

Milano, 1 agosto 2018

Prot. n. 2540/18

Alla dr.ssa Melania RIZZOLI
Assessore all'Istruzione,
Formazione e Lavoro
Regione Lombardia

MILANO

melania_rizzoli@regione.lombardia.it

Al dr. Giovanni BOCCHIERI
Direttore Generale
Direzione Regionale Istruzione,
Formazione e Lavoro
Regione Lombardia

MILANO

gianni.bocchieri@regione.lombardia.it

e p.c. Ai Componenti del Tavolo regionale
di cui al D. L.vo n. 13 aprile 2017, n. 65

LORO SEDI

Oggetto: **Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 65 – Sistema educativo 0-6 anni**

In merito alla proposta di Regione, presentata al Tavolo regionale del 18 luglio scorso, di assegnare agli "ambiti territoriali" i finanziamenti spettanti per l'annualità 2018, ai sensi del Decreto in oggetto, ANCI Lombardia **conferma il parere contrario** già espresso al Tavolo.

Per quanto riguarda le modalità di assegnazione degli importi stanziati, ANCI Lombardia ritiene che i fondi vadano erogati **direttamente ai Comuni**, come recita l'art. 12, punto 4. del Decreto in oggetto, **non solo per il 2018 ma anche per il 2019**, per una serie di motivi già esplicitati e ampiamente argomentati, ma che opportunamente vengano qui riepilogati:

1. Cambiare procedure e modalità operative subito dopo il primo anno di applicazione, **proprio quando si sta consolidando un sistema**, può essere controproducente e non vantaggioso.
2. E' opportuno **confermare** le procedure e i criteri adottati per i finanziamenti 2017, che hanno consentito di valorizzare l'attività svolta dai Comuni che hanno avviato servizi educativi per i bambini di età dagli 0 ai 6 anni.
3. Con il Decreto n. 65/17 il sistema educativo 0-6 anni è posto **all'interno del sistema dell'istruzione**, a differenza del passato, quando i servizi relativi alla fascia 0-3 anni interessavano il mondo delle Politiche sociali.
4. L'obiettivo di Regione di "evitare la frammentarietà" (perché risulta più pratico dividere tra 98 ambiti quello che invece va assegnato a tutti i Comuni lombardi interessati ai servizi educativi del sistema 0-6 anni), è in contraddizione con la nuova riforma regionale del sistema socio-sanitario, che ha ridotto di oltre un terzo il numero dei Piani di zona e può indurre ad aggiungere confusione in una fase già sufficientemente complessa.
A nostro avviso, comunque, non si tratta solo di suddividere delle somme, ma di operare affinché cresca la consapevolezza del valore aggiunto dato dal Decreto n. 65/17, che è **attuativo della Legge sulla Buona Scuola** (non si sta semplicemente utilizzando uno strumento di welfare).
5. E' inaccettabile considerare il numero dei Comuni un elemento di criticità da rimuovere: si tratta invece di un dato imprescindibile, relativo ai **soggetti titolari di funzioni amministrative**, oltre che un fattore di ricchezza di offerta educativa.
6. Non bisogna dimenticare che ANCI Lombardia, consapevole della complessità della problematica, ha avviato da anni processi di unione e fusione di Comuni e iniziative per la gestione associata dei servizi, soprattutto nelle aree montane e nelle realtà disagiate, dove è elevata la presenza di piccoli

Comuni. Le iniziative di ANCI, in questo senso, continueranno, come continuerà l'invito a stipulare accordi e convenzioni, per razionalizzare gli interventi ed ottimizzare le risorse.

7. Regione Lombardia ha previsto la rendicontazione delle iniziative assunte dai Comuni per l'anno 2017 (da attuarsi anche nel 2018, visti i tempi di assegnazione delle risorse). La fase di rendicontazione è stata indubbiamente faticosa e non sempre soddisfacente, al punto che, anche al tavolo del 18 luglio 2018, risultavano non rendicontati gli interventi di numerosi Comuni (i dati presentati da Regione non erano aggiornati). ANCI Lombardia ha chiesto di avere l'elenco dei Comuni inadempienti, in modo da poterli contattare e sollecitare.

La rendicontazione in merito all'utilizzo di fondi pubblici è un dovere irrinunciabile e le criticità evidenziate a carico di alcuni Comuni non possono inficiare la validità del principio, che va mantenuto ed, eventualmente, perfezionato, senza ricercare discutibili scorciatoie.

Se uno strumento è valido e qualcuno ne abusa, non si rimuove lo strumento. Tutt'al più lo si affina e si valuta come rimediare (e comunque, prima di generalizzare e giudicare negativamente l'operato di alcuni Comuni, si invita la Regione a considerare complessivamente il ruolo svolto dai Comuni lombardi non solo a favore dei cittadini ma anche per conto di Regione, operando spesso in condizioni problematiche e senza risorse finanziarie ed umane, soprattutto se si tratta di piccoli Comuni).

8. I Piani di zona sono già impegnati su numerosi fronti, da quello del welfare (con misure molteplici, che è inutile ricordare) a quello delle politiche abitative e non sono "strutturati" per gestire anche le politiche scolastiche.

Si ribadisce pertanto la **centralità dei Comuni** nel nuovo sistema educativo delineato dal Decreto L.vo n. 65/2017 quali enti destinatari dei fondi ministeriali, in quanto soggetti "regolatori" del sistema stesso e, in molti casi, anche gestori dei servizi.

ANCI Lombardia ha ripetutamente invitato i Comuni lombardi a relazionarsi con le Scuole paritarie, le agenzie formative, le Associazioni dei genitori, gli enti della rete, per confrontarsi e condividere le modalità di utilizzo dei fondi 2017 e continuerà a farlo anche in futuro.

Con tutto ciò non si nega la validità di alcune considerazioni emerse al Tavolo del 18 luglio circa la necessità di una “programmazione di ambito” dei servizi educativi, una programmazione improntata alla capacità di lettura dei bisogni del territorio, all’assunzione di responsabilità degli enti interessati all’erogazione dei servizi, alla valorizzazione delle autonomie scolastiche, alla collaborazione tra enti, alla capacità di dare risposte adeguate alle esigenze segnalate dalle famiglie lombarde, interagendo con le agenzie educative e formative del territorio, cercando di superare i confini del territorio comunale.

In proposito si ritiene utile ricordare quanto realizzato da ANCI Lombardia.

Già all’indomani dell’approvazione della Legge Regionale 6 agosto 2007, n. 19 “*Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione di Regione Lombardia*”, ANCI Lombardia si impegnò a dare attuazione al nuovo dettato normativo, soprattutto per la parte relativa al Diritto allo studio, cogliendo come opportunità positiva l’indicazione data da Regione nelle Linee guida attuative della Legge regionale, che individuavano come **ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa** i territori delineati dai confini geografici dei Distretti socio-sanitari di cui alla Legge n. 328/00, ovviamente applicando le necessarie varianti “scolastiche” ed avviando azioni utili a strutturare un nuovo sistema scolastico regionale, relazionandosi con i vari territori in modo sistematico (come già avveniva per le Politiche sociali) e realizzando in Lombardia una serie di iniziative formative, in collaborazione con:

- Regione Lombardia;
- l’Ufficio Scolastico Regionale;
- l’Unione delle Province Lombarde;
- la Sezione lombarda dell’Associazione Nazionale Presidi;
- la Federazione delle Associazioni delle Istituzioni Scolastiche Autonome della Lombardia; - le Segreterie regionali dei Sindacati Scuola CGIL-CISL, UIL SNALS-CONFSAL,

iniziative che hanno portato alla sottoscrizione del documento del 4 novembre 2008, che si allega alla presente, nel quale si erano definiti **contenuti e tempistica della programmazione regionale dei servizi scolastici, da attuarsi attraverso gli ambiti**.

In proposito ANCI Lombardia aveva fornito indicazioni ai Comuni, tramite la circolare Prot. 1732 del 12 novembre 2008, affinché i Comuni avviassero rapporti tra di loro e con le scuole del territorio, in modo da coprogrammare gli interventi connessi al sistema scolastico e stipulare convenzioni finalizzate alla gestione dei servizi scolastici nelle varie realtà e, in particolare, occupandosi di:

- raccolta dati sulla domanda di servizi;
- mappatura dei punti di erogazione dei servizi;
- organizzazione del trasporto intercomunale;
- erogazione dei servizi agli alunni non residenti (soprattutto mensa, libri di testo e assistenza all'handicap);
- dimensionamento delle istituzioni scolastiche;
- interventi di edilizia scolastica;
- garanzia di mantenimento dei servizi in caso di chiusure di plessi, soprattutto nei Piccoli Comuni;
- rapporti con le organizzazioni sindacali per gli aspetti legati alla gestione del Personale;
- rapporti con gli enti del sistema integrato per la gestione dei servizi educativi, soprattutto per la fascia d'età 3-6 anni;
- ogni altro aspetto specifico caratteristico del territorio.

Con tale atto si intendeva avviare il percorso attuativo della Legge regionale n. 19/2007, che prevedeva una serie di opzioni-chiave (la centralità della domanda, l'autonomia dei soggetti, l'istituzione della dote, il partenariato, l'integrazione delle risorse, un nuovo modello di *governance*), all'interno di una cornice unitaria e coerente di azioni, condivise da tutti i soggetti interessati, prima di tutto i Comuni, per consentire "la programmazione e gestione dei servizi scolastici di territorio" ed in particolare di quelli relativi al diritto allo studio, costituzionalmente garantiti.

In molti territori si costituirono i "Tavoli locali per le politiche scolastiche", **struttura leggera ed efficace**, con la presenza di tutti i soggetti interessati. Alcuni tavoli funzionano ancora oggi e sono garanzia di pianificazione condivisa e capacità di risposta intelligente e responsabile ai bisogni rappresentati dall'utenza.

Purtroppo, dopo 10 anni, bisogna constatare come molte condizioni siano cambiate.

Nonostante le ripetute richieste di ANCI Lombardia, negli ultimi 10 anni da parte di Regione non sono state avviate azioni per "strutturare" il sistema scolastico regionale delineato dalla L.R. 19/07, per cui tutto ciò che è seguito negli anni in termini di "programmazione di ambito" è frutto dell'iniziativa, della tenacia e dell'impegno dei Comuni lombardi, che hanno creduto nella bontà dell'orientamento proposto a suo tempo dalla Regione.

Da anni i Comuni lombardi non godono più di alcun contributo regionale per i servizi del Diritto allo studio e tutto ciò che viene erogato (servizi mensa, trasporto, sostegno all'handicap, supporto ai progetti, ecc.) è garantito da risorse comunali, in quanto la Regione impegna tutte le risorse statali e proprie sulla Dote, legata all'iniziativa delle singole famiglie (con la conseguente difficoltà a programmare i servizi per gli enti che li erogano).

Con la Legge di semplificazione 2017 (LR n. 15 del 26 maggio 2017) è stata addirittura abrogata la Legge regionale n. 31/80 sul Diritto allo studio, privando i Comuni di un benché minimo strumento normativo cui fare riferimento per la gestione dei servizi obbligatori per gli alunni frequentanti la cosiddetta "scuola dell'obbligo".

Dopo tale abrogazione numerosi Comuni ci hanno segnalato difficoltà a relazionarsi tra di loro e con le Scuole e a gestire i servizi, anche perché l'abrogazione della LR 31/80 ha portato con sé l'eliminazione dei regolamenti regionali che normavano i rapporti tra enti, mettendo in discussione i principi legati alle funzioni amministrative dei Comuni previste dal D.P.R. n. 616/77, che sta alla base delle successive Leggi regionali sul Diritto allo studio.

In proposito ANCI Lombardia ha segnalato più volte a Regione la necessità di dare indicazioni ai Comuni e alle Scuole, per regolamentare i rapporti tra enti e garantire la regolare erogazione dei servizi educativi e scolastici.

A tutt'oggi, non si riscontrano segnali positivi in merito.

A partire dall'anno scolastico 2017/18 i Comuni lombardi svolgono inoltre, per conto di Regione, i servizi di assistenza educativa e trasporto scolastico per gli alunni con disabilità che frequentano Scuole superiori e corsi di Formazione Professionale, grazie all'impegno serio e responsabile del Personale comunale, al quale non viene riconosciuto nulla per i maggiori carichi di lavoro assunti.

Senza contare il lavoro svolto dai Comuni per la gestione delle numerose forme di Dote (Dote Scuola, Dote Merito, Dote Libertà di scelta, ecc.), utilizzate dai cittadini lombardi, che trovano nei Comuni l'assistenza e l'accompagnamento di cui abbisognano, soprattutto se si tratta di utenza debole, con prevedibili problemi e difficoltà operative.

Tornando al Decreto Legislativo n. 65 del 13 aprile 2017, relativo al Sistema 0-6 anni, si ritiene utile sottolineare alcuni aspetti citati all'art. 12, punto 4, che si riporta testualmente:

- 4. Il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, sulla base del numero di iscritti, della popolazione di età compresa tra zero e sei anni e di eventuali esigenze di riequilibrio territoriale, nonché dei bisogni effettivi dei territori e della loro capacità massima fiscale, provvede all'erogazione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi*

educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, operando la ripartizione delle risorse tra le Regioni. Le risorse sono erogate dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca direttamente ai Comuni previa programmazione regionale, sulla base delle richieste degli enti locali, con priorità per i Comuni privi o carenti di scuole dell'infanzia statale, al fine di garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del Sistema integrato di educazione ed istruzione, secondo i seguenti principi fondamentali:

- a. *la partecipazione delle famiglie;*
- b. *la dotazione di personale educativo tale da sostenere la cura e l'educazione delle bambine e dei bambini in relazione al loro numero ed età e all'orario dei servizi educativi per l'infanzia;*
- c. *i tempi di compresenza tra educatori nei servizi educativi per l'infanzia e tra i docenti nella scuola dell'infanzia, tali da promuovere la qualificazione dell'offerta formativa;*
- d. *la formazione continua in servizio di tutto il personale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia;*
- e. *la funzione di coordinamento pedagogico;*
- f. *la promozione della sicurezza e del benessere delle bambine e dei bambini;*
- g. *le modalità di organizzazione degli spazi interni ed esterni e la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, che consentano l'armonico sviluppo delle bambine e dei bambini.*

Le indicazioni del legislatore inducono a rivedere la tradizionale impostazione dei servizi per i bambini della fascia 0-6 anni. A nostro avviso vanno avviate azioni per monitorare la domanda, mappare i centri di erogazione dei servizi, individuare gli interlocutori, regolamentare i rapporti tra enti, definire un nuovo approccio al sistema, che non può essere semplicemente il ricorso ai Piani di zona per l'accreditamento del finanziamento statale.

Al Tavolo del 18 luglio ANCI Lombardia ha chiesto:

- con quali organismi del Piano di Zona si dovrebbe rapportare la Regione, assegnando i fondi previsti dal Decreto n. 65?
- con quali professionalità e competenze gli operatori del sociale possono affrontare la programmazione dei servizi educativi e la conseguente gestione, che richiederebbe invece una conoscenza del sistema scolastico ed un confronto sistematico con gli operatori di tale sistema?

- di quali dati dispongono i Piani di Zona per pianificare i servizi che, soprattutto per la fascia 3-6 anni, interessano in maggioranza il mondo delle Scuole paritarie?
- con quali competenze i Piani di Zona avvierebbero i Coordinamenti pedagogici territoriali previsti dal Decreto n. 65?
- non dovrebbero essere prima intraprese azioni per individuare e mappare i servizi erogati, avviando relazioni non solo interistituzionali ma anche con le Associazioni dei genitori, come previsto dalla Legge?

Questi sono alcuni quesiti, posti da ANCI Lombardia al Tavolo del 18 luglio e condivisi da numerosi soggetti presenti al Tavolo, che non hanno avuto risposta.

E' indispensabile un approfondimento della materia ma, soprattutto, vanno evitate soluzioni semplicistiche e controproducenti.

Si assicura che, nel frattempo, ANCI Lombardia continuerà a sollecitare i Comuni in merito all'utilità di raccordarsi con i vari enti del territorio e a concordare con essi le azioni utili a programmare il sistema educativo regionale, in una prospettiva che non si limiti ai confini del proprio territorio ma che sia finalizzata ad accordi di programma, intese, convenzioni con i soggetti della rete.

Per opportuna conoscenza, inoltre, si allega il parere espresso dal Consiglio Direttivo di ANCI Lombardia nella seduta del 12 luglio 2018, in merito alla proposta di ANCI di assegnazione dei finanziamenti statali 2018 previsti dal Decreto n. 65 per l'annualità 2018 (€ 224 mln per il 2018 e € 239 mln per il 2019).

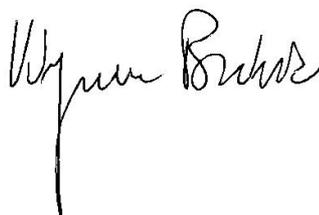
Di fronte all'ipotesi di devolvere le somme aggiuntive previste per gli anni 2018 e 2019 alle Regioni che si trovano sotto la media nazionale (25,37%) degli standard previsti, ANCI Lombardia ha chiesto di attivare strumenti di verifica e rendicontazione delle attività svolte, per accertare il reale impegno degli enti ad organizzare nuovi servizi educativi per la fascia 0-6 anni e, qualora tale verifica non desse i risultati attesi, di redistribuire le somme aggiuntive su tutte le Regioni.

Durante lo stesso Consiglio Direttivo del 12 luglio è stato approvato anche un ordine del giorno, con il parere contrario di ANCI Lombardia alla proposta del Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri di rivedere i criteri di assegnazione delle risorse 2018 per l'assistenza educativa agli alunni disabili delle Scuole Superiori, proposta che avrebbe penalizzato pesantemente Regione Lombardia (3 mln in meno di euro rispetto al 2017).

Confermando la disponibilità di ANCI Lombardia ad approfondire, con Regione Lombardia e con gli altri soggetti della rete regionale, opportunità e strumenti per la programmazione territoriale dei servizi educativi, **in un'ottica di semplificazione e di partecipazione**, si porgono cordiali saluti

Pier Franco Maffè
Presidente Dipartimento Istruzione
di Anci Lombardia

Virginio Brivio
Presidente ANCI Lombardia



In allegato:

1. Linee guida regionale attuative della LR 19/07 – Documento 4 novembre 2008;
2. Parere di ANCI Lombardia in merito ai criteri di assegnazione alle Regioni dei fondi statali di cui al Decreto n. 65/17;
3. Ordine del giorno approvato dal Consiglio Direttivo di ANCI Lombardia in data 12 luglio 2018.