, a modifica l'articolo 19 sopra citato prevedendo che, a decorrere dall'anno scolastico 2024/2025, al fine di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni, sia determinata tenendo conto del parametro della popolazione scolastica regionale salvaguardando altresì le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche e individuando eventuali forme di compensazione interregionale. Prevede inoltre che tali contingenti siano definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 maggio dell'anno solare precedente all'anno scolastico di riferimento, previo accordo in sede di Conferenza Unificata, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali. Nello specifico la norma dispone che ai fini del raggiungimento dell'accordo, lo schema di decreto sia trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile e che decorso inutilmente il termine del 31 maggio il contingente organico e la

sua distribuzione tra le regioni siano comunque definiti con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di un coefficiente indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento, integrato dal parametro della densità degli abitanti per chilometro quadrato, ferma restando la necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche situate nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

La Giunta regionale nella seduta del 20 Febbraio 2023 ha deliberato di ricorrere alla Corte Costituzionale per questione di legittimità costituzionale della Legge 29/12/2022, n. 197, concernente "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (atto n. 236/2023). Il ricorso per questione di legittimità costituzionale è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie generale - n. 303 del 29 dicembre 2022 - Supplemento ordinario n. 43/L.

La Conferenza Unificata, nella seduta del 24 maggio 2023, ha sancito il mancato accordo sullo schema di decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni per il triennio 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 stante il parere contrario espresso, tra gli altri, anche dalla Regione Emilia-Romagna.

Il Decreto interministeriale n. 127 del 30/06/2023 del Ministero dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, definisce i criteri per la consistenza complessiva del contingente organico dei dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le regioni per il triennio 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 ai sensi della legge 29 dicembre 2022, n. 197, art.1, c. 557 prevedendo, per l'Emilia-Romagna un contingente pari a 519 per l'a.s. 2024/2025, 517 per l'a.s. 2025/2026 e 513 per l'a.s. 2026/2027.

La Giunta regionale nella seduta del 25 settembre 2023 ha deliberato di ricorrere al TAR per il Lazio per il preteso annullamento del Decreto Interministeriale n. 127/2023 e degli atti presupposti, connessi e collegati.

2. I DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E INDIRIZZO REGIONALI

Gli "Indirizzi regionali per la programmazione territoriale in materia di offerta di istruzione e di rete scolastica per gli aa.ss. 2020/2021 e seguenti ai sensi della L.R. n. 12 del 2003", approvati

con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n.210 del 26 giugno 2019 su proposta della Giunta, definiscono i principi generali per la programmazione territoriale in materia di offerta di istruzione e di rete scolastica per gli aa.ss. 2020/2021 e seguenti, nonché le specifiche relativamente alle competenze dei Comuni, delle Province e della Città Metropolitana di Bologna.

Con la sottoscrizione del Patto per il lavoro e per il clima la Regione, insieme a enti locali, sindacati, imprese, scuola, atenei, associazioni ambientaliste, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di commercio e banche, hanno condiviso un progetto di rilancio e sviluppo fondato sulla sostenibilità capace di contrastare le diseguaglianze attraverso un investimento senza precedenti sulle persone e pertanto sulle loro competenze e sulle loro capacità. Il primo obiettivo strategico assunto nel Patto è fare dell'Emilia-Romagna una regione della conoscenza e dei saperi investendo in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura con l'impegno, tra gli altri, a "Contrastare le povertà educative e la dispersione scolastica, promuovendo il successo formativo" e "Salvaguardare le istituzioni scolastiche delle aree periferiche e montane".

Il Documento Strategico Regionale per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 44 del 30/06/2021 su proposta della Giunta, fornisce un quadro unitario delle strategie e delle priorità della Regione per la programmazione delle politiche europee di sviluppo nel quadro degli obiettivi e delle linee di intervento del Patto per il Lavoro e per il Clima e costituisce uno strumento per rafforzare i meccanismi di integrazione dei programmi e delle politiche regionali. Il Documento Strategico Regionale evidenzia l'impegno di Regione a promuovere la coesione e la progressiva riduzione delle diseguaglianze territoriali, economiche e sociali. In questo quadro, per promuovere un utilizzo integrato e coordinato dei diversi fondi europei e nazionali, anche a livello locale, orientato al raggiungimento di risultati e misurabili massimizzando complementarietà e sinergie, e il protagonismo degli enti e delle comunità locali, sono state definite le Strategie territoriali integrate per le aree montane e interne (STAMI). Strategie territoriali volte in particolare a contrastare lo spopolamento e ridurre le disparità territoriali rendendole più attrattive, a partire dal rafforzamento dell'impianto universalistico dei servizi essenziali, qualificandoli e investendo su accessibilità e prossimità per garantirli a tutta la popolazione, a partire da quelli socio-sanitari e da quelli per l'infanzia e l'istruzione. Da ultimo con deliberazione di Giunta regionale n. 512/2023 è stato approvato l'elenco dei Comuni eleggibili alle STAMI.

3. IL QUADRO REGIONALE: ISTITUZIONI SCOLASTICHE E PREVISIONI DEMOGRAFICHE

Nell'a.s. 2023/2024 il numero complessivo di istituzioni scolastiche in Emilia-Romagna è di 533, così distribuite.

Tab. 1 – Numero di istituzioni scolastiche. SCUOLA STATALE. Emilia-Romagna A.S. 2023/24

Provincia	Istituzioni scolastiche	Istituzioni scolastiche normodimensionate ai sensi dell'art.1 comma 978 L.178/2020	Istituzioni scolastiche sottodimensionate	CPIA*	Totale
Bologna	108	0	0	3	111
Ferrara	39	0	0	1	40
Forlì-Cesena	52	2	0	1	55
Modena	83	3	1	1	88
Parma	52	2	0	1	55
Piacenza	33	0	0	1	34
Ravenna	43	0	0	1	44
Reggio Emilia	61	2	2	2	67
Rimini	37	0	1	1	39
Totale	508	9	4	12	533

CPIA*: Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti

Fonte: dati Ufficio Scolastico Regionale

Tab. 2 - Istituzioni scolastiche per tipologia. SCUOLA STATALE. Emilia-Romagna A.S. 2023/24

Provincia	Direzioni didattiche	Istituti comprensivi	Scuole sec. I grado	Scuole sec. II grado	CPIA*	Totale
Bologna	3	73	0	32	3	111
Ferrara	0	25	0	14	1	40
Forlì-Cesena	7	25	4	18	1	55
Modena	5	48	4	30	1	88
Parma	2	33	0	19	1	55
Piacenza	6	15	3	9	1	34
Ravenna	0	28	0	15	1	44
Reggio Emilia	0	44	0	21	2	67
Rimini	3	20	2	13	1	39
Totale	26	311	13	171	12	533

CPIA*: Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti

Fonte: dati Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna come modificati in esito alla programmazione territoriale dell'offerta di istruzione e organizzazione della rete scolastica per l'a. s. 2023/24

Le previsioni demografiche al 2027 per fasce d'età scolare mostrano come nei prossimi anni si conferma il trend demografico che vede una complessiva decrescita, seppur leggermente differenziata tra le singole fasce. La decrescita per il prossimo biennio è più marcata nella fascia 0 - 6 che in Emilia-Romagna vede l'erogazione del servizio in prevalenza da parte di istituzioni paritarie, pubbliche o private, che pertanto riduce gli impatti attesi rispetto al rete delle scuole statali.

Tab. 3 – Previsioni demografiche fasce di età scolare (3-18 anni). Emilia-Romagna anni 2022-2027

anno	Pop. 3-5 anni	Var. % annua	Pop. 6-10 anni	Var. % annua	Pop. 11-13 anni	Var. % annua	Pop. 14-18 anni	Var. % annua	Totale Pop.	Var. % annua
2022	103.369		192.870		126.346		205.512		628.097	
2023	99.762	-3,00%	189.378	-1,80%	124.972	-1,10%	209.065	1,70%	623.177	-0,78%
2024	96.535	-3,50%	184.985	-2,30%	122.703	-1,80%	211.674	1,20%	615.897	-1,17%
2025	93.970	-3,20%	180.830	-2,20%	119.992	-2,20%	213.258	0,70%	608.050	-1,27%
2026	92.881	-2,70%	175.976	-2,70%	117.641	-2,00%	212.828	-0,20%	599.326	-1,43%
2027	92.930	-1,20%	170.358	-3,20%	115.536	-1,80%	211.294	-0,70%	590.118	-1,54%

Fonte: elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati ISTAT

Tab. 4 – Previsioni demografiche fasce di età scolare (6-18 anni). Emilia-Romagna anni 2022-2027

anno	Pop. 6-10 anni	Var. % annua	Pop. 11-13 anni	Var. % annua	Pop. 14-18 anni	Var. % annua	Totale Pop.	Var. % annua
2022	192.870		126.346		205.512		524.728	
2023	189.378	-1,80%	124.972	-1,10%	209.065	1,70%	523.415	-0,25%
2024	184.985	-2,30%	122.703	-1,80%	211.674	1,20%	519.362	-0,77%
2025	180.830	-2,20%	119.992	-2,20%	213.258	0,70%	514.080	-1,02%
2026	175.976	-2,70%	117.641	-2,00%	212.828	-0,20%	506.445	-1,49%
2027	170.358	-3,20%	115.536	-1,80%	211.294	-0,70%	497.188	-1,83%

Fonte: elaborazioni Regione Emilia-Romagna su dati ISTAT

4. INDICAZIONI OPERATIVE PER IL DIMENSIONAMENTO DELLA RETE SCOLASTICA PER L'A.S. 2024/2025

Nel quadro delineato ai punti che precedono, di seguito sono riportati gli elementi fondamentali definiti negli indirizzi regionali per la programmazione territoriale in materia di offerta di istruzione e di rete scolastica vigenti (Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 210/2019) evidenziando alcune specificazioni laddove necessarie:

- i processi di programmazione di competenza dei Comuni, delle Province e della Città metropolitana di Bologna si devono fondare sulla piena valorizzazione della collaborazione interistituzionale e del confronto con il partenariato socio-economico ed in particolare devono garantire il pieno rispetto delle autonomie scolastiche. Si evidenzia che i principi di leale collaborazione interistituzionale e di confronto con il partenariato socio-economico costituiscono principi fondanti della programmazione delle politiche di sviluppo sostenibile della regione ai diversi livelli;
- la programmazione dovrà essere improntata all'obiettivo di non aumentare il numero di autonomie scolastiche in ambito provinciale. Nello specifico gli indirizzi approvati nel 2019 prevedono quale riferimento il piano di dimensionamento a.s. 2019/2020. Si evidenzia che tale previsione sia da intendersi in termini di non incremento del numero di autonomie rispetto

all'a.s. 2023/2024 pari a 533 autonomie scolastiche anche tenuto conto delle previsioni demografiche e per dare stabilità al sistema;

- i processi di accorpamento e di soppressione di plessi scolastici di piccole dimensioni devono essere definiti in esito ad una attenta valutazione della sostenibilità del mantenimento, principalmente nelle aree montane. Si evidenzia, in coerenza alle politiche regionali di contrasto alle disparità, e alle relative strategie territoriali integrate, l'opportunità di porre attenzione alle aree montane e interne come previste dal Documento Strategico Regionale, per garantire un presidio scolastico territoriale che sia significativo in termini di massa critica e di qualità, sostenibile nel lungo periodo e che permetta di assicurare adeguati servizi di supporto per l'accesso e la frequenza;
- i Comuni dovranno sostenere e diffondere ulteriormente il modello organizzativo verticale, proprio degli Istituti Comprensivi statali - costituiti dalla scuola dell'infanzia, dalla scuola primaria e dalla scuola secondaria di primo grado -, pertanto i processi di razionalizzazione della distribuzione territoriale dell'esistente offerta di istruzione dovranno prioritariamente tendere in esito al modello organizzativo verticale dell'Istituto Comprensivo statale. Si conferma tale approccio;
- con riferimento all'istruzione degli adulti, il processo di ridefinizione dell'assetto avviato a seguito del Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263, ha portato all'istituzione di almeno un Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti su ogni territorio provinciale (CPIA) in ogni territorio provinciale, come dai dati al precedente punto 3. Considerato che i Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti rappresentano il luogo e lo strumento per favorire e sostenere una risposta adeguata alla domanda inespressa di istruzione e formazione, per corrispondere ai fabbisogni formativi provenienti dalle filiere del territorio, per promuovere e potenziare l'occupabilità, contrastare il fenomeno dei NEET, favorire l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta straniera, si evidenzia l'opportunità di preservare almeno un Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti su ogni territorio provinciale.

5. PROCEDURE

La Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 210/2019 definisce gli aspetti procedurali ed in particolare prevede che a completamento del processo di programmazione territoriale entro il 30 novembre di ciascun anno:

- i Comuni, le Province e la Città metropolitana di Bologna approvano i rispettivi atti di programmazione dell'offerta

formativa inerente l'istruzione e della rete scolastica e li trasmettono alla Regione;

- le Province e la Città metropolitana di Bologna provvedono alla raccolta delle operazioni di programmazione della rete effettuate dai Comuni del proprio territorio ed alla trasmissione del quadro di sintesi alla Regione.

Tenuto conto che il Decreto interministeriale n. 127/2023 prevede che le Regioni provvedano autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, si evidenzia che il termine già previsto dalla deliberazione debba essere anticipato al 15 novembre 2023.